

Maria Teresa De Bastiani

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM DEBATE: Estudo de
Congruência entre a Opinião Pública e as Políticas Públicas de
Saúde aprovadas pelo Legislativo no Brasil (1989-2015)**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Yan de Souza Carreirão

Florianópolis, SC
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

De Bastiani, Maria Teresa

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM DEBATE: : Estudo de
Congruência entre a Opinião Pública e as Políticas Públicas
de Saúde aprovadas pelo Legislativo no Brasil (1989-2015)
/ Maria Teresa De Bastiani ; orientador, Yan de Souza
Carreirão - Florianópolis, SC, 2015.

108 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas. Graduação em Ciências Sociais.

Inclui referências

1. Ciências Sociais. 2. Representação Política. 3.
Congruência Política. 4. Opinião Pública. 5. Políticas
Públicas de Saúde. I. Carreirão, Yan de Souza . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Ciências Sociais. III. Título.

Maria Teresa De Bastiani

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM DEBATE: Estudo de
Congruência entre a Opinião Pública e as Políticas Públicas de
Saúde aprovadas pelo Legislativo no Brasil (1989-2015)**

Este Trabalho de Graduação foi julgado adequado para a obtenção do título de “Bacharel” em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pela Comissão examinadora e pelo Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 10 dezembro de 2015.

Prof. Jeremy Paul Jean LoupDeturche, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Yan de Souza Carreirão. Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Tiago DaherPadovezi Borges, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Fernando Scheeffeffer, Doutorando
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado
a minha família, Julio
Cezar, Maria Diomar,
Maria Amélia e Marco
Antônio. Obrigada por
todo apoio.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer, inicialmente, a minha família: minha mãe Maria Diomar, meus irmãos Maria Amélia e Marco Antônio. Obrigada pelo amor incondicional, apoio e companheirismo durante toda minha vida! A minha avó Therezinha e a Dina por terem ajudado tanto na minha criação, gostaria que vocês estivessem aqui para vivenciar esta conquista conosco. A Silvia Regina, vô Julio e vô Silvina por terem formado e cuidado da pessoa mais importante da minha vida e por me permitir fazer parte de sua família.

Em especial, agradeço ao meu amor e melhor amigo, Julio Cezar, por estar ao meu lado nos melhores e piores momentos durante quase uma década e me aguentar durante essa fase de graduação e TCC. Te amo pra sempre e cada dia mais!

Agradeço aos amigos encontrados dentro e fora da UFSC. À Tamires (Tamy) Lima e Juliana Flores por todos estes anos de amizade apesar da distância e tudo que nos separa permanecem em meu coração e mente todos os dias que não estamos juntas. Também, obrigada à Andrielen Abreu, por sua amizade e por sempre acreditar em mim e na minha inteligência e capacidade, mesmo quando eu não acreditava. À Felipe Madruga por sempre estar conosco e nos ajudar. Aos amigos e colegas que encontrei no curso e – sem dúvida – me ampararam e auxiliaram até aqui, sem vocês teria desistido a muito tempo. À Giovana Cristina Pansera, Thayse Jacques, Ana Martina Baron Engeroff, Heloisa Domingos, Peterson Silva, Marcia Inês Schaefer, Sara Baschiroto, Maria Albertina, amo vocês e espero compartilhar muitas conquistas e momentos com vocês. Em especial, agradeço ao Peterson por me ajudar tanto nesta empreitada e não me deixar desanimar. Por fim, a tantos colegas e companheiros de curso que cruzaram minha vida acadêmica, àqueles que ficaram e os que escolheram outro caminho.

Agradeço ao Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo incentivo à nossa pesquisa. Sou grata ao Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade de Campinas por disponibilizar os bancos de dados que possibilitaram a execução da pesquisa.

Também, aos colegas do Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas (NECIP), pelas reuniões e discussões que auxiliaram no avanço da pesquisa. Especialmente, meu orientador e coordenador do núcleo, prof. Dr. Yan de Souza Carreirão, obrigada pela disponibilidade e todas as indicações e correções, por me deixar fazer

parte de seu projeto de pesquisa e pela oportunidade de compartilhar de seu conhecimento.

Agradeço aos membros da banca, professor Tiago Borges e o doutorando Fernando Scheffer, pela disponibilidade, pela leitura cuidadosa, e pelos apontamentos necessários. Muito obrigada!

Por fim, mas não menos importante, à UFSC e todos os professores e funcionários do curso de Ciências Sociais. Obrigada pelas aulas, debates e auxílio durante esses 5 anos de formação.

RESUMO

A proposta da pesquisa é analisar em que medida há, ou não, congruência entre a opinião dos eleitores sobre temas relacionados à área de Saúde e as políticas públicas desta área aprovadas pelo Legislativo brasileiro, no período de 1989 a 2015 (ou em vigor antes desse período). Mobiliza-se teorias de representação política e o debate sobre a relação de representação e responsividade nas democracias representativas, em especial autores como Hannah Pitkin e Bernard Manin. Ainda, são apresentadas as explicações sobre estudos de congruência política e as hipóteses das pesquisas empíricas da área, sobretudo os estudos que serviram de guias metodológicos para o trabalho. Ao cabo, a pesquisa compreende uma série de questões sobre saúde como aborto, eutanásia, planejamento familiar, entre outras. Apresenta-se o histórico das pesquisas de opinião pública, a legislação em vigor e as alterações sofridas no período em questão referente a cada temática para examinar e discutir as congruências ou incongruências encontradas. Por fim, a pesquisa encontrou mais casos de congruência entre os temas debatidos, sendo possível concluir que, na temática sobre Saúde, as políticas aprovadas ou em vigor estão, em sua maioria, em acordo com as preferências majoritárias do eleitorado brasileiro.

Palavras-chave: Representação Política, Congruência Política, Opinião Pública, Políticas Públicas, Saúde.

ABSTRACT

The goal of the research is to analyze to what extent there is or not congruence between the views of voters on topics related to healthcare and public policies approved by the Brazilian Congress in the period 1989-2015 (or ongoing before that period). Therefore, we evaluated political representation theories and the debate on the relationship between representation and responsiveness in representative democracies, especially authors like Hannah Pitkin and Bernard Manin. Furthermore, we present some explanations on policy congruence studies and the hypotheses of empirical research in the subject, especially the studies that served as the methodological guidelines. Lastly, the research includes a series of issues on healthcare such as abortion, euthanasia, family planning, among others. We present the history of public opinion surveys about these issues, also the legislation and the changes in the law suffered (or not) in the period on each subject to review and discuss the congruence or incongruence found in them. Finally, the research found more cases of congruence between the subjects analyzed, and concluded that, on the topic of Healthcare, the approved or existing policies are mostly in agreement with the majority preferences of the Brazilian electorate.

Keywords: Political Representation, Policy Congruence, Public Opinion, Public Policy, Healthcare.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Aborto Quando a Vida da Mulher Corre Risco (1991-2007)..... 64
- Figura 2** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Aborto Quando o Feto Apresenta Problema Grave (1991-2007)..... 65
- Figura 3** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública quando o casal ou a mulher não quer mais filhos (1991-2002).....68
- Figura 4** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Aborto quando a Mulher Quiser por Qualquer Razão (1991-2002)..... 69
- Figura 5** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Liberação ou legalização do aborto (1991-2010)..... 71
- Figura 6** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre a manutenção ou ampliação a lei atual (1993-2014)..... 73
- Figura 7** - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Aborto em Casos de Gravidez Resultante de Estupro (1996-2007)..... 75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre o texto original e alterado da Lei Nº 9.294/96 87

Quadro 2 – Comparação entre o texto original e alterações, na Lei nº9294, de 15 de julho de 1996, sobre a publicidade de produtos fumígenos..... 88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Congruência entre opinião pública e as políticas públicas de Saúde	91
Tabela 2 – Relação entre Congruência e Diferencial Médio	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CESOP - Centro de Estudos de Opinião Pública
CMP - Comparative Manifesto Program
CNBS - Conselho Nacional de Biossegurança
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSES - Comparative Studies of Electoral Systems
CSS - Contribuição Social para a Saúde
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DIU - Dispositivo intrauterino
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
Ibope - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
LAPOP - Barômetro das Américas/ The Latin American Public Opinion Project
MESA - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
MGR - Manifesto GroupResearch
OGM - Organismos geneticamente modificados
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PL - Projeto De Lei
PLP - Projetos de Lei e Outras Proposições
PLS - Projeto de Lei do Senado
PMM - Programa Mais Médicos
PNB - Política Nacional de Biossegurança
PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
STF - Supremo Tribunal Federal
SUS - Sistema Único de Saúde
UBS - Unidades Básicas de Saúde
WVS - World ValuesSurvey

SUMÁRIO

Introdução.....	23
Capítulo I Representação Política, Congruência Política, Opinião Pública e Políticas Públicas	27
1.1 Debatendo Representação Política	27
1.1.1 Conceito De Representação Política	27
1.1.2 Governo Representativo, Eleições e Partidos	31
1.1.3 Representação Política, <i>Accountability</i> E Responsividade	36
1.1.4 Outras Abordagens da Teoria de Representação	40
1.2 Representação como Congruência e os Estudos de Congruência Política	42
1.2.1 Debate Metodológico nos Estudos de Congruência Política	44
1.2.2 Limitações e Potencialidades dos Estudos de Congruência Política	47
1.3 Opinião Pública e os Estudos de Congruência Política	48
1.4 Políticas Públicas e os Estudos de Congruência Política	51
Capítulo II Metodologia	55
Capítulo III Análise dos Dados	61
3.1. Aborto	61
3.1.1. Quando a vida da mulher corre risco	64
3.1.2. Quando o feto apresenta problema grave	65
3.1.3. Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou	66
3.1.4. Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos	67
3.1.5. Quando a mulher quiser por qualquer razão	68
3.1.6. Liberação ou legalização do aborto	70
3.1.7. Manter ou ampliar a lei atual	71
3.1.8. Gestante com AIDS	74
3.1.9. Gravidez resultante de estupro	74
3.1.10. Gravidez antes dos 18 anos	76
3.1.11. Família em situação socioeconômica vulnerável	77
3.1.12. Caso o anticoncepcional falhe	77
3.2. Eutanásia (suicídio assistido)	77
3.3. Planejamento familiar	79
3.4. Transgênicos	81
3.5. Programa mais Médicos	83

3.6. Imposto para saúde (CPMF – CSS)	84
3.7. Lei anti-fumo	86
3.8. Propaganda de cigarro	87
3.9. Propaganda de bebidas alcoólicas	90

Considerações Finais	91
-----------------------------------	-----------

Referências	101
--------------------------	------------

Apêndice A	107
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

A pesquisa¹ procura analisar em que medida há, ou não, congruência entre a opinião dos eleitores sobre temas relacionados a políticas públicas das áreas de saúde e segurança e as políticas públicas destas áreas aprovadas pelo Legislativo brasileiro, no período de 1989 a 2014 (ou em vigor antes desse período)².

Para tal, o resgate bibliográfico da literatura da ciência política sobre democracia representativa, sobretudo sobre os conceitos de representação política e responsividade do sistema político são essenciais. Desta forma, a pesquisa em política comparada, sobretudo os estudos de “congruência” ou “congruência política”³, ainda que enfrentando críticas e desafios, são um esforço da reflexão sobre a questão da representação na democracia contemporânea.

Pelo fato desse tipo de estudo fundamentar-se na preferência e opinião do público, é importante levar em conta a problemática da opinião pública. Para a pesquisa, toma-se a opinião da maioria dos cidadãos em um dado momento (e as eventuais mudanças de opinião ao longo do tempo) como representando a “opinião pública” naquele momento (ou em cada momento) sobre determinada política pública. Entendendo que o

¹A proposta desta pesquisa está inserida na agenda de pesquisa do Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas (NECIP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenado pelo prof. Dr. Yan de Souza Carreirão, no âmbito da pesquisa incentivada pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) intitulada “Representação política: congruência entre preferências políticas dos eleitores e políticas públicas no Brasil (1989-2015)”

²A escolha da área de Saúde deu-se, primeiramente, pela inviabilidade de trabalhar em um TCC as políticas públicas referente todas as áreas. Porém, no decorrer da coleta de dados, percebeu-se a falta de dados adequados a análise sobre outros temas e a diversidade de perguntas sobre a área especificamente.

³Estudos de “congruência” ou “congruência política”, resumidamente, referem-se a um tipo de estudo empírico sobre representação política nos campos das instituições centrais da democracia. Têm origem nos Estados Unidos e na Europa, e buscam analisar o “o grau de correspondência entre as preferências e opiniões políticas dos eleitores e: (a) as preferências políticas dos representantes, ou (b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou (c) os votos dados pelos parlamentares (eventualmente agregados por partido) no processo decisório, ou (d) as políticas efetivamente aprovadas pelo legislativo ou implementadas pelo Executivo (ou ainda, os resultados do processo político). (CARREIRÃO, 2013, p. 1-2).

processo de formação da opinião pública é importante, entretanto, não é nossa proposta analisar todo este processo. O objetivo elementar desta pesquisa é confrontar as decisões tomadas pelo Congresso Nacional com as opiniões dos cidadãos.

Para mais, delimita-se a problemática sobre quão responsivas são as políticas públicas aprovadas pelo Legislativo frente às preferências dos cidadãos na atual conjuntura política em que ocorre uma suposta crise de representatividade. Esta questão leva-nos a refletir se os políticos eleitos representam de fato aqueles que os elegeram. Ainda, outras questões são levantadas: como em que grau as mudanças nas políticas são consequência das transformações da opinião do público sobre estas políticas? Ou, ainda, de que forma o desenvolvimento de novas políticas ou alterações de políticas antigas afeta as mudanças nas preferências dos cidadãos?

Os estudos empíricos sobre congruência política mostram-se de grande pertinência para discussão mais ampla sobre a teoria democrática e a “qualidade da democracia”. Além disso, na conjuntura política atual, tanto no Brasil como internacionalmente, paira um clima de crise de representação e insatisfação política que visibiliza a necessidade de investigação sobre a responsividade do sistema político, sobretudo das instituições centrais. Vale salientar que há uma longa tradição de estudos empíricos focados em modalidades informais de representação e participação política, como, por exemplo, orçamentos participativos e conselhos⁴. Porém, existe uma escassez de análises empíricas sobre representação política como “congruência” que trabalham instituições centrais, como o Congresso Nacional, Governo Federal, Partidos etc. Assim, a proposta insere-se num campo fértil ainda não explorado densamente pela ciência política brasileira.

Desta forma, além da possibilidade de análise quantitativa e qualitativa sobre representação política, o enfoque escolhido possibilita atestar e problematizar a variação na opinião pública dos brasileiros sobre a ação dos representantes e, inversamente, a responsividade das políticas

⁴ Neste trabalho de pesquisa não serão abordados questões sobre modalidades de representações fora do âmbito central das instituições centrais do sistema político. Por isso, pesquisas sobre a relação entre participação política e representação política não são o foco, ainda que se entenda que para a compreensão do sistema político brasileiro como um todo estudos sobre participação política, como de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), Avritzer (2007), Lüchman (2011), entre outros, são expressivos e essenciais.

públicas aprovadas e, conseqüentemente, do sistema político como um todo.

O trabalho está dividido em três capítulos, além da Introdução e Considerações Finais. Na primeira seção do trabalho, intitulada “Representação Política, Congruência Política, Opinião Pública e Políticas Públicas”, desenvolve-se um debate sobre o conceito de representação política e sua relação com o governo representativo, eleição e partidos e com as noções de *accountability* e responsividade. Também, discute-se a representação como congruência e os estudos de congruência política. Por fim, aborda-se as questões da opinião pública e políticas públicas dentro deste tipo de análise. No segundo capítulo, é detalhada a metodologia adotada para realização deste trabalho. No terceiro capítulo, foca-se na análise dos dados sobre os temas de Saúde, individualmente, e nas Considerações Finais analisa-se o conjunto dos dados para verificar os padrões de congruência ou incongruências dos temas e uma análise mais detalhada da saliência dessas questões.

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, CONGRUÊNCIA POLÍTICA, OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1. DEBATENDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.

1.1.1. Conceito de Representação Política.

Para conceitualizar a noção de Representação Política adotada neste trabalho é necessário adentrar um extenso e antigo debate normativo dentro da Ciência Política. Para discutir sobre Representação Política deve-se trazer à tona algumas categorias que a pavimentam, como *accountability*, responsividade e mandato, considerando ainda, a questão do próprio conteúdo da representação (interesse, opiniões e perspectivas).

Neste sentido, um dos trabalhos teóricos mais importantes sobre o tema é o de Hanna Pitkin. Sua obra “*The Concept of Representation*”, de 1967, obteve grande repercussão no campo da Ciência Política por sua inovação conceitual. Em sua concepção “a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social” (LOUREIRO, 2009, p. 67).

A autora analisa a história e transformações do significado de Representação. Demonstra como, na Antiguidade, a ideia e a prática de Representação não tinham relação com democracia, eleição ou ideais de liberdade e justiça. “O conceito de representação, particularmente os de humanos representando outros humanos é essencialmente moderno” (PITKIN, 1967, p.02)⁵. Para demonstrar como esse processo ocorre ao longo do tempo, Pitkin traz a diferenciação de quatro noções de representação: formalista, descritiva, simbólica e substantiva.

Ao abordar a representação formalista, primeiramente, apresenta a definição hobbesiana de representação como autorização, partindo do pressuposto de que “representante é alguém que foi autorizado a agir” (Ibid., p. 38)⁶. A partir daí, tudo que o representante fizer, seja bom ou ruim para o representado, é considerado representação, sem que aquele seja responsabilizado por suas escolhas. Isto é, todos os privilégios e direitos revertem-se para quem foi autorizado e as obrigações e responsabilidades para quem autorizou (Ibid., p.19). Outra abordagem, também formalista mas de certa forma oposta, associa representação à noção de *accountability*, isto é, ao fato do representante prestar contas de

⁵Tradução do autor; no original: “The concept of representation , particularly of human beings representing other human beings, is essentially a modern one”.

⁶Tradução do autor; no original: “(...)a representative is someone who has been authorized to act”.

suas ações àqueles que representa. A autora critica ambas as visões formalistas e conclui que são insuficientes, pois definem critérios para representação fora da atividade de representação de fato, antes de começar ou depois que terminou (Ibid., p.59). Pitkin ainda buscacomplementar as concepções formalistas com outras; para tal, sugere uma separação conceitual entre concepções de representação como *standingfor* (se colocar no lugar de alguém), a qual engloba a representação descritiva e a simbólica; e concepções de representação como *acting for* (agir em nome de alguém).

A noção de representação descritiva vê a representação como reflexo, isto é, “representar não é agir com autorização, ou agir antes de ser responsabilizado, ou qualquer forma de agir. Antes, depende das características do representante, do que ele é ou como é, em ser algo mais do que fazer algo” (Ibid., p. 61)⁷. A representação descritiva, conhecida também por “representação por espelho”, pressupõe uma correspondência de características ou de vínculo entre representantes e representados. A partir deste tipo de concepção, sustenta-se propostas de representação especial (como, por exemplo, cotas) para certos grupos sub-representados, como mulheres, negros, indígenas, etc. Esta representação simbólica “torna presente algo que não está de fato” (Ibid., p. 92)⁸, ela insere um elemento irracional ignorado na visão formalista. Ela denota uma inversão, pois parte do representante a geração e formação de imagens e ações a serem assumidas pelos representados, podendo culminar, em casos extremos, em experiências totalitárias (Ibid., p.107).

As duas concepções de representação como “*standing for*”, segundo Pitkin, agregam significado ao conceito restrito da visão formalista e expandem o entendimento de representação, mas não completam o significado de representação (Ibid., p. 111).

A partir disso, a autora faz uma trilha utilizando analogias e expressões adverbiais⁹ encontradas na literatura para explicar e

⁷Tradução do autor; no original: “(...) representing is not acting with authority, or acting before being held to account, or any kind of acting at all. Rather, it depends on the representative’s characteristics, on what he *is* or is *like*, on being something rather than doing something”.

⁸Tradução do autor; no original: “*Representare* means to make present something that is *not* in fact present”.

⁹ Elenca expressões adverbiais que sumarizam o papel do representante e como ele deve agir: “agir por outro”; agir no interesse de alguém; “agir no lugar de alguém” etc. Mostra, também, uma diversidade de analogias que designam a

exemplificar o que denomina de representação como *acting for*¹⁰. Pitkin acredita que essas analogias e expressões acabam produzindo uma série de implicações: (a) a ideia de substituição ou agir em lugar de alguém; (b) a ideia de cuidar ou agir no interesse de alguém; e (c) a ideia de agir como subordinado de alguém. Sendo que nenhuma delas equivale, de forma satisfatória, à noção de representação. A autora analisa as limitações de cada uma destas formas para elaborar sua concepção de representação, dentro do âmbito das concepções como *acting for*.

Na busca de uma definição mais exata de representação e a sua relação específica com a vida política, Pitkin aborda um complexo debate sobre a controvérsia mandato-independência. Em poucas palavras, a controvérsia centra-se na questão: “um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor para seus eleitores?” (PITKIN, 2006, p.30).

No caso dos favoráveis ao mandato imperativo, o representante seria mais um porta-voz, delegado do seu distrito, apenas reproduziria as demandas locais feitas por seu eleitorado. Do outro lado, um dos defensores mais famosos da independência dos representantes é Edmund Burke. Para ele, “o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, [...] o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade” (BURKE, 2012, p. 101). O representante eleito representa a nação, não apenas aqueles que o elegeram. Mesmo que considere a opinião do seu eleitorado, deve utilizar seu juízo para deliberar sobre o interesse comum da nação. Por isso, considera importante o representante possuir um caráter que revela confiança, isto é, devem-se selecionar os “melhores”, os que sejam mais sábios e virtuosos, independentes de como sejam

atividade de representar: ator; agente; delegado; procurador; emissário etc. Por fim, afirma que as analogias e expressões produzem grupos de termos relativos à ideia de representação, com significados similares: (a) aquelas que enfatizam o agir da representação (ator, agente); (b) aquelas que centram-se na ideia de cuidar do outro ou agir no interesse do outro (*trustee*, guardião, procurador); (c) aquelas que partem da ideia de substituição, agir no lugar de alguém (*deputy*, advogado); (d) aquelas que envolvem a ideia de “ser enviado de alguém” (mensageiro, embaixador); (e) aquelas que ligam representação a qualquer ação que uma pessoa faz por outras no cotidiano (relaciona-se à divisão do trabalho na sociedade e o papel de *experts*) (PITKIN, 1967, p.121).

¹⁰ Quando trabalha a Representação como *acting for*, Pitkin quer trabalhar o que acontece durante a representação, quer dizer, o conteúdo da ação em nome de alguém.

escolhidos. Em sua abordagem elitista de representação, a própria eleição é um mecanismo de distinção entre eleitores e eleitos.

Aqui, o conceito de interesse revela-se essencial para a teoria sobre representação e engrossa a discussão desta duradora controvérsia. A problemática sobre o conceito de interesse, segundo Pitkin, inicia-se na suposição de que normalmente o que um indivíduo deseja e o que é bom pra ele coincidem. Por isso, um representante ao fazer o que é melhor para seu eleitorado não entraria em contradição com seus desejos. Neste ponto, o conceito de interesse complexifica-se dentro da teoria da representação, pois ele forma uma ligação entre representar abstrações e representar pessoas (PITKIN, 1967, p.156).

Para Burke, representação política é representação de interesses (*unattachedinterests*). O autor traça uma diferenciação entre "interesses" e "opinião". Para ele, interesses não se remetem a algo pessoal e mutável, são "amplos, fixos e objetivos que, juntos, formam o bem-estar do todo. Esses interesses são em grande medida econômicos e são associados a localidades específicas cujos meios de vida eles caracterizam" (PITKIN, 2006, p. 33).

Segundo Pitkin, no caso dos liberais, representação política é representação de pessoas com interesses específicos (*attachedinterests*). Para além dos liberais, para os utilitaristas o conceito de interesse é subjetivo do indivíduo. Por isso, cada indivíduo é o melhor juiz do seu próprio interesse. Se à primeira vista parece tornar a representação inviável, os utilitaristas concluem que não, pois existe um interesse "comum", "universal", o bem de toda sociedade. Porém, "se o julgamento do interesse fosse verdadeiramente subjetivo e pessoal a cada indivíduo, uma representação significativa seria impossível"(PITKIN, 2006, p.40).

Por fim, Pitkin introduz sua noção de representação política, a qual é adotada para o presente trabalho. Rejeita concepções ortodoxas, procurando romper com a controvérsia sobre o mandato independente-imperativo. Propõe um modelo substantivo, o qual se encaixa na ideia de representação como *acting for*, de representação política:

Representação significa agir no interesse dos representados, em uma maneira responsiva a eles. O representante deve agir independentemente; sua ação deve envolver critérios e julgamento; ele deve ser quem age. O representado deve ser considerado capaz de ação e julgamento independente, não somente sendo cuidado. E, apesar do potencial conflito entre representante e representados sobre o que deve ser

feito, este conflito não deve ser habitual. O representante deve agir de forma a que não haja conflito com o representado sobre o que deve ser feito e, caso isso ocorra, deve buscar uma explicação para isso. Ele não deve estar persistentemente em desacordo com os desejos de seus representados, sem uma boa razão para o desacordo em termos do interesse desses últimos; sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão em acordo com seu interesse (Pitkin, 1967, p. 209-210, grifo nosso).¹¹

A representação política aqui “refere-se à substância *do que é feito*. [...] realizar a análise da substância da atividade de representação, indicando como essa atividade diferencia-se de outras situações em que uma pessoa age no lugar de outra pessoa” (LOUREIRO, 2009, p. 67).

1.1.2. Governo representativo, eleição e partidos

Outro autor importante dentro da teoria da representação é o francês Bernard Manin. Em sua obra “*The principles of representative government*” (1997), busca identificar e estudar os elementos constantes que formaram o governo representativo ao longo dos séculos e são perceptíveis até mesmo no que se convém contemporaneamente chamar de democracia representativa. Além disso, analisa e discute as eleições – segundo ele, instituição central do governo representativo –, os princípios que moldam as escolhas por políticas daqueles que governam e o conteúdo das decisões públicas e, por fim, analisa as formas diferentes assumidas pelo governo representativo desde sua invenção aos dias recentes.

Manin rastreia o que chama de “princípios do governo representativo”, isto é, não são abstrações, mas ideias que traduzem

¹¹Tradução do autor; no original: “representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgment, not merely being taken care of. And, despite the resulting potential conflict between representative and represented about what to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for. He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interests, without a good explanation of why their wishes are not in accord with their interest”.

práticas e arranjos institucionais concretos que foram criados num período histórico passado e que, desde então, são presentes simultaneamente em todos os governos descritos como representativos (MANIN, 1997). Afirma que quatro princípios fundamentais do governo representativo são, invariavelmente, encontrados em regimes representativos desde que esta forma de governo foi inventada há mais de dois séculos: 1) os representantes são selecionados pelos representados em eleições periódicas; 2) as decisões tomadas pelos representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos representados; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo; 4) as decisões políticas são tomadas após debate (Ibid., p.06).

Em primeiro lugar, afirma que os mecanismos institucionais do governo representativo permitem a existência de um grau de independência dos representantes em relação às preferências do eleitorado ao tomarem suas decisões. “Nenhum governo representativo estabelecido desde o final do séc. XVIII autorizou mandatos imperativo ou admitiu amarras jurídicas às instruções dadas pelo eleitorado. Tampouco, algum deles, efetivamente, aplicou revogabilidade de representantes permanentemente” (Ibid., p. 163)¹².

Manin vai afirmar que as promessas de campanha e os programas do partido podem guiar as decisões daqueles que governam, mas representantes possuem liberdade para decidir seguir ou não essas predileções. Entretanto, manter as promessas e seguir o programa do partido mostra-se interessante para o representante, pois o auxilia na busca pela reeleição ao cargo.

Sobre essa questão pode-se remeter às considerações de Anthony Downs (1957), na obra “Uma Teoria Econômica da Democracia”. Em sua tese, empenha-se em mostrar as regras de comportamento para o governo democrático e suas possíveis consequências, trabalhando a questão da política partidária dentro deste sistema. Para criar seu modelo, Downs elabora uma analogia entre a competição política e a competição entre empresas pelos consumidores dentro de um sistema de mercado. No caso da competição política, há competição entre partidos pelos votos dos eleitores.

¹²Tradução do autor; no original: “None of the representative governments established since the end of the eighteenth century has authorized imperative mandates or granted a legally binding status to the instructions given by the electorate. Neither has any of them durably applied permanent revocability of representatives”.

Para sua análise, assume que a ação política é uma ação racional, portanto, os agentes políticos se comportam racionalmente e agem buscando seu próprio interesse. Segundo Downs, o objetivo dos políticos (e dos partidos) é maximizar votos e manter-se no poder; ao passo que o objetivo do eleitor¹³ é maximizar os benefícios que pode obter da atividade dos representantes (em termos de políticas). Por isso, os partidos e os políticos – buscando seus próprios fins – formulam políticas que julgam trazer mais votos, garantindo sua permanência no poder¹⁴.

Retomando Manin (1997), outro princípio do governo representativo é a liberdade da opinião pública. Governos representativos, desde o séc. XVIII, caracterizam-se pela possibilidade de livre expressão de opiniões políticas dos representados sem controle do governo para além do momento de eleição. Esta liberdade exige dois elementos: acesso a informações políticas e que as decisões do governo seja feita pública. Segundo ele, “quanto mais as pessoas estão cientes da opinião uma das outras, maior o incentivo daqueles que governam a considerar essas opiniões na hora de decidir” (MANIN, 1997, p. 170)¹⁵.

Entre os princípios do governo representativo a questão das eleições periódicas, segundo Manin, é a mais importante:

[...] permite aos eleitores influenciar as decisões de seus representantes. [...] os representantes, sem dúvida possuem muitas razões para levar em consideração a opinião pública, mas a razão mais poderosa é que mudanças na opinião pública

¹³ Assume que o eleitor (*homo politicus*) corresponde ao “homem médio” do eleitorado, o “cidadão racional”, o que quer dizer que não considera a personalidade global de cada indivíduo para discutir seu comportamento racional. Ele é uma abstração da plenitude real da personalidade humana. Visando sempre a relação entre os ganhos a ser obtido e os custos (DOWNS, 1957, p. 29).

¹⁴Entretanto, estado democrático não é um mundo de equilíbrio geral, a incerteza impera tanto na política como na economia e todo esse processo apresenta um custo informacional (tanto para os partidos como para os eleitores – sendo, muitas vezes, mais custoso para este último). Isso traz algumas complicações nas relações entre eleitores, de um lado, e partidos e governos, de outro. Para o objetivo deste trabalho, o que importa nesta discussão é o debate sobre *accountability* e responsividade, feita mais adiante.

¹⁵Tradução do autor; do original: “the more the people are aware of each other’s opinions, the stronger the incentive for those who govern to take those opinions into account”.

podem predizer o resultado das próximas eleições (Ibid., p.175)¹⁶.

Isto quer dizer, representantes que são sujeitos à reeleição possuem um incentivo para antecipar o julgamento do eleitorado sobre políticas que pretendem propor e decisões que precisam tomar no presente. Esta antecipação por parte do governo parte da suposição do voto retrospectivo a ser feito pelo eleitor (Ibid., p.179).

Entretanto, a habilidade do eleitorado para formar avaliações e a capacidade efetiva do julgamento retrospectivo nem sempre é alcançada devido a algumas condições institucionais presentes nos governos representativos existentes. Primeiro, nem sempre o eleitor consegue claramente apontar a responsabilidade das decisões e políticas adotadas, comprometendo o julgamento retrospectivo (como, por exemplo, em governos de coalisão). Também, os eleitores deveriam ser capazes de tirar do cargo aqueles que consideram responsáveis por alguma política que eles desaprovam como forma de sanção retrospectiva. Outro ponto que atrapalha sanções retrospectivas é se um representante tem acesso a meios que não estão disponíveis a seus oponentes, tornando estruturalmente mais complicado para os eleitores não o reeleger. Apesar disso, Manin acredita que a própria estrutura institucional do sistema e o desejo dos representantes de permanecer no poder faz do voto retrospectivo a melhor maneira de o eleitor influenciar decisões do governo (Ibid., p.181).

O quarto princípio do governo representativo, para Manin, é que nenhuma proposta pode tornar-se decisão sem que seja obtida a aprovação da maioria após ter sido sujeita a julgamento através de discussão. Desta forma, é esse consentimento e não o debate em si que formula as decisões e políticas a serem adotadas. O objetivo aqui é produzir anuência sem que uma vontade individual subjogue a vontade da maioria (Ibid., p. 190-192).

Ao tratar das “metamorfoses do governo representativo”, alega que, a partir dos anos 1960, houve um desenraizamento dos partidos, que não possuem mais programas centrados na defesa de interesses de determinados grupos. Anteriormente, havia uma maior clivagem social, ou seja, antes as diferenças entre os partidos eram mais estruturais e estavam associadas a divisões na população.

¹⁶Tradução do autor; do original: “[...] allows voters to influence the decisions of their representatives [...] representatives no doubt have many reasons for doing so [take account of public opinion], but the most powerful is that shifts in public opinion may prefigure the results of the forthcoming election”.

Aborda essa questão, pois vê que o abismo entre governo e sociedade, representantes e representados parece estar aumentando, outra vez. No decorrer do processo histórico, mostra que desde o século XIX, algumas fortes transformações ocorreram em relação ao governo representativo, entre elas, cabe ressaltar, sobretudo, a ampliação do direito de voto (sufrágio universal) e, paralelamente, o surgimento (e avanço) dos partidos de massa com um programa e ideologia definidos. Em seu estudo, propõe três tipos-ideais de manifestações do governo representativo: o "parlamentar"; a "democracia de partido"; a "democracia do público". Ao final, alega que o que acontece na atualidade é um rearranjo dos elementos que sempre estiveram presentes no governo representativo desde o final do século XVIII. Para Manin (1995, p. 33), estaria ocorrendo um questionamento do papel do sistema partidário, passando de sistema de democracia de partido para democracia de público.

Manin acredita que a solução do quebra-cabeças do governo representativo está no fato dele ser um sistema equilibrado, apesar de sua natureza dual (democrática e aristocrática). Os princípios do governo representativo apresentam partes democráticas e não democráticas. Primeiramente, o fato de não haver mandatos imperativos e de *recall*¹⁷ confere aos representantes, em certa medida, independência em relação aos eleitores (isto confere um ponto de diferenciação entre representantes e representados de caráter aristocrático do governo representativo). Em contraponto, a liberdade de opinião pública inviabiliza os representantes a tornarem-se os únicos atores na cena política, pois relembra os representantes da presença daqueles a quem representam e obstrui uma substituição completa dos representados pelos eleitos. Além disso, os representantes não são obrigados a cumprir promessas feitas aos eleitores. Entretanto, como são submetidos à reeleição estão conscientes que deverão prestar contas de suas ações e enfrentar o veredito popular com base em suas ações passadas. Os eleitores decidem com base no que querem para o futuro, mas revisando o passado (Ibid., p. 236-238).

Assim, aponta que os sistemas representativos e democráticos, além de originarem-se em locais e épocas diferentes, partem de princípios opostos devido ao método de escolha dos governantes. Na democracia direta (ateniense) a maneira de escolha dos representantes era através do sorteio, o que insere um caráter igualitário na disputa a todos que aspiram por um cargo público; as eleições constituem, portanto, um método singular do governo representativo: "simultaneamente e

¹⁷ Isto é, uma renúncia forçada do cargo.

indissolúvelmente igualitário e desigual, aristocrático e democrático” (Ibid., p. 149)¹⁸. Ou seja, este procedimento de escolha articula o “princípio de distinção” que instituiu um caráter aristocrático e não democrático ao governo representativo. Porém, a eleição, com o sufrágio universal e sem exigências de qualificações para os representantes, mostra sua face democrática, pois todos os cidadãos possuem o poder igual para designar e destituir os seus governantes, “eleições inevitavelmente selecionam elites, mas cabe aos cidadãos comuns definir o que constitui uma elite e quem pertence a ela” (Ibid., p.238)¹⁹.

1.1.3. Representação Política, *Accountability* e Responsividade

Conforme Manin, Przeworski, Stokes (1999), ainda que a democracia não seja capaz de assegurar a representação, é possível declarar que tende mais à representação do que outros regimes. Os autores partem de uma concepção de representação inspirada em Pitkin (1967), representar é “agir no melhor interesse do público” (MANIN ET AL, 1999, p.02)²⁰. Mesmo parecendo uma definição ampla dentro do debate acalorado sobre o significado de representação, acreditam que este é o âmago da questão. Afinal, “para além da noção que representar implica agir no interesse do representado, parece não haver muito mais que os teóricos concordam” (Ibid., p.02)²¹.

Como dito anteriormente, os arranjos formais que iniciam, possibilitam e concluem a atividade de representar mostram-se estáveis nos últimos dois séculos; o básico permanece o mesmo: (1) os governantes são selecionados através de eleições; (2 e 3) mesmo sendo livres para discutir, criticar e fazer exigências a qualquer momento, os cidadãos não podem dar instruções legalmente constritas ao governo; e (e 4) governantes são submetidos a eleições periódicas. Com exceção do sistema eleitoral, esses arranjos institucionais, na verdade, não foram questionados desde o final do século XVIII (Ibid., p.03).

Por isso, a maior suposição que liga democracia e representação, nas democracias representativas atuais, é que os governos são

¹⁸Tradução do autor; no original: “simultaneously and indissolubly egalitarian and inegalitarian, aristocratic and democratic”.

¹⁹Tradução do autor; no original: “Election inevitably selects elites, but it is for ordinary citizens to define what constitutes an elite and who belongs to it”.

²⁰Tradução do autor; do original: “[...] acting in the best interest of the public”.

²¹Tradução do autor; do original: “Beyond the notion that representing implies acting in the interest of the represented, there seems to be little else on which theorists agree”.

representativos pois são eleitos: “se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população” (MANIN ET AL.,2006, p.105). Porém, existe o questionamento sobre a questão de representação justamente porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios. Ademais, estão cientes de fatos e tomam decisões em relação às quais nem sempre é possível ao cidadão tomar conhecimento ou monitorar sem custos informacionais severos.

Os autores sugerem que haveria quatro razões gerais pelas quais governos poderiam ser levados a representar o interesse do povo:

1. Somente pessoas zelosas pelo bem-público se oferecem para o serviço público, e continuam incorruptíveis enquanto mantêm-se no cargo.
2. Mesmo que indivíduos que se candidatam para o serviço público diferenciam-se em interesses, motivações e competência, cidadãos usam o voto efetivamente para selecionar candidatos que tenham interesses idênticos dos seus ou candidatos que são e mantêm-se devotos ao serviço público durante a permanência no cargo.
3. Ainda que aquele no poder deseje seguir interesses e valores diferentes e custosos para o povo, os cidadãos usam seu voto de forma efetiva para ameaçar com a perda do cargo aqueles que se desvirtuam.
4. Poderes separados do governo inspecionam e equilibram-se uns aos outros de tal forma que, juntos, acabam agindo no melhor interesse do povo (MANIN ET AL, 1999, p.03-04)²².

²² Tradução do autor; do original: “1. Only those persons who are public-spirited offer themselves for public service, and they remain uncorrupted by power while in office.

2. While individuals who offer themselves for public service differ in their interests, motivation, and competence, citizens use their vote effectively to select either those candidates whose interests are identical to those of the voters or those who are and remain devoted to the public service while holding office.

3. while anyone who holds office may want to pursue some interests or values different from and costly to the people, citizens use their vote effectively to threaten those who would stray from the path of virtue with being thrown out of office.

Entretanto, permanece a questão se o fato dos representantes serem eleitos é suficiente para garantir que o governo aja de forma representativa. As eleições propõem-se, a partir do ponto de vista de representação por mandato, selecionar boas políticas ou políticos que vão implementar boas políticas. Durante as campanhas, os partidos e candidatos mostram suas propostas políticas e os eleitores escolhem as propostas que acreditam ser melhores e quem deve colocá-las em prática; a realização efetiva fica a cargo do governo. O programa ou plataforma vencedora corresponde ao “mandato” que direciona os governos. Em outro ponto de vista, da representação por prestação de contas (*accountability*), as eleições têm o papel de responsabilizar o governo pelos resultados de suas ações prévias. Tementes pela avaliação dos cidadãos nas próximas eleições, os governantes antecipam o julgamento deles, o que induz à escolha de políticas (MANIN ET AL., 2006, p. 105-106).

Para os autores, ambos os pontos de vista são problemáticos, pois percebem que os eleitores não avaliam se seu voto deve ser utilizado para escolher o melhor governo ou para dar incentivos direcionados para o governo. Aparentemente, utilizam o mesmo instrumento para atingir os dois objetivos: “escolher as melhores políticas e os melhores políticos, e induzir os últimos a comportar-se bem enquanto estiverem no cargo” (Ibid., p.126).

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 manifestas). 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

4. Separate powers of government check and balance each other in such a way that, together, they end up acting in people’s best interest”.

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 ET AL., 1999 *apud* CARREIRAO, 2015, p. 398).

Desta forma, sustentam que um governo é “responsivo”²³ se adota políticas que são sinalizadas como preferidas pelos cidadãos. Há diversas formas dos cidadãos transmitirem estes sinais: pesquisas de opinião; diferentes expressões de ação política direta (manifestações, campanhas etc.) e, durante as eleições, votar em determinadas plataformas. Ao passo que, um governo é *accountable* se os cidadãos conseguem discernir um governo representativo de um não-representativo e podem sancionar de acordo, mantendo no poder aqueles candidatos que têm boa avaliação e destituindo aqueles que não passam pelo crivo.

Justamente essas particularidades realçam o duplo papel das eleições para motivar a representação, “um governo pode agir de forma representativa porque é responsivo ou *accountable*” (Ibid., p.10)²⁴. Porém, sequer um governo responsivo ou um *accountable* é necessariamente representativo. Devido à assimetria informacional entre representantes e representados, o governo pode ser representativo sem que seja responsivo às preferências manifestas pelo público ou, de forma inversa, pode não ser representativo ainda que siga estas preferências sinalizadas. Por isso, as plataformas de campanhas vencedoras (isto é, os mandatos) funcionam mais como sinais das preferências dos eleitores do que “instruções” restritivas; se os eleitores partem de pressupostos errados, sem conhecimento do quadro geral da situação, o governo pode

²³ Os autores afirmam haver um uso fluido da linguagem, na literatura, para designar a terminologia se um governo é representativo ou não: “Dahl refere-se à ‘responsividade’, Riker a ‘responsabilidade’, Schmitter e Karl a ‘*accountability*’, enquanto Pitkin fala em ‘representação’”(MANIN ET AL., 1999, p. 08) (Tradução do autor; do original: “Dahl refersto ‘responsiveness’, Rikerto ‘responsibility’, Schmitterand Karl to ‘accountability’, while Pitkin speaksof ‘representation’”).

²⁴Tradução do autor; do original: “A government may act in a representative fashion because it is responsive or because it is accountable”.

se dar ao luxo de ignorá-las em boa-fé, buscando o *interesse* do público, sem que isto seja considerado não-representativo (Ibid., p.10-11).

Assim, ainda que o fenômeno da representação possibilite análise a partir de diversos aspectos e concepções, a concepção de representação política de Pitkin (1967) e a de Manin et al. (1999) mais se associam ao tipo de estudo empírico realizado aqui.

1.1.4. Outras abordagens da teoria de Representação

A autora italiana Nádía Urbinati (2006) traz uma série de problematizações acerca da relação entre democracia, representação política, participação política e eleições. Afirma que muitos defendem que a democracia direta sempre foi o ideal de democracia e a representação aparecia somente como alternativa, porém, em consequência da modernidade e da escala populacional, a democracia direta não seria algo atingível de fato. Por isso, a moderna maneira de participação política, soberania popular e juízo político dos cidadãos relaciona-se com democratização da representação.

Para Urbinati (2006), representação política constitui um processo que envolve atrito entre instituições estatais e práticas sociais e, devido a isso, “democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar” (URBINATI, 2006, p.192).

Defende a democracia representativa, mas de uma perspectiva deliberativista, com a sociedade civil influenciando o processo decisório. Argumenta que o sistema de partidos é fundamental por oferecer grandes pacotes de políticas através de suas ideologias, de onde se poderia tirar o melhor proveito possível para a coletividade quando se discutem os argumentos e se faz uma composição.

Complementarmente, o processo eleitoral tem papel importante na democracia representativa, pois opera como mediador e não, como muitos argumentam, como alternativa para deliberação e participação. “As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo” (URBINATI, 2006, P. 193).

Em sua proposta de conceitualização de representação, utiliza a noção de *advocacy*, composta por dois fatores: de um lado, é uma relação apaixonada com a causa dos representados, de outro, há uma relativa autonomia do representante na deliberação e decisão conforme seu juízo. Para Urbinati (2010), representação como *advocacy* mostra-se pertinente

somente quando contextualizada no modelo que chama de “agonístico”. Isto é, em sua concepção os representantes possuem compromisso com as causas dos representados, mas não devem estar presos a ela como um delegado que só vai exprimir o que já fora decidido anteriormente. Os representantes devem ter liberdade de ouvir e deliberar conforme considerem razoável e decidir conforme seu juízo, considerando os interesses dos representados.

Outras teorias contemporâneas sobre representação política retomam a perspectiva da necessidade de uma possível correspondência de características ou de vínculo entre representantes e representados, isto é, que certas características do conjunto de representantes corresponda às do eleitorado²⁵.

Estas teorias partem da hipótese de que esse tipo de representação aumentaria uma possível representatividade, são mais conhecidas como “representação por espelho”. Essa abordagem tem sido formulada por autoras como Anne Phillips (2001) e Iris Marion Young (2006), que trazem para o debate questões que vão ao encontro das preocupações quanto à exclusão política.

Phillips faz uma distinção entre “política de ideias” e “política de presença”. Para a primeira, representação como uma questão de ideias, “considera a representação tanto mais adequada quanto melhor reflete as opiniões, preferências ou crenças dos votantes” (PHILLIPS, 2001, p. 268). Ao passo que, “política de presença” baseia-se em identidade e experiência mais do que ideias, denota que os mecanismos clássicos de *accountability* não são suficientes no caso de grupos minoritários, estes precisam estar fisicamente representados para que seus interesses entrem em pauta. Por isso, para ela, a “política de ideias” não é adequada para refletir sobre os problemas da exclusão política.

No mesmo debate insere-se Young, em sua defesa da representação especial de grupos marginalizados, Young afirma que, “a desigualdade socioeconômica estrutural com frequência produz desigualdade política e exclusão relativa das discussões políticas influentes” (YOUNG, 2006, p. 169). A autora abandona a suposição que o representante seja um substituto daqueles que representa ou deve, tão somente, cumprir a vontade homogênea de seu eleitorado. Representação além de necessário é desejável, pois “a democracia também pode ser fortalecida mediante a pluralização dos modos e espaços de representação” (YOUNG, 2006, p. 157). Sendo assim, existem aspectos

²⁵ Aproximando-se da noção apontada por Pitkin (1967) como “*standing for*”: representação descritiva e representação simbólica.

dos indivíduos que podem ser representados no processo político, nesse sentido, distingue “interesse”, “opinião” e “perspectivas”.

Segundo Young, interesse relaciona-se aos meios - ou seja, recursos - para alcançar os fins que se almejam, relacionam-se com o processo de livre associação para reivindicação política de pessoas que possuam interesses similares. Já as opiniões estão ligadas aos princípios, valores e prioridade acolhidos por uma pessoa para fundamentar e condicionar seu juízo (relaciona-se à uma "política das ideias"). Elas podem estabelecer os critérios políticos relevantes, no entanto, são contestáveis. Remetem, sobretudo, a liberdade de expressão e questionamento de outras opiniões que deve apresentar-se com ampla representação nas discussões que derivam as decisões políticas, partidos políticos são comumente veículos de representação de opiniões (YOUNG, 2006). Por fim, as perspectivas não abarcam um determinado conteúdo específico e limitado, diferentemente do interesse e da opinião, "consiste num conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões" (YOUNG, 2006, p. 163). Assim, olhar sem determinar o que se vê é um ponto de partida, pois enfatiza a colocação de problemas e iniciação de debates e não seu término.

Dentre os apontamentos de Young sobre representação, a representação de opiniões é aquela que mais se aproxima com a ideia de representação pressuposta nas análises sobre congruência política. Isto é, o que é relevante para este tipo de abordagem é se as opiniões (manifestas) de representantes e representados se assemelham, ou ainda, se as ações dos representantes vão de encontro com as opiniões ou preferências (manifestas) dos representados.

1.2. REPRESENTAÇÃO COMO CONGRUÊNCIA E OS ESTUDOS DE CONGRUÊNCIA POLÍTICA

Estudos empíricos sobre representação política aplicados em órgãos e instituições centrais da democracia representativa (partidos, governo, legislativo) são chamados comumente pela literatura internacional de estudos de “congruência política”²⁶. Neste contexto, o

²⁶ Conforme apontado por Carreirão (2013, p. 02), existe diversas nomenclaturas para este tipo de estudos (estudos de “correspondência”; “policyrepresentation”; “policyresponsiveness”; “ideologicalcongruence”; “policycongruence”; entre outros), porém a expressão “policycongruence” ou “congruência política” é mais usual na literatura da área, por isso, optou-se por utilizar o termo “congruência” ou “congruência política” ao se referir à este tipo de pesquisas.

conceito de representação aproxima-se da noção de responsividade que, conseqüentemente, é associada com congruência política. Usualmente, pressupõe-se uma relação de causalidade: “a congruência existe *porque* os representantes são responsivos, ou seja, seguem as preferências dos cidadãos” (CARREIRO, 2015, p.398). Como será visto, nem sempre ocorre essa relação de causalidade.

Com a escolha de considerar a concepção de *preferências, desejos* ou *opiniões* (manifestas) dos eleitores ao invés dos *interesses*, procura-se evitar as discussões sobre quais são os “reais” interesses dos eleitores e quem é o melhor juiz para julgar esses interesses (Pitkin, 1967; Manin et al., 1999). Com isso, abre-se caminho para “uma investigação mais direta sobre a correspondência entre opinião pública e as opiniões dos representantes (ou as políticas que estes aprovam)” (Ibid., 398-399).

Uma expressiva literatura dos estudos de congruência política foi produzida nos últimos 50 anos, nos Estados Unidos e na Europa, sendo que ainda é pouco difundido este tipo de pesquisa empírica na ciência política brasileira. Uma breve contextualização e discussão da literatura e da metodologia é necessária para compreender a diversidade de abordagens de pesquisa empíricas deste campo²⁷.

Carreirão (2013; 2014; 2015), em sua revisão da literatura sobre pesquisas de congruência, afirma que a pesquisa de Miller e Stokes (1963) vai sedimentar e influenciar o desenvolvimento deste tipo de estudo. Naquele, os pesquisadores analisaram a congruência entre os representantes (individualmente) e seu eleitorado (distrito eleitoral). Entretanto, Weissberg (1978) critica o estudo de Miller e Stokes, pois parte de um modelo de representação “diádico” (ou seja, refere-se a um legislador e seu eleitorado). Segundo a abordagem de Weissberg, o foco principal deve ser o Congresso, enquanto instituição que representa o coletivo do povo americano. Por isso, propõe o modelo de representação “coletiva”, a partir do conceito de Pitkin de representação. O importante, portanto, é verificar se o que o Congresso aprova está em acordo é com a opinião majoritária do eleitorado.

Após a inserção do modelo de representação coletiva novas pesquisas surgiram; alguns, como Page e Shapiro (1983) e Monroe (1998), focaram a análise da congruência entre mudanças nas preferências políticas dos eleitores (no conjunto do país) e mudanças nas políticas efetivamente aprovadas e implementadas. Outros, pesquisavam as ações

²⁷ Cabe salientar que a breve incursão empreendida nesta seção sobre os estudos de congruência política está pautada, em grande medida, na revisão da literatura feita por Carreirão (2013; 2014; 2015).

dos partidos políticos, principalmente nos estudos europeus, através de um modelo de *responsabilização partidária*²⁸(Pierce, 1999; Melo, 2007; Dalton, 2008). Posteriormente, surgem estudos comparativos de congruência política, isto é, estudos que consideram diversos países. A expansão deste tipo de estudos foi consequência da crescente disponibilidade de bancos de dados por todo mundo, desde dos anos 50: Manifesto GroupResearch (MGR)/ Comparative Manifesto Program (CMP); ComparativeStudiesofElectoral Systems (CSES); World Values Survey (WVS); Eurobarômetro; Latinobarômetro; Barômetro das Américas/ The Latin American PublicOpinion Project (LAPOP); etc.

1.2.1. Debate metodológico nos estudos de Congruência política

Com evolução dos estudos de congruência política, em consequência da diversidade de abordagens, nasceu, também, um encorpado debate metodológico. Existem várias diferenças metodológicas centrais dentro das diversas abordagens desta área. As escolhas metodológicas adotadas pelos pesquisadores em cada abordagem influenciam diretamente nas limitações e potencialidades das análises.

Entre as distinções metodológicas encontradas, pode-se citar a escolha pela unidade de análise a ser usada: os representantes individualmente, os partidos político, o Congresso como um todo, o Executivo, e até mesmo, em alguns estudos, o Judiciário e comparada com as preferências dos eleitores (seja numa escala esquerda-direta ou sobre temas referentes a escolhas políticas). Também, o recorte espaço-temporal varia entre as pesquisas: alguns analisam um país, outros fazer estudos comparando diversos países; temporalmente, as abordagens podem ser “estáticas” – isto é, a coleta dos dados a serem analisados referem-se a um específico momento no tempo –, ou “dinâmica” – ou seja, um coleta sucessiva feita a partir de uma série histórica (CARREIRÃO, 2013).

De forma geral, classifica-se em dois grupos mais amplos os tipos de estudos que comparam as preferências dos eleitores com: (1) as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos votados

²⁸ Dentro deste modelo, preocupa-se examinar em que medida os partidos políticos (não os legisladores individualmente, ou o Congresso como um todo) representam os eleitores (sejam eles eleitores daquele partido ou o eleitor mediano). Parte-se do pressuposto que a escolha de partidos, mais do que representantes, é a melhor forma dos eleitores controlar as ações dos legisladores e os assuntos do governo (Pierce, 1999; Melo, 2007; Wlezin e Soroka, 2007; Dalton, 2008).

pelos eleitores ou (2) os votos dos parlamentares (dentro do processo decisório legislativo) ou com as políticas públicas realmente aprovadas pelo Legislativo e implementada pelo Executivo (CARREIRO, 2015, p.401). Ademais, outra questão metodológica diz respeito às fontes e os tipos de informação utilizados para medir as preferências (dos representantes e representados).

No primeiro tipo de estudo, não parte da hipótese presente em boa parte dessa literatura que pressupõe como “boa representação” a capacidade do sistema político de responder aos cidadãos aprovando políticas públicas compatíveis com as preferências deles, o que ela procura é atestar “em que medida os representantes compartilham das mesmas preferências políticas dos cidadãos (ou em que medida os manifestos dos partidos estão de acordo com essas preferências” (CARREIRO, 2015, p. 402). Entretanto, isto não desclassifica os esforços empíricos destes estudos, trata de um elemento relevante para compreender as diferentes etapas da “cadeia de responsividade” dos políticos eleitos em relação aos eleitores (Ibid., p. 402). Dentro deste modelo de análise, podemos citar os trabalhos de Huber e Powell (1994), Holmberg (1999), Pierce (1999), Powell (2000), McDonald, Mendes e Budge (2004), Luna e Zechmeister (2005), Dalton (2008), Otero-Felipe e Rodriguez-Zepeda (2010), Golder e Stramski (2010), Andeweg (2011), Holmberg (2011), Dalton, Farrell e McAllister (2011), Rohrschneider e Whitefield (2012) e Budge et al. (2012).

As fontes e tipo de informações consideradas para comparar preferências (dos eleitores e dos representantes) entre si são variadas. Para coletar as estimativas das preferências dos cidadãos, em geral, utilizam-se os dados de *surveys*²⁹, geralmente numa escala esquerda-direta ou

²⁹ Mesmo que exista um questionamento crítico sobre o uso dos *surveys* como ferramenta adequada para estudar a opinião pública (como por exemplo, análises elaboradas por Bourdieu (1982), Champagne (1998), entre outros), no tipo de estudo aqui proposto, parte-se do entendimento comum dentro dos estudos de congruência política “mesmo assumindo que as pesquisas criam a opinião pública ao invés de mensura-la, não deixa de ser possível que as políticas públicas e resultados políticos ainda são moldados pela percepção dos legisladores da opinião pública baseada nestas pesquisas. Caso a mídia divulgue extensivamente os dados das pesquisas, mostrando que o público apoia ou não uma iniciativa política específica, por exemplo, dificilmente vai importar o quão pouco as pesquisas obtêm a dinâmica das atitudes dos cidadãos (tradução do autor; do original se os resultados são levados a sério pelas elites políticas” (MANZA; COOK, 2002, p. 651) (tradução do autor; do original: “Even assuming, *arguendo*, that polls create rather than measure public opinion, it

posições e relação a determinadas questões específicas (*issues*). Também, em alguns casos, as preferências dos eleitores não são obtidas diretamente, elas são estimadas por sua preferência partidária ou pelo voto. Do lado das preferências dos representantes, as principais formas de medição são: os conteúdos dos manifestos (ou plataformas) dos partidos do qual compõem; a partir de *surveys* com *experts*, procurando estabelecer a posição política dos partidos ou da percepção dos eleitores sobre a posição dos partidos³⁰; ou ainda, a partir de questionando os parlamentares – normalmente através de *surveys* – sobre suas posições dentro da escala esquerda-direita ou em relação a *issues* (CARREIRO, 2014, p.09).

Segundo Carreirão (2015), não há consenso entre os estudos sobre as conclusões:

De um lado, alguns estudos [...] apontam para um grau baixo de congruência. Mas o quadro geral que daí resulta [...] 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 (Ibid., p.406).

is nonethelless possible that the policy and political outcomes are still shaped by policymakers' perceptions of public opinion based on those very polls. If the media report extensively on poll data showing that the public supports or opposes a particular policy initiative, for example, it will hardly matter how poorly the poll captures the dynamics of citizens' attitudes if the results are taken seriously by political elites").

³⁰ Neste caso, os *surveys* solicitam aos eleitores se autoposicionarem e posicionarem os diferentes partidos na escala esquerda-direita.

No segundo tipo de estudo³¹, entende-se que as preferências políticas dos representantes não equivalem diretamente aos resultados políticos (*policyoutcome*) de suas ações. Em nível sistêmico, é mais relevante avaliar os resultados políticos agregados, isto é, as políticas públicas aprovadas pelos representantes (Ibid., p. 410-411). Entre os principais pesquisas desse tipo estão: Miller e Stokes (1963), Monroe (1979;1998), Page e Shapiro (1983), Bartels (1991), Stimson, MacKuen e Erikson (1995; 2002), Soroka e Wlezien (2010), Ansolabehere e Jones (2010), Budge et al. (2012).

No que tange as fontes e tipos de informações, para coletar as estimativas das preferências dos eleitores também utilizam-se os dados de *surveys* de opinião pública, normalmente, as pesquisas utilizam a opinião dos eleitores sobre temas (*issues*) ou políticas públicas específicas³² para comparar com as políticas públicas efetivamente aprovadas pelo processo de deliberação legislativa ou implementadas pelo Executivo.

Mais uma vez, as considerações variam entre as análises. Contudo, geralmente o balanço é positivo no sentido de congruência, principalmente nas abordagens dinâmicas, como no caso anterior. O diagnóstico, em grande parte, “é positivo quanto a 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 dos cidadãos, ao longo do tempo” (Ibid., p. 416).

1.2.2. Limitações e potencialidades dos estudos de congruência política.

Apesar da tradição internacional, os estudos de congruência são interpelados por diversas críticas. Entre elas, está o próprio conceito de representação pressuposto por estes estudos; as críticas afirmam que os estudos de congruência possuem uma “concepção estreita de representação, deixando de fora outras possibilidades de análise que as diferentes abordagens teóricas sobre a representação política sugerem” (CARREIRÃO, 2013, p. 21). De fato, para Carreirão, estes estudos não consideram concepções “descritivas” de representação, ou por exemplo,

³¹ A proposta desta pesquisa se encaixa neste tipo de estudo empírico de congruência político, principalmente sob influência metodológica dos trabalhos de Page e Shapiro (1983) e Monroe (1998).

³² Algumas metodologias diferem: *domesticpolicymood*(STIMSON, 1991). Também, alguns estudos usam o autoposicionamento esquerda-direita dos eleitores para comparar com os resultados políticos.

os tipos de relação entre representantes e representados que dizem respeito a algum tipo de ganho material. Também, por focarem em analisar a representação em instituições centrais da democracia representativa, escapa o estudo analítico de outras formas de representação para além destas instituições e órgãos centrais, o que alguns autores denominam como “pluralização da representação” (GURZA LAVALLE e IZUNZA VERA, 2011).

Também, outras críticas a este tipo de estudos dizem respeito à responsividade dos representantes às preferências dos eleitores. Elas alegam que a responsividade não significa, de fato, a garantia de uma “boa” democracia ou que o resultado das políticas aprovadas sejam as “corretas”. Isto se relaciona ao fato de que a legitimidade pautada somente na responsividade não quer dizer, necessariamente, a satisfação dos cidadãos ou uma democracia de qualidade de fato.

Segundo Carreirão, ainda que algumas das críticas sobre os limites dos estudos de congruência política sejam pertinentes, de modo geral, estes estudos, se combinados com estudos e reflexões que levem em consideração algumas das preocupações mencionadas acima, podem contribuir “para uma compreensão mais ampla do processo de representação política no âmbito das instituições mais ‘tradicionais’ das democracias representativas” (CARREIRÃO, 2013, p. 25), já que verificar se as decisões tomadas pelos representantes estão em acordo com as opiniões dos representantes parece ser um elemento importante para entender aquele processo.

1.3. OPINIÃO PÚBLICA E OS ESTUDOS DE CONGRUÊNCIA POLÍTICA

Como salientado anteriormente, a responsividade das instituições políticas às preferências dos cidadãos é central para as democracias representativas contemporâneas. Inicialmente, em meados dos anos de 1930, nos Estados Unidos, a literatura política, em geral, acreditava no crescente potencial de influência da opinião pública nas mudanças políticas. Entretanto, atualmente, pesquisas empíricas e debates teóricos mostram que o impacto da opinião pública no surgimento e mudanças das políticas públicas ficou cada vez mais complexo em relação a responsividade, produzindo três visões entre a ligação da opinião pública e políticas públicas: (a) descreve os efeitos da opinião pública sobre as políticas públicas como sendo significativos e duradouros, (b) descreve os efeitos da opinião pública sobre as políticas públicas como pequenos, insignificantes ou decadente; e, (c) enfatiza a variação histórica e institucional na responsividade (MANZA; COOK, 2002a, p.17).

Ademais, como grande parte da literatura dessa área e para a finalidade deste estudo, será seguida a perspectiva de opinião pública apontada em Carreirão (2013, p. 4)³³:

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 p/ex., em Stimson et al. (1995: 543): ‘opinião pública é a preferência global a respeito de políticas públicas no eleitorado americano’.

Manza e Cook (2002b) estudam a relação entre opinião pública e políticas públicas no contexto dos Estados Unidos nos últimos 50 anos. Afirmam que o estado confuso em que se encontra o debate do link entre opinião pública-política pública reflete uma diversidade metodologias adotadas pelos pesquisados, mas também pelas mudanças políticas e sociais das últimas décadas nos Estados Unidos. As mudanças institucionais e organizacionais, simultaneamente, aumentaram a mensuração e relatório das atitudes do público e forneceram as elites

³³ Sabe-se que o debate sobre a noção de opinião pública (como por exemplo o debate presente em Bourdieu (1982), Champagne (1998), entre outros) e sobre o processo de formação da opinião pública é extenso e controverso, todavia, a escolha de optar pela concepção de opinião pública visa se distanciar deste debate sem ignorar a sua importância e existência. Concorde-se com Manza e Brooks (2012), “primeiramente, a pesquisa cuidadosa sobre uma ampla gama de temas políticos tenderão a achar que a opinião pública, seja mensurada através de *surveys* e pesquisas de opinião ou não, é, usualmente, um importante fator motivacional da ação política, traduzindo os efeitos de outros fatores, ou moldando resultados políticos realmente. [...] Segundo, incluir a opinião pública nos nossos modelos e teorias de transformação política não significa alijar outros fatores ou abandonar os *insights* de teorias existente” (MANZA; BROOKS, 2012, p. 106). Tradução do autor; do original: “First, careful research on a wide range of political topics will tend to find that public opinion, whether measured through surveys and polls or not, is often an important factor motivating political action, translating the effects of other factors, or shaping political outcomes themselves. [...] Second, including public opinion in our models and theories of political change does not mean jettisoning other factors or abandoning the insights of existing theories”.

políticas novas maneiras de (tentar) moldar ou dirigir essas atitudes e as suas próprias escolhas políticas (Ibid., p. 631).

Os autores propõem o crescimento, na literatura, de uma visão contingente (*contingent*) do impacto da opinião pública nas políticas. A perspectiva contingente é que a variação na responsividade é tratada como um resultado a ser explicado, ao contrário de ser considerado um desvio de uma tendência mais importante (em direção ou não de maior responsividade).

Além disso, acreditam que há fortes razões institucionais, históricas e conjunturais que justificam a variação na responsividade: primeiramente, dependendo da arena política existe diferentes variações da responsividade³⁴, quer dizer, “onde a política pública é feita importa” (MANZA; COOK, 2002a, p.28)³⁵. Outro motivo para a flutuação é a saliência, coerência, estrutura e intensidade das atitudes dos cidadão sobre algum tema político específico (*policyissue*), “alguns temas são, simplesmente, mais opacos para o público que outros, e isto têm consequências importantes” (MANZA; COOK, 2002b, p. 652)³⁶. O pressuposto é que a publicidade da saliência de um tema é relevante, pois quanto mais saliente maior é o custo, para os políticos, ignorarem a preferência da opinião pública. Também, deve-se considerar o custo fiscal, em determinados temas, da responsividade. Ainda, não se pode desconsiderar que o campo político e a estrutura a partir da qual são tomadas as decisões políticas é composta por diferentes grupos de interesses (movimentos sociais organizados, indústrias, etc.), isto pode vir a nublar a responsividade. Por fim, necessita-se levar em consideração que políticas públicas de longa data e extremamente enraizadas são mais difíceis (e custosas) de alterar, nestes casos, a responsividade, provavelmente, será baixa (Ibid., 652-653).

Referente ao debate da opinião pública, no Brasil, o estudo de Cervi (2006) é uma das poucas referências mais gerais sobre o tema da opinião pública que se aproximam da proposta de estudo feita aqui. O próprio autor aponta a inexistência da opinião pública enquanto objeto de

³⁴ Legisladores são submetidos a eleições periódicas e podem vir a enfrentar represália e perder o posto. Outros cargos, como juízes, burocratas e servidores público permanentes não temem retaliação. Estas diferenças podem vir a influenciar nas escolhas feitas pelos representantes (*policymakers*).

³⁵Tradução do autor; do original: “where policy gets made matters”.

³⁶Tradução do autor; do original: “some type of issues are simply more opaque to the public than others, wht important consequences”.

estudo em si dentro da ciência política brasileira, o que acaba por limitar a discussão sobre o tema na literatura brasileira³⁷.

Cervi (2006, p.19, *apud* BOBBIO, 1998) delimita conceitualmente opinião pública como “uma opinião sobre assuntos que dizem respeito à nação ou a outro agregado social, expressa de maneira livre por homens que estão fora do governo, mas que reclamam o direito de que suas opiniões possam influenciar ou determinar ações governamentais”.

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ESTUDOS DE CONGRUÊNCIA POLÍTICA

Para aprofundar a análise proposta sobre a congruência entre a opinião pública sobre políticas públicas e as políticas públicas aprovadas no Legislativo, é necessário um debate sobre política pública e qual conceito de opinião pública é utilizado na pesquisa.

A determinação do que se entende por políticas públicas presente na pesquisa refere-se a “iniciativas governamentais que criam medidas administrativas ou jurídicas de atuação em um campo específico, voltadas a assegurar um determinado fim. Tais iniciativas, podem se desenrolar no setor público ou privado” (ANHAIA, 2013, p.36 *apud* FREY, 2000).

Segundo Howlett (2000), existem dois modelos sobre os efeitos da opinião pública na formação de políticas: (1) o modelo dos efeitos diretos e lineares, isto é, o governo funciona como “uma máquina de formação de políticas – processando diretamente os sentimentos populares em decisões de política pública e estratégias de implementação” (HOWLETT, 2000, p.169); (2) modelo dos efeitos indiretos (*policycycle*) sobre os resultados como condição de fundo no processo de formação de políticas, isto é, aqui desagrega-se a formação de políticas em etapas ou estágios, são eles:

[...] a construção da agenda refere-se ao estágio no qual os problemas chamam a atenção dos governantes; a formulação de políticas reporta-se à fase na qual o governo formula opções de políticas; o processo decisório equivale à adoção pelo governo de um determinado curso de ação ou de não ação; a implementação de políticas diz respeito ao processo pelo qual o governo coloca as políticas em ação e a avaliação de políticas alude ao

³⁷ Além disso, para o tipo de análise aqui proposta, existe o problema da escassez de dados sobre preferências (tanto dos eleitores quanto dos parlamentares) e, também, a ausência de series históricas de *surveys* com perguntas semelhantes.

monitoramento dos resultados das políticas, o que pode levar a uma redefinição dos problemas e respectivas soluções (TINOCO, 2007, p.86).³⁸

Ainda, Howlett (2000) propõe um modelo dialético para formação de políticas e a relação com a opinião pública,

A opinião pública é uma ‘condição de fundo’ importante, com base na qual a formação de políticas ocorre e depende. Além disso, o fato de que as ações governamentais precisam de legitimação nas sociedades democráticas assegura que a opinião pública continuará importante e será um fator levado em consideração pelos formadores das políticas, que poderão gastar muito tempo e esforço tentando administrá-la e manipulá-la (HOWLETT, 2000, p. 186).

No contexto da ciência política no que tange à análise de políticas públicas no Brasil,

[...] costuma-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, podemos salientar o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram as preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles. Em segundo lugar, temos o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (FREY, 2000, p. 213).

³⁸ No trabalho a ser desenvolvido preocupa-se com os primeiros três estágios, especificamente, com o processo decisório das políticas públicas.

Neste trabalho a ênfase será sobre o momento do ciclo de políticas públicas relativo à decisão sobre quais as políticas serão desenvolvidas. Especificamente, o momento em que se aprova uma legislação, no Congresso Nacional, relativa a determinadas políticas públicas. Não será estudada aqui a implementação de políticas públicas pelo Executivo, nem se buscará tomar o grau de satisfação dos cidadãos com as políticas públicas como um indicador da qualidade da representação ou da qualidade da democracia (como fazem, nesta última acepção, por exemplo, Rennó et al., 2011).

2 METODOLOGIA

Com intuito de realizar uma análise para determinar a existência (ou não) de congruência entre a opinião dos eleitores sobre temas relacionados a políticas públicas das áreas de saúde e as políticas públicas desta áreas que foram aprovadas pelo legislativo, no período de 1989 a 2015, parte-se da revisão da literatura sobre a metodologia sobre estudos de congruência política.

A proposta de pesquisa compreende “a representação como um processo, utilizando modelos dinâmicos de representação,” (CARREIRÃO, 2014, p. 08), o que quer dizer que análise será feita através de um recorte de série temporal (quando isso for possível) e não, somente, a partir de um específico momento do tempo. Especificamente a pesquisa empírica busca uma mescla e aproximação das pesquisas desenvolvidas por Page e Shapiro (1983) e, mais especificamente, por Monroe (1998).

Page e Shapiro (1983) e Monroe (1998), em suas pesquisas, abordaram o contexto dos Estados Unidos e analisaram a congruência entre as preferências/opiniões dos eleitores em relação a políticas e as políticas efetivamente aprovadas, diferenciando-se, especialmente, por suas abordagens metodológicas.

Page e Shapiro (1983) focaram sua análise no período de 1935 a 1979, confrontando a preferência dos cidadãos e as políticas aprovadas no período. Constataram considerável congruência entre as mudanças nas preferências e nas políticas, especialmente entre *salient issues*³⁹ (temas com maior saliência). Além disso, afirmam que os resultados obtidos em seu estudo são possíveis evidências de que mudanças na opinião pública estão intrinsecamente relacionadas a mudança nas políticas, sendo que a opinião pública afeta mais as alterações nas políticas do que as mudanças nas políticas atingem e alteram a opinião pública (PAGE E SHAPIRO, 1983, p. 175).

³⁹ Usualmente, para fazer a mensuração de um *salient issues*, os pesquisadores, utilizam a proporção de respostas “não sei/não respondeu”. Quando a proporção é relativamente baixa é um indicativo de maior interesse e atenção da opinião pública ao assunto, por isso existe maior expressão da opinião. Outra forma de medir a saliência é a frequência com que aparece uma pergunta nos *surveys*, isto parte do pressuposto que os institutos de pesquisas estão atentos aos debates da sociedade e direcionam suas perguntas em conta disso.

Page e Shapiro (1983)⁴⁰ utilizaram o modelo de covariação ao longo do tempo para analisar a relação entre as alterações na opinião pública e nas políticas nos Estados Unidos, no período de 1935 a 1979. A fonte de dados para os casos de mudanças na opinião dos eleitores foram, basicamente, *surveys* onde observaram a presença (ou não) de assimetrias nas preferências e opiniões no decorrer do recorte temporal. O critério de escolha das pesquisas estava no fato da pergunta dos *surveys* ter sido repetida pelo menos duas vezes durante o período. Posteriormente, para cada mudança na opinião, verificaram se ocorreu alguma mudança nas políticas (averiguaram as alterações ou não nas políticas iniciando dois anos antes da pesquisa e até quatro anos depois do último *survey*).

O estudo de Monroe (1998) investiga se as decisões a respeito de políticas tomadas pelo governo americano foram consistentes com a preferência do povo americano; seu recorte temporal foi o período de 1980 a 1993, sendo que confrontou os dados obtidos em sua pesquisa com dados de uma pesquisa que havia feito, relativa a duas décadas anteriores.

O método escolhido por Monroe toma *surveys* feitos em um determinado ponto no tempo e compara a distribuição da opinião pública com as políticas. Especificamente, a coleta dos dados partiu de *surveys* nacionais entre 1980 até 1991 e foram selecionadas questões utilizáveis sobre políticas (*usable policy questions*). Isto é, as perguntas deveriam ser sobre potenciais políticas federais que sejam específicas o suficiente para determinar se a formulação das perguntas assemelha-se ao texto de uma possível decisão política no âmbito do Congresso. Frente a estas restrições a maioria dos itens dos *surveys* foi excluída⁴¹, além disso, optou por perguntas mais específicas do que generalistas.

Resumidamente, no período de 1960-79 a consistência entre preferências dos eleitores e políticas era de 63%, no entanto, no período de 1980-93% cai para 55% (MONROE, 1998, p. 12). Aponta ainda que o grau de congruência diminuiu praticamente em todas as questões em

⁴⁰ Os pesquisadores reuniram mais de três mil questões, sendo que 609 delas foram repetidas duas ou mais vezes entre 1935-79. Ao cabo, localizaram 357 pontos de significativa mudança na opinião pública sobre políticas nos Estados Unidos durante o período. Sendo que, estas mudanças variam em magnitude, duração e tipo de mudança – gradual ou abrupta (PAGE E SHAPIRO, 1983, p. 177).

⁴¹ Ao final, na pesquisa de Monroe (1998), 566 casos permaneceram para o período, número de casos mais considerável que no período de 1960-79, onde tinha 327 no total. Constatou que, no período analisado, a distribuição da opinião permaneceu constante, até mesmo com versões diferentes de uma pergunta sobre um mesmo tema (MONROE, 1998, p. 10).

relação ao período antes de 1979 (exceto em questões sobre defesa). Semelhantemente a Page e Shapiro, sua conclusão é que há maior consistência entre opinião pública e políticas públicas em assuntos de maior saliência nos dois períodos. Também, aponta uma crescente tendência de resistência a mudanças políticas no período de 1980-93 em comparação as décadas anteriores; uma das justificativas para isso remete à divisão do governo americano e ao conflito ideológico efervescente da época.

Cabe ressaltar que, para operacionalizar a análise, utilizamos as preferências (ou opiniões) dos eleitores captadas através das pesquisas de opinião pública e confrontando-as às políticas aprovadas pelos representantes. Sem desconsiderar as tensões que possam existir entre os interesses dos eleitores e aquelas opiniões ou preferências manifestas, o que buscamos é evitar a discussão de quais são os “reais” interesses dos eleitores e quem é o melhor para julgar esses interesses (ver Pitkin (1967) e Manin et al. (1999)). Entendemos, ainda, que isso acarreta certas limitações analíticas referentes às motivações dos representantes, pois podemos supor que eles, ainda que escolham políticas públicas em desacordo com as preferências dos eleitores, em seu julgamento, podem julgar estar agindo em seu benefício. Logo, ao adotarmos a noção de representação encontrada em Manin et al. (1999), “mais do que avaliar o grau de ‘representatividade’, estaremos ‘medindo’ o grau de responsividade’ dos representantes às preferências manifestas dos cidadãos”. (CARREIRAO, 2015, p.113).

A nossa pesquisa parte do trabalho de coleta de dados realizada através de *surveys* de vários bancos de dados de opinião pública, como o Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP – Unicamp), o World Values Survey (WVS), o LAPOP (Barômetro das Américas), o Latinobarômetro, as pesquisas da Confederação Nacional do Transporte (CNT) aplicadas pelo instituto SENSUS e, também, os *sites* dos institutos Datafolha e Ibope. Totalizando 1290 pesquisas. Este processo culminou na construção de um único banco de dados, no formato de uma planilha, com todas as perguntas categorizadas entre diferentes temas gerais. Separadamente, foram analisadas as questões sobre Saúde (quando existentes) que se encaixaram como “*usablepolicyquestions*” (MONROE, 1998).

Os temas gerais sobre Saúde encontrados e abordados são: a) Aborto; b) Eutanásia (suicídio assistido); c) Planejamento familiar; d) Transgênicos; e) Programa mais Médicos; f) Imposto para saúde (CPMF – CSS); g) Lei anti-fumo; h) Propaganda de cigarro; i) Propaganda de bebidasalcoólicas. Ademais, na formulação das perguntas na temática do

Aborto existe uma subdivisão grande: 1. Quando a vida da mulher corre risco; 2. Quando o feto apresenta problema grave; 3. Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou; 4. Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos; 5. Quando a mulher quiser por qualquer razão; 6. Liberação ou legalização do aborto; 7. Manter ou ampliar a lei atual; 8. Gestante com AIDS; 9. Gravidez resultante de estupro; 10. Gravidez antes dos 18 anos; 11. Família em situação socioeconômica vulnerável; 12. Caso o anticoncepcional falhe. Também, no caso dos Transgênicos, as questões diferem-se entre a rotulagem e o plantio e sobre os impostos destinados à saúde as perguntas são segmentadas entre a criação e extinção da CPMF e a recriação da CPMF (ou criação da CSS).

O próximo passo da coleta de dados foi uma investigação da legislação relativa aos temas de Saúde identificados. Ou seja, as perguntas categorizadas na dimensão “saúde” (no banco de dados de opiniões sobre políticas públicas), levaram a um conjunto de tópicos cujo regramento foi buscado e documentado em uma tabela específica. O levantamento das legislações fez-se a partir de uma variedade de fontes dos *sites* das esferas governamentais (como Câmara dos Deputados, Senado e Governo Federal). Além da legislação, fez-se necessário uma pesquisa bibliográfica mais detalhada sobre o contexto em que se inserem as leis e políticas públicas investigadas em *sites* de notícia da grande mídia nacional, artigos científicos etc.

Destarte, foram confrontadas mudanças na opinião pública, ao longo do período (quando houve mais de um *survey* com a mesma pergunta) com eventuais mudanças na legislação – seguindo a análise de Page e Shapiro (1983). Nos casos em que não foram encontradas mais de uma pesquisa sobre as temáticas, ou quando encontrada mais de uma, mas não foi verificada mudança na opinião majoritária, a comparação deu-se entre a opinião majoritária sobre o tema e a legislação em vigor (ou eventuais mudanças nela) – de modo semelhante ao estudo de Monroe (1998).

Aliás, foco especial foi dado à verificação das datas das pesquisas de opinião e as mudanças na legislação. Conjuntamente, pretende-se considerar as diferenças na aprovação ou reprovação das medidas em relação à “saliência” delas junto à opinião pública, a partir da porção de respostas como “não sabe”, “não respondeu” e “indiferente”⁴²e, ainda, a

⁴² Estimou-se, em cada questão, a média aritmética das porcentagens das respostas “não sabe”, “não respondeu” e “indiferente”, considerando os diferentes *surveys* nos quais a questão foi aplicada. Entretanto, devido às

frequência com que a temática aparece nas pesquisas. No caso da medida a partir dos casos de “não sei/não respondeu/indiferente” parte-se do pressuposto que quanto menor o percentual, maior saliência do tema, pois indicaria que a opinião pública teria preferência formada sobre o tema. Também, a literatura considera a frequência com que um tema aparece nas pesquisas como uma medida de saliência, pois parte do pressuposto que os institutos de pesquisas estão atentos aos temas relevantes no debate político. A hipótese aqui é a partir da literatura que aponta que em temas mais salientes é mais provável haver congruência entre a política pública sobre aquele tema e a preferência dos cidadãos.

Além disso, foi calculada também uma taxa de “diferencial médio”⁴³, que visa avaliar a diferença percentual entre a posição majoritária e a minoritária sobre uma questão. Esse diferencial servirá para testar a hipótese de que a probabilidade de haver congruência entre a legislação aprovada e a opinião majoritária entre os eleitores cresce, à medida que cresce este diferencial. O raciocínio que sustenta a hipótese é o de que em temas para os quais há uma maioria muito significativa o custo para os representantes de aprovar uma medida contrária a esta maioria é maior.

Outro ponto analítico consiste na atenção a eventuais diferenças de aprovação e rejeição sobre cada tema entre camadas da população

restrições dos dados, em algumas bases de dados, não tivemos acesso direto às informações, somente relatórios, então não foi possível verificar o percentual em alguns casos.

⁴³O “diferencial médio” é a média das diferenças entre a proporção de pessoas que emite a opinião majoritária e a proporção de pessoas que emite a opinião minoritária em relação a uma questão (“quão majoritária é a maioria”). Trata-se de uma média destes diferenciais nos diferentes *surveys* nos quais a questão foi aplicada. Por exemplo, se em média 80% das pessoas foi contra e 20% a favor a determinada posição, o DM será 60%. Devido às mesmas restrições de dados, não foi possível verificar o percentual em alguns casos.

segundo faixas de renda familiar⁴⁴ e segundo o sexo dos entrevistados, sempre que foram encontrados dados para sustentar os apontamentos⁴⁵.

Por fim, deve-se ater à peculiaridade do Brasil na realização de pesquisa de “congruência política”, nos moldes determinados aqui. No país lidamos com a problemática da escassez de dados adequados sobre preferências (tanto dos eleitores quanto dos parlamentares) e, também, a ausência de séries históricas de *surveys* com perguntas semelhantes⁴⁶. Outro ponto importante refere-se ao processo legislativo e ao fato de algumas das leis serem de difícil alteração (Constituição Federal, Código Penal, Código Civil, etc.). Também, houve casos que não possuem pesquisas posteriores e/ou anteriores a mudanças na legislação, tornando difícil determinar como era a opinião pública antes e/ou depois da alteração legislativa. Além disso, há poucos dados em relação à distribuição das opiniões referentes às diferentes faixas de renda familiar e gênero. Estes fatores dificultam o refinamento e ampliação da análise. Entretanto, estas particularidades não devem ser um desmotivador para o pesquisador, pois ainda que não sejam ideais, existem bases de dados importantes que podem ser utilizadas, bem como a pesquisa e o resultado dela podem incentivar a agenda de pesquisa neste campo, aumentando a produção (e qualidade) de dados adequados ao nosso tipo de proposta.

⁴⁴ Para tal, inspira-se no artigo de Gilens e Page (2004), o qual trabalha com a hipótese de que, em geral, no processo de aprovação de uma legislação, a opinião dos setores mais ricos da sociedade possui maior peso do que a opinião do resto da população. Embora a análise dos autores seja mais completa (com métodos estatísticos e analíticos mais sofisticados, como grupo de interesses, elites etc.), o exame envolvendo qualquer diferenciação entre grupos segundo critérios socioeconômicos foi realizado, sempre que possível.

⁴⁵ Especialmente em relação a temas como o aborto, seria importante verificar se homens e mulheres têm opiniões diferentes e, caso tenham, se as políticas públicas estão mais em acordo com as opiniões predominantes entre as mulheres ou entre os homens.

⁴⁶ Também nas propostas de análise de “congruência ideológica” há dificuldades, por exemplo, na utilização da escala esquerda-direita para comparar o autopoicionamento dos eleitores às posições dos partidos e políticas, devido ao fato de, no país, especialmente no eleitorado de mais baixa escolaridade, existir certa confusão no que significa esquerda e direita.

3 ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção visa apresentar o resultado da análise dos dados referentes às pesquisas de opinião e a contextualização de cada tema, procurando verificar se houve congruência ou não entre a política pública (legislação) vigente e opinião pública. Os temas gerais sobre Saúde encontrados e abordados são: a) Aborto; b) Eutanásia (suicídio assistido); c) Planejamento familiar; d) Transgênicos; e) Programa mais Médicos; f) Imposto para saúde (CPMF – CSS); g) Lei anti-fumo; h) Propaganda de cigarro i) Propaganda de bebidas alcoólicas. Cabe salientar que na temática do Aborto, existe uma subdivisão grande de questões: 1. Quando a vida da mulher corre risco; 2. Quando o feto apresenta problema grave; 3. Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou; 4. Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos; 5. Quando a mulher quiser por qualquer razão; 6. Liberação ou legalização do aborto; 7. Manter ou ampliar a lei atual; 8. Gestante com AIDS; 9. Gravidez resultante de estupro; 10. Gravidez antes dos 18 anos; 11. Família em situação socioeconômica vulnerável; 12. Caso o anticoncepcional falhe. Também, no caso dos transgênicos, as questões diferem-se entre a rotulação e o plantio e sobre os impostos destinados à saúde, as perguntas são segmentadas entre a criação e extinção da CPMF e a recriação da CPMF (ou criação da CSS).

3.1. ABORTO

Este tema é um dos mais recorrentes nas pesquisas de opinião analisadas em nosso banco de dados, sendo que ele aparece em 28 pesquisas e são feitas 49 perguntas, entre 1991 e 2014. O *aborto* sempre foi uma temática complexa, sendo que diversas tensões compõem o debate, argumentos de teor moral-religioso e ideológico, bem como de preocupações com saúde pública da mulher são mobilizados entre os defensores e os opositores.

Na legislação brasileira, o aborto é considerado crime conforme disposto no Código Penal (Decreto-lei nº2848), de 07 de dezembro de 1940. Entretanto, na Constituição Brasileira de 1988 já se têm a inviolabilidade do direito à vida e também o Código Civil, de 2002, postula no Artigo 2º “a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro”. Ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), protege o embrião desde a concepção, até a garantia de condições efetivas para o nascimento do infante.

No decorrer dos anos, ocorreram esforços para se modificar a legislação brasileira, tanto para ampliar e descriminalizar como para restringir e criminalizar totalmente o aborto. Entre as tentativas existem inúmeros projetos de lei que tramitaram e/ou tramitam no legislativo, ainda houveram propostas para plebiscito de consulta a população sobre a matéria.

Entre os esforços de alteração da legislação, entre os casos polêmicos e de mais destaques que podemos citar está o projeto de lei PL 1135 de 1991, proposto pelos deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) Eduardo Jorge e Sandra Starling. Ele propõe suprimir o artigo 124 do Código Penal, o qual caracteriza crime o aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento, isto é, busca a liberalização do aborto. A discussão durou 17 anos, de modo que foi rejeitado pela maioria tanto na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) como na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), por fim, foi arquivado.

Outros projetos de leis de teor semelhantes foram propostos depois deste caso. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que grávidas de fetos sem cérebro (anencefalia) poderão optar por interromper a gestação com assistência médica, posteriormente foi encaminhada, no mesmo ano, à Câmara de Deputados, o projeto de decreto legislativo 566 para sustentar a aplicação da decisão do STF. A situação atual deste projeto é “aguardando deliberação do recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)”.

Mais recentemente, o projeto de lei 6150 de 2005 (denominado Estatuto do Nascituro), proposto pelos deputados Osmânio Pereira, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de Minas Gerais e Elimar Máximo Damasceno, do Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), de São Paulo, foi outra proposta polêmica que trouxe o debate sobre o aborto a voga só que desta vez busca-se garantir a proteção integral ao nascituro, ou seja, proibir o aborto, em qualquer situação. Ainda que tenha sido arquivado em 2007, outros projetos muito parecidos àquele de 2005 estão tramitando novamente⁴⁷.

Para esta análise, leva-se em conta o que dispõe o Código Penal⁴⁸ sobre o aborto, vale ressaltar que desde a revisão e redação de 1984 não houve alteração nos artigos que abordam o tema:

⁴⁷ O projeto de lei 478 de 2007 e o projeto de lei 489, do mesmo ano, buscam aprovar o Estatuto do Nascituro.

⁴⁸ Na redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984.

Aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento

Art. 124 Provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque

Pena detenção, de um a três anos.

Aborto provocado por terceiro

Art. 125 Provocar aborto, sem o consentimento da gestante:

Pena reclusão, de três a dez anos.

Art. 126 Provocar aborto com o consentimento da gestante

Pena reclusão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Aplica-se a pena do artigo anterior, se a gestante não é maior de quatorze anos, ou é alienada ou débil mental, ou se o consentimento é obtido mediante fraude, grave ameaça ou violência

Forma qualificada

Art. 127 As penas cominadas nos dois artigos anteriores são aumentadas de um terço, se, em consequência do aborto ou dos meios empregados para provocá-lo, a gestante sofre lesão corporal de natureza grave; e são duplicadas, se, por qualquer dessas causas, lhe sobrevém a morte.

Art. 128 Não se pune o aborto praticado por médico

Aborto necessário

I se não há outro meio de salvar a vida da gestante;

Aborto no caso de gravidez resultante de estupro

II se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

Em linhas gerais, o aborto não é crime, segundo o Código Penal, em duas situações⁴⁹: em caso de risco a vida da gestante e em caso de gravidez resultante de estupro. Nestes casos, a mulher pode escolher, ou não, abortar; caso decida favoravelmente, o procedimento deve ser realizado gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

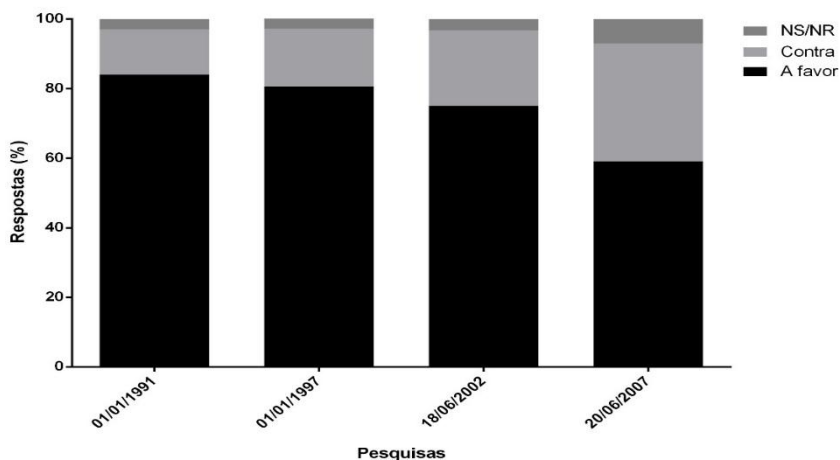
⁴⁹ Vale ressaltar que, para o STF, também não é crime o aborto quando o feto apresenta má formação – no caso anencefalia.

Nas pesquisas de opinião analisadas o tema sobre aborto aparece em 49 perguntas de 28 pesquisas entre os anos de 1991 e 2010, existindo diferentes modelos de perguntas sobre o tema.

3.1.1. Quando a vida da mulher corre risco

No banco de dados existe 4 pesquisas de opinião sobre o tema entre 1991 e 2007 (conforme exposto na Figura 1). Em todas elas, a preferência da maioria é a favor do aborto em casos que a vida da grávida corra risco, porém como pode-se perceber, houve um declínio na aprovação.

Figura 1 - Evolução Pesquisas de Opinião Pública sobre Aborto Quando a Vida da Mulher Corre Risco (1991-2007)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Na pesquisa de 1991, têm-se a maior aceitação do aborto nestes casos, chegando a 84% da amostra, ao passo que somente 13% eram contrários. Em 1997, ainda mantém grande maioria favorável, alcançando 80% e 17% de reprovação. Já na pesquisa de 2002, têm-se que 75% são a favor e 22% contra, entre os entrevistados do sexo feminino a aprovação é de 76% e a reprovação é de 24%; no caso do sexo masculino têm-se 79% a favor e 21% contra. Na última pesquisa disponível, em 2007, apresenta-se a menor aprovação nesses casos, somente 59% a favor, e os desfavoráveis chega a 34%. Importante ressaltar, em duas destas pesquisas

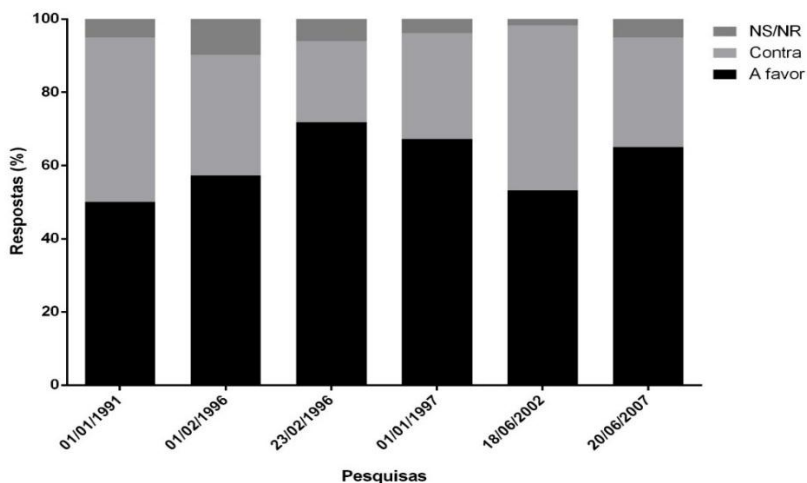
(1997 e 2002) há dados sobre a distribuição das opiniões em faixas de renda familiar, em nenhuma das pesquisas houve alguma faixa socioeconômicas não favoráveis ao aborto neste caso específico.

Como a lei respalda o aborto em casos de risco contra a vida da grávida desde de sua última redação, em 1984, pode-se dizer que a legislação encontra-se congruente com a opinião pública neste caso.

3.1.2. Quando o feto apresenta problema grave

Neste caso, verificam-se 6 pesquisas de opinião pública, no nosso banco de dados, entre 1991 e 2007 . A variação da opinião pública estão dispostas na Figura 2.

Figura 2 - Evolução pesquisas de opinião pública sobre aborto quando o feto apresenta problema grave(1991-2007)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Na primeira delas, em 1991, a distribuição das opiniões era bem dividida, ficando 50% favoráveis e 45% desfavoráveis ao aborto quando o feto apresenta problema grave.

Em 1996 temos duas pesquisas no mês de fevereiro, uma no início, outra no final do mês. Na primeira, a aprovação subiu para 57%, ao passo que a reprovação decaiu para 33%, nesta pesquisa houve ainda o maior caso de “não sei/não respondeu”, 10% dos entrevistados. Nesta pesquisa

foi possível acessar a distribuição da opinião em relação a renda familiar, onde se pôde observar que em faixas com maior renda familiar a aprovação aparentou muito mais elevada do que nas faixas de menor renda. Na outra pesquisa de 1996, os favoráveis chegaram a 72%, pico de aprovação encontrado nas pesquisas sondadas, a reprovação ficou em 22%.

Na pesquisa de 1997, têm-se 67% a favor e 29% contra o aborto neste caso, no total da amostra, sendo que os casos de “não sei/não respondeu” caiu para 4%. Nesta pesquisa, foi possível observar a divisão por faixas socioeconômicas de distribuição das opiniões, sendo que tanto nas faixas com maior como nas de menor renda familiar a aprovação é alta.

Em 2002, novamente cai a aprovação do aborto nos casos de má formação ou defeito do feto, são favoráveis 53% e desfavoráveis 45%, o número de casos de “não sei/não respondeu” foi o mais baixo de todos os *surveys* analisados, apenas 2%. Observou-se também, a distribuição de opiniões segundo seis faixas socioeconômicas: na primeira, a camada de renda familiar mais elevada, a aprovação foi de 65% e a reprovação de 35%; na segunda, a distribuição ficou em 67% a favor e 33% contrários; na terceira faixa, foram 61% a favor e 39% contra; na quarta, 56% são a favor e 44% contra; a quinta apresenta 44% a favor e 56% contra; na sexta e última faixa, a qual é composta pela camada de menor renda familiar, chega a 60% a reprovação e 40% de aprovação. Essencial ressaltar como, nesta pesquisa, é possível observar uma distinção grande entre a opinião entre “pobres” e “ricos”, compondo um cenário praticamente invertido.

Na última pesquisa disponível, de junho de 2007, 65% são favoráveis ao aborto no caso do feto apresentar problema grave e 30% são contrários.

De todo modo, mesmo apresentando uma série de oscilações nas preferências dos entrevistados, a opinião pública geral, a partir destas pesquisas, é a favor ao aborto nos casos em que o feto apresenta problema grave. Entretanto, o Congresso não aprovou (até o momento) a mudança do artigo 128 do Código Penal, para inclusão desta mais esta exceção, por isso, entende-se como incongruente em relação à preferência popular.

3.1.3. Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que engravidou

Existe somente duas pesquisas. O primeiro tipo questionava sobre aborto “quando a mulher não é casada”, especificamente, encontrou-se a pesquisa, de janeiro de 1991, perguntando sobre a aprovação ou não do

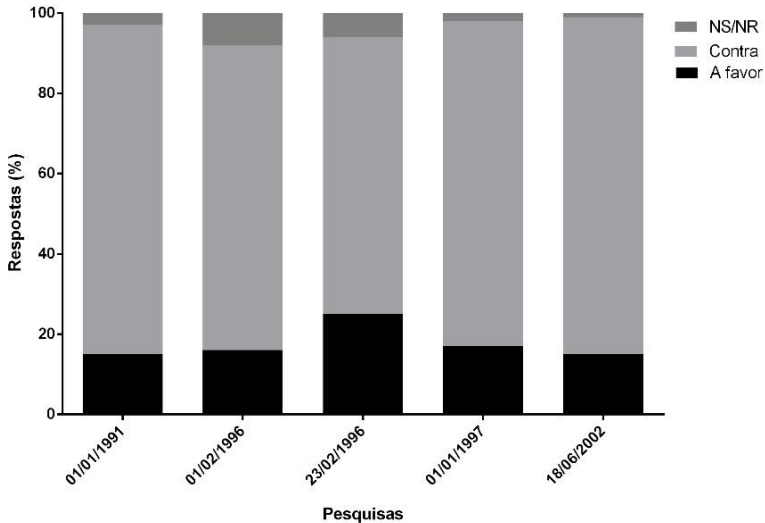
aborto em caso da mulher não ser casada. Esmagadoramente, 84% da amostra é contrária à aprovação do aborto neste caso, somente 12% foram a favor. Quando o tipo da pergunta era sobre o caso de aborto quando “mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou”. A pesquisa de junho de 2002, a maioria de 86% da amostra é contra o aborto nestes casos, somente 12% são a favor. A rejeição é observada em relação às diferentes faixas socioeconômicas, como em relação ao gênero. Portanto, afirma-se que a legislação é congruente com a preferência dos brasileiros.

3.1.4. Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos⁵⁰

Este caso foi encontrado em 5 pesquisas de opinião, entre 1991 e 2002. Infelizmente, não foi encontrado este tipo de perguntas em pesquisas mais recentes. Porém, essencial destacar que em todas as pesquisas a preferência da maioria é contrária à aprovação do aborto no caso da mulher ou o casal não querer mais filhos; isso independe, também, da condição socioeconômica dos entrevistados. A variação da opinião pública estão dispostas na Figura 3.

⁵⁰ Foi englobado neste caso as perguntas: Se a mulher for casada e não quiser mais ter filhos; se a mulher for maior de 18 anos e não quiser mais filhos; mulher não quer mais filhos.

Figura 3 - Evolução pesquisas de opinião pública quando o casal ou a mulher não quer mais filhos (1991-2002)



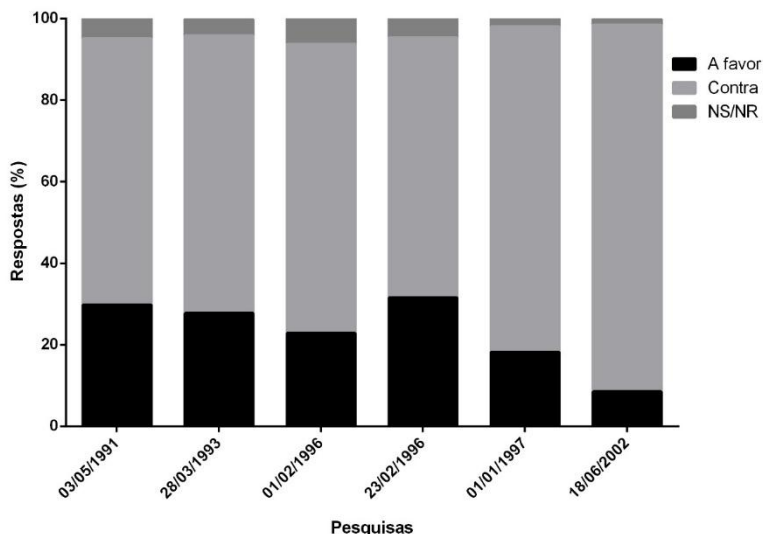
Fonte: Elaboração própria do autor.

Como a legislação vigente considera crime somente nos dois casos supracitados pode-se dizer que a lei está congruente com a preferência da opinião pública brasileira em relação ao aborto quando o casal ou a mulher não quer mais filhos.

3.1.5. Quando a mulher quiser por qualquer razão

Este tipo de pergunta foi observada em 6 pesquisas entre 1991 e 2002, novamente, não há registro de pesquisas mais recentes deste tipo. Mais uma vez, majoritariamente constata-se a rejeição do aborto neste caso. Importante salientar que a tendência da evolução pública observada é de aumento da rejeição no decorrer do tempo.

Figura 4 - Evolução pesquisas de opinião pública sobre aborto quando a mulher quiser por qualquer razão (1991-2002)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Como é possível observar na Figura 4, na primeira pesquisa, de 1991, tem-se 30% a favor e 65% contra (o percentual de “não sei/não respondeu” foi de 5%). Já na última pesquisa registrada, em 2002 - mais de uma década depois da inicial, a opinião da população brasileira sobre o assunto ficou em 90% contra e somente 8,5% a favor (nesta pesquisa o percentual de “não sei/não respondeu” foi de apenas 1,5%, o mais baixo da série). Esta mudança da opinião foi observada independentemente da distribuição de renda familiar, todas as camadas socioeconômicas apresentaram-se desfavoráveis a mulher fazer, se desejar, o aborto por qualquer razão. Portanto, é possível afirmar que a lei está em conformidade com a opinião pública brasileira.

3.1.6. Liberação ou legalização do aborto⁵¹

As perguntas sobre a favorabilidade do aborto em qualquer caso (liberação total), isto é, a total descriminalização da prática em qualquer situação, a partir da escolha da gestante, independente da razão, foram encontradas em 5 pesquisas do banco de dados.

A primeira pesquisa que pergunta sobre a liberação do aborto data de 1991, nela nota-se 30% a favor e 65% contra, o percentual de “não sei/não respondeu” ficou em 5%. Uma década depois, têm-se a segunda pesquisa, em janeiro de 2001, na pergunta sobre a legalização do aborto o percentual de rejeição foi de 80% e somente 18% de aprovação.

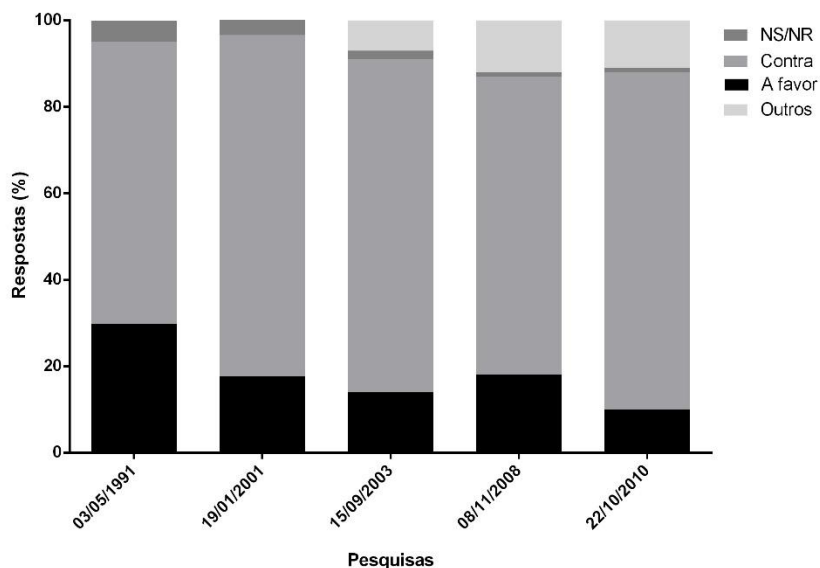
Dois anos depois, em 2003, a terceira pesquisa com este tipo de pergunta apresentou 77% contra e somente 14% a favor da descriminalização. Porém, 7,5% da amostra respondeu “depende”, o que não se pode afirmar com veemência o significado dessa resposta.

Na pesquisa de 2008 foi observado maioria contrária à liberação do aborto (69% contra e 18% a favor). Ainda, 12% da amostra respondeu ser “nem a favor, nem contra”⁵², o que faz com que a interpretação desta opção seja incerta. Semelhantemente ao caso anterior, na última pesquisa, de 2010, a preferência majoritária é desfavorável a descriminalização (78% contra e 10% a favor), também, 11% responderam “nem a favor, nem contra”. Todas essas mudanças na opinião pública sobre o assunto está demonstrada na Figura 5.

⁵¹ Optou-se por separar a versão “quando a mulher quiser por qualquer razão” da “liberação ou legalização do aborto” devido a formulação das perguntas dos *surveys*.

⁵² Nestas pesquisas, as respostas de “nem a favor, nem contra” foram espontâneas.

Figura 5 - Evolução pesquisas de opinião pública sobre liberação ou legalização do aborto(1991-2010)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Desta forma, entende-se que é possível compilar esta seção com a anterior (aborto permitido quando a mulher quiser por qualquer motivo) para analisar o tema da descriminalização do aborto. Mas, este tópico específico de pergunta fornece um quadro das preferências mais atual. Como a opinião pública é semelhante em ambos os casos e a lei não foi alterada no período, entende-se que a legislação está congruente com a maioria da opinião pública.

3.1.7. Manter ou ampliar a lei atual

A pergunta sobre a manutenção ou ampliação da lei do aborto é encontrada 8 vezes em pesquisas entre 1993 e 2014. Nas pesquisas de 1993, este tipo de pergunta aparece duas vezes, o primeiro caso, perguntava se “na sua opinião o aborto deve continuar proibido por lei, como é hoje, ou deve ser permitido?”. A preferência ficou distribuída em 65% a favor e 26% contra a manutenção da lei atual, entretanto, o

percentual de “não sei/não respondeu” ficou em 9%. Também, a partir da distribuição em faixas de renda familiar, as faixas mais elevadas apresentam maior divisão entre as opiniões a favor e contra a manutenção, porém, em todos os casos há favorabilidade a permanência da lei atual. Já no caso da distribuição por gênero, tanto o sexo feminino como o masculino são favoráveis a manter a legislação vigente.

No outro caso do ano de 1993, a pergunta versava “atualmente a interrupção da gravidez é permitida apenas em casos de estupro e de risco de vida da mãe. Há projetos de lei para ampliar a situação em que o aborto seria permitido. Você é a favor?”. Os favoráveis à manutenção da legislação representaram 54% da amostra e os contrários totalizam 41%, dos quais os que acreditam que a lei necessita de uma ampliação compõem 23%, e os que são partidários da liberação total do aborto foram 18% dos entrevistados.

No ano de 1997 também aparece este tipo de pergunta em duas ocasiões. Na primeira, a formulação da pergunta é igual a anterior. Nela 59% são favoráveis à manutenção, 19% favoráveis a ampliar os casos que seja permitido o aborto; 19% ampliar para nenhum caso. As preferências sobre a manutenção ou ampliação da lei do aborto variaram segundo a renda. No segmento de maior renda familiar, 47% eram a favor de manter a lei e 51% a favor de alguma alteração, enquanto no segmento de menor renda familiar a maioria (57%) era a favor de conservar a lei atual e apenas 36% eram contrários (25% deles eram favoráveis a abolir qualquer permissão do aborto). Em relação ao gênero, ambos permaneciam majoritariamente favoráveis a inalteração da lei. Na segunda pesquisa em 1997, a formulação da pergunta é semelhante a anterior, apresentando somente outras opções de respostas: 55% são a favor da conservação da lei atual; 17% favoráveis que seja permitido em mais situações; 18% a favor que deixe de ser considerado crime em qualquer caso; e 6% contrários ao aborto em qualquer situação.

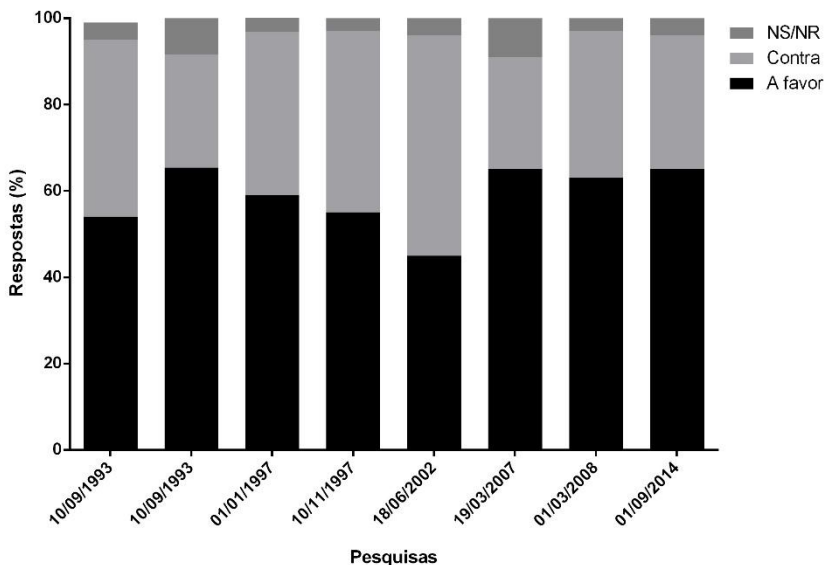
Na pesquisa de 2002, aqueles que preferem manter a lei atual foram 44,5%. Importante ressaltar que dos que desejam alguma mudança na lei, 27% é a favor de ampliar para outros casos e 24% a favor de ampliar para nenhum caso. Outro ponto observado, quando analisado a opinião em relação ao gênero, as mulheres entrevistadas que preferem alguma mudança foi de 49% e entre os homens chega 58%. Também, o apoio a algum tipo de ampliação independe da faixa de renda familiar.

Porém, nas últimas pesquisas analisadas, de 2007 e 2008, a preferência pela manutenção da lei atual voltou a subir. Em 2007, 65% são a favor de manter a lei e 26% são contrários. Já em 2008, a manutenção é aprovada por 63% dos entrevistados e alguma mudança é

preferível por 34%. Sendo que a preferência pela manutenção da lei atual decaiu nas faixas de renda familiar mais elevadas, mas ainda é em maior percentual. No caso da distribuição por gênero, mantêm-se tanto o sexo feminino como o masculino favoráveis a manter a legislação vigente. Em relação aos casos de “não sei” ou “não respondeu” compreende somente 3% da amostra.

A última pesquisa disponível no banco de dados é de setembro de 2014, efetuada pelo Datafolha, 65% são favoráveis a manutenção da legislação e 31% são favoráveis a alguma alteração na legislação; o percentual de “não sei” ou “não respondeu” é de 4%. Como no caso anterior, a preferência pela inalteração da lei cai nas faixas de renda familiar mais elevada. Mas a distribuição por gênero mantêm-se igual.

Figura 6 - Evolução pesquisas de opinião pública sobre a manutenção ou ampliação a lei atual(1993-2014)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Conforme é possível perceber alguma oscilação (Figura 6) na opinião pública no período analisado, mas, em geral, a opinião pública foi

favorável à manutenção da lei atual. Desta forma, entende-se que a manutenção da lei em vigor, mesmo havendo várias propostas de mudança da legislação, está de acordo com a preferência majoritária.

3.1.8. Em caso de gestante com AIDS

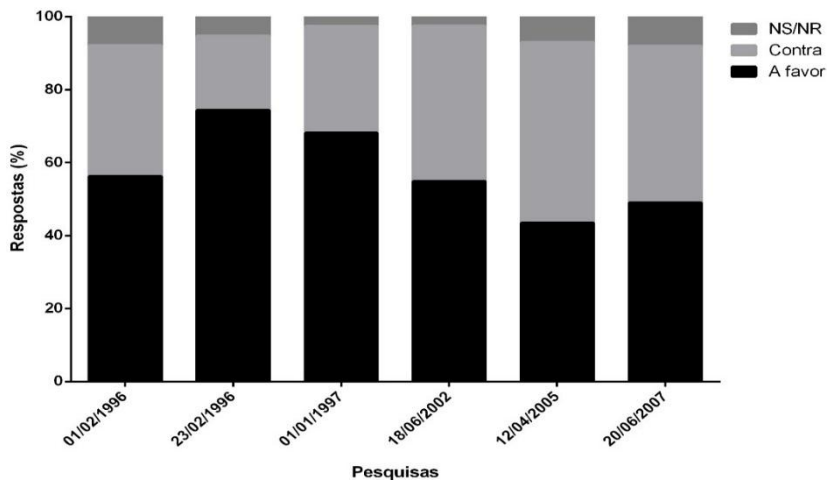
A pergunta sobre permissão do aborto em caso de gestante com AIDS aparece em apenas uma pesquisa, datada de 1993. Nela 71% são a favor do aborto nestes casos e 23% são contra, 6% “não sabe/não respondeu”. Infelizmente, como esta pergunta não se manifesta em pesquisas mais recentes não é possível traçar uma evolução da opinião pública sobre o assunto, todavia, a partir deste único dado disponível pode-se dizer que a lei está incongruente com a opinião pública brasileira⁵³.

3.1.9. Em casos de gravidez resultante de estupro

A pergunta sobre a aprovação ou não do aborto em casos de gravidez resultante de estupro está presente em 6 pesquisas entre os anos de 1996 e 2007. As mudanças na opinião pública estão demonstradas na Figura 7.

⁵³ Um ponto importante sobre o tema é a diferença de percepção sobre a AIDS. Durante a década de 80 e boa parte da década de 90, havia muitas dúvidas sobre tratamento e a sobrevivência dos portadores de HIV/AIDS, sem contar o medo e desinformação do público sobre a doença. Nos anos 2000 até hoje, sabe-se que as pessoas infectadas têm possibilidade de viver mais tempo e com maior qualidade de vida, devido aos medicamentos e cuidados de saúde. Talvez, se houvesse pesquisas mais atuais sobre a temática as pessoas teriam outra opinião, já que as pessoas percebem que as mães podem ter uma sobrevida muito maior e inclusive que as crianças também podem sobreviver

Figura 7 - Evolução pesquisas de opinião pública sobre aborto em casos de gravidez resultante de estupro(1996-2007)



Fonte: Elaboração própria do autor.

Na primeira pesquisa de 1996, têm-se 56% dos entrevistados a favor do aborto nos casos de estupro, apenas 36% contra. Na outra pesquisa daquele ano, a aprovação chegou a 74%. Também, observou-se que a aprovação é predominante nas faixas mais altas de renda familiar - das cinco faixas de renda familiar presentes na pesquisa, as duas mais altas apresentam, respectivamente, 82% e 75% de aprovação do aborto resultante de estupro. Contudo, o mesmo não é válido nas faixas mais baixas; as duas faixas de renda familiar menor tendem a ser mais contrárias ao aborto nestes casos (49% e 48%, respectivamente).

Na pesquisa de 1997, a aprovação permanece alta, ainda que tenha decaído em relação à última pesquisa de 1996, mantém-se com 68%. Os contrários compõem 29% da amostra. Além disso, como no caso anterior, quando comparamos com a classificação de renda familiar, percebe-se maior favorabilidade entre as rendas mais altas e menor nas mais baixas. Porém, diferentemente da pesquisa anterior - das seis faixas de renda familiar presentes na pesquisa, as duas mais baixas se apresentaram divididas, com 57% e 50% a favor e 40% e 46% contra o aborto em caso de estupro.

Na pesquisa de 2002, a aprovação tem uma leve queda e fica em 55%, ao passo que a reprovação fica em 43%. Neste caso, a aprovação caiu também em relação às faixas de renda familiar. Das sete faixas de renda familiar presentes na pesquisa, nas três com maior renda a aprovação é de 66%, 79%, 76%, respectivamente. Percebe-se um declínio na aprovação entre as faixas mais altas em relação as pesquisas anteriores. Entre as três faixas de renda menor, a favorabilidade é de 56%, 36% e 51%, respectivamente; a desaprovação é de 44%, 64% e 49%, respectivamente. Panorama parecido com o da pesquisa anterior, onde a opinião pública dos mais “pobres” sobre o assunto é mais dividida, ainda que, na somatória, seja favorável ao aborto nestes casos.

Em 2005, a pesquisa apresentou o menor percentual de aprovação do período, sendo a primeira vez que a maioria foi contrária ao aborto em virtude de estupro, as valores foram: 43,5% a favor e 50% contra. A última pesquisa que temos acesso foi de 2007, nela a opinião pública mostrou-se cada vez mais dividida, com 49% a favor e 43% contra o aborto em consequência de estupro.

Assim, percebe-se uma tendência de mudança na opinião pública sobre o assunto. Inicialmente, a aprovação do aborto excepcionalmente em caso de estupro era mais consensual, com o passar do tempo está chegando a um patamar de divisão da opinião pública sobre o assunto. Mas, pode-se dizer que durante todo período analisado, em geral, tem-se a aprovação do aborto resultante de estupro, como a lei já respalda o procedimento neste caso e não houve alteração, afirma-se que a lei é congruente com a preferência geral.

3.1.10. Gravidez antes dos 18 anos

Em três ocasiões diferentes aparecem perguntas sobre a concordância ou não com o aborto em caso de gravidez antes dos 18 anos. A primeira pesquisa que apresenta este tipo de pergunta é do início de fevereiro de 1996, no caso, a opinião foi de 77% contra e 15,5% a favor. A segunda pesquisa registrada, de 23 de fevereiro de 1996, possui percentual semelhante a primeira, 72% contra e 21% a favor. A última pesquisa abordada é de janeiro de 1997, a rejeição ao aborto em caso de gravidez antes dos 18 anos sobre para 83%, a aprovação é de 15%. Importante destacar que a rejeição a este caso de aborto é majoritária independentemente da faixa de renda familiar ou do sexo dos entrevistados.

Ademais, como não há registro de pesquisas mais atuais não é possível anotar qual foi a evolução da opinião pública sobre o tema. Mas

como a legislação vigente não permite o aborto para este caso entende-se que está em concordância com a opinião pública.

3.1.11. Família em situação socioeconômica vulnerável

Há somente dois casos com perguntas sobre isso. A primeira ocorrência data de junho de 2002, a maioria da amostra mostra-se desfavorável (77%) - em contraponto a 21% de favoráveis, ao aborto no caso da família ser muito pobre. Nesta pesquisa, os dados sobre a opinião da amostra quando considerada a situação socioeconômica são contrários ao aborto caso a família seja pobre; isto se confirma também quando confrontados os dados em relação ao gênero, novamente há um predomínio da rejeição do aborto nestes casos. A outra pesquisa, de 20 de junho de 2007, apresenta um leve aumento da rejeição, chegando a 84%; a aprovação ficou em 14%. Assim, novamente, como a legislação não foi alterada no período pra inclusão deste caso, portanto, é congruente com a vontade da maioria.

3.1.12. Caso o anticoncepcional falhe

Também este tipo de pergunta aparece em uma pesquisa. Na pesquisa de 20 de junho de 2007, a maioria, 86%, não concorda com o aborto no caso de falha do anticoncepcional, apenas 11% da amostra é favorável. Outra vez, entende-se que a legislação está de acordo com a vontade majoritária.

Assim, em relação as perguntas do tema Aborto temos 11 casos de congruência entre opinião pública e legislação vigente e 2 casos de incongruência.

3.2. EUTANÁSIA (SUICÍDIO ASSISTIDO)

A eutanásia é outro tema controverso e complexo encontrado nas pesquisas de opinião trabalhadas. Entende-se por eutanásia a antecipação da morte de um paciente em caso irreversível ou terminal perante um pedido do próprio ou de seus familiares (caso o paciente esteja em estado vegetativo), através da prática procura-se proporcionar uma morte digna ao paciente.

O tema é polêmico e com opiniões opostas e fortes, tratando-se de um debate acalorado. Diversos argumentos – religiosos, éticos, legais e sociais - são mobilizados pelas partes neste debate. Entretanto, no Brasil (diferente de outros países, entre eles vizinhos latino americanos, onde há maior visibilidade sobre o assunto); este debate não é amplamente difundido e divulgado, camadas específicas da sociedade monopolizam o debate.

A legislação nacional sobre o assunto não é clara, a Constituição Federal dispõe que um dos direitos fundamentais é a dignidade da pessoa humana (art. 1º). Também, o Código Civil (10406/2002) entende que “ninguém pode ser constrangido a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica” (art. 15º). Contudo, a legislação, de modo geral, não especifica claramente a eutanásia como crime, ela condena qualquer ato não-natural de extinção de uma vida humana. Para a análise, parte-se do disposto no Código Penal (2848/40)⁵⁴:

Art. 122. Induzir ou instigar alguém a suicidar-se ou prestar-lhe auxílio para que o faça:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, se o suicídio se consuma; ou reclusão, de um a três anos, se da tentativa de suicídio resulta lesão corporal de natureza grave.

Parágrafo único. A pena é duplicada:

Aumento de pena

I - se o crime é praticado por motivo egoístico;

II - se a vítima é menor ou tem diminuída, por qualquer causa, a capacidade de resistência.

Importante salientar, mesmo que escassas, existem diversas tentativas de mudar a legislação sobre eutanásia provenientes do Congresso Nacional. Foi localizado o projeto de lei 4662 de 1981 e o projeto de lei 732 de 1983, ambos de autoria do deputado Inocêncio Oliveira, do Partido Democrático Social (PDS), propondo a autorização da eutanásia, as duas propostas foram arquivadas. Outra proposta de lei (1989/1991) dispoendo sobre a eutanásia tramitou pela Câmara de Deputados e logo foi arquivada. Houve proposta de convocação de plebiscito sobre a eutanásia em 1993. Também, uma série de projetos de lei para proibir, em qualquer circunstância, de fato, a eutanásia, o aborto, ou qualquer forma não-natural de finalização de uma vida humana, caracterizando estes como crimes hediondos (PLP 190/1994, PL 999/1995, PL 5058/2005, PL 2283/2007, PL 3207/2008).

Ademais, foi proposta no Senado uma atualização do Código Penal brasileiro (PLS 236/2012), o novo texto incluindo temas polêmicos como aborto, drogas, crimes virtuais e também, a eutanásia. Nesta reforma, pela primeira vez na legislação, a eutanásia seria tratada diretamente, sendo

⁵⁴ A análise adota o artigo 122 do Código Penal, pois aproxima-se mais da ideia de eutanásia, ainda que não explicitamente.

enquadrada como crime. Atualmente, o projeto está em tramitação no Senado.

No banco de dados foi encontrada uma pesquisa que trata sobre o tema da eutanásia. A pesquisa do Datafolha, de março de 2007, mostra que 57% dos brasileiros são contra a eutanásia, somente 36% são favoráveis. Como no país é crime o suicídio voluntário ou suicídio assistido (conforme supracitado) afirma-se que a legislação está de acordo com a preferência dos brasileiros.

3.3. PLANEJAMENTO FAMILIAR

O planejamento familiar no Brasil é garantido pela Constituição Federal:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas

Em 1996, foi aprovada a Lei nº 9263 que regula o § 7º do art. 226, da Constituição Federal, trazendo diversos avanços para a questão do planejamento familiar, a partir daí parte-se de um princípio de paternidade responsável. Desta forma, o Estado, através do SUS, está obrigado a “garantir à mulher, ao homem ou ao casal, em toda a sua rede de serviços, assistência à concepção e contracepção como parte das demais ações que compõem a assistência integral à saúde” (BRASIL, 2002, p. 07). Os princípios básicos do planejamento familiar são: assistência à concepção e à contracepção, através de métodos e técnicas cientificamente comprovados e aceitos que não coloquem em risco a vida e saúde dos indivíduos; o atendimento pré-natal da gestante e do feto; a assistência durante e após o parto e o atendimento neonatal; controle de doenças sexualmente transmissíveis (AIDS, HIV e DSTs); e o controle e prevenção dos cânceres cérvico-uterino, de mama, de próstata e de pênis.

Para tal, o Estado, através do SUS, deve proporcionar serviços que procurem garantir o acesso aos meios para evitar ou propiciar a gravidez, o acompanhamento clínico ginecológico e ações educativas para que as escolhas sejam conscientes. A lei de 1996 insere os procedimentos de laqueadura de trompas e a vasectomia como procedimentos de

anticoncepção (a partir de uma série de critérios para utilização e punição aos profissionais da saúde que os realizarem de forma inadequada). No que concerne à anticoncepção, os serviços de saúde devem fornecer todos os métodos anticoncepcionais, cientificamente reconhecidos e aceitos, recomendados pelo Ministério da Saúde; entre os métodos sugeridos e fornecido pelo SUS estão a pílula anticoncepcional, o anticoncepcional injetável, camisinha feminina e masculina, dispositivo intrauterino (DIU), entre outros.

Ainda que a política pública de planejamento familiar seja vista como uma tentativa de democratização de acesso aos meios de ter ou não filhos, através do serviço público de saúde, e também, regulamente as práticas na rede privada, desde a aprovação da lei em 1996 diversos novos projetos de lei para ampliação ou alteração da lei foram efetivados.

Atualmente, o projeto de lei 917 de 2015 discute a ampliação da lei do planejamento familiar, sobretudo a questão da laqueadura (esterilização cirúrgica voluntária). Nesta proposta, o autor Dep. Major Olímpio, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), aponta que os parâmetros para a realização do procedimento de laqueadura são arbitrários, burocráticos e excludentes, pois mulheres de classes altas podem executar o procedimento na rede privada sem qualquer solicitação de documentação firmando interesse, e ainda, porque a lei limita a idade mínima em 25 anos e a necessidade de a mulher já ter tido dois filhos. Esta proposta foi apensada a outra do ano de 2007, PL 313, que aguarda parecer do relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

No banco de dados foi possível observar três aparições da temática. Na primeira pesquisa, de junho de 2002, questionou-se a favorabilidade à lei do planejamento familiar no que tange ao fornecimento de remédios anticoncepcionais, DIU e outros mecanismos para contracepção. Entre os entrevistados 66% acredita que o governo deve auxiliar ainda mais a contracepção, outros 21,5% acreditam que deve-se manter a lei atual, 9,8% são contra a lei de distribuição de métodos contraceptivos, e 2,5% da amostra não sabe ou não respondeu.

Em 2005, outra pesquisa foi localizada sobre o tema, a qual indaga sobre a distribuição de pílulas dia seguinte e preservativos pelo governo. Aqui, 84% são a favor da distribuição e 12% são contrários.

A última pesquisa observada, realizada pelo IBOPE, em 20 de junho de 2007, questionou a favorabilidade da opinião pública em relação ao planejamento familiar em termos gerais. O resultado foi de 91% a favor e apenas 6% contra, aqueles que optaram por “não sei” ou não responderam foram somente 3% da amostra.

Desta maneira, pode-se sustentar que a opinião pública brasileira é favorável ao planejamento familiar (no geral ou mais especificamente a medidas fomentadas pelo governo de métodos anticoncepcionais). Importante destacar que as pesquisas são posteriores à legislação, pode-se supor que as práticas de planejamento familiar delimitadas desde a Constituição de 1988 tenham influenciado a opinião pública, ou a favorabilidade do tema esteja ligado com a aprovação da política pública de planejamento familiar fomentada pelo Estado. Portanto, como a legislação brasileira garante o planejamento familiar, e métodos e técnicas de contracepção e concepção, ela encontra-se em conformidade com a preferência da opinião pública em todos os casos analisados.

3.4. ALIMENTOS TRANSGÊNICOS

O Brasil é o segundo maior produtor de transgênicos do mundo, perdendo somente para os Estados Unidos, a produção no país chega a 40,3 milhões de hectares⁵⁵. Entende-se por alimentos transgênicos aqueles produzidos a partir de organismos geneticamente modificados (OGM), com a inserção de um material genético de outro organismo, visando aumentar a produção, melhorar o conteúdo nutricional e proporcionar maior resistência e durabilidade.

No país, a produção e comercialização de alimentos transgênicos é instituída pela Lei de Biossegurança (11105), de 2005, a qual regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGM e seus derivados. Ainda, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

A Constituição Federal institui que

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

⁵⁵

Dados disponíveis em:
<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2014/02/brasil-e-o-2-pais-que-mais-cultiva-transgenicos-diz-estudo.html>.

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente

A Lei de Biossegurança (11105/2005) determina que é obrigatório rotulagem específica dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos de OGM, ou derivados. Os rótulos devem conter a procedência dos alimentos, sua origem – transgênica ou não, e uma marca diferencial (a letra *T* dentro de um triângulo amarelo). Além disso, em relação ao plantio, a lei autoriza a plantação de grãos de soja geneticamente modificado, porém, proíbe a comercialização da produção como semente (art. 36 da lei 11105/2005).

Após a implementação desta lei, outros projetos de lei sobre o assunto foram introduzidos no debate legislativo. Mais atualmente, o projeto de lei 34/2015 quer implementar alterações na rotulagem dos transgênicos – passaria a apontar especificamente todos os requisitos para que produtos que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM sejam devidamente identificados. O projeto de lei já foi votado na Câmara de Deputados com 320 votos a favor e 135 contra, e agora está sendo apreciado pelo Senado.

Sobre o tema, foram localizados no banco de dados cinco perguntas dentre três pesquisas. Os tipos de perguntas sobre transgênicos variam entre a questão da rotulagem (duas perguntas) e do plantio (três perguntas).

A primeira, de julho de 2001, efetuada pelo IBOPE, aponta que 91% da amostra é favorável que os alimentos com ingredientes transgênicos tragam esta informação no seu rótulo, somente 4% acham que não deveriam trazer a informação. Na mesma pesquisa, referentes a aprovação ou não do plantio de transgênicos, frente às divergências na comunidade científica quanto aos riscos dos OGM para o meio ambiente e para a saúde humana, as opiniões distribuíram-se em 67% contra o

plântio e 23% a favor. Em outubro do mesmo ano, outra pesquisa do IBOPE, apresentou percentuais semelhantes, 61% contra o plântio e 18% a favor, sendo que em nenhum dos segmentos socioeconômicos observados existe aprovação majoritária pelo plântio.

A terceira pesquisa sobre temática de alimentos transgênicos, também do IBOPE, é dezembro de 2002. Na pergunta sobre a rotulagem de alimentos de origem transgênica, a maioria (92%) ainda tende à aprovação que os alimentos com ingredientes transgênicos tragam esta informação no seu rótulo, 2% são contra a rotulagem. Em relação ao plântio, 65% dos entrevistados são contra e 22% a favor.

Algumas observações são relevantes para pensar sobre a congruência entre a preferência dos brasileiros sobre o assunto e a legislação vigente. Primeiro, as pesquisas de opinião disponíveis foram realizadas antes a aprovação da Lei de Biossegurança, de 2005 – neste caso, pode-se supor que o debate legislativo para aprovação da lei teve acesso às informações da opinião pública. Segundo, não temos acesso a novas pesquisas, não sendo possível traçar um quadro amplo sobre a evolução da opinião pública sobre o tema.

Assim, segundo os dados disponíveis, afirma-se que na questão da rotulagem a legislação é congruente com a opinião majoritária. Porém, sobre o plântio de transgênicos, a lei de 2005, não é concordante com a opinião majoritária dos brasileiros.

3.5. PROGRAMA MAIS MÉDICOS

O *Programa Mais Médicos (PMM)*, proposto pelo governo da presidente Dilma vigente desde julho de 2013, busca preencher a carência de médicos nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades do país. Segundo informações presentes no site oficial do PMM⁵⁶, enquadra-se numa tentativa de melhoria do atendimento aos usuários do SUS, levando mais médicos para regiões com escassez ou ausência desses profissionais, mas, também, investindo na construção, reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Outro eixo que o programa procura suprir é em relação à educação médica, abrindo novas vagas de graduação e residência médica.

A lei que instituiu o PMM foi a Lei nº12871, de 22 de outubro de 2013. O grande foco de crítica ao programa é a questão dos “médicos estrangeiros”. Segundo o Artigo 13º § 1º inciso III é possível a seleção e a ocupação das vagas oferecidas pelo PMM por médicos estrangeiros com habilitação para exercício da Medicina no exterior. O decreto nº 8126, de

⁵⁶ Disponível em: <http://maismedicos.saude.gov.br/>

22 de Outubro de 2013, dispõe sobre a emissão do registro para os médicos intercambistas atuarem no país.

Entre os dados disponíveis no banco de dados, têm-se quatro pesquisas, do ano de 2013, sobre o PMM, especialmente a questão de importação de médicos. A primeira pesquisa, a pesquisa do Datafolha, de 1 de junho de 2013, mostra uma percentual de 47% a favor e 48% contra. Na outra pesquisa do Datafolha, em 27 de junho de 2013, mostra que as opiniões sobre a imigração de médicos para o programa estão divididas, 47% a favor e 48% contra. De forma semelhante, na segunda pesquisa, em 10 de julho de 2013, a medida teve 50% a favor e 47% contra. Na última pesquisa disponível, datada de 07 de agosto de 2013, houve leve aumento da preferência pela aprovação do PMM, em relação a imigração de médicos: 54% a favor e 40% contra. Neste tema, o percentual de “não sei” e “não respondeu” foi baixo, em todas as pesquisas, o que pode indicar que a opinião pública estava a par da temática, ainda que dividida.

Assim, a partir dos resultados observados, entende-se que as três pesquisas são anteriores à lei, sendo que apresentam leve crescimento da aprovação, de 47% para 50% e depois para 54%. Por isso, quando ocorreu a votação no congresso, supõe-se que os legisladores estavam cientes desses dados. Assim, aponta-se que o congresso foi congruente com a opinião pública.

3.6. IMPOSTO DESTINADO À SAÚDE PÚBLICA (CPMF E CSS)

A Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) foi uma tributação federal brasileira vigente de 1997 a 2007. As disposições da CPMF encontram-se na Lei nº 9311, de 24 de outubro de 1996, a contribuição era essencialmente destinada ao custeio da saúde pública, da previdência social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, porém, a maior aplicação era na área da saúde pública. O tributo foi extinto em 2007, com tentativas por parte da base governista de prorrogação até 2011.

Sobre a CPMF, existem dois tipos de perguntas em três pesquisas presentes no banco de dados: pergunta sobre a criação do tributo e sobre a extinção dele. Em relação às perguntas para criação do tributo, as pesquisas são do ano de 1996. A primeira (05/03/1996) mostra rejeição à criação de 63%, os favoráveis ficavam em 30%. Na segunda (01/06/1996) cai levemente a rejeição à implementação do novo imposto, 53% são contrários e 38% favoráveis. Também, observa-se que das três faixas de

renda familiar nesta segunda pesquisa, aqueles com renda familiar mais alta rejeitam fortemente a criação do CPMF (78% contra e 19% a favor).

A pesquisa (de 18/09/2007) onde encontra-se a pergunta sobre extinção do CPMF, entrevistados a favor da extinção⁵⁷, conforme a lei, em dezembro de 2007, somavam de 54%; aqueles que acreditavam que deveria ser extinta gradualmente são 12% da amostra; os que achavam que o imposto deveria ser renovado, com percentual menor, compõem 12%; a preferência pela renovação com o mesmo percentual foi de 5%; ainda, 18% da amostra escolheu a opção “não sei” ou não respondeu. O percentual alto de “não sei/não respondeu” pode indicar uma baixa saliência da temática no debate público ou uma maior dificuldade de optar, frente à multiplicidade de opções colocadas.

Logo após o fim do CPMF, novas propostas de impostos similares apareceram no cenário legislativo. Entre eles está a Contribuição Social para a Saúde (CSS), proposta de regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, tributação que busca financiar a área da saúde pública. O Projeto de Lei Complementar nº 306 de 2008 buscou instituir a CSS, mas não foi aprovado. Entretanto, atualmente ainda tramitam propostas do gênero.

Duas pesquisas abordam a criação da CSS. Na primeira, realizada em 31/08/2009, 54% das opiniões são desfavoráveis a criação da CSS, 37% são favoráveis. Na segunda, de 7/12/2010, a rejeição a criação da CSS (ou retorno do CPMF) apresenta maior índice, 72% da amostra é contra e 20% a favor. Este percentual alcança 88% entre os entrevistados com renda familiar acima de 10 salários mínimos.

Isto posto, percebe-se que a CPMF apresenta rejeição – tanto no período da criação quanto na de extinção, como na atual tentativa de recriação. No primeiro caso, quando foi criada, a maioria da opinião pública era contra o imposto, mesmo assim a decisão legislativa foi em desconformidade com a preferência da população brasileira. Posteriormente, quando o imposto foi extinto, a opinião pública era a

⁵⁷ Nesta pesquisa, a formulação da pergunta sobre a extinção do CPMF foi: “Por lei, a CPMF, o imposto do cheque, acaba este ano, no dia 31 de dezembro de 2007. Pelo o que o(a) sr. (a) sabe ou ouviu dizer, na sua opinião, o imposto do cheque: Deve ser renovado com o mesmo percentual atual; Deve ser renovado com um percentual menor do que o cobrado atualmente; Deve ser extinto em 31 de dezembro, conforme prevê a legislação; Deve ser extinto ao longo dos anos, com a redução gradativa do percentual, até o fim da cobrança do imposto; Não sabe/ Não opinou”. Ela refere-se ao decreto nº 6140/07 que regulamentava a CPMF e definia a vigência do imposto até 31 de dezembro de 2007.

favor disto; como a CPMF acabou, de fato, neste caso houve congruência entre a legislação e a opinião dos brasileiros. Por fim, em relação à tentativa de recriação da CPMF (ou CSS), a maioria é contrária a volta do imposto. Conforme referenciado, o Congresso não aprovou, ainda, a volta da tributação, portanto, está de acordo com a opinião pública.

3.7. LEI ANTI-FUMO

O tema do uso de cigarro, ou qualquer outro produto fumígeno, em lugares coletivos fechados foi localizado em uma pesquisa de opinião pública do instituto Datafolha de 1 de setembro de 2008. Nesta pesquisa, a pergunta sobre o tema apresenta ao entrevistado que a lei proíbe o fumo em bares, restaurantes, boates, hotéis, áreas comuns de condomínios, ambiente de trabalho, estudo, culto religioso e lazer, por exemplo; inclusive a criação de fumódromos. Estão previstas multas pesadas para os estabelecimentos que a descumprirem. Logo após, questiona se o entrevistado é a favor ou contra essa lei que proíbe o fumo em ambientes coletivos fechados.

A pesquisa mostrou que 81% da amostra afirmou concordar com o projeto de lei que proíbe o uso de fumígenos em ambientes coletivos fechados, ampliando a definição de tais espaços, instituindo penas mais severas aos estabelecimentos infratores, etc. Os contrários a esta medida na amostra total chega a 13%. Entre os fumantes os números chegam a 64% a favor da lei e 30% contra, entre os não-fumantes são a favor da mudança da legislação 86% dos entrevistados.

Como podemos perceber, a aprovação do projeto de lei é majoritária mesmo entre os usuários. A modificação proposta refere-se à lei Nº 9.294, de 15 de julho de 1996 que foi alterada em 14 dezembro de 2011⁵⁸. As mudanças estão dispostas na Quadro 1.

Apesar de contarmos apenas com uma pesquisa (de modo que não se pode estudar a progressão temporal da opinião pública sobre o tema), percebemos que o Legislativo brasileiro se alinhou à preferência majoritária dos brasileiros quanto isto. Sendo que a pesquisa é prévia a atualização da lei e, pressupõe-se que os deputados puderam acessar mais essa informação antes de decidirem sobre o tema. Da pesquisa até a sanção da lei passaram-se três anos, e para regulamentar as alterações citadas foi necessário o Decreto nº 8.262 de 31 de maio de 2014.

⁵⁸ A redação das alterações na lei nº 9.294/96 encontra-se na Lei nº 12.546, de 2011.

Quadro 1 – Comparação entre o texto original e alterado da Lei Nº 9.294/96⁵⁹

Texto Original (1996)	Texto alterado (2011)
<p>Art. 2º É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno (sic), derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, salvo em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente.</p>	<p>Art. 2º É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público.</p>
	<p>Art. 2º § 3º Considera-se recinto coletivo o local fechado, de acesso público, destinado a permanente utilização simultânea por várias pessoas.</p>

Fonte: Elaboração própria do autor.

3.8. PROPAGANDA DE CIGARRO

Há muito já existem leis restritivas que regulam o consumo e venda de bebidas alcoólicas, cigarro e medicamentos no Brasil. Porém, nas últimas décadas a legislação em relação a publicidade e propaganda de cigarros, bebidas e remédios, vêm ficando mais restritiva. Este tema, apesar das mudanças na legislação, mantém-se atual e polêmico, sendo pauta de diversos projetos de lei no Congresso Nacional.

Da mesma forma que o uso de cigarro e produtos fumígenos passou por mudanças recentemente, a publicidade deste tipo de produto, ao longo do tempo sofreu diversas alterações, conforme disposta no Quadro 2.

Apenas uma pesquisa foi encontrada com pergunta sobre propaganda de cigarro. Na pesquisa do Datafolha, de abril de 2002, a maioria (77%) da amostra é a favor da obrigatoriedade, determinada pelo Ministério da Saúde, de que todas as embalagens de cigarro vendidas no Brasil saiam da fábrica com fotos que ilustram os perigos provocados pelo fumo; independentemente da faixa de renda familiar a favorabilidade se mantém.

Percebe-se que a legislação foi alterada anteriormente à pesquisa, em 2001, passando a incluir as imagens dos perigos do uso do cigarro e

⁵⁹ Linhas sem texto original referem-se a inserções de artigos e/ou incisos inexistentes na versão original da lei.

produtos fumígenos. Não é possível saber se os parlamentares, ao aprovar aquela legislação, tinham conhecimento de qual seria a opinião majoritária na população. Talvez a mudança na legislação tenha influenciado a opinião dos brasileiros sobre o assunto. Assim, embora a legislação seja congruente com a opinião pública, não se pode estabelecer uma hipótese clara de relação de causalidade entre uma coisa e outra. De toda forma, a percepção de que a opinião pública mostrou-se favorável a uma forma de restrição da propaganda de cigarros podeter estimulado os agentes políticos a produzir ainda mais restrições, como a que acabou ocorrendo na lei 12.546, de 2011.

Quadro 2 – Comparação entre o texto original e alterações, na Lei nº9294, de 15 de julho de 1996⁶⁰, sobre a publicidade de produtos fumígenos.

Texto Original (1996)	Alteração 1 (2000)⁶¹	Alteração 2 (2001)⁶²	Alteração 3 (2011)⁶³
Art. 3º A propaganda comercial dos produtos referidos no artigo anterior somente será permitida nas emissoras de rádio e televisão no horário compreendido entre as vinte e uma e as seis horas.	Art. 3º A propaganda comercial dos produtos referidos no artigo anterior só poderá ser efetuada através de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda.		Art. 3º É vedada, em todo o território nacional, a propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência a que se referem os §§ 2o, 3o e 4o deste artigo e da respectiva tabela de preços, que deve incluir o preço mínimo de venda no varejo de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tipi, vigente à época,

⁶⁰ Linhas sem texto original referem-se a inserções de artigos e/ou incisos inexistentes na versão original da lei.

⁶¹Redação dada pela Lei nº 10.167, de 2000.

⁶²Redação dada pela Medida Provisória nº 2.19034, de 2001.

⁶³Redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011.

Texto Original (1996)	Alteração 1 (2000) ⁶⁴	Alteração 2 (2001) ⁶⁵	Alteração 3 (2011) ⁶⁶
<p>§ 3º As embalagens, exceto se destinadas à exportação, os pôsteres, painéis ou cartazes, jornais e revistas que façam difusão ou propaganda dos produtos referidos no art. 2º conterão a advertência mencionada no parágrafo anterior</p>	<p>§ 3o A embalagem, exceto se destinada à exportação, e o material de propaganda referido neste artigo conterão a advertência mencionada no parágrafo anterior.</p>	<p>§ 3o As embalagens e os maços de produtos fumígenos, com exceção dos destinados à exportação, e o material de propaganda referido no caput deste artigo conterão a advertência mencionada no § 2o acompanhada de imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem</p>	<p>conforme estabelecido pelo Poder Executivo.</p>
			<p>§ 6o A partir de 1o de janeiro de 2016, além das cláusulas de advertência mencionadas no § 5o deste artigo, nas embalagens de produtos fumígenos vendidas diretamente ao consumidor também deverá ser impresso um texto de advertência adicional ocupando 30% (trinta por cento) da parte inferior de sua face frontal.</p>

Fonte: Elaboração própria do autor.

⁶⁴Redação dada pela Lei nº 10.167, de 2000.

⁶⁵Redação dada pela Medida Provisória nº 2.19034, de 2001.

⁶⁶Redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011.

3.9. PROPAGANDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS

Em relação à publicidade de bebidas alcoólicas, a Lei nº 9294/1996, no Art. 4º, dispõe que “somente será permitida a propaganda comercial de bebidas alcoólicas nas emissoras de rádio e televisão entre as vinte e uma e as seis horas”. Sobre isso não foi observada nenhuma alteração na legislação.

Na pesquisa de 17 de abril de 2003, existe a pergunta que questionou se da mesma forma como no caso do cigarro, as bebidas alcoólicas e remédios deveriam ser proibidas na televisão. No caso das bebidas alcoólicas, a preferência pela proibição chegou a 44%. A proibição da publicidade dos remédios na TV foi de 1,5%. Os favoráveis a proibição de ambos foram 33% da amostra e 16% acreditam que nenhum deveria ser proibido.

Assim, observa-se que a proibição da propaganda na TV de bebidas alcoólicas obteve maioria favorável. No entanto, a lei regula a publicidade de bebidas alcoólicas, restringindo o horário. Ainda que não esteja completamente alinhada com a preferência da opinião pública (que segundo as pesquisas tende a preferir a restrição total da propaganda de bebidas alcoólicas) as restrições da lei atual encontra-se, em certo grau, congruente com a opinião majoritária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a análise dos temas acima, nota-se o desenvolvimento de um panorama complexo em relação à congruência política. No total são abordados 9 grandes temas sobre saúde: a) Aborto; b) Eutanásia (suicídio assistido); c) Planejamento familiar; d) Transgênicos; e) Programa mais Médicos; f) Imposto para saúde (CPMF – CSS); g) Lei anti-fumo; h) Propaganda de cigarro e i) Propaganda de bebidas alcoólicas. Resultaram 23 questões para a análise, sendo há no tema Aborto uma grande subdivisão de perguntas, e, também, no caso dos Transgênicos e do CPMF. A Tabela 1 resume os casos de congruência e incongruência entre opinião pública e as políticas públicas de Saúde.

Tabela 1 – Congruência entre opinião pública e as políticas públicas de saúde

ITEM	TEMAS	CONGRUÊNCIA		FREQ UÊN- CIA*	NS/NR/ INDIF E- RENT E** (%)	Nº DE PESQ UI- SAS* **
1	ABORTO			49		
1.1	Quando a vida da mulher corre risco	S		4	--	--
1.2	Quando o feto apresenta problema grave		N	6	--	--
1.3	Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou	S		2	--	--
1.4	Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos	S		5	4,40	4
1.5	Quando a mulher quiser por qualquer razão	S		6	3,56	5
1.6	Liberação ou legalização do aborto	S		5	2,29	4
1.7	Manter ou ampliar a lei atual	S		8	4,46	7

1.8	Gestante com AIDS		N	1	6,00	1
1.9	Gravidez resultante de estupro	S		6	5,10	5
1.10	Gravidez antes dos 18 anos	S		3	5,50	3
1.11	Família em situação socioeconômica vulnerável	S		2	1,80	1
1.12	Caso o anticoncepcional falhe	S		1	--	--
2	Eutanásia (suicídio assistido)	S		1	7,00	1
3	Planejamento familiar	S		3	2,96	3
4	Transgênicos			5		
4.1	Rotulação	S		2	5,50	2
4.2	Plantio		N	3	14,26	3
5	Programa mais Médicos	S		4	4,37	4
6	Imposto para saúde (CPMF – CSS)			5		
6.1	Criação		N	2	8,05	2
6.2	Extinção	S		1	18,00	1
6.3	Recriação	S		2	8,05	2
7	Lei anti-fumo	S		1	4,00	1
8	Propaganda de cigarro	S		1	6,60	1
9	Propaganda de bebidas	S		1	5,20	1
Tota l (n):		19	4	70		

Fonte: Elaboração própria do autor.

**Número de vezes que a pergunta sobre o tema aparece nas pesquisas

**Estimou-se, em cada questão, a média aritmética das porcentagens das respostas “não sabe”, “não respondeu” e “indiferente” (em conjunto), considerando os diferentes surveys nos quais a questão foi aplicada. Entretanto, devido às restrições dos dados, de algumas bases de dados, não tivemos acesso direto às informações, somente relatórios, então não foi possível verificar o percentual em alguns casos. A média foi calculada para os casos para os quais havia dados.

***Número de pesquisas utilizadas para calcular as porcentagens das respostas “não sabe”, “não respondeu” e “indiferente” (em conjunto).

Algumas ressalvas são necessárias, colocando os resultados da análise em perspectiva. Em relação à evolução na opinião pública sobre os temas, os casos onde é possível observar, de fato, alterações é em algumas perguntas sobre o Aborto. As trajetórias mais expressivas da opinião pública em relação ao Aborto são: a) “quando a vida da mulher corre risco”; na primeira pesquisa em 1991, 84% eram a favor e 13% contra. Na última pesquisa, em 2007, a favorabilidade era de 59% e os contrários chega a 34%. De toda forma, nos diferentes momentos a maioria era a favor do direito de a mulher fazer aborto; b) “quando o feto apresenta problema grave”; na primeira era praticamente dividida a opinião (50% a favor e 45% contra), na última aumentou os favoráveis (65% a favor e 30% contra), apesar de haver oscilações durante o período analisado, a maioria sempre foi a favor do aborto neste caso, tendendo para uma maior favorabilidade no passar do tempo; c) “quando a mulher quiser por qualquer razão”: entre as pesquisas de 1991 e 2002 a opinião pública sobre o assunto foi de 65% contra para 90% contra o aborto neste caso, uma significativa variação; d) este fato acontece também quando a pergunta é sobre a “liberação ou legalização do aborto”, entre as 5 pesquisas (1991 a 2010) onde há esta pergunta, existe oscilação na preferência dos entrevistados. Na primeira, em 1991, 65% eram contra e 30% a favor; uma década depois, em 2001, os contrários chegam a 80% e os favoráveis a 18%, depois, na última, em 2010, os contrários ainda são maioria, 78%, e os que apoiam a liberação ou legalização são 10% da opinião pública; e) em relação a “manter ou ampliar a lei atual” é a pergunta sobre o Aborto mais encontrada no banco de dados, aparece oito vezes no período de 1993 a 2014. Inicialmente, em 1993, 65% eram a favor da manutenção da lei e 26% a favor de alguma alteração na legislação. Quase uma década depois, em 2002, foi observado o percentual mais baixo de favorabilidade a manutenção da lei (44,5%) e, também, o maior percentual dos optantes por alguma mudança (51%). Porém, na última pesquisa, de 2014, volta a subir a preferência pela manutenção da lei (65% a favor e 31% contra).

De todo modo, apesar das mudanças na opinião pública sobre as perguntas de Aborto, não houve nenhuma atualização na lei (Código Penal) desde 1984. Entre as diferentes perguntas sobre Aborto existem dois casos de incongruência entre a opinião pública e a legislação, “quando o feto apresenta problema grave” e “gestante com AIDS”, em ambos, o diferencial médio é menos da metade (26,60% e 48%, respectivamente). Esta constatação é possível observar, também em dois casos de congruência: “manter ou ampliar a lei atual” e “gravidez resultante de estupro”, onde a média das diferenças entre opinião

majoritária e opinião minoritária foram, respectivamente, 24,25% e 22,93%.

No que concerne à eutanásia (suicídio assistido) também não ocorreu nenhuma alteração na legislação sobre o tema e a opinião pública, na pesquisa de 2007, ficou em 57% contra a prática e 36% a favor, sendo que o diferencial médio é de 21%. Como atestado, a opinião pública e a legislação, neste caso, estão de acordo, ainda que a maioria não seja tão categórica.

A política pública de planejamento familiar está assegurada pela Constituição de 1988, e foi alterada e regulamentada em 1996, e desde então não apresentou mudanças. Neste caso foi observada a concordância entre a preferência da opinião pública e a política pública de planejamento familiar, além disso, foi verificado o diferencial médio de 78,36%, mostrando uma maioria contundente.

Sobre a temática dos transgênicos temos algumas peculiaridades, primeiro a divisão das perguntas entre plantio e rotulagem, também, a Lei de Biossegurança é de 2005 e as pesquisas analisadas (correspondem ao ano de 2001 e 2002) são anteriores a aprovação da legislação. Em relação à rotulagem, vemos que a maioria é favorável, e o diferencial médio é o mais imperativo, chegando a 88,50% e nesta questão há congruência. Já a questão do plantio o diferencial médio das pesquisas sobre plantio é de 46,73%, aqui, atestou-se a incongruência entre opinião pública e legislação.

No caso do Programa Mais Médicos, a legislação e as pesquisas encontradas são do mesmo ano (2013), entretanto, os *surveys* foram realizadas alguns meses antes da implementação da política. Especialmente sobre a importação de médicos, nas 4 pesquisas do ano de 2013 a opinião pública encontrava-se dividida. Interessante salientar que entre a primeira e última pesquisa houve leve alteração na opinião pública (na primeira, em junho, 47% a favor e 48% contra; na última, em agosto, 54% a favor e 40% contra). Foi sobre este tema que temos a questão com menor margem diferencial (4,53%). Mesmo que a maioria, na última pesquisa, mostre-se favorável ao programa e seja definido como congruente com a política pública, não é uma maioria categórica, como aponta o diferencial médio. Aqui, parece que houve um crescimento do apoio ao programa à medida que as pessoas tinham mais conhecimento dele, após implantado.

O caso da CPMF – CSS mostra que a opinião pública, independente do caso (criação, extinção ou recriação) sempre foi contra a tributação. No momento que a CPMF foi criada, em 1996, os *surveys* são anteriores à aprovação da lei e demonstram uma maioria contrária ao

imposto, neste caso o diferencial médio foi de 23,75, e a decisão parlamentar foi em desacordo com a opinião pública. Já o caso da extinção do tributo, em dezembro de 2007, as pesquisas também são prévias à decisão. Neste caso houve acordo entre a opinião pública e decisão parlamentar e o diferencial médio foi 49%. Na recriação do imposto (CSS) a decisão dos representantes também foi em concordância com a opinião pública observada nas pesquisas prévias à decisão e o diferencial médio aqui foi 34%.

Sobre a Lei Anti-fumo, cabe relatar que a legislação data de 1996 e foi modificada em 2011. Novamente, a pesquisa é anterior à decisão parlamentar e mostra que a opinião pública é significativamente favorável (81% a favor), fato que pode ter influenciado a escolha dos representantes.

No caso da propaganda de cigarro, ocorreram 3 alterações legislativas no período (em 2000, 2001 e 2011) e a pesquisa de opinião pública disponível data de 2001 e há expressiva maioria (77%) da opinião pública favorável à rotulagem dos cigarros conter imagens de prevenção ao uso, sendo que a legislação foi aprovada anterior ao período da pesquisa. Não é possível afirmar categoricamente que a opinião pública foi alterada pela implementação da lei, pois não há pesquisas anteriores para comparar a preferência majoritária. Entretanto, parece que a opinião pública alinhou-se à política pública escolhida e passou indicar uma maior preferência a restrições. Quanto à propaganda de bebidas alcoólicas, o panorama é diferente. Primeiro porque não há alterações na legislação desde 1996 e a pesquisa existente no banco de dados, do ano de 2003, aponta que a opinião pública é favorável à proibição completa da propaganda televisiva de bebidas alcoólicas. Porém, a legislação somente restringe o horário da exibição dos anúncios. Entretanto, como o diferencial médio é de 48,30%, ainda que não completamente alinhada, consideramos que a legislação está parcialmente de acordo com a opinião pública.

Em termos da medida de saliência a partir da frequência em que o tema aparece nas pesquisas, sem dúvida o Aborto é o mais saliente (aparece em 28 pesquisas e são feitas 49 vezes alguma pergunta sobre a temática). Dentre estes casos, somente 2 são incongruentes.⁶⁷ Isso dá a entender que há, neste caso, ligação entre essa medida de saliência e a

⁶⁷ Embora num dos subitens mais salientes (se tomamos o nº de vezes em que aparece em pesquisas), que é a pergunta sobre aborto “quando o feto apresenta problema grave”, não há congruência entre a política pública e a opinião majoritária.

congruência. No que tange à medida da saliência a partir dos casos de “não sei/não respondeu/indiferente”, nos casos em que é possível analisar há relação entre a baixa saliência (isto é, alto índice de “não sei/não respondeu/indiferente”) e a incongruência – com exceção do caso da extinção do CPMF, em que há baixíssima saliência⁶⁸ e foi observada congruência. Desta forma, a hipótese de que nas perguntas com mais saliência (tanto na frequência quanto no percentual de “não sei/não respondeu/indiferente”) é confirmada. Pode-se observar isto na Tabela 1.

Em geral, nos temas de Saúde, podemos indicar que existe relação entre o diferencial médio e a congruência, como pode-se observar na Tabela 2 (especialmente as duas últimas linhas). Importante refletir que a média entre os diferenciais médios no caso de congruência é significativa (52,22%), em os casos de incongruência a média entre eles é de 36,27%, o que em certa medida confirma nossa hipótese.

Tabela 2 – Relação entre Congruência e Diferencial Médio

	TEMAS	CONGRUÊNCIA		Diferencial médio (DM)* (%)	Pesquisas (DM)*
		A			*
1	ABORTO				
1.1	Quando a vida da mulher corre risco	S		53,25	4
1.2	Quando o feto apresenta problema grave		N	26,60	6
1.3	Quando a mulher não é casada ou Mulher solteira que não quer casar com o homem que a engravidou	S		75,00	2
1.4	Quando o casal ou a mulher não quer mais filhos	S		60,98	5
1.5	Quando a mulher quiser por qualquer razão	S		49,75	6
1.6	Liberação ou legalização do aborto	S		55,71	5
1.7	Manter ou ampliar a lei atual	S		24,25	8
1.8	Gestante com AIDS		N	48,00	1
1.9	Gravidez resultante de estupro	S		22,93	6

⁶⁸ A baixa saliência nesse caso é tanto medida na frequência (uma aparição no recorte temporal) e na proporção de “não sei/não respondeu/indiferente”.

1.10	Gravidez antes dos 18 anos	S		60,30	3
1.11	Família em situação socioeconômica vulnerável	S		62,75	2
1.12	Caso o anticoncepcional falhe	S		75,00	1
2	Eutanásia (suicídio assistido)	S		21,00	1
3	Planejamento familiar	S		78,36	3
4	Transgênicos				
4.1	Rotulação	S		88,50	2
4.2	Plantio		N	46,73	3
5	Programa mais Médicos	S		4,53	4
6	Imposto para saúde (CPMF – CSS)				
6.1	Criação		N	23,75	2
6.2	Extinção	S		49,00	1
6.3	Recriação	S		34,40	2
7	Lei anti-fumo	S		68,00	1
8	Propaganda de cigarro	S		60,20	1
9	Propaganda de bebidas	S		48,30	1
Total (n):		19	4		
	DM – Políticas congruentes c/ opinião pública	S (19)		52,22	
	DM – Políticas incongruentes c/ opinião pública	N (4)		36,27	

Fonte: Elaboração própria do autor.

* O "diferencial médio" é a média das diferença entre a proporção de pessoas que emite a opinião majoritária e a proporção de pessoas que emite a opinião minoritária em relação a uma questão ("quão majoritária é a maioria"). Trata-se de uma média destes diferenciais nos diferentes *surveys* nos quais a questão foi aplicada. Por exemplo, se em média 80% das pessoas foi contra e 20% a favor a determinada posição, o DM será 60%.

**Número de pesquisas usadas pra calcular o "diferencial médio".

No panorama analítico que temos, não é possível sustentar a hipótese de que os setores mais ricos da sociedade influenciam mais no processo decisório do legislativo. Somente em 17 pesquisas tivemos acessos aos dados de distribuição de renda. Entretanto, é válido realçar alguns casos onde existe diferença entre a opinião das camadas mais ricas e mais pobres. Na questão do aborto "quando o feto apresenta problema grave" encontramos, praticamente, uma inversão da opinião entre os

“pobres” e “ricos” (nas camadas com maior renda familiar mais da metade era favorável à prática, ao passo que nas camadas com menor renda a reprovação passava de 50%). Essencial ressaltar que neste caso que ocorre uma inversão entre a opinião de “pobres” e “ricos”, a legislação está mais de acordo com a opinião dos mais “pobres”.

Semelhantemente, o aborto em caso de “gravidez resultante de estupro” nas faixas de renda familiar maior a aprovação é muito alta, o que não acontece entre as faixas menores, mesmo assim, permanece uma preferência em relação à prática nestes casos em todas as faixas de renda. Outro caso é sobre a “manutenção ou ampliação da lei do aborto”, da primeira pesquisa, em 1997, até a última, em 2014, a preferência pela inalteração da lei decaiu nas faixas de renda familiar mais elevada. Entretanto, ainda que exista diferença entre as faixas de renda, todas são majoritariamente a favor da manutenção da lei.

Também, sobre a influência da categoria gênero, tivemos a disponibilidade deste dado somente em 8 pesquisas, sendo que nos casos encontrados a opinião entre homens e mulheres eram semelhando, em nenhum deles havia uma maioria das mulheres a favor (ou contra) à política em vigor e uma maioria dos homens contra (ou a favor). Sobre esse ponto, portanto - embora com as limitações já apontadas, quanto ao número de políticas para as quais dispomos de dados de opinião pública e quanto à existência de dados desagregando as opiniões segundo sexo e renda dos eleitores -, não podemos dizer que as políticas públicas de saúde aprovadas pelos legisladores brasileiros privilegiam os homens ou os mais ricos.

Assim, a pesquisa pretendeu efetuar uma análise de congruência sobre a opinião pública e a legislação brasileira sobre temas de Saúde pública, utilizando os dados disponíveis e o aporte teórico das teorias de representação política e congruência política para debater sobre representatividade e responsividade. Importante reiterar que os diferentes temas sobre Saúde debatidos nesta pesquisa são muito mais complexos e heterogêneos, sendo que em muitos dos casos analisados é central no debate sobre estas políticas públicas questões morais, éticas e até mesmo econômicas que vão além do fato de se tratar sobre Saúde pública.

De forma geral, há mais casos de congruência entre os temas debatidos, sendo possível concluir que, nos temas sobre Saúde, as políticas aprovadas estão, em sua maioria, em acordo com as preferências majoritárias do eleitorado brasileiro. Mais uma vez, devido às limitações dos dados (que limitam também a metodologia utilizada na análise) não é possível dizer categoricamente que o Congresso é responsivo ao eleitorado. Em vários casos, porém, em que as pesquisas de opinião

precedem as mudanças de opinião pública, é possível pensar que o conhecimento dos resultados dessas pesquisas possa ter influenciado as decisões do Congresso. Finalmente, entre as contribuições desta pesquisa está a visibilização da importância das pesquisas de opinião pública e de estudos de congruência política no Brasil visando ampliar a compreensão do funcionamento do sistema político do país, abrindo caminho para pesquisas deste tipo sobre outros temas e instituições políticas.

REFERÊNCIAS

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: PallasPublications, 2011.

ANHAIÁ, Bruna C de. **Educação superior e inclusão social: um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2013.

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

BARTELS, L. **Constituency opinion and congressional policy making: the Reagan defense build up.** American Political Science Review, vol. 85, n° 2, p. 457-474, 1991.

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

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Área Técnica de Saúde da Mulher. **Assistência em Planejamento Familiar: Manual Técnico/Secretaria de Políticas de Saúde, Área Técnica de Saúde da Mulher – 4a edição – Brasília: Ministério da Saúde, 2002**

BUDGE, Ian, et al. **Organizing democratic choice. Party representation over time.** Oxford University Press, 2012.

BURKE, Edmund. **Discurso aos Eleitores de Bristol.** In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

CARREIRÃO, Yan de S. **Representação política como “congruência”: uma revisão dos estudos empíricos na literatura internacional.** 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

_____ **O debate metodológico na literatura internacional sobre representação política como “congruência política” entre representados e representantes.** 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014.

_____ **Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional.** In: Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015.

CERVI, Emerson. **Opinião Pública e Política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia.** Tese (Doutorado) - Ciência política. IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião. O novo nome do jogo.** Petrópolis: Vozes, 1998.

DALTON, Russel. **Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies.** 5ª ed. Washington: CQ Press, 2008.

DALTON, Russell; FARRELL, David; MCALLISTER, Ian. **Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy.** New York: Harper and Row, 1957.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21 – jun de 2000.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. **Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens.** Perspectives on Politics 12, vol 3, pp.564-581, 2014.

GOLDER, M.; STRAMSKI, J. **Ideological congruence and electoral institutions.** American Journal of Political Science, no 54, p. 90-106, 2010.

GURZA LAVALLE, Adrian e ISUNZA VERA, Ernesto. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** Lua Nova, n. 84, p. 95-139, 2011.

HERBST, Susan. **The History and Meaning of Public Opinion.** In: Adam J. Berinsky, *New Directions in Public Opinion.* New York: Routledge, 2011.

HOLMBERG, S. **Collective policy congruence compared.** In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____ **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, Michael. **A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol.VI, nº2, pp.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.

LOUREIRO, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da representação.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 01, Brasília, jan-jun p.63-93, 2009.

LÜCHMAN, Lígia H. **Associações, Participação E Representação: Combinações E Tensões.** In: Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 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.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Trad. Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.29, 1995, pp. 05-32, 1995.

_____ **The principles of representative government.**
Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (eds.). **Democracy, accountability, and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____ **Eleições e representação.** In: Lua Nova, n° 67, p. 105-138, 2006.

MANZA, Jeff; BROOKS, Clem. **How Sociology Lost Public Opinion: A Genealogy of a Missing Concept in the Study of the Political.** In: Sociological Theory June, vol 30, p. 89-113, 2012.

MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax **The Impact of Public Opinion on Public Policy.** In: MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax; PAGE, Benjamin I. (org.). Navigating Public Opinion. Polls, policy and the future of American Democracy. Oxford University Press, 2002a.

_____ **A Democratic Polity?: Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States.** American Politics Research, Vol. 30 No. 6, p. 630-667, November, 2002b.

MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax; PAGE, Benjamin I. (org.). **Navigating Public Opinion. Polls, policy and the future of American Democracy.** Oxford University Press, 2002.

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, 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, Luís F. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy.** Lua Nova, 84: 25-63, 2011.

MILLER, W.; STOKES, D. **Constituency influence in Congress.** American Political Science Review, n° 57, p. 45-56, 1963.

MONROE, Alan. **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, No. 1, pp. 6-28. 1998.

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, Benjamin e SHAPIRO, Robert. **Effects of public opinion on policy.** American Political Science Review, v. 77, n. 1, pp. 175-190. 1983.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença.** EstudosFeministas, ano 09, pp. 268-290, 2001.

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.

PITKIN, Hanna. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1967.

_____ **Representação: palavras, instituições e ideias.** Lua Nova, n.67, p. 15-47, 2006.

POWELL JR., G. B. **Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions.** New Haven: Yale University Press, 2000.

RENNÓ, LUCIO et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil. Uma visão da cidadania.** São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

ROHRSCHEIDER, R.; WHITEFIELD, S. **The strain of representation: how parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

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.

STIMSON, J.; MACKUEN, M.; ERIKSON, R. **Dynamic representation.** American Political Science Review, n° 89, p. 543-65, 1995.

_____. **Themacropolity.** New York: Cambridge University Press, 2002.

TINOCO, Dinah dos Santos. **Ação pública, organizações e políticas públicas.** Natal: Ed. da UFRN, 2007.

URBINATI, Nádia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, n. 67, p. 262-269, 2006.

_____. **Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática.** Revista Política & Sociedade, v. 09, n. 16, p.51-88, 2010.

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

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, Iris M. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova, n. 67, p. 139-190, 2006.

APÊNDICE A - RELAÇÃO DAS PESQUISAS UTILIZADAS:

Instituto de Pesquisa	Data	Amostra	Universo
CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA E FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	28/12/2002	2513	População Brasileira Maior De 16 Anos
DATAFOLHA	01/09/2008	2982	Eleitores Acima De 16 Anos
DATAFOLHA	01/03/2008	4044	Eleitores Acima De 16 Anos
DATAFOLHA	10/09/1993	2526	População Adulta Do Brasil
DATAFOLHA	28/03/1993	2499	Eleitores Do Brasil
DATAFOLHA	01/06/1996	2791	População Adulta Do Brasil
DATAFOLHA	10/11/1997	2054	População A Partir De 18 Anos Do Brasil
DATAFOLHA	01/03/2008	4044	Eleitores Com 16 Anos Ou Mais
DATAFOLHA	01/06/2013	4717	Eleitores Com 16 Anos Ou Mais
DATAFOLHA	01/09/2014	10054	Eleitores Com 16 Anos Ou Mais
DATAFOLHA	21/04/2002	2216	Brasileiros A Partir Dos 18 Anos
DATAFOLHA	19/03/2007	5700	Brasileiros A Partir Dos 16 Anos
DATAFOLHA	27/06/2013	4717	População De 16 Anos Ou Mais
DATAFOLHA	07/08/2013	2615	População De 16 Anos Ou Mais
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO	15/09/2003	5003	População Brasileira Adulta
IBOPE	18/07/2001	2000	Eleitores Acima De 16 Anos

IBOPE	07/12/2002	2000	Eleitores Acima De 16 Anos
IBOPE	03/05/1991	3650	Eleitores Do Brasil
IBOPE	23/02/1996	1100	População Acima De 16 Anos Do Brasil
IBOPE	05/03/1996	1500	População Acima De 18 Anos Do Brasil
IBOPE	01/02/1996	2000	População Adulta Do Brasil
IBOPE	01/01/1997	2000	População Do Brasil
IBOPE	01/10/2001	2000	Eleitores Com 16 Anos Ou Mais
IBOPE	22/10/2010	3010	Eleitores De 16 Anos Ou Mais
IBOPE	08/11/2008	2002	População Em Geral A Partir De 16 Anos
IBOPE	18/09/2007	2002 entrevistas em 142 municípios	Eleitores De 16 Anos Ou Mais
IBOPE	20/06/2007	1402 entrevistas telefônicas	População De 16 Anos Ou Mais Com Acesso A Telefone Em Casa Ou No Trabalho
IBOPE	07/12/2010	2002	Eleitores De 16 Anos Ou Mais
SENSUS	17/04/2003	2000	Brasil
SENSUS	12/04/2005	2000	Brasil
SENSUS	31/08/2009	2000	Brasil
SENSUS	19/01/2001	2000	Brasil
SENSUS	10/07/2013	2000	Brasil
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	18/06/2002	2365	Público Maior De 18 Anos
WORLD VALUES SURVEY	01/01/1991	1782	População Brasileira, Ambos Os Sexos, Acima De 18 Anos