VII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO
19 e 20 de setembro de 2016
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

O ÍNDICE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE INTERESSE: UMA FERRAMENTA DEMOCRÁTICA

Audren Marlei Azolin[1]; Luiz Fernando Nunes Moraes[2]

[1]Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política – NuPP-CiPol - Centro Universitário Internacional UNINTER, Curitiba, Paraná, Brasil;
E-mail: audren.a@uninter.com
[2]Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política – NuPP-CiPol do Centro Universitário Internacional UNINTER, Curitiba, Paraná, Brasil;
E-mail: luiz_fernan@hotmail.com

Palavras-chave: Representação Política; Congruência Política; Índice; Agenda Decisória; Agenda Social Explícita.

RESUMO

1. Introdução

Há uma significativa produção científico-acadêmica de pesquisas teóricas e empíricas sobre os legislativos. Entretanto, tais estudos não podem considerar o Poder Legislativo, do ponto de vista de suas atividades, como algo monolítico, pois três são as atividades fundamentais do Poder Legislativo: Legislar, Fiscalizar/Supervisionar e Representar.

No espectro da Ciência Política brasileira, de vertente neoinstitucionalista, tem-se desenvolvido muitas pesquisas centradas na análise empírica da atividade legislativa, com o objetivo de avaliar o desempenho político-institucional dos poderes legislativos e executivos nacionais e subnacionais (TOMIO; RICCI, 2012).

Outros estudos combinam avaliação de desempenho político-institucional e agenda de governo no intuito de analisar e avaliar o desempenho dos Poderes na imposição de suas agendas no processo decisório (GRAÇA; SANTOS, 2009); (AMORIM; OTÁVIO; SANTOS, 2003).

O *Índice de Representação Política de Interesse – IRPI*, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política – NuPP-CiPol, utiliza-se dos métodos de análise sobre formação da agenda na atividade de representar, isto é, analisa a representação política a partir da agenda legislativa. Assim, a contribuição do IRPI é a de identificar e analisar a representação dos interesses dos diferentes segmentos sociais, a partir de uma agenda explícita: a Agenda Social.

2. A construção teórica do Índice de Representação Política de Interesse – IRPI

É importante esclarecer os referenciais teórico-metodológicos que orientaram a construção do IRPI. Neste sentido, é importante a definição de representação política. Para Carreirão (2015) representar "é agir no melhor interesse do público", e que pode se dar pela responsividade ou *accountability*. O autor ainda coloca que há responsividade quando o representante considera em suas decisões, as preferências dos representados.

Por sua vez, na *accountability* o representante toma decisões sem considerar as preferências dos representados, julgando ter tomado as melhores decisões. Os representantes esperam que no momento eleitoral os representados julguem que tais decisões foram as melhores, mesmo contra os seus próprios interesses (CARREIRÃO, 2015).

Outra definição importante é a de congruência política, onde as preferências políticas aprovadas pelo sistema político coincidem com as dos representados (CARREIRÃO, 2015). A congruência política está em consonância com a responsividade. O IRPI visa avaliar o grau de convergência política da representação, não se coloca como instrumento para avaliar a boa ou má representação, mas "[...] em que medida os representantes compartilham das mesmas preferências políticas dos cidadãos [...]" (CARREIRÃO, 2015).

O IRPI tão-somente avalia a congruência política da representação no Poder Legislativo, no plano federal com foco na Câmara dos Deputados. É uma ferramenta de avaliação de congruência política entre representantes e segmentos organizados constituídos pela sociedade civil enquanto grupos de interesse que, em última instância, visam influenciar o processo de decisão política. Eis o limite do IRPI: é idealizado para avaliação da congruência política na representação proporcional e não na representação majoritária.

Em um segundo momento é relevante trabalhar a definição de interesse. Neste aspecto, Luis Felipe Miguel (2011) contribuiu quando trouxe para o centro do debate da representação política a noção de interesse. Afastou-se da definição de interesse orientado pelo individualismo metodológico, sustentado pelo autointeresse egoísta, para construir uma noção de interesse de grupo, entendido como um constructo dialógico coletivo.

A Representação Política de Interesse consiste na congruência política de interesses específicos de segmentos da sociedade civil (étnico-raciais, gênero, pessoas com deficiência, aposentados, trabalhadores, empresários etc.), entendidos aqui como representados. A Representação Política de Interesse não é a representação dos interesses dos eleitores médios, mas sim dos interesses intermediados pelas organizações civis junto aos tomadores de decisão (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006).

A expressão índice mostra tão-somente a intenção de avaliar a congruência política referida acima. Os interesses intermediados pelas organizações civis junto aos parlamentos consistem na defesa de um conjunto de prioridades que compõem uma agenda de interesses, denominados aqui de Agenda Social Explícita que deve ser distinta para cada segmento da sociedade civil.

Entendeu-se como Agenda Social Explícita todos os problemas e alternativas que figuram nas atas de conferências, fóruns, audiências públicas, congressos, seminários, dentre outros espaços de diversos segmentos da sociedade civil cujo objetivo seja de influenciar os tomadores de decisão.

Assim, é importante dialogar com Kingdon (2007) e Rua e Romanini (2013), mais especificamente no que entendem como Agenda de Decisões. Para os autores, a Agenda de

Decisões é uma lista de prioridades na qual os atores lutam para inserir seus interesses, pois esta Agenda é alvo de decisão política.

Para efeito de construção do IRPI, o NuPP-CiPol criou outra categoria de Agenda, inspirada em Kingdon: a *Agenda Decisória* que consiste em uma lista de projetos de lei que passaram por decisão política. Outra distinção importante feita por Kingdon é a que se estabelece entre situação e problema. A primeira é formada por um conjunto de questões que incomodam a sociedade, a segunda, quando uma situação entra para a agenda de governo.

O autor distinguiu também problema de alternativa. Quando uma situação se transforma em problema político, os projetos de lei e suas respectivas emendas, por exemplo, apresentarão alternativas para solucionar os problemas. A distinção entre problema e alternativa deixa mais complexa a análise da congruência política, pois na literatura especializada em representação política e que trata de congruência política, não se percebe a distinção entre problema e alternativa.

O IRPI contempla duas Dimensões: a Dimensão da Congruência Política referente ao problema e a Dimensão da Congruência Política referente à alternativa. O objeto por excelência do IRPI é a Agenda Decisória, separada por temáticas de interesses de segmentos sociais, isto é: um elenco de projetos de lei que se transformaram ou não em norma jurídica.

Dois são os problemas de pesquisa que o IRPI se propõe a resolver: quantas (frequência) situações, considerando os interesses de cada segmento social, figuram como problemas políticos na Agenda Decisória? E quantas (frequência) alternativas de interesse dos segmentos sociais analisados figuram na Agenda Decisória? Faz-se uma análise comparativa entre Agenda Decisória, considerando a distinção entre problema e alternativa, e a Agenda Social Explícita (as atas de conferências, fóruns, audiências públicas dentre outros espaços) para identificar e classificar problemas e alternativas.

A partir dessa análise comparativa foram desenvolvidas as *Taxas de Congruência Política*. Na Dimensão do Problema temos a *Taxa de Congruência Política* entendida como a razão entre o total de problemas que figuram nos projetos de lei que passaram por decisão política, identificados na Agenda Social Explícita, que se transformaram em norma jurídica, e o total dos problemas identificados na Agenda Social Explícita.

Na Dimensão das Alternativas temos a *Taxa de Congruência Política* entendida como a razão entre o total de alternativas que figuram nos projetos de lei que passaram por decisão política, identificados na Agenda Social Explícita, que se transformaram em norma jurídica, e o total das alternativas identificadas na Agenda Social Explícita.

A grande virtude do IRPI é a possibilidade de avaliar se o Legislativo apresenta congruência política, de modo geral, e quais segmentos da sociedade civil, separadamente, apresentam maior ou menor congruência política. Com o IRPI será possível avaliar em que medida se dá a congruência política, apontando os setores mais fortes e os mais fragilizados na representação política. É uma ferramenta que permite ao Legislativo identificar e avaliar em

que medida quais setores da sociedade civil precisam ser ouvidos. O IRPI é assim, uma ferramenta democrática.

3. Considerações Finais

O NuPP-CiPol está agregando a abordagem sistêmica ao IRPI, pois é necessário dar conta da realidade complexa das interações das atividades dos poderes legislativos, tanto no plano nacional quanto subnacional. Isso significa introduzir na análise do IRPI a combinação das atividades de representar e legislar.

Para tanto, incorporou-se novas categorias na análise como, por exemplo, desempenho político-institucional, a análise das Vias Legislativas e a distinção entre coalização e oposição na produção legislativa. Em outras palavras, incorporou-se à análise a formação da agenda governamental e a análise do desempenho político-institucional dessa agenda no processo de decisão política.

4. Referências

AMORIM, Otávio; SANTOS, Fabiano. **O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n 4, p. 661-698, 2003.

CARREIRAO, Yan de Souza. **Representação Política como Congruência entre as Preferências dos Cidadãos e as Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura Internacional**. *Opinião Publica*. v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da; SANTOS, Fabiano**. Uma Análise da Produção Legislativa Durante os Dois Primeiros Anos do Governo Sérgio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa**.in: I Prêmio SEFAZ-SEDEIS. Anais, Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, 2009, p. 1-80. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A982105. Acessado em 17 mai. 2012, 14:51:32.

KINGDON, John W. Juntando as Coisas. In: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea.** Volume 1. Brasília: ENAP, 2007, p. 225-246.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. **Representação Política e Organizações Civis: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade**. *Revista. Brasileira de Ciências Sociais*. V. 21, n.60, p.43-66, 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003 >. Acesso em: 07 jun. 2014, 15:48:22.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação Democrática: Autonomia e Interesse ou Identidade e *Advocacy*.** Lua Nova. n. 84, p. 25-63, 2011.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. **Volume 1: Conceitos e Teorias**. Instituto de Gestão Econômica e Políticas Públicas – IGEPP. Brasília, 2013 (curso *online*). Disponível em: < http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf >. Acessado em: 25 nov. 2015, 13:06:38.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010).** Caderno da Escola do Legislativo, v. 13, n 21, p. 59-107, 2012.