

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: uma medida da sintonia entre a vontade dos representantes e a vontade dos representados

Wilson Souza Lima Neto (IC) e Dr. Diogo Rais Rodrigues Moreira (Orientador)

Apoio: PIVIC Mackenzie

RESUMO

A corrente pesquisa compara numericamente o resultado das votações ocorridas nos processos legislativos no âmbito do Senado Federal com as enquetes respondidas pelos eleitores acerca dos mesmos temas legislados. O objetivo é quantificar a sintonia das vontades expressas nas respectivas votações, pois, dessa forma, é possível medir numericamente a distância entre a quantidade de votos a favor ou contra determinada matéria legislativa ocorrida no Senado Federal e o desejo popular acerca da aprovação ou não das respectivas matérias. As enquetes são um mecanismo oficial do Senado Federal e são veiculadas no portal de internet da citada casa legislativa denominado Portal e-Cidadania. Foram analisadas todas as enquetes veiculadas nesse portal, desde o ano de 2013, desde que as respectivas propostas legislativas vieram a ser votadas. Somente assim seria possível comparar os resultados. Assim, é possível obter dados práticos para analisar de maneira mais técnico-objetiva o desempenho da função dos senadores, pois é viável: comparar a quantidade de vezes que a vontade popular foi deixada de lado pelos senadores eleitos; demonstrar a massa de votos manifestados nas enquetes que foi ignorada pelos parlamentares; calcular a média da distância da vontade popular para a vontade política; e, por fim, verificar que o ideal de democracia representativa precisa ser remodelado para funcionar de forma mais satisfatória.

Palavras-chave: Senado Federal. Métrica. Representatividade.

ABSTRACT

The current research compares numerically the outcome of the votes made on the legislative processes inside the Senate against the internet polls answered by the internet voters over the same legislative subject. The main goal is to measure the adherence between both the wills manifested over the voting process, so it is possible to represent numerically the distance between the number of votes pro or against a certain legislative subject at the Federal Senate and what the population would like about this process. The internet polls are an official mechanism offered by the Federal Senate and are made available at the e-Cidadania website (located inside the Federal Senate official website itself). All of the internet polls, since 2013, were analyzed if the respective legislative process also reach the stage of congressman voting. Only this way it would be due to compare both results. Then, it is possible to get practical data to study in a much more technical and objective manner the performance of the senators, because it provides: comparison of the number of times the popular will was left behind by the elected senators; demonstration of the amount of votes registered, by the population, at the internet polls that were ignored by the same congressman; and, finally, to notice that the folk theory of representative democracy needs to be remodeled to work in a more efficient way.

Keywords: Senate. Metrics. Representation.

1. INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2013, o país atravessa um período conturbado no cenário político. Na esteira dessa situação, o parlamento brasileiro vivencia uma evidente crise de legitimidade perante a nação. Diversos temas (muitos deles de enorme impacto direto na esfera individual da população nacional) têm suscitado, por parte da mídia e dos governados, uma série de questionamentos, por exemplo: Reforma da Previdência, PEC do Teto, pagamento de mensalidade em instituições públicas de ensino superior, Programa Escola sem Partido, etc.

De acordo com a Constituição Federal de 1998, o Brasil é uma república, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e, principalmente, no que toca à presente proposta de pesquisa, todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos, nos termos dessa Constituição. Dessa forma, tendo o princípio democrático-representativo como pedra fundamental, sobre a qual o Estado brasileiro se formata, deve-se avaliar em qual medida a vontade do povo tem sido corretamente refletida na aspiração de seus representantes.

A atual pesquisa tem por objetivo medir os resultados das enquetes destinadas à população, as quais questionam sobre temas legislativos e buscam retratar a vontade do povo, bem como compará-las às votações realizadas no âmbito do Senado Federal.

É importante observar que, para fins desta pesquisa, foi escolhido o portal e-Cidadania, que é o canal oficial do Senado Federal para consultar a população sobre determinadas matérias.

Por meio de dados quantitativos, busca-se responder às seguintes questões:

- a. Será que essas enquetes são levadas em consideração pelo Senado Federal?
- b. A vontade dos senadores está em sintonia com a vontade dos eleitores?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os elementos-chave que norteiam esta pesquisa são: o Portal e-Cidadania, no qual os votos da população sobre determinado tema são registrados; a *Accountability*, que é a cobrança feita pela população sobre os representantes eleitos; e, por fim, o ideal da atividade legislativa e sua íntima ligação com a democracia representativa.

2.1 – Portal e-Cidadania

O Portal e-Cidadania, que compõe o conjunto de sistemas e portais da Casa Legislativa supramencionada, é acessível por meio do sítio disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania>>.

Conforme os dizeres institucionais contidos no e-Cidadania, tem-se:

O que é o Portal e-Cidadania?

O e-Cidadania é um portal criado em 2012 pelo Senado Federal com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.

O que preciso para me cadastrar?

Para se cadastrar diretamente no Portal, é preciso ter um e-mail válido, informar o nome completo e cadastrar uma senha de acesso. Outra opção é vincular seu cadastro às redes sociais Facebook ou Google. Em todos os casos, é necessário informar a unidade federativa de residência. [...]. (E-CIDADANIA, 2017).

O portal foi regulamentado por meio da Resolução nº19/2015 (BRASIL, 2015) e esta aponta, conforme artigo a seguir, que as enquetes não são um fim em si mesmas, pois devem ser encaminhadas a fim de ser objeto de trabalho das Comissões do Senado Federal.

Art. 6º. As manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros. (BRASIL, 2015).

2.2 – Accountability e Responsiveness

O termo "*accountability*", fundado em sede doutrinária na ciência da Administração Pública, deriva do objetivo que os regimes democráticos têm de aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem permanentemente prestar contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos – e a cobrança destes em relação ao governante –, mais democrático será o regime.

Assim, surge o ideal de controle das instituições e dos atores políticos, pois, se estes representam o eleitorado, como saber se atuam conforme o mandato lhes conferido nas urnas? Neste ponto, surge o conceito de "*accountability*", que afirma a necessidade de se fiscalizar os tomadores de decisão, partindo da ideia de que o mandato conferido não constitui uma carta branca para que estes atuem de forma diversa da vontade dos representados.

Ana Luiza Aranha e Fernando Filgueiras, em artigo denominado "*Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*", publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), explicam que o tema da mudança institucional tem se constituído como elemento crucial da análise política. Instituições exercem um papel primordial na sociedade, de forma que influenciam os resultados de políticas e ações de governo. De forma geral, instituições representam as regras do jogo, podendo elas ser formais ou informais. (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 15-16).

Em seu turno, a "*accountability*" societal (ou vertical) está intrinsecamente associada à ideia de fiscalização e reprimenda por parte da sociedade, da mídia e dos eleitores. O que se encontra em perfeito alinhamento com o tema deste estudo.

Noutro artigo, denominado “*Societal Accountability in Latin America*”, publicado no “*Journal of Democracy*”, os autores Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti explicam que a ação dos cidadãos visando à supervisão das autoridades políticas caminha no sentido de tornar-se um fato de vida e está prestes a redefinir o conceito tradicional de relação entre os cidadãos e os seus representantes eleitos. O surgimento de discursos e de políticas voltadas para os direitos, exposições em mídia de escândalos governamentais, bem como movimentos sociais organizados são apenas alguns exemplos dessa nova política de responsabilidade social (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 147-158).

De acordo com a noção convencional da democracia, esta tem como ponto de partida a vontade dos eleitores - o brasileiro médio que tem suas preferências e ideologias e espera tê-las representadas nas instituições para cujos cargos a investidura se dá por meio de eleições. Citando o discurso de Abraham Lincoln (*Gettysburg Address*), o governo democrático é das pessoas, pelas pessoas e para as pessoas (ACHEN; BARTELS, 2016).

De tal forma, para que a prática siga a teoria, alguns elementos adicionais são de suma importância. Não é possível apenas esperar ou torcer que a receita democrática seja seguida pelos representantes políticos. Assim, em sintonia com o instituto da *accountability* acima explicado, tem-se o da *responsiveness*, o qual, em linhas gerais, busca mecanismos que aproximem a ação política do anseio popular.

O instituto da *responsiveness* deve ser observado como um atributo de qualidade da democracia. Assim, entende-se que quanto maior sua presença, mais qualificada será a democracia. Todavia, deve-se considerar que um pleno alinhamento entre a vontade dos representantes e a dos representados é mera utopia, pois jamais será viável a plena correspondência entre os anseios populares e as ações governamentais, razão pela qual importa investigar quais seriam os mecanismos que permitiriam a maior aproximação possível entre as vontades (LORENCINI, 2013).

Dessa forma, um primeiro passo para entender quais mecanismos seriam mais adequados para buscar a aproximação acima citada é entender a real e atual distância entre as vontades atualmente manifestadas nos votos em plenário e em enquetes. Isso, por conseguinte, possibilitará uma democracia mais qualificada e, também, uma *accountability* mais eficiente.

2.3 – Atividade Legislativa

A Constituição instituiu o Senado Federal como um dos integrantes do Poder Legislativo Federal:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. [...]

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (BRASIL, 2016, p. 11 e 45).

O Senado Federal é a Casa Legislativa que afirma a forma federativa de Estado, pois representa as ordens jurídicas parciais (Estados membros e Distrito Federal), viabilizando que estas participem da vontade nacional.

Dessa forma, pode-se concluir que os membros do Senado Federal são eleitos pelo povo para representar seus respectivos estados, na formação da vontade nacional e, assim, legislar sobre os temas atribuídos pela repartição de competências constitucionais, principalmente sobre os temas elencados nos artigos 22 e 24 da Carta Constitucional.

3. METODOLOGIA

Mediante questionamento feito ao Senado Federal, por meio dos instrumentos disponibilizados pela referida casa, em consonância com a Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), foi informado que as enquetes são veiculadas no Portal e-Cidadania desde o ano de 2013.

A Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam – a qualquer pessoa, seja esta física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo – o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Em atenção ao pedido nº 0011634/17/MW, informa-se que:

A Resolução do Senado Federal nº 26, de 2013 instituiu em seu Art. 1º o mecanismo de participação popular que permite ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa, tendo este sido implementado apenas ao final daquele ano. Até então, não eram registradas as opiniões dos cidadãos sobre as matérias em tramitação no Senado.

Do exposto, há poucos dados a serem informados sobre apoio ou rejeição populares de matérias em tramitação no Senado para o ano de 2013. Os dados brutos obtidos em pesquisa ao nosso banco de dados seguem em planilha anexa.

Ressaltamos ainda que foram listadas apenas as matérias que obtiveram ao menos 1 (uma) opinião. (ATIVIDADE LEGISLATIVA, 2013).

Além disso, e, também, por meio da LAI (BRASIL, 2011), foi solicitado um levantamento contendo todas as enquetes, desde seu início (ano de 2013) até a data do questionamento (julho de 2017). Como resposta, foi solicitado o código da matéria, a quantidade de votos SIM e a quantidade de votos NÃO.

Destarte, foi obtido um total de 4.685 enquetes e 5.191.673 votos. Para que a análise-objeto do presente estudo descartasse enquetes cuja quantidade de votos pouco fosse representativa, procedeu-se a um corte e decidiu-se por utilizar somente as enquetes que obtiveram um somatório maior ou igual a 1000 votos (somando-se SIM e NÃO).

Seria, pois, pouco representativo e não muito interessante estudar enquetes nas quais, por exemplo, o SIM obteve 2 votos e, o NÃO, 1. Ademais, pode-se, por meio da Tabela 1, a seguir, deduzir que, apesar de ter sido desconsiderada a maioria das enquetes (em decorrência da pouca representatividade na amostra de dados), apenas 4,5% dos votos foram descartados.

Tabela 1 – Estratificação das enquetes por intervalos de quantidades de votos

Intervalos de quantidade de votos	Até 500	De 501 até 1000	De 1001 até 1500	De 1501 até 2000	De 2001 até 2500	De 2501 até 3000	A partir de 3000	TOTAL
Enquetes	4349	120	45	25	19	20	107	4685
Total de Votos	151066	81785	54583	42686	42031	54064	4765458	5191673
%	2,9	1,6	1,1	0,8	0,8	1,0	91,8	

Fonte: elaboração própria.

Visto que a intenção da corrente pesquisa é comparar o resultado das enquetes eletrônicas com a votação realizada no Senado Federal, há de se compreender que o maior recorte nos dados dar-se-á ainda quando da seleção dos temas que, além de veiculados mediante questionamento público, tiveram concluído o processo legislativo.

A fim de comparar os resultados da consulta *online*, procedeu-se a uma verificação manual no próprio sítio do Senado Federal, inserindo-se o tipo legislativo (PEC – Proposta de Emenda Constitucional; MPV – Medida Provisória; PLS – Projeto de Lei do Senado; PLC – Projeto de Lei da Câmara) e o respectivo número.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

Uma vez analisadas todas as enquetes com mais de 1000 votos e, principalmente, cujos trâmites legislativos tiveram término, tem-se um resultado de 4,5 anos de enquetes analisadas.

Assim, o resultado observado aponta um total de 25 processos legislativos concluídos, sendo:

- 6 Medidas Provisórias (MPV's);
- 4 Propostas de Emenda Constitucional (PEC's);
- 15 Projetos de Lei (9 da Câmara dos Deputados - PLC e 6 do Senado Federal - PLS).

Das 25 votações, em 12 oportunidades o Senado votou no mesmo sentido daquilo que os usuários de internet votaram nas enquetes do Senado Federal, que ambicionava a aprovação da matéria, e esta assim foi votada pela casa parlamentar. Portanto, em 12 das 25 vezes (48%), a vontade popular foi respeitada pelos representantes do Senado. Define-se,

assim, no presente estudo, o conceito de sintonia como sendo a convergência das vontades. Dessa forma, caso o Senado Federal e a população votem SIM para uma determinada proposição legislativa, estes encontram-se em sintonia.

Tabela 2 – Comparação entre votação das enquetes e votação do Senado Federal por matéria

Espécie	Nº Matéria	Vontade popular	Votação Senado	Sintonia das vontades
MPV	650/2014	SIM	SIM	
MPV	657/2014	NÃO	SIM	
MPV	723/2016	NÃO	SIM	
MPV	745/2016	NÃO	SIM	
MPV	746/2016	NÃO	SIM	
MPV	765/2016	SIM	SIM	
PEC	10/2013	SIM	SIM	
PEC	36/2016	NÃO	SIM	
PEC	50/2016	NÃO	SIM	
PEC	55/1026	NÃO	SIM	
PLC	143/2015	SIM	SIM	
PLC	25/2015	SIM	SIM	
PLC	28/2015	SIM	SIM	
PLC	29/2015	NÃO	SIM	
PLC	38/2017	NÃO	SIM	
PLC	39/2014	SIM	SIM	
PLC	41/2015	SIM	SIM	
PLC	77/2015	SIM	SIM	
PLC	97/2015	SIM	SIM	
PLS	146/2007	NÃO	SIM	
PLS	131/2015	NÃO	SIM	
PLS	200/2015	SIM	SIM	
PLS	555/2015	NÃO	SIM	
PLS	174/2016	SIM	SIM	
PLS	85/2017	NÃO	SIM	

Fonte: elaboração própria.

Tabela 3 – Resumo dos percentuais por espécie de matéria e totalizador

Espécie	Alinhamento de vontades		Percentual de Sintonia
	Convergente	Oposta	
MPV	2	4	33%
PEC	1	3	25%
PLC	7	2	78%
PLS	2	4	33%
TOTAL	12	13	48%

Fonte: elaboração própria.

As tabelas acima analisam a quantidade de vezes em que a vontade manifestada pelas enquetes foi atendida ou contrariada. Todavia, os números então apresentados não demonstram, por exemplo, a quantidade de votos populares que foram acatados ou rejeitados.

Didaticamente falando, imagine um cenário A no qual, para determinada PEC, a população se apresenta com 2000 votos SIM e 2001 votos NÃO. Em votação, o Senado (pelo SIM ou pelo NÃO) contrariaria uma quantidade de votos praticamente igual à quantidade agraciada.

Mas, em um cenário B, em que a população votou 4000 vezes pelo SIM e 1 vez pelo NÃO, se o Senado rejeitar a matéria, contrariará uma quantidade de votos imensamente superior à quantidade agraciada.

Tendo isso em vista, as tabelas a seguir realizam um estudo acerca da quantidade de votos ignorados pelos Senadores.

Desta maneira, somando-se a quantidade de votos proferidos em enquetes em que a população votou SIM e o Senado também optou pelo SIM, tem-se um total de 158.587 votos. Dessa forma, pode-se entender que, nas 12 oportunidades em que a vontade do povo e a da referida casa parlamentar foi convergente, cerca de 158 mil votos foram agraciados.

Resta saber, então, a quantidade de votos populares cuja opção foi pela NÃO aprovação da matéria submetida à apreciação nas enquetes e que, portanto, foram ignorados pelos parlamentares quando estes votaram pela aprovação (isto é, quando votaram SIM). De tal modo, quando computados os votos que foram ignorados nas enquetes, tem-se um total de 799.795 votos. Ou seja, aproximadamente 800 mil votos foram ignorados, pois os internautas optaram pelo NÃO em matérias que, quando submetidas à votação em plenário, foram aprovadas pelos Senadores. Percentualmente, de 958.382 mil votos em enquete, 83,5% destes foram ignorados.

Assim, quando o Senado aprovou as 25 matérias objeto deste estudo, estava ignorando 83,5% dos votos proferidos nas enquetes.

Tabela 4 – Votos convergentes e contrariados (absoluto e percentual)

Votos convergentes	Votos contrariados	Total
158.587	799.795	958.382
16,5%	83,5%	

Fonte: elaboração própria.

É possível aprofundar o estudo estatístico ao se analisar cada matéria votada e comparar, nos casos em que foi possível identificá-las mediante consulta ao Diário Oficial do Senado, o grau de sintonia entre as vontades dos representantes e dos representados. Isto é, já se sabe quantos votos populares são ignorados ou acatados, mas, em média, qual a distância entre essas duas vontades?

Dessa forma, o conceito de sincronia indica o grau de convergência das vontades, ou seja, o quão perto ou quão longe a vontade dos Senadores está do resultado das enquetes.

A fim de se analisar a assimetria (ou simetria) das vontades, este estudo utilizar-se-á de um mecanismo de régua no qual serão posicionados os valores de representatividade percentual dos votos do Senado Federal e dos votos dos representados. Com isso, será possível medir a distância entre essas vontades. Ainda, poder-se-á analisar o quanto essa distância significa percentualmente. Por exemplo, uma assimetria de 100% indica que o voto de todos os Senadores foi, em um determinado caso concreto, SIM, e o voto de todos os representados foi NÃO. Uma simetria de 100% (ou assimetria de 0%) indica que todos os Senadores votaram em um sentido e todos os representados votaram no mesmo sentido.

Dessa forma, quando Senado e povo votarem em um mesmo sentido (quando houver sintonia das vontades), colocar-se-á apenas em uma régua o ponto que indica a representatividade dos votos dos Senadores e também o ponto que indica a posição dos votos nas enquetes e, posteriormente, medir-se-á essa distância.

Quando a vontade das partes for oposta, colocar-se-ão duas régua em direções opostas (a da esquerda numerada de forma decrescente e, a da direita, de forma crescente), e, tal como no procedimento anterior, também será feita a medição da distância das vontades.

É importante observar que o grau de assimetria será medido de forma percentual. O referido cálculo será feito da seguinte forma:

$$\text{Grau de Assimetria (\%)} = (\text{Distância entre as vontades} / 200) \times 100$$

$$\text{Grau de Simetria (\%)} = 100 - \text{Grau de Assimetria}$$

É fundamental ressaltar que em todo caso será possível uma distância máxima de 200 pontos, que seria, por exemplo, a situação em que 100% do Senado votou SIM e 100% do povo votou NÃO. Mesmo em cenários de convergência das vontades, em abstrato, a distância poderia ter sido 200.

Antes de se analisar cada caso, é imprescindível salientar que algumas matérias não obtiveram um quórum mensurável de aprovação.

Os processos de votação em Plenário podem ser de dois tipos, quais sejam: o simbólico e o nominal. Por meio do processo simbólico, que é o usado nas votações em geral, o presidente convida os deputados a favor da matéria a permanecerem como estão, cabendo aos contrários manifestar-se, geralmente levantando uma das mãos. O resultado observado é declarado pelo presidente. A votação nominal se faz por meio do painel eletrônico: cada deputado deve digitar sua senha e seu voto nos terminais localizados no recinto de votação.

O resultado final só aparece no painel eletrônico após encerrada a votação, sendo identificados os nomes dos votantes, os votos dados e o total de votos (sim, não e abstenções). Em alguns poucos casos em que se admite votação secreta, os votos não são identificados, registrando-se no painel eletrônico apenas os nomes dos que votaram e o resultado final da votação.

Comparativo detalhado no âmbito das Medidas Provisórias

1. MPV 650/2014: dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, sobre a remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, e dá outras providências.

- Enquete: 5.890 SIM x 29 NÃO.
- Publicação do resultado da votação: DSF 29/10/2014 - Páginas 123 a 142.
- Resultado da votação no Senado Federal: por aclamação, sem informar numericamente no Diário Oficial.

2. MPV 657/2014: altera a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.

- Enquete: 4.235 SIM x 103.083 NÃO.
- Publicação do resultado da votação: DSF 12/11/2014 - Páginas 149 a 166.
- Resultado da votação no Senado Federal: por partido, sem informar numericamente no Diário Oficial.

3. MPV 723/2016: prorroga o prazo de dispensa de que trata o *caput* do art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (Prorroga por três anos o prazo de revalidação do diploma e do visto temporário do médico intercambista do Projeto Mais Médicos para o Brasil).

- Enquete: 163 SIM x 1.777 NÃO.
- Publicação do resultado da votação: DSF 25/08/2016 - Páginas 85 a 89.
- Resultado da votação no Senado Federal: em bloco, sem informar numericamente no Diário Oficial.

4. MPV 745/2016: autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

- Enquete: 85 SIM x 1.491 NÃO.
- Publicação do resultado da votação: DSF 09/02/2017 - Página 62.
- Resultado da votação no Senado Federal: sem informar numericamente no Diário Oficial.

5. MPV 746/2016: institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

- Enquete: 4.551 SIM x 73.564 NÃO.
- Total de votos na enquete: 78.115.
- Publicação do resultado da votação: DSF 09/02/2017 - Página 118.

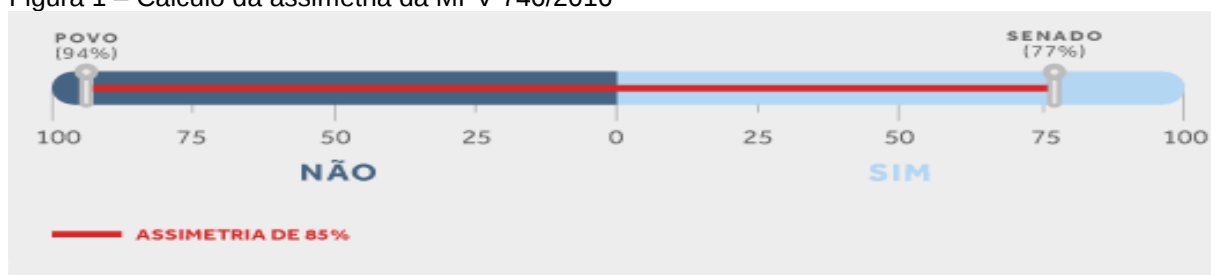
- Resultado da votação no Senado Federal: 43 SIM x 13 NÃO (total de 56 votos).

6. MPV 765/2016: altera a remuneração de servidores de ex-territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências.

- Enquete: 2.344 SIM x 386 NÃO.
- Publicação do resultado da votação: DSF 02/06/2017 - Página 18.
- Resultado da votação no Senado Federal: sem informação no Diário Oficial.

Assim, por meio da investigação das publicações feitas no Diário Oficial do Senado, apenas uma das Medidas Provisórias aprovadas (item 5, supra) pôde ser analisada mais detalhadamente: 77% dos votos do Senado foram SIM (Cálculo = $43/56 \times 100$) e 94% dos eleitores votaram NÃO (Cálculo = $73.564/78.115 \times 100$).

Figura 1 – Cálculo da assimetria da MPV 746/2016



Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, sob a ótica de simetria, se são postas duas régua (a régua do SIM e a régua do NÃO) lado a lado, tem-se um somatório de 200 pontos percentuais. Posteriormente, colocando-se a posição dos Senadores no ponto 77 da régua do SIM e a posição dos eleitores no ponto 94 da régua do NÃO, tem-se, entre estes, a distância de 171 pontos percentuais (no que concerne a de uma escala de 200 pontos totais). Percentualmente, tais dados significam uma assimetria de vontades de 85%.

Comparativo detalhado no âmbito das Emendas Constitucionais

Após a análise supradescrita, procede-se ao exame das PEC's usando, *mutatis mutandis*, a mesma metodologia da régua. Todavia, dado que as Propostas de Emenda Constitucional são votadas em dois turnos em cada casa e que, no presente estudo, analisam-se as votações do Senado Federal, usar-se-á a média das votações para posicionar na régua a vontade dos Senadores.

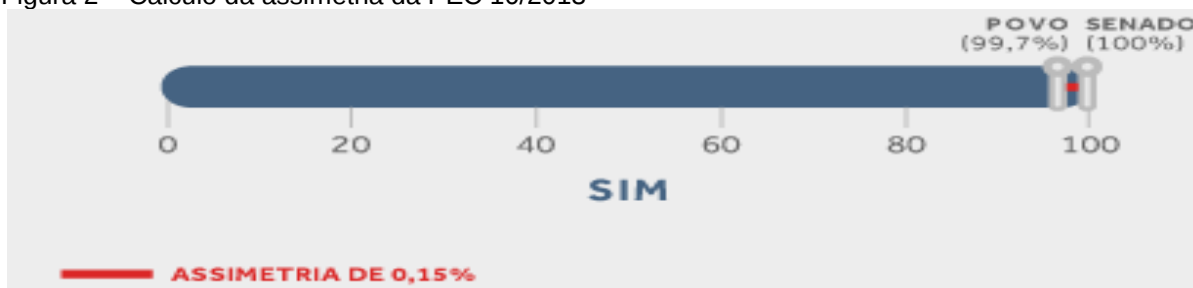
1. PEC 10/2013: altera a Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função em casos de crimes comuns.

- Enquete: 56.520 SIM x 187 NÃO – Total: 56.707.

- Publicação do resultado da votação: DSF 01/06/2017 – Página 85 (contém informações sobre os dois turnos).
- Resultado da votação no Senado Federal: Primeiro turno: 75 x 0; Segundo turno: 70 x 0; Média: 72,5 x 0.

A régua da vontade, no que tange ao Senado Federal, ficou posicionada em 100%. A concernente à vontade popular ficou em 99,7%. No referido caso concreto, houve sintonia entre as vontades, pois ambas as partes votaram pela aprovação da referida PEC. Em seu turno, houve uma grande simetria entre as vontades, pois a distância pode ser medida em 0,3 pontos e, percentualmente, o grau de sincronia das vontades ficou bastante simétrico, com um índice de assimetria de apenas 0,15% pontos (ou seja, a simetria foi de 99,85%).

Figura 2 – Cálculo da assimetria da PEC 10/2013



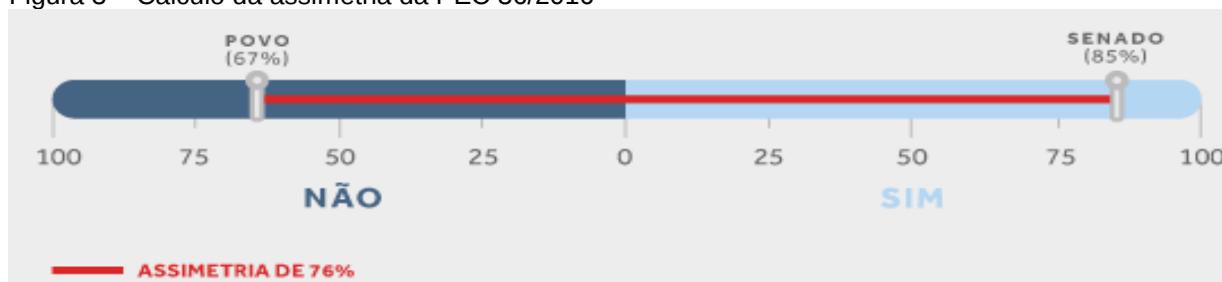
Fonte: elaboração própria.

2. PEC 36/2016: somente terão funcionamento parlamentar os partidos que, a partir das eleições de 2018, obtenham um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente e, a partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento desses votos, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas; prevê que apenas os partidos que obtiverem o desempenho eleitoral exigido terão assegurado o direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional das casas legislativas, participação nos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à TV.

- Enquete: 559 SIM x 1.143 NÃO – Total: 1.702.
- Publicação do resultado da votação: DSF 10/11/2016 – Página 72 (Primeiro turno) e DSF 23/11/2016 – Página 77 (Segundo turno).
- Resultado da votação no Senado Federal: Primeiro turno: 58 x 13; Segundo turno: 63 x 9; Média: 60,5 x 11.

Pode-se, então, observar que, nesse caso, no qual as vontades são antagônicas, não houve sintonia. Por isso, as régua se encontram dispostas em direções opostas. A vontade do Senado fica posicionada em 85%. A vontade popular em 67%. A medida da distância entre as duas vontades aponta para 152 pontos, o que representa assimetria de 76%.

Figura 3 – Cálculo da assimetria da PEC 36/2016



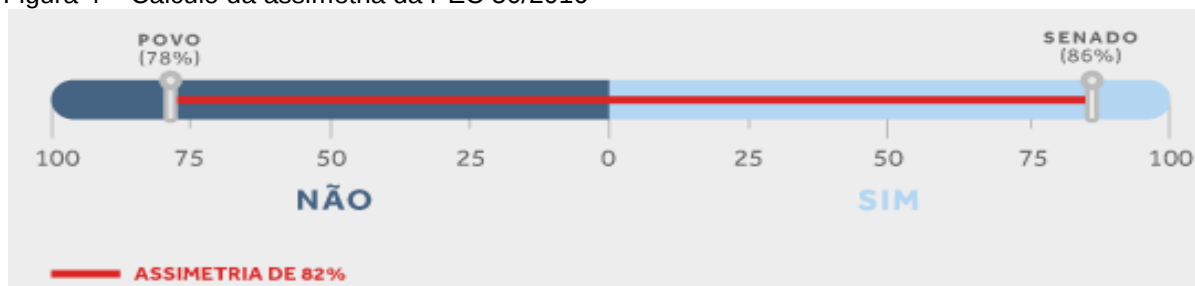
Fonte: elaboração própria.

3. PEC 50/2016: Altera a Constituição Federal para estabelecer que não se consideram cruéis as manifestações culturais definidas na Constituição e registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, desde que regulamentadas em lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. PEC da vaquejada.

- Enquete: 17.727 SIM x 63.405 NÃO – Total: 81.132.
- Publicação do resultado da votação: DSF 15/02/2017 – Página 223 (Primeiro turno) e DSF 15/02/2017 – Página 77 (Segundo turno).
- Resultado da votação no Senado Federal: Primeiro turno: 55 x 8; Segundo turno: 53 x 9; Média: 54 x 8,5.

Dado que as vontades foram opostas, analisam-se as réguas em posicionamento contíguo horizontal (lado a lado). A vontade do Senado posiciona-se em 86%. A vontade popular, em 78%. A distância das vontades fica no valor de 164 pontos. A diferença da sintonia ficou em 82%.

Figura 4 – Cálculo da assimetria da PEC 50/2016



Fonte: elaboração própria.

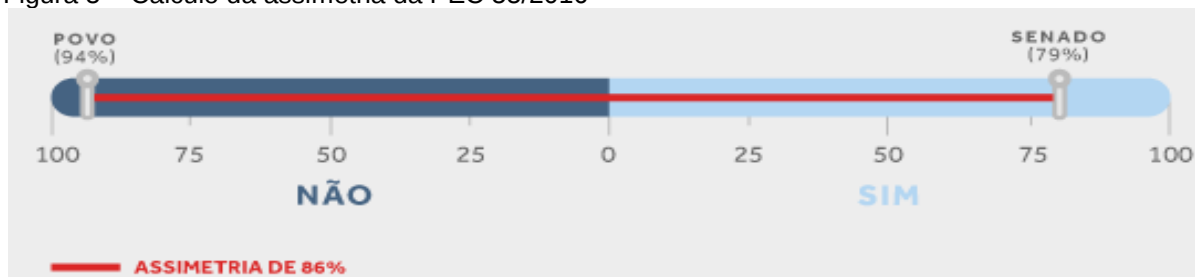
4. PEC 55/2016: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Chamada de PEC do Teto.

- Enquete: 23.770 SIM x 345.716 NÃO – Total: 369.486.
- Publicação do resultado da votação: DSF 30/11/2016 – Página 100 (Primeiro turno) e DSF 14/12/2016 – Página 43 (Segundo turno).
- Resultado da votação no Senado Federal: Primeiro turno: 61 x 14; Segundo turno:

53 x 16; Média: 57 x 15.

No caso acima, as vontades demonstraram-se opostas. O Senado posicionou sua vontade no ponto 79% da régua e, o povo, na posição 94% da outra régua. Deste modo, a distância medida entre as vontades foi de 173 pontos. A assimetria das vontades registrou um valor de 86%.

Figura 5 – Cálculo da assimetria da PEC 55/2016



Fonte: elaboração própria.

Comparativo detalhado no âmbito das Leis

Dentre todos os 15 projetos de lei examinados no presente estudo (sendo 9 do tipo PLC e 6 do tipo PLS), foi possível resgatar, por meio das análises das diversas edições do Diário Oficial do Senado, informações sobre o quórum de votação de 5 PL's (sendo 3 PLC's e 2 PLS's). Os demais projetos, a despeito de terem sido votados e aprovados, ou o foram por aclamação ou não possuem a transcrição do ato de votação publicada em Diário Oficial (e, por tal razão, não constam informações sobre a quantidade de votos a favor ou contra). Esses casos estão aqui listados: PLC 143/2015, PLC 25/2015, PLC 29/2014, PLC 39/2014, PLC 77/2017, PLC 97/2015, PLS 146/2017, PLS 200/2015, PLS, 555/2015 e, finalmente, PLS 174/2016.

Segue-se, assim, a análise da simetria dentre os PL's que tiveram o quórum publicado.

1. PLC 28/2015: altera o Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União (Lei nº 11.416/2006), para reajustar-lhes a remuneração.

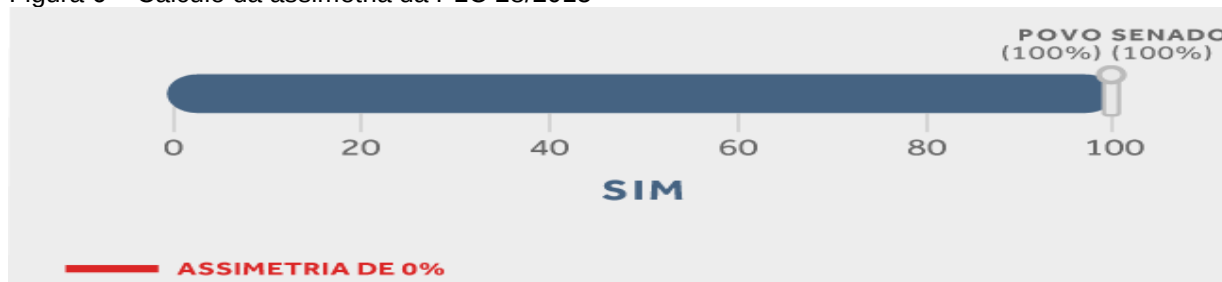
- Enquete: 40.735 SIM x 75 NÃO – Total: 40.810.
- Publicação do resultado da votação: DSF 01/07/2015 – Página 268 a 274.
- Resultado da votação no Senado Federal: 62 x 0.

Percebe-se que houve, neste caso, a convergência da vontade na aprovação do referido projeto de lei. A vontade do Senado ficou em 100%. A vontade popular praticamente posicionou-se no mesmo valor. O que leva a uma situação prática de total simetria.

Todavia, vale levantar uma hipótese cuja análise situa-se fora do escopo deste estudo: em casos como este, de interesse direto de algumas carreiras públicas, haveria alguma

mobilização interna dos integrantes da carreira para promover uma votação em massa nas enquetes e, assim, tentar pressionar os membros do Senado Federal? Fica a indagação.

Figura 6 – Cálculo da assimetria da PLC 28/2015



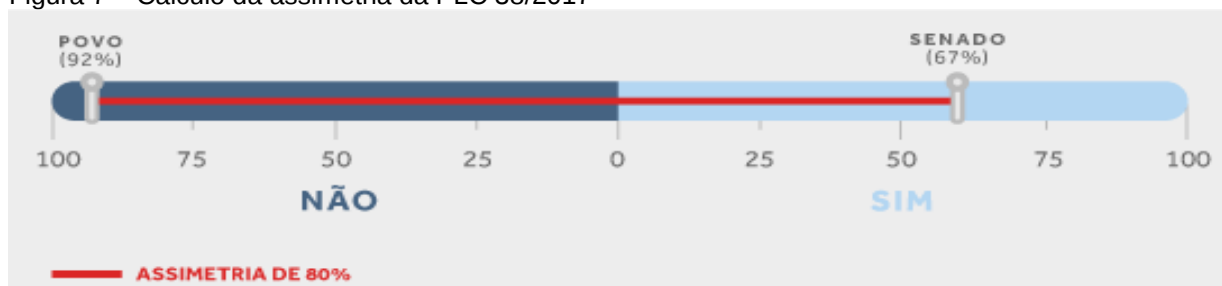
Fonte: elaboração própria.

2. PLC 38/2017: Reforma Trabalhista

- Enquete: 14.210 SIM x 168.926 NÃO – Total: 183.136.
- Publicação do resultado da votação: DSF 12/07/2017 – Página 381.
- Resultado da votação no Senado Federal: 50 x 25.

O tema supracitado demonstra grande assimetria entre as vontades dos representantes e dos representados. Os Senadores posicionaram-se em 67%. Na régua contrária, os representados encontram-se na posição 92%. A distância entre as vontades fica assim computada em 159 pontos, que, por fim, resulta em uma assimetria volitiva de 80%.

Figura 7 – Cálculo da assimetria da PLC 38/2017



Fonte: elaboração própria.

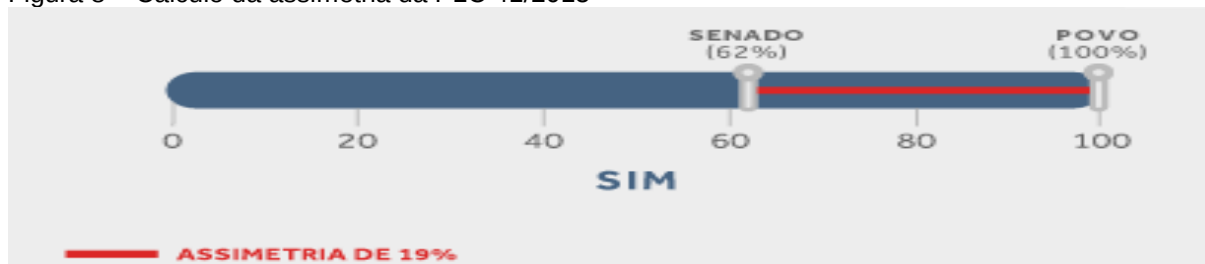
3. PLC 41/2015: dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União – MPU e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, fixando os valores de sua remuneração. A carreira de Auxiliar do MPU passa a constituir quadro em extinção. Revoga a Lei nº 11.415/2006.

- Enquete: 5.684 SIM x 11 NÃO – Total: 5.695.
- Publicação do resultado da votação: DSF 26/08/2015 – Página 534.
- Resultado da votação no Senado Federal: 45 x 28.

Em mais um caso de lei específica sobre remuneração de carreira profissional (vide item 1, anteriormente citado), em que houve convergência no sentido das vontades das partes envolvidas, tem-se a vontade parlamentar posicionada em 62% da régua e, a popular, em

100% (da mesma régua). A distância das vontades ficou em 38 pontos. Isso demonstra uma assimetria de apenas 19%.

Figura 8 – Cálculo da assimetria da PLC 41/2015



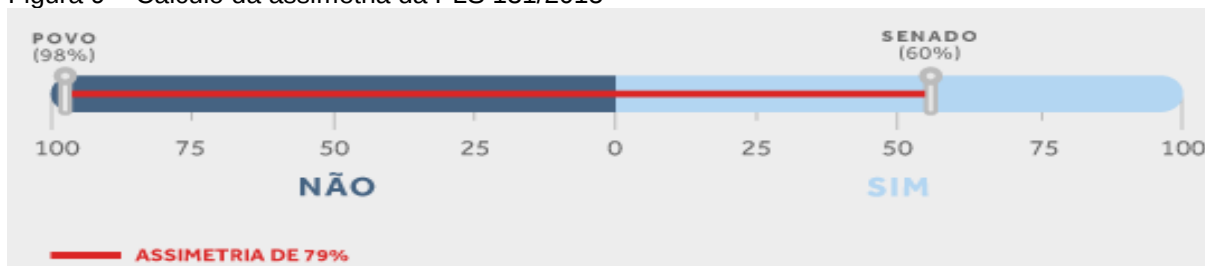
Fonte: elaboração própria.

4. PLS 131/2015: estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do Pré-Sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção.

- Enquete: 44 SIM x 1.756 NÃO – Total: 1.800.
- Publicação do resultado da votação: DSF 25/02/2016 – Página 217.
- Resultado da votação no Senado Federal: 40 x 26.

No caso do Pré-Sal, as vontades, uma vez mais, não convergiram. Enquanto o Senado Federal marcou a posição de 60% na régua do SIM, os representados apontaram a posição 98% da régua oposta. Isso culmina em uma distância de 158 pontos, o que representa uma falta de simetria de 79% entre as vontades.

Figura 9 – Cálculo da assimetria da PLS 131/2015



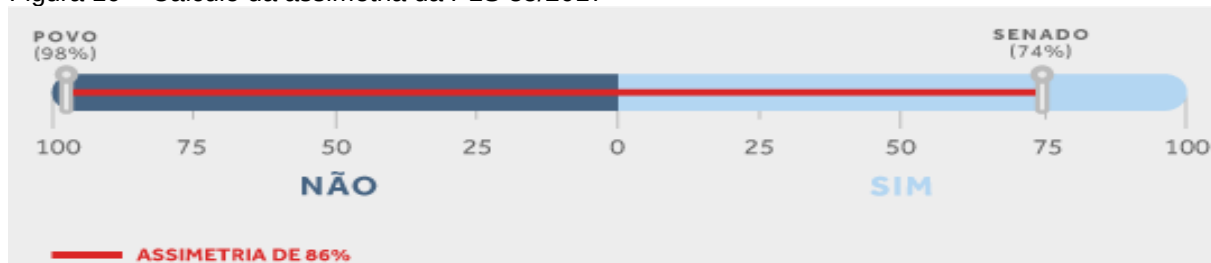
Fonte: elaboração própria.

5. PLS 85/2017: define os crimes de abuso de autoridade; tipifica as condutas praticadas com abuso de autoridade por membro de Poder ou agente da Administração Pública, servidor público ou não, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

- Enquete: 568 SIM x 34.239 NÃO – Total: 34.807.
- Publicação do resultado da votação: DSF 27/04/2017 – Página 405.
- Resultado da votação no Senado Federal: 54 x 19.

Por último, em relação ao tema acima, o Senado ficou em oposição à população: anotou-se a posição daquele em 74% da régua SIM e, a deste, em 98% da régua NÃO. Assim, as vontades distam em 172 pontos, o que confere uma assimetria de 86%.

Figura 10 – Cálculo da assimetria da PLS 85/2017



Fonte: elaboração própria.

A fim de sintetizar o resultado estatístico, o presente estudo demonstra os dados compilados na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Grau de assimetria e simetria das vontades

Espécie	Vontades	Distância (pontos)	Assimetria	Simetria
MPV 746/2016	Opostas	171	85%	15%
PEC 10/2013	Convergentes	0,3	0,15%	99,85%
PEC 36/2016	Opostas	152	76%	24%
PEC 50/2016	Opostas	164	82%	18%
PEC 55/2016	Opostas	173	86%	14%
PLC 28/2015	Convergentes	0	0%	100%
PLC 38/2017	Opostas	159	80%	20%
PLC 41/2015	Convergentes	38	19%	81%
PLS 131/2015	Opostas	158	79%	21%
PLS 85/2017	Opostas	172	86%	14%
MÉDIAS:			60%	40%

Fonte: elaboração própria.

Em relação à tabela acima, é importante observar que as médias são bastante alteradas em decorrência do fato de que o PLC 28/2015 e o PLC41/2015 são projetos de leis que tratam de carreiras específicas e que, hipoteticamente, uma eventual mobilização interna para se realizar uma votação em massa pode, com efeito, macular uma análise apropriada das médias apresentadas.

Portanto, calculando-se novamente as médias, desta feita, sem incluir os dois PL's mencionados, estas ficam respectivamente em 72% e 28%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, houve dois questionamentos, quais sejam:

a. Será que essas enquetes são levadas em consideração pelo Senado Federal?

Dado que, conforme explicitado, existe uma expressiva assimetria nas vontades, pode-se concluir que a resposta para tal questionamento é não.

b. A vontade dos senadores está em sintonia com a vontade manifestada nas enquetes do Senado?

Pode-se inferir numericamente que, primeiramente, conforme Tabela 3, em 48% das vezes a votação do Senado convergiu com a das enquetes. Ou seja, se a população jogasse uma moeda ao ar para se decidir quais leis seriam aprovadas ou não, a aleatoriedade da moeda apresentaria maior sintonia com o povo do que a demonstrada pelo Senado Federal.

Posteriormente, verifica-se que o comportamento dos Senadores (em votar a favor ou contra determinadas proposições legislativas) independe do tamanho da massa de votos de seus representados. De acordo com a Tabela 4, ao aprovar as matérias analisadas, o Senado ignorou 83,5% dos votos manifestados pela população.

Por fim, analisando-se a simetria das vontades, percebeu-se, conforme apontado na Tabela 5, que a vontade dos Senadores está muito distante da vontade das enquetes (em média, 60%). Isto significa, por exemplo, que, em média, se, em determinado caso, 100% do povo queira uma aprovação de lei, apenas 40% do Senado vai desejá-la, o que dificulta bastante, em geral, que as leis sejam aprovadas de acordo com a vontade popular.

Mediante análise do que ensina Paulo Bonavides, por meio de sua obra “Ciência Política”, verifica-se a existência dos conceitos da doutrina representativa da duplicidade e a doutrina da identidade. A duplicidade foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo e, nesta doutrina, tem-se o representante por nova pessoa, diferente da representada e com vontade distinta do representado. Já segundo a doutrina da identidade, retira-se do representante qualquer poder de mando e intervenção política e vincula este à vontade dos governados. (BONAVIDES, 2000, p. 258).

Assim, percebe-se, em razão dos números obtidos, que, em certa medida, os Senadores não representam o povo.

O Senado Federal, ao ser eleito, não recebe um cheque em branco. Todavia, o mecanismo eleitoral parece não corrigir essas distorções. O leitor atento deve ter se perguntado, ao longo da cognição deste texto, sobre as proposições que foram reprovadas em processo legislativo. Todos os objetos de análise foram aprovados em votação no Senado. Quando se cria um mecanismo isento, tal como deveria ser o processo legislativo, seria natural que algumas leis fossem aprovadas e outras não. Todavia, dado que o procedimento possui vícios de moralidade e possibilidade de manipulações políticas, é raro que uma proposição seja reprovada. É uma perda política ter um projeto reprovado em votação parlamentar, por isso, projetos somente são pautados quando se há relativamente um alto grau de certeza de que conseguirão ser aprovados. Pôde-se recentemente verificar tal fato no caso da Reforma da Previdência. (MARCELLO, 2018).

Ainda, o livro intitulado “*Democracy for Realists – Why elections do not produce responsive government*” (ACHEN; BARTELS, 2016) conceitua o termo *Folk Theory* como sendo a ideia de representatividade popular que fundamenta o princípio republicano atual: o eleitor vota e o eleito representa sua vontade ao guiar o país. Tal obra conclui que essa ideia deve ser deixada de lado. Em tradução livre, os autores chegam à seguinte conclusão:

tal como um avanço crítico em direção à democracia ocorreu quando as pessoas deixaram de acreditar na nação de que o rei era designado pela vontade de Deus, os autores do livro acreditam que abandonar a teoria da representatividade popular é um pré-requisito para uma maior clareza intelectual e para uma real mudança política. Muitos reformistas desperdiçaram energia em ideias comuns. Qualquer avanço político-social irá demandar um raciocínio mais nítido sobre as contribuições e limitações dos cidadãos, grupos e partidos políticos no atual processo democrático de governo¹. (ACHEN; BARTELS, 2016, p. 328, tradução nossa).

Ainda, conforme aponta Lorencini, em estudo espanhol apresentado em sua Tese de Doutorado, o qual demonstrou que, apesar das falhas e defeitos, as instituições políticas formatadas pelo sistema democrático são melhores do que quaisquer outras: a opção pela democracia teve, no referido estudo, pontuação de 8,23 (entre 0 e 10) perante os cidadãos que participaram da pesquisa. Todavia, estes, quando indagados sobre a eficiência e o funcionamento real dessas instituições, apontaram pra uma queda na satisfação, que pontuou 5,23 (LORENCINI, 2013).

No Brasil, a percepção geral é a mesma e o presente estudo buscou quantificar em números o grau de aderência político-cidadã. Assim, levando-se em consideração que é preciso encarar diferentemente a teoria da representatividade democrática, o brasileiro precisa instituir mecanismos que consigam aproximar a ação dos representantes ao anseio popular e isso deve, invariavelmente, transitar pelas noções de *accountability* e democracia responsiva.

6. REFERÊNCIAS

ACHEN, Chistian H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for Realists – Why elections do not produce responsive government*. 1. ed. Princeton, EUA: Princeton University Press, 2016.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Enap Cadernos*, Brasília, DF, n. 44, 2016.

ATIVIDADE LEGISLATIVA. Senado Federal, Brasília, DF, 2013. Acesso em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=583589>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹ No original: “Nevertheless, just as a critical step toward democracy occurred when people lost faith in the notion that the king had been anointed by God, we believe that abandoning the folk theory of democracy is a prerequisite to both greater intellectual clarity and real political change. Too many democratic reformers have squandered their energy on misguided or quixotic ideas. Further political and social progress will require thinking more clearly about contributions and limitations of citizens, groups, and political parties in the actual process of government”.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Governo Federal, Brasília, DF, 18 nov. 2011 - Edição extra. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Resolução nº 19, 27 de novembro de 2015. Regulamenta o Programa e-Cidadania. *Diário Oficial da União*, Senado Federal, Brasília, DF, 30 nov. 2015, p. 2, col. 1. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=561835>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

E-CIDADANIA. Senado Federal, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

GÓMES FORTES, Braulio; BRIHUEGA, Irene Palacios; YRUELA, Manuel Pérez; VARGAS-MACHUCA, Ramón. *Calidad de la Democracia en España. Una auditoria ciudadana*. Barcelona: Editorial Planeta, 2010. p. 154.

LORENCINI, Bruno Cesar. A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da *democratic responsiveness*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MARCELLO, Maria Carolina. *Reforma da previdência não irá a votação se não tiver votos para ser aprovada, diz líder do governo*. UOL, Economia, 7 fev. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/02/07/reforma-da-previdencia-nao-ira-a-votacao-se-nao-tiver-votos-para-ser-aprovada-diz-lider-do-governo.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, Issue 4, p. 147-158, october 2000.

Contatos: wilsoneto@gmail.com e diogoraism@gmail.com