

**O CONGRESSO NACIONAL,
OS PARTIDOS POLÍTICOS E
O SISTEMA DE INTEGRIDADE**

*Representação, participação e
controle interinstitucional no
Brasil contemporâneo*

O CONGRESSO NACIONAL, OS PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA DE INTEGRIDADE

*Representação, participação e
controle interinstitucional no
Brasil contemporâneo*

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS (ORG.)

Editor responsável
Felix Dane

Coordenação Editorial
Reinaldo J. Themoteo

Revisão
Reinaldo J. Themoteo

Design gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Foto da capa
© Fernanda Hinnig | Dreamstime.com

Impressão
Stamppa

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

C749 O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade : representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo / José Álvaro Moisés (org.). – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 160 p. ; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-7504-185-7

1. Governo representativo e representação – Brasil.
2. Democracia – Brasil. 3. Brasil – Política e governo.
I. Moisés, José Álvaro II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD 321.80981

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060
Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448
adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil
Impresso no Brasil

SUMÁRIO

- 8 **Apresentação**
José Álvaro Moisés
- 11 **Um índice para medir a força do Legislativo**
José Álvaro Moisés e Sérgio Simoni Jr.
- 33 **Consenso e representação na democracia: uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada**
Gabriela de Oliveira Carneiro
- 61 **Quem são os deputados brasileiros?
Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012**
Rafael Moreira Dardaque Mucinhato
- 89 **Representação política das mulheres e qualidade da democracia:
o caso do Brasil**
José Álvaro Moisés e Beatriz Rodrigues Sanchez
- 117 **O controle externo do TCU e suas funções de *accountability*
no debate da qualidade da democracia**
Leandro Consentino
- 137 **O papel do controle interno no combate à corrupção: a experiência
da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro**
Bruno Rico

APRESENTAÇÃO

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

A expansão mundial da democracia foi um dos fenômenos políticos mais importantes do século XX, mas o cenário da segunda década do século XXI envolve um paradoxo. Em que pese os importantes avanços democráticos verificados por toda parte, a insatisfação política, a desconfiança de partidos e parlamentos, e a descrença de governos crescem nas novas e velhas democracias. Embora um grande número de países tenha se somado ao grupo de regimes usualmente considerados democráticos – mesmo em áreas do mundo onde os valores democráticos eram considerados inexistentes –, as vicissitudes dos processos de consolidação de vários regimes políticos inspiraram alguns analistas a caracterizá-los como sendo híbridos, democracias iliberais, incompletas ou falhas. A questão exige o aprofundamento do conhecimento dessa realidade de modo a se poder avançar na explicação de suas causas. As pesquisas em curso no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo, em torno da avaliação dos 25 anos do regime democrático brasileiro – inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988 –, pretendem contribuir para esse objetivo.

O foco geral da pesquisa do NUPPs são três das principais dimensões da experiência democrática recente, a saber, o papel das instituições de representação e da justiça, o alcance de algumas políticas públicas (em especial, as políticas de educação, de segurança pública e criminalidade e de cultura), e as relações da sociedade civil com a cultura política dos brasileiros. O objetivo é examinar o funcionamento do regime democrático tendo em conta alguns dos seus principais procedimentos, conteúdos e seus resultados gerais com base na abordagem da qualidade da democracia.

Este livro reúne os resultados de parte dessa pesquisa e tem por foco central o estudo do desempenho das instituições de representação e a sua relação com a qualidade da democracia vigente no Brasil. O trabalho é uma contribuição para a agenda de pesquisas empíricas da democracia que vem sendo realizadas no Brasil nas duas últimas décadas e meia. Apoiado pela Fundação Konrad Adenauer, o estudo envolveu o trabalho de dois pesquisadores sênior e seis assistentes (entre estudantes de graduação e de pós-graduação do Departamento de Ciência Política) em torno da atuação de deputados e senadores brasileiros durante as legislaturas de 1995/1998, 1999/2002, 2003/2006 e 2007/2010. Os bancos de dados foram organizados a partir das informações cedidas pelo Centro de Documentação e Informação – CEDI, da Câmara dos Deputados.

Neste volume são apresentados resultados parciais de estudos que examinaram o papel do Congresso Nacional, o perfil e o desempenho dos representantes eleitos e o apoio dos brasileiros aos partidos políticos. As análises adotam uma perspectiva comparativa com outros países da América Latina e com casos recentes de democratização com o objetivo de avaliar e mensurar a qualidade da democracia brasileira e, nesse sentido, avançam também no exame da representação política das mulheres e do papel do TCU e da CGU como parte do sistema de integridade que interage com o Congresso Nacional.

Essas dimensões de funcionamento do regime democrático são vistas aqui com essenciais para a mensuração da qualidade da democracia, em especial, no que se refere aos conceitos de *accountability* (horizontal e vertical) e de *responsividade*. Em última análise, o que está em questão é o modo como o parlamento e os partidos políticos desempenham, por uma parte, a sua função de representação, isto é, como mecanismos através dos quais as preferências dos eleitores são levadas em conta pelo sistema político; e, por outra, o seu papel como organismos de fiscalização e controle através dos quais a sociedade limita os riscos de abuso no poder. Enquanto a função de representação organiza as relações entre maiorias e minorias políticas com base no princípio de decisões majoritárias, a missão relativa ao conceito de *accountability* interinstitucional tem o papel de atualizar as informações com as quais os eleitores fazem a sua escolha. Por essa razão, a represen-

tação é vista aqui como um condicionante extremamente importante da participação política.

O livro é uma contribuição para o conhecimento dessas questões e a agenda de pesquisa à qual a contribuição está ligada vai se desenvolver ainda por alguns anos com o objetivo de elucidar aspectos importantes do papel do Congresso Nacional e dos partidos políticos.

Janeiro de 2014

UM ÍNDICE PARA MEDIR A FORÇA DO LEGISLATIVO

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS
SÉRGIO SIMONI JR.

INTRODUÇÃO

A expansão mundial da democracia foi um dos fenômenos políticos mais importantes do século XX, mas o cenário do início do século XXI envolve um paradoxo. Em que pese os importantes avanços democráticos verificados por toda parte, a insatisfação política, a desconfiança de partidos e parlamentos, e a descrença de governos crescem nas novas e velhas democracias. Embora um grande número de países tenha se somado ao grupo de regimes usualmente considerados democráticos – mesmo em áreas do mundo onde os valores democráticos eram considerados inexistentes –, as vicissitudes dos processos de consolidação de vários regimes políticos inspiraram alguns estudiosos a caracterizá-los como sendo híbridos, democracias iliberais, incompletas ou falhas. A questão exige o aprofundamento do conhecimento dessa realidade de modo que se possa avançar na explicação de suas causas.

A pesquisa sobre a natureza do regime democrático é parte de uma agenda de política comparada de há muito consolidada. Mas ela teve um extraordinário desenvolvimento nas últimas três décadas do século passado com o início do que Samuel Huntington chamou *a terceira onda de democratização mundial*. As novas democracias da Europa do Sul, da América Latina, da Europa do Leste e da Ásia – todas se constituíram em um novo campo complexo e multidimensional de pesquisa empírica, estimulando os cientistas sociais a aprofundarem a análise do significado das

transformações políticas contemporâneas, assim como dos novos recursos de governança política que se formaram, quase sempre, sob as bases de efeitos contraditórios e desiguais da recente expansão democrática em escala mundial.

Em consequência, a agenda de pesquisa da ciência política foi enriquecida pelo estudo das transições políticas, da consolidação dos novos regimes e das exigências de governança democrática. E em décadas recentes a análise sistêmica dos regimes democráticos ganhou um terreno mais complexo e rico ao incorporar as questões relativas à avaliação da qualidade dos novos regimes políticos. Arendt Lijphart (1999), Guillermo O'Donnell (1998), Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005), entre outros, sem esquecer a extraordinária contribuição de Robert Dahl (1997; 1991) – todos chamaram a atenção para a relevância dos aspectos relacionados, direta ou indiretamente, com a qualidade dos procedimentos, dos princípios e dos resultados dos regimes democráticos. A abordagem ultrapassa a definição usual minimalista das democracias, centrada unilateralmente na dimensão eleitoral, e envolve perspectivas analíticas e metodológicas inovadoras que recorrem, ao mesmo tempo, ao uso de técnicas de análise qualitativa e quantitativa para fazer avançar a comparação entre os diferentes tipos de democracias realmente existentes e, em especial, o funcionamento de suas instituições políticas específicas.

Um dos resultados mais significativos desse desenvolvimento é o estudo da chamada *accountability* ou responsabilização interinstitucional, ou seja, da obrigação dos líderes políticos eleitos de prestarem contas de suas decisões políticas aos eleitores, a instituições específicas e aos atores coletivos cuja função constitucional é controlar o comportamento dos governantes. A *accountability* interinstitucional depende da existência de um sistema legal e jurídico que articula um conjunto de freios e contrapesos através dos quais as diferentes instituições públicas se controlam mutuamente, em tese, sem perder a sua autonomia e a sua independência, mas podendo desempenhar com eficiência a fiscalização e o controle dos procedimentos de governos eleitos. A existência de um sistema integrado de instituições de controle, monitoradas por pessoal burocrático dotado de *expertise* para o desempenho dessa função, é uma *conditio sine qua non* do sucesso desse paradigma.

Nesse sentido, desde a análise clássica de Dahl (1999) sobre as poliarquias, a literatura mostrou que, além da existência de uma oposição política vigilante, ativa e responsável, essa forma de prestação de contas, para ser eficiente e ao mesmo tempo servir de referência para as escolhas políticas dos eleitores, exige a existência de estruturas de intermediação de interesses como partidos, uma mídia independente e uma rede de organizações de cidadãos ativos que compartilham valores democráticos comuns, assim como – o que será o foco deste artigo – a presença de um poder legislativo forte e independente. Essa forma de abordar a *accountability* interinstitucional mostrou ainda as conexões existentes entre a responsabilização pública de governantes e o conceito de responsividade, o qual supõe que os governos sejam capazes de captar e atender as preferências dos eleitores formadas no curso dos processos de disputas eleitorais. Os autores da abordagem da qualidade da democracia enfatizaram o nexo integrativo que se espera existir entre os conceitos de *accountability*, responsividade e participação política.

Ao mesmo tempo, a agenda de pesquisa sobre os países da terceira onda de democratização, em especial sobre a América Latina, abordou, de um lado, os possíveis riscos institucionais que o regime presidencialista poderia trazer para a manutenção do regime democrático, seguindo a tradição de Linz (1994), e, de outro, os possíveis déficits nas funções de *accountability* horizontal, na tradição de O'Donnell (1998). Central nas duas abordagens é a análise da força e a capacidade do poder legislativo nas suas funções de representação dos cidadãos: elaboração de leis e de políticas públicas, mas também o controle e fiscalização do poder executivo e demais instituições públicas. Tais aspectos são fundamentais para a abordagem da qualidade da democracia, para o que um dos eixos centrais da análise dos regimes democráticos é a sua efetiva capacidade de dar poder aos cidadãos comuns para exercerem a sua soberania: a ideia é que os mecanismos de fiscalização e controle de governos oferecem referências fundamentais para o processo de formação de preferências dos eleitores, ou seja, para a *accountability* vertical que se expressa através da participação eleitoral; e, por isso, a conexão teórica entre representação e participação é vista como um dos eixos fundamentais para se avaliar a qualidade da democracia (Diamond e Morlino, 2005).

Ao mesmo tempo, os estudos específicos sobre o caso brasileiro ganharam relevância especial para a literatura por dois motivos. De um lado, o conhecimento do impacto das instituições políticas sobre a governabilidade e as relações entre executivo e legislativo se beneficiou do desenvolvimento de estudos empíricos sobre o Brasil que debateram as condições de possibilidade da chamada *paralisia decisória* (Mainwaring, 1993; Ames, 2001; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997, Chaisty, Cheeseman e Power, 2012). De outro, a dominância amplamente reconhecida do executivo no sistema político levou alguns analistas a inquirirem recentemente em que medida essa situação implica em rebaixamento das funções e do desempenho do braço legislativo, em especial, sobre o impacto desse arranjo na eficácia do funcionamento do sistema de representação e *accountability*, com ênfase nas implicações disso para a qualidade da democracia (Moisés, 2011; Melo, 2009 e 2010). Uma vez mais a ênfase analítica recaiu sobre a conexão entre *accountability* horizontal e vertical.

Com o objetivo de contribuir para esse debate o presente capítulo realiza uma leitura crítica de parte da literatura específica, ressaltando lacunas e sugerindo caminhos para novas pesquisas. Ao final, propomos, ainda em caráter preliminar, um exercício analítico: trata-se da construção de um índice de força do poder legislativo. A sua inovação em relação a outros empreendimentos semelhantes é a incorporação – ao lado dos tradicionais indicadores concernentes ao processo legislativo, como a existência ou não do poder de decreto do executivo, de veto e a possibilidade de sua derrubada, etc -, da dimensão de capacidade de controle e fiscalização do legislativo, a exemplo dos procedimentos envolvendo cargos que devem prestar contas e se submeter ao controle público, cargos que são nomeados ou que necessitam de aprovação do parlamento, e assim por diante. A ideia é que isso ajude a avançar o conhecimento do legislativo no que concerne ao seu papel de fonte de informações capaz de alimentar a *accountability* vertical. Um dos pressupostos dessa conexão está relacionado com o papel dos partidos políticos na arena eleitoral (e não apenas na decisória), mas essa dimensão não será objeto de análise deste texto.

O índice proposto (ver adiante) foi elaborado com o objetivo de mensurar os poderes legislativos de países da América do Sul em perspectiva comparada. Isso permitirá, de um lado, balizar o conhecimento

sobre o caso brasileiro e, de outro, avançar sobre o funcionamento do regime presidencialista de modo geral. Contudo, o presente texto ainda não contém os resultados da aplicação do índice aos casos indicados, algo que está em fase de processamento nesse estágio da pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo.

O texto está organizado da seguinte forma: depois desta introdução, apresentamos os principais pontos teóricos e analíticos de parte da literatura sobre análise da força do legislativo, com foco nos estudos sobre América Latina; na próxima seção, discutimos as bases metodológicas de diferentes indicadores, para, na seguinte, apresentar as dimensões que irão constituir o nosso índice. Por último, algumas palavras de considerações finais são apresentadas.

DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA LITERATURA

Com os processos de redemocratização da América Latina e, logo, as escolhas institucionais das novas democracias, o exame do equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo teve a sua relevância teórica renovada. Os trabalhos pioneiros nesta área foram as reflexões de Juan Linz (1994) sobre o conflito inerente aos dois poderes sob o sistema presidencialista. Além da sua importância teórica, a preocupação prática dos analistas era premente: como garantir a estabilidade democrática numa região historicamente tendente a adotar regimes autoritários?

A pesquisa teve uma importante inflexão crítica, por exemplo, com as contribuições de Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (1997), os quais buscaram ressaltar as não poucas diferenças existentes *entre* os países presidencialistas. Um conjunto paralelo de literatura tratou depois – de forma bastante inovadora – dos modelos legislativos específicos, a exemplo da coleção organizada por Morgestern e Nacif (2002) sobre a América Latina. A pesquisa, nesse caso, chamou a atenção, entre outras coisas, para o fato de que o executivo e o legislativo dos países latino-americanos não são poderes homogêneos, mas, em uma relação de tensão complementar, envolvem diferentes graus de concentração e distribuição de poder, embora raramente isso ocorra de forma simétrica.

Um aspecto da abordagem metodológica de Shugart e Carey (1992) inaugurou uma importante tradição analítica nesta área. Trata-se da elaboração de índices de força dos poderes republicanos. Os autores mensuraram os poderes do executivo com a intenção de mostrar que as alegadas deficiências do presidencialismo eram devidas a arranjos específicos desse regime, mais propriamente, aqueles nos quais a força da Presidência é sobrevalorizada. Esforços semelhantes na elaboração de índices foram realizados por Metcalff (2000), que atualizou e ampliou a proposta de Shugart e Carey (1992), buscando captar melhor as diferenças entre os países semi-presidencialistas; e por Samuels e Shugart (2003), que utilizaram o indicador numa discussão teórica sobre representação e *accountability*, dentre outros autores.

Mas é bastante evidente que esses estudos estavam focados principalmente no grau de poderes do executivo. Nessa perspectiva, os poderes do parlamento foram vistos como o espaço complementar dos poderes do executivo: onde esses são fortes, aqueles são necessariamente vistos como fracos. Mais recentemente, entretanto, a importância de se medir os poderes do próprio poder legislativo ganhou nova atenção. Fish e Kroening (2009), Saiegh (2010) e Montero (2009) são alguns dos autores que avançaram recentemente nessa direção. Os primeiros realizaram esforços interessantes para estabelecer um índice global de poder legislativo ao medir os poderes de centenas de parlamentos nacionais com o objetivo de qualificar analiticamente as instituições políticas para além da simples divisão de países segundo a sua forma de governo, parlamentarista ou presidencialista, ou os modelos mistos. Argumentaram que as diferenças na distribuição de poder do legislativo podem existir dentro de cada uma dessas formas de governo em função de suas instituições específicas, e alertaram para a necessidade de se aperfeiçoar os indicadores destinados a medir a distribuição de poder nos quadros da governança democrática, algo que deveria ser levado em conta em novas pesquisas do tema.

Saiegh (2010) estudou os países da América Latina e abordou a questão no contexto do *framework* e da tipologia de legislativos apresentada por Cox e Morgenstern (2002). A análise utilizando indicadores do *Inter-American Development Bank* levou o autor a enquadrar os parlamentos em duas dimensões, de acordo com seus tipos e suas capacidades: reativo ou

proativo. Suas conclusões são de que existe uma grande variedade de situações nas relações executivo-legislativo dos países da América Latina, mas, de modo geral, os parlamentos latino-americanos podem ser caracterizados como sendo detentores de consideráveis poderes reativos.

Montero (2009), de sua parte, realizou outra tentativa importante na mesma direção. O principal objetivo de sua pesquisa era explicar os diferentes tipos de atividade legislativa na América Latina através da análise de variáveis institucionais e políticas. Seu Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL) é tratado como uma das variáveis explicativas da capacidade de ação do legislativo e se compõe de diferentes aspectos como o estágio de iniciativa parlamentar, seus trabalhos legislativos, a eficácia nas casas dos parlamentos e o processo legislativo regular.

Em que pesem esses interessantes desenvolvimentos teóricos e empíricos, poucos estudos avançaram, contudo, na direção de uma análise capaz de combinar o exame da dimensão de *accountability* interinstitucional com aquela relativa ao papel específico de representação do poder legislativo. Essas duas dimensões não se confundem, nem se subsumem em suas virtualidades, antes têm implicações e exigências que se refletem na sua qualidade e, por isso, afetam as percepções da sociedade a respeito do desempenho dos parlamentos. Enquanto a conexão analítica entre *accountability* e *responsividade* sugere que o desempenho de governos presidencialistas, por exemplo, é avaliado diretamente através de eleições majoritárias, a garantia de defesa de interesses de minorias – que em casos como o brasileiro são numericamente bastante significativas – depende da efetividade dos mecanismos de representação, ou seja, de o quanto os parlamentos têm capacidade de agir no interesse dos eleitores independentemente do fato de formarem a maioria ou a minoria políticas de determinada sociedade. Essa dimensão tem, por isso mesmo, uma grande importância para a mensuração da qualidade da democracia.

O princípio de representação política está na base da conexão entre interesses e a ação que realizam no parlamento os representantes eleitos, como a capacidade de levar para dentro do sistema político as aspirações dos representados. Pitkin (2006) discute o conceito de representação como delegação de soberania dos eleitores aos seus representantes e como a forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos na comunidade políti-

ca; para isso, ela recorre mesmo a Burke, cuja distinção entre os conceitos de representação “efetiva” e “virtual” remete à ação e às escolhas dos representantes do povo e à suposição da existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do povo e o próprio povo”; a representação é vista, então, como um mecanismo de mediação destinado a realizar os interesses e preferências dos eleitores em sua condição de soberanos.

Ainda na tradição do pensamento político, os Federalistas norte-americanos também abordaram as especificidades da representação e defenderam a ideia de que os representantes eleitos recebem um mandato que os comprometem com os representados, o que, nesse sentido, condiciona-os às exigências de defesa do bem público em contraposição a interesses particulares ou de facções. Um governo fundamentado na representação assim concebida é visto, então, como um antídoto à existência de facções. Mas – e isso é importante sublinhar –, isso não implica em desconsiderar os interesses e aspirações das minorias. Para Pitkin (2006), Mill foi quem melhor formulou a necessidade de dar expressão à defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento. Nesse sentido, a eficácia da instituição consistiria na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos de grupos particulares que formam as sociedades complexas e desiguais; por isso, são importantes as formas e os mecanismos singulares pelos quais os legislativos realizam a sua missão.

Se parte importante do papel do legislativo se refere ao processo propriamente legislativo, a exemplo da elaboração de leis e de políticas públicas, outra área fundamental de sua missão é o controle e a fiscalização sobre as demais instituições do sistema político. Nesse sentido, uma contribuição importante é a reflexão de Samuels e Shugart (2003) ao chamarem a atenção para a necessidade de se avançar na análise teórica e empírica sobre a efetividade dos mandatos de representação e de *accountability* do parlamento no regime presidencialista.

A reflexão sobre os mecanismos de *accountability* nos países da América Latina iniciou-se com os trabalhos de O’Donnell (1998). A contribuição do autor foi ressaltar a relevância do que ele denominou de *accountability* horizontal, e que diz respeito ao papel de controle mútuo entre as ins-

tuições públicas. Em texto posterior (2003) ele tratou de dois tipos de *accountability* horizontal. Um deles é o *mandated horizontal accountability* (O'Donnell, 2003, p. 45), o qual é exercido pelas agências e instituições específicas de controle e superintendência. Muitos estudos têm seu foco voltado para esse tipo de responsabilização. Para citar apenas um, o estudo de Moreno, Crisp e Shugart (2003) faz uma análise comparativa entre agências de superintendência, como juízes das Supremas Cortes e dos Tribunais Constitucionais, Advogados, Procuradores e Controladores Gerais e Defensores Públicos em diversos países da América Latina. O procedimento empírico adotado pelos autores resulta em um índice bidimensional, composto pelo grau de independência em relação aos políticos e a duração do mandato de cada cargo. O outro tipo que, na verdade, é histórica e logicamente anterior ao primeiro, diz respeito à separação de poderes entre executivo, legislativo e judiciário, e é denominado de *horizontal balanced accountability*. A ideia elementar de separação de poderes elaborada pelos Federalistas consiste, como bem notou Manin (1994), em uma espécie de interpenetração parcial dos poderes, criando assim um sistema de pesos e contrapesos. São precisamente as implicações desses mecanismos que, afetando as relações entre *accountability* horizontal e vertical, afetam a qualidade da democracia.

É de se notar, no entanto, a relativa ausência de evidências empíricas sobre a capacidade de controle do legislativo sobre o executivo na América Latina. A caracterização desses regimes como sendo *democracias delegativas*, elaborada por O'Donnell (1991), é a perspectiva dominante, mas temos ainda poucos parâmetros para averiguar o grau em que isso ocorre nos diversos casos. Entre os estudos empíricos sobre o caso brasileiro destacam-se o de Figueiredo (2001) e o de Power e Lemos (2013) que, de modo geral, sustentam que o grau de sucesso das iniciativas de fiscalização do Congresso Nacional sobre o executivo depende da estrutura institucional de concentração de poderes e prerrogativas da Presidência da República e dos líderes partidários. Por outro lado, Amorim Neto e Tafner (2002), utilizando-se da abordagem e dos conceitos de *fire-alarme* e *police-patrol* elaborados por McCubbins e Schwartz (1984), analisam as relações executivo-legislativo em torno das Medidas Provisórias, mas de novo o foco está posto mais sobre o executivo do que sobre o legislativo.

Tendo em conta esses desenvolvimentos, o presente estudo pretende contribuir para o debate com a proposta de construção de um Índice de Força do Poder Legislativo que abarque, ao mesmo tempo, o chamado *mandato de accountability* e o *mandato de representação* dos parlamentos latino-americanos (Samuels e Shugart, 2003). Seu objetivo é, portanto, sugerir um passo analítico capaz de dialogar metodologicamente com a literatura tradicional sobre as relações executivo-legislativo na América Latina, centrada na maior parte dos casos na análise do processo legislativo, incorporando agora a dimensão de fiscalização e controle que cabe aos parlamentos desempenhar. Trata-se, assim, de buscar avançar na direção de um aspecto central da análise da qualidade da democracia, ou seja, daquele que faz a conexão teórica entre representação e as condições de possibilidade da participação popular (Moisés, 2011).

DIMENSÕES E INDICADORES DOS ÍNDICES

Nesta seção, discutimos brevemente os indicadores utilizados pelos trabalhos citados anteriormente e seus procedimentos de agregação. O objetivo é avaliar criticamente suas bases conceituais e metodológicas e apresentar, ao final, a proposta de um novo indicador.

Shugart e Carey (1992) buscaram mensurar, como indicado antes, a força do poder executivo. Para tal, construíram um índice composto de duas dimensões: os poderes legislativos do presidente e seus poderes *não legislativos*. Como indicadores de poderes legislativos do executivo, os autores utilizaram as possibilidades de veto total ou parcial, emissão de decretos, introdução de propostas legislativas específicas, propostas orçamentárias, e a proposição de referendo. Como indicadores de poderes não legislativos, Shugart e Carey (1992) se referiram à capacidade de escolha e demissão de gabinete, a possibilidade de sofrer censura pelo legislativo e a possibilidade de dissolução desse poder. Cada indicador possui um intervalo de pontos que denotam as disposições que garantem mais ou menos poder ao Presidente. Depois, as variáveis de cada dimensão são somadas e tem-se assim um indicador sintético de poderes legislativos e outro indicador de poderes não legislativos.

Metcalf (2000) propôs uma atualização do índice de Shugart e Carey (1992), alterando alguns de seus *scores* e incorporando a dimensão da

revisão judicial. Seu método de agregação é o mesmo dos autores discutidos acima. Samuels e Shugart (2003), por sua vez, utilizaram um indicador mais enxuto, focando nas dimensões do veto, do decreto e dos poderes de agenda. No entanto, a agregação de seus índices é menos intuitiva e objetiva. Os autores partem do pressuposto que os dois últimos poderes são mais importantes, atribuindo-lhes peso maior. A cada combinação de cada dimensão os autores designam um valor de indicador sintético, cuja extensão varia de 0 a 9.

Em conjunto, esses indicadores são baseados exclusivamente em dimensões institucionais e formais, ou seja, são as capacidades do executivo tal como se encontram nos textos constitucionais de cada país. No entanto, a despeito de tratarem de dimensões importantes, cabe observar que estão *exclusivamente* ancorados na força do poder executivo e, de alguma forma, na dinâmica do processo legislativo.

Outros trabalhos apresentaram variáveis específicas do poder legislativo, mas deixaram de incorporar os poderes relativos aos procedimentos de controle e fiscalização de governos. Fish e Kroening (2003), em primeiro lugar, realizaram o que se constitui talvez o maior esforço de elaboração de um índice global de força dos parlamentos, tendo trabalhado com 32 itens divididos em quatro tópicos: influência do legislativo sobre o executivo, autonomia institucional do legislativo, seus poderes específicos e capacidade institucional. Esses itens são expressos em afirmações que correspondem a aspectos pelos quais a cada país foi atribuído 1 se a sentença se aplica e 0 em caso contrário. Assim, tem-se em cada país 32 distribuições de 1 ou 0, e o indicador, designado como *Parliamentary Powers Index* (PPI), consiste na soma de todas e posterior divisão por 32, constituindo uma escala de 0 a 1.

O elevado grau de abrangência empírica do trabalho acarreta, no entanto, alguns problemas metodológicos. Por exemplo, algumas variáveis dos autores se aplicam exclusivamente a regimes parlamentaristas, a exemplo da pergunta: “o legislativo designa o primeiro ministro?”. Além disso, os autores utilizam múltiplas fontes de dados. Além dos dispositivos formais, Fish e Kroening (2003) se basearam em entrevistas com *experts* e na análise de fontes secundárias.

Saiegh (2010), por outra parte, procurou traçar um perfil amplo dos legislativos na América Latina. Os indicadores de sua proposta analítica in-

cluem variáveis oriundas de pesquisa de opinião pública, como o grau de confiança no Congresso, pesquisa de opinião de elites empresariais sobre a efetividade do corpo legislativo, e medidas políticas de caráter dinâmico¹, como a experiência dos legisladores e o seu nível educacional. Para agregação dessas dimensões, o autor utilizou a técnica de *multidimensional scaling*, o que permite medir e visualizar de modo multidimensional o grau de similaridades entre as variáveis de cada país.

Do ponto de vista do presente estudo, contudo, parece ser analiticamente mais interessante um indicador de força do poder legislativo constituído unicamente de dispositivos formais por dois motivos. O primeiro é que variáveis institucionais são objetivamente mensuráveis e, principalmente, são de caráter estrutural e de longo prazo. O segundo ponto, mais premente, é o de que a separação entre as dimensões formais e as relativas ao desempenho e à legitimidade pública é analiticamente frutífera porque permite verificar a relação ou impacto entre esses fenômenos. Perguntas do tipo “qual é a relação entre a força dos parlamentos e a aprovação de determinados tipos de legislações?” ou “qual é o impacto de legislativos fracos nas percepções do público sobre o sistema político?” são passíveis de verificação empírica apenas se essas dimensões forem mensuradas separadamente.

Montero (2009), por outro lado, elaborou um estudo abrangente sobre o funcionamento do poder legislativo na América Latina. Seu trabalho é parte de um esforço mais amplo realizado pelo *Observatorio de Instituciones Representativas* da Universidade de Salamanca. A autora constrói seu índice de potência institucional legislativa (IPIL) com o objetivo de explicar os diferentes graus de atividade legislativa (êxito e participação). Diferentemente de Saiegh (2010), Montero (2009) separa as variáveis institucionais de caráter estático, que constituem seu índice, das dimensões políticas dinâmicas. O índice da autora é composto de quatro tópicos: a etapa de iniciativa, a constitutiva e bicameralismo, de eficácia, e os procedimentos legislativos ordinários. Cada um desses tópicos corresponde a etapas do processo legislativo, envolvendo a definição da agenda, o poder de iniciativa das comissões permanentes ou *ad hoc*, a relação entre a *Lower*

1 Entendemos por isso variáveis que são contingentes ao processo político-eleitoral.

e a *Upper Houses*, a existência e o tratamento de vetos presidenciais, etc. Todas as variáveis são extraídas dos textos constitucionais e dos regimentos internos dos Legislativos. Cada país examinado por Montero (2009) foi elencado num contínuo, cujos extremos denotam as situações nas quais o executivo teria mais poder, até aquelas nas quais ele teria menos poder. Os valores atribuídos à posição de cada país são atribuídos indutivamente: os casos onde o executivo é mais favorecido recebem ponto 1, já os casos onde o legislativo é mais favorecido recebem ponto 0. O indicador final consiste na soma de cada variável constituinte de cada tópico e posterior padronização numa escala de 0 a 1.

O estudo de Montero (2009) avança na direção de mensuração da força e capacidade do poder legislativo, mas ele ainda apresenta, como outros discutidos acima, uma lacuna importante: não incorpora variáveis relativas à *accountability* horizontal. As implicações dessa observação para a avaliação da qualidade da democracia, assim como outras apresentadas acima, nos levaram a propor, como apresentado a seguir, o tratamento de variáveis que podem compor um índice que trate o poder legislativo de forma mais abrangente, ou seja, que além de suas funções legislativas mais conhecidas, incorpore suas funções de fiscalização e controle. Entendemos que isso permitirá examinar melhor, também, as relações entre as funções de representação popular e de responsabilização das instituições republicanas que cabe ao poder legislativo; a expectativa é que isso permita mensurar, de modo concreto, uma dimensão central da qualidade da democracia.

PROPOSTA DE ÍNDICE DE FORÇA DO PODER LEGISLATIVO

Apresentamos a seguir as dimensões que consideramos importantes para a construção de um índice mais abrangente de força do poder legislativo em países da América do Sul. Tomamos por base apenas variáveis institucionais e formais, ou seja, os dispositivos vigentes nas atuais constituições e regimentos internos dos poderes legislativos. A escolha das dimensões foi inspirada na literatura discutida acima e, também, nas possibilidades potenciais abertas pelos bancos de dados resultantes do projeto *Legislatina – Observatorio Del Poder Legislativo En América Latina* da Universidade de Salamanca. Este centro de pesquisa, onde também se

realizou o estudo de Montero (2009), organizou os dispositivos das constituições da América Latina em tópicos específicos. Um deles nos interessou em especial, a saber, “as funções de controle” do legislativo, pouco usado em estudos anteriores.²

A presente proposta tem caráter preliminar, e objetiva sugerir as dimensões e as variáveis de um índice a ser aplicado em países da América do Sul. O índice comportará duas dimensões fundamentais: uma concernente ao processo propriamente legislativo, e outra relativa às dinâmicas da *accountability* horizontal que cabe ao legislativo. Como dimensões do processo legislativo, propomos utilizar os seguintes tópicos: veto total e parcial, decreto, iniciativa exclusiva e legislação orçamentária, de parte do executivo. Como dimensões de fiscalização e controle próprias do legislativo, utilizaremos: solicitação de informações, acusação e julgamento de cargos públicos e participação na escolha de altos cargos públicos. A seguir discutimos brevemente cada uma das dimensões, apresentando os seus principais elementos.

Dimensões relativas ao processo legislativo

- *Veto total e parcial*: a existência ou não do poder de veto por parte do Presidente em face da legislação aprovada pelo parlamento, e os procedimentos necessários para sua derrubada, constituem uma dimensão importante das relações executivo-legislativo. O veto total diz respeito ao poder do executivo de vetar todo o *package* da legislação. O veto parcial lhe permite vetar partes do texto aprovado pelo legislativo. Em cada processo, se podem exigir maiorias legislativas diferentes para sua derrubada, como maioria simples, absoluta ou qualificada. Essas variáveis compõem essa dimensão.

2 O Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo, tem um acordo informal com o Observatório do Poder Legislativo da Universidade de Salamanca que, entre outras coisas, facilita o acesso aos seus bancos de dados.

- *Decreto*: diz respeito à possibilidade do poder executivo de estabelecer leis unilateralmente. Essa dimensão deve abarcar as possibilidades de participação que o legislativo tem nesse procedimento, a exemplo da necessidade de delegação prévia, a possibilidade de emendamento, o prazo para apreciação e a situação da matéria quando nenhuma decisão é tomada dentro do prazo, além das limitações de sua área de atuação e a possibilidade de reedição.
- *Iniciativa exclusiva*: algumas constituições reservam o tratamento de determinados temas legislativos à iniciativa exclusiva do executivo, para além da proposta orçamentária. Essa dimensão dá conta da amplitude de poder facultado exclusivamente ao executivo, assim com das possíveis restrições à participação do legislativo por meio de emendamento.
- *Legislação orçamentária*: a política orçamentária é uma das atividades mais importantes da ação governamental, relativa à dimensão de responsividade tratada acima. Em alguns países, ao legislativo são vetados a proposta e o emendamento do projeto orçamentário do executivo; em outros, o parlamento pode alterar a proposta, mas sofre limitações quanto ao tipo de modificações que pode introduzir, a exemplo da criação de novas rubricas, de novos gastos e remanejamento de recursos.

Dimensões relativas ao processo de controle e fiscalização

- *Solicitação de informações*: o legislativo tem o poder, em alguns países, de solicitar informações sobre atividades desempenhadas pelo governo e o planejamento de ações futuras por parte de determinados órgãos públicos. Algumas dessas modalidades de prestações de contas são de caráter obrigatório, com periodicidade estabelecida, enquanto outras exigem processo de aprovação por parte do legislativo. Nessa dimensão serão considerados, ainda, os atores a quem é concedido o direito de solicitar informação: o parlamentar individual, uma comissão ou uma maioria do plenário.

- *Acusação e julgamento de cargos públicos*: como um dos aspectos mais importantes da capacidade de controle e fiscalização de governos pelo legislativo, essa dimensão diz respeito aos cargos que são objeto de avaliação e, no limite, sanção por parte do legislativo quando seja o caso. O exemplo paradigmático é o poder de investigação e de *impeachment* do Presidente da República. Em alguns países, no entanto, essa faculdade é estendida também aos ministros de Estado, ministros do judiciário e dirigentes de agências de superintendência. Essa dimensão abarcará ainda variáveis concernentes à exigência de tramitação desses processos, como a maioria necessária para sua abertura e realização. Ademais, a existência e o funcionamento de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) também constituirão essa dimensão.
- *Participação na escolha de altos cargos públicos*: a participação do parlamento na escolha de nomes para ocupação de altos cargos públicos é uma das dimensões que conformam a importância deste braço do Estado dentro do sistema político. De modo geral, o legislativo toma parte na definição dos nomes para os altos cargos do judiciário e para dirigentes de agências de superintendência, mas existe considerável variação entre os casos sul-americanos. Além da amplitude de cargos que exigem a participação do legislativo, uma variável importante nessa dimensão é o processo por meio do qual ela ocorre: em alguns países, trata-se de aprovação ou recusa da indicação feita pelo executivo, em outros, de elaboração de uma lista com nomes para posterior escolha pelo Presidente, etc.

É importante ressaltar o cuidado que se deve ter com a interpretação dos indicadores do processo legislativo. Como ressaltam Figueiredo e Limongi (2004, p. 48) em uma discussão sobre as tipologias de Polsby (1975) e Cox e Morgenstern (2002), “há (...) uma dificuldade analítica de se trabalhar com presidencialismos que se distanciam do caso norte-americano. O suposto é que, sendo os legislativos e executivos poderes distintos, devem ter vontades políticas distintas.” Os autores fazem alusão à relativa ausência nos modelos da literatura da possibilidade de cooperação que pode existir entre os poderes no presidencialismo, consubstanciada, por exemplo, na formação de coalizões governamentais.

O objetivo da presente proposta é a aplicação dessas dimensões na análise de países da América do Sul. Para isso, em etapa posterior, pretendemos definir as formas de mensuração de cada variável e o método de agregação para formação de um indicador sintético. A expectativa é que a construção desse novo índice possa contribuir para futuras análises de avaliação do poder legislativo brasileiro, em particular, e dos sistemas políticos da América do Sul como um todo.

BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo representa um passo preliminar de uma pesquisa em andamento. Ele é parte de uma pesquisa maior sobre o funcionamento e a qualidade da democracia brasileira nos últimos 25 anos. Seu objeto específico é a análise da força do legislativo brasileiro em perspectiva comparada. A elaboração exposta aqui buscou ressaltar uma lacuna na literatura corrente, ou seja, a ausência de incorporação dos mecanismos de *oversight* do legislativo na avaliação, por meio de índices, da força e capacidade do parlamento nas democracias. Nosso ponto de vista é que essa é uma dimensão fundamental de mensuração da qualidade da democracia, em especial, por causa das implicações teóricas e práticas das relações entre *accountability* horizontal e vertical; representação e controle da ação de governos são vistos, então, como dois aspectos fundamentais para a participação política dos cidadãos.

O artigo propõe as dimensões consideradas importantes para a construção de um indicador capaz de cobrir, com melhor acuidade, aspectos fundamentais da força do parlamento, como veto total e parcial, decreto, iniciativa exclusiva, legislação orçamentária, solicitação de informações, acusação e julgamento de cargos públicos, participação na escolha de altos cargos públicos. Os próximos passos da pesquisa envolvem a aplicação do índice para 10 países da América do Sul e, a partir disso, a análise comparativa do caso brasileiro com seus vizinhos, visando uma melhor compreensão do funcionamento das democracias representativas que resultaram dos processos de democratização dos últimos 40 anos.

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é Professor Titular do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP. É mestre em Política e Governo pela *University of Essex* (1972) e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1978). Foi professor visitante do *St. Antony's College* da Universidade de Oxford (1991/92), e Secretário Nacional de Apoio à Cultura e de Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura (1995/2002). Atualmente é Diretor Científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPS, da USP, e Membro do Comitê Executivo do Conselho Internacional de Ciências Sociais (ISSC), ligado à UNESCO. É autor dos livros *Os brasileiros e a democracia* (1995), *Democracia e confiança - por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* (2010) e *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia* (2013).

SERGIO SIMONI JUNIOR · Mestre e doutorando em Ciência Política pela USP, é pesquisador do NUPPS (Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas) e do NECI (Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais). Concentra suas pesquisas nas áreas de competição eleitoral, partidos políticos e instituições políticas.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 1, 2002.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic e POWER, Timoty. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 2012.
- COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. Yale University Press, 1991.
- . *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp, 1997.
- DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: e legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium*, ano 1, n.1, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. FGV Editora, 1999.
- FISH, Steven e KROENING, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. Ed. Civilização Brasileira, 2003.
- LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, 1993.
- MANIN, Bernard. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the Constitutional Debate of 1787. In: FONTANA, Biancamaria (ed.). *The invention of the modern republic*. Cambridge University Press, 1994.

- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n.1, 1984.
- MELO, Marcus André. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Cadernos Aslegis*, 40, 2010.
- . Strong Presidents, robust democracies: separation of powers and the rule of law in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3 (2), 2009.
- METCALFF, Lee Kendall. Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*, v. 35, n.5, 2000.
- MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995 – 2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- MONTERO, Mercedes García. Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian e SHUGART, Matthew. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003.
- MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Democracias. *Revista Lua Nova*, n.44, 1998.
- . Democracia Delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, 1991.
- . Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003.
- PITKIN, Hannah. Representação: palavras, instituições e ideias” *Lua Nova*, 67, 2006.
- POLSBY Nelson W. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred I. e POLSBY, Nelson W.. (orgs.) *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.
- POWER, TIMOTHY e LEMOS, Leany. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados*, vol. 56, n.2, 2013.
- SAIEGH, Sebastian. (2010) Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures. In: SCARTASCINI, Carlos et alli (org.). *How Democracy Works*. Inter-American Development Bank, 2010.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.

SAMUELS, David e SHUGART, Matthew. Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 2003.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CONSENSO E REPRESENTAÇÃO NA DEMOCRACIA: Uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada

GABRIELA DE OLIVEIRA CARNEIRO

INTRODUÇÃO

A democracia representativa é a forma hegemônica de regime nos países de maior renda e escolaridade do mundo. Mesmo em regiões onde sempre foram relativamente raras e instáveis, como na América Latina, no Leste Europeu e na Ásia, o número de democracias que contam com algum tipo de competição partidária e que possibilitam a transmissão de poder entre governo e oposição com alguma periodicidade aumentou significativamente entre 1950 e 1990 (Przeworski et alí, 2000, p. 39).

No Brasil a democracia está prestes a completar 30 anos. Finalmente parece ser possível mudar o foco analítico em torno das transições dos regimes autoritários e da dinâmica política da consolidação das democracias pós-autoritárias, muito discutido na literatura comparada (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986; Linz E Stefan, 1999), rumo a uma agenda de pesquisa centrada na *qualidade* de uma democracia consolidada, afinal, três décadas de eleições competitivas livres e de liberdade de expressão nos fornece uma experiência intitucional mais sólida para refletirmos menos sobre as possibilidades de sobrevivência do regime e mais sobre sua capacidade efetiva de representar e de atender aos diferentes setores e demandas da sociedade.

Na atualidade, uma nova perspectiva de estudo do regime democrático tem analisado a qualidade da representação política no mundo com base no conceito teorico-operacional de *qualidade da democracia*, cujas

dimensões analíticas centrais correspondem às noções de *accountability* (vertical e horizontal) e *responsiveness* (Morlino 2010a, 2010b, Moisés, 2010). Vejamos, sinteticamente, como essas duas dimensões são definidas.

Basicamente, existem duas correntes centrais que disputam pela compreensão do termo “qualidade”. A primeira envolve dimensões procedimentais e de resultados políticos (Morlino 2010a, Morlino, 2010b, Morlino, 2012); a segunda se limita aos procedimentos (Levine e Molina, 2011). De acordo com Morlino (2010b) se fizermos uma analogia da democracia com um “produto” ou um “serviço” a ser entregue ao consumidor, fica fácil entender que a noção de qualidade deste produto baseia-se a) nos procedimentos estabelecidos (o processo exato e controlado associado a cada produto); b) no conteúdo relacionado às suas características estruturais (o *design* dos materiais e de seu funcionamento) e c) no resultado expressado pela satisfação dos clientes, independente de como este foi produzido.

Em termos políticos, a associação da qualidade da democracia a procedimentos, conteúdo e resultados compreende seis dimensões centrais que aqui serão apenas mencionadas¹. Os procedimentos abrangem três dimensões relativas: i. ao Estado de direito, ii. à *accountability* horizontal (interinstitucional) e iii. *accountability* vertical (eleitoral). O conteúdo substantivo da qualidade está conectado à *accountability* e à responsividade (*responsiveness*). Aqui somam-se o absoluto iv. respeito ao direito de liberdade e v. igualdade política, econômica e social, as quais residem, de modo efetivo, nos mecanismos formais de representação política. Já o resultado da representação política compreende a sexta dimensão e diz respeito à noção de vi. responsividade (*responsiveness*).

De modo geral, enquanto a noção de *accountability* horizontal e vertical corresponde a transparência e controle dos mecanismos institucionais, isto é, dos procedimentos democráticos, a responsividade corresponde a “representação política em ação” (Eualu e Karpis, 1977, cf. MORLINO, 2010, p 214), ou seja, o resultado da representação com relação aos bens e serviços demandados pelos cidadãos (Morlino, 2010b).

1 A explicação mais detalhada das seis dimensões citadas pode ser encontrada em Morlino (2010a, p. 34-41).

De acordo com Morlino (2010b), a responsividade é central na análise da qualidade da democracia, pois revela a conexão entre as instituições democráticas e a sociedade, mediante a capacidade dos atores políticos, governo e líderes políticos, de atuarem de acordo com os interesses dos indivíduos e grupos que são representados pelo governo, mediante a execução de políticas públicas.

Operacionalmente, o resultado da atuação política pode ser mensurado pela satisfação e legitimidade atribuídas às instituições democráticas, considerando a percepção de responsividade dos cidadãos. Daí a importância das pesquisas de *survey*, que possibilitam distinguir, não apenas “os cidadãos interessados na política, escolarizados e informados que têm internalizados os valores fundamentais da democracia” (Morlino, 2010, p. 38), mas sobretudo, o exame da responsividade por meio de análises do apoio às instituições democráticas.

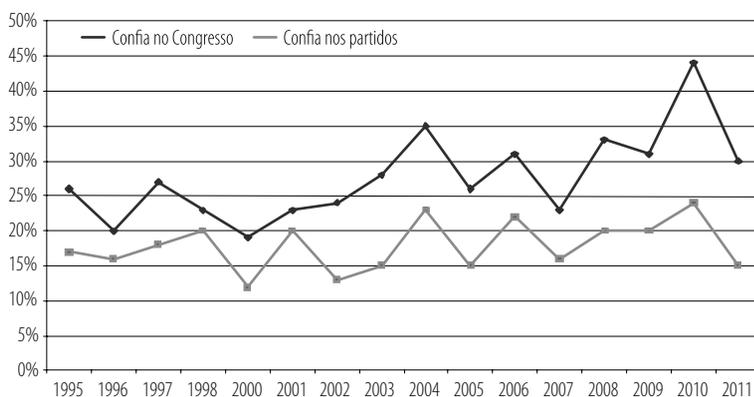
A responsividade pode ser mensurada por meio de indicadores conhecidos em estudos de cultura política já bastante discutidos em termos de *apoio difuso e específico* nas instituições de representação (Norris, 1999; Moisés, 2010). O apoio difuso corresponde a indicadores de consolidação democrática, na medida em que se refere à aceitação e ao apoio às regras e instituições democráticas, enquanto o apoio específico, lido aqui em termos de responsividade, diz respeito à presença de atitudes e comportamentos dos cidadãos que confirma a satisfação com a democracia, ou com os resultados produzidos pelo regime (Morlino, 2010a).

Este artigo analisa um dos componentes da responsividade como variável dependente – a confiança nas instituições representativas, mais precisamente, os partidos políticos, de modo a responder se é possível identificar o modelo de democracia mais “accountable” na produção de apoio aos partidos políticos, considerando os modelos de democracia majoritária e consensual definidos por A. Lijphart (1984). De acordo com Morlino (2010b), democracias com desenhos fortemente majoritários tendem a subverter a responsividade na medida em que possuem baixa competição entre as forças eleitorais e estão ausentes alternativas eleitorais mais abrangentes.

1. TENDÊNCIAS DA LEGITIMIDADE PARTIDARIA

Existe um certo consenso na literatura sobre cultura política no Brasil de que o apoio dos cidadãos às instituições representativas – partidos políticos e Congresso Nacional – encontra-se em um nível acentuadamente baixo quando comparado ao apoio manifestado pelo público de países de democracias consolidadas ou mesmo de outros países da América Latina. Uma visão rápida de alguns dados do Latinobarômetro de 1995 a 2011 (gráfico 1) revela que grande parte do público no Brasil confia ainda menos nos partidos políticos do que no Congresso Nacional ao longo dos anos.

Gráfico 1. Brasil: Confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional (1995-2011)

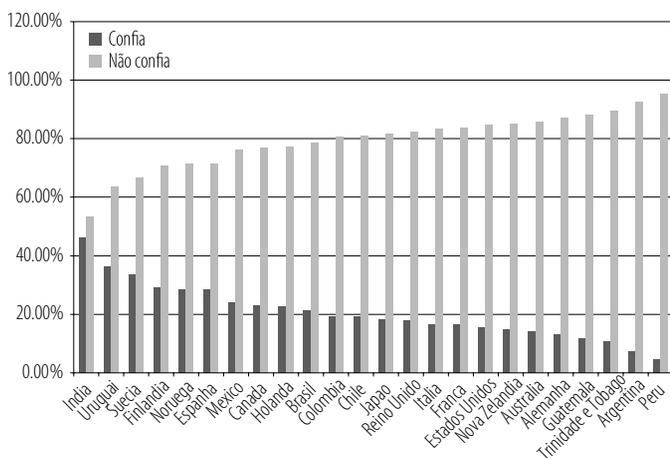


Esses dados simples geralmente são utilizados em comparações que indicam uma crise de representação dos cidadãos na esfera pública (Moisés, 2005; Moisés e Carneiro, 2008; Moisés, 2010). Na América Latina, muitos autores têm associado as ondas recentes de neopopulismo à debilidade dos partidos políticos na região (Weyland, 1999; Roberts, 2003; Mairing e Torcal, 2005) indicando a existência de uma crise de legitimidade do sistema partidário nestes países. Segundo estes autores, em sistemas onde os partidos políticos não conseguem cumprir sua função representativa, existe uma grande propensão do público em apoiar líderes *outsiders*, que entram na política com um discurso antipolítico, de denúncia das instituições “corruptas” do *establishment*, incluindo aí os partidos políticos tradicionais. So-ma-se a adoção dessa estratégia política, a qual pode ser caracterizada como

populista, a presença de demandas eleitorais que muitas vezes não são carreadas pelos partidários tradicionais e que podem até mesmo se converter em fatores de desestabilização institucional (Carneiro, 2009).

No entanto, é ainda mais importante destacar, que vários estudos têm diagnosticado quedas globais nos níveis de apoio dirigido aos partidos políticos, tanto nas democracias antigas quanto nas democracias mais recentes. São vários os indicadores do declínio deste apoio: queda nos níveis de identidade partidária em democracias estabelecidas (Dalton, 1999; Dalton, e Wattenberg, 2002) e também em democracias mais recentes (Dalton e Weldon, 2007); altos índices de volatilidade eleitoral na América Latina, (Roberts e Wibbels, 1999; Maiwaring e Zoco, 2007) queda global nos índices de confiança nas instituições representativas do mundo inteiro (Norris, 1999).

Gráfico 2. Confiança nos partidos políticos



O gráfico 2 compara dados de 24 países da 5ª onda do World Values Survey (WVS), aplicada entre os anos de 2005 e 2008, no qual se constata que a confiança nos partidos políticos esteve abaixo de 35% em 22 países, mesmo em países como Suécia (33,40%), Finlândia (29,10%), Noruega (28,60%) e Canadá (23,10%). No Brasil, a confiança nos partidos políticos é baixa (21,30%) e, ainda assim, maior do que a confiança observada no Japão (18,30%), Reino Unido (17,80%), Itália (16,50%), França (16,40%), Estados Unidos (15,40%), Nova Zelândia (14,80%), Austrália (14,30%) e

Alemanha (13%), indicando a abrangência do problema em democracias muito diferentes.

Na proposta analítica da qualidade da democracia isso pode ser lido como uma crise de responsividade institucional devido à incapacidade destes atores políticos de representarem as demandas dos eleitores (Morlino, 2010b).

Embora existam as evidências globais do enfraquecimento organizacional dos partidos com relação às décadas anteriores é correto afirmar que suas funções nos regimes democráticos permanecem inalteradas como agentes centrais da representação e da canalização das demandas políticas desde os estágios iniciais da democracia de massa no séc. XIX (Sartori, 1976). Nesse sentido, o conhecimento dos fatores que possam estar associados a confiança partidária contribui para iluminar um aspecto importante acerca da qualidade da democracia representativa no Brasil e no mundo. A maioria dos estudos de cultura política não incorpora a dimensão intencional na análise do apoio às instituições representativas. O artigo analisa em nível individual e sistêmico em que medida a confiança nos partidos políticos (dimensão da *responsividade*) é influenciada pelas instituições de representação política (dimensão da *accountability*).

O artigo de Norris (1999) apresenta uma das poucas análises empíricas consistentes nessa direção. A autora analisa se o desenho institucional de tipo consensual produz um efeito direto na construção da percepção dos eleitores com relação à 5 (cinco) instituições do estado, não apenas políticas (Congresso Nacional, Serviços Públicos, Sistema Judiciário, Polícia e Forças Armadas) testando a hipótese em torno da maximização no número de “vencedores” do sistema político e de seu impacto na confiança destas instituições. É nessa linha que este artigo avalia o impacto de características consensuais e majoritárias na confiança atribuída aos partidos políticos exclusivamente.

2. MODELOS EXPLICATIVOS DA LEGITIMIDADE PARTIDÁRIA

As explicações contemporâneas sobre os problemas que afetam os vínculos entre partidos políticos e eleitores podem ser divididos em duas grandes linhas de pesquisa com vários matizes internos em cada uma des-

sas tradições: a linha neoinstitucionalista e a linha de cultura política. É possível reconhecer ainda que essas linhas, por sua vez, apresentam abordagens sobre o problema dos vínculos em dois níveis analíticos: o nível individual e o nível sistêmico.

Com relação aos estudos “culturalistas” o enfoque sistêmico aponta, por exemplo, para questões como as mudanças nos valores das sociedades industriais avançadas, que passaram de uma ênfase *materialista*, na qual a sociedade confere prioridade para os aspectos econômicos e a segurança física, para a adoção de valores *pós-materialistas*, fundamentada na valorização da liberdade de expressão e na autonomia individual (Inglehart, 1990). Esta mudança teria sido suscitada pelo processo de modernização das SIAs (Sociedades Industriais Avançadas) portanto, é o desenvolvimento econômico que aparece no centro da explicação das mudanças no comportamento político da população e das diferenças nos valores políticos entre países.

Os efeitos da modernização no sistema político podem ser observados no aparecimento de novas linhas de clivagem política, o que significa, de modo geral, a emergência de novos temas (clivagens) na política nas SIAs, como meio ambiente, desarmamento unilateral, feminismo e oposição ao poder nuclear e, conseqüentemente, o surgimento de novos grupos políticos (fundamentalmente os partidos Ecologistas europeus) capazes de absorver a crescente onda de demanda por estes temas que antes eram pouco relevantes. Desde os anos 70, em função destas mudanças culturais profundas impulsionadas pela modernização, as políticas ocidentais teriam se tornado mais polarizadas segundo a oposição materialista/pós-materialistas, antes marcadas pela divisão de classes (Inglehart, 1987). Uma das conseqüências desta mudança no comportamento político seria, justamente, a diminuição da identidade política relacionada a partidos tradicionais, explicando a estagnação ou declínio dos partidos Marxistas de 1960 e meados de 70 e o crescimento, principalmente, dos partidos ecologistas. Essas mudanças sistêmicas, associadas à emergência do pós-materialismo, como vimos no exemplo citado, são apontadas como uma das principais causas do enfraquecimento dos vínculos dos eleitores com os partidos tradicionais (Dalton, 2002).

Este é um exemplo de como, na literatura de cultura política, processos que ocorrem no nível individual (o enfraquecimento dos vínculos com os

partidos tradicionais) pode ter uma causa sistêmica (a alteração das condições materiais das sociedades).

O mesmo processo pode ser analisado no nível individual. Ainda com base no exemplo da teoria pós-materialista, a erosão dos vínculos entre eleitores e partidos tem sido também estudada levando-se em conta uma cadeia de causalidade que tem variáveis medidas exclusivamente no nível individual. Na *hipótese da socialização*, por exemplo, a educação formal e a idade são fatores que podem ser relacionados às mudanças do comportamento político individual (Inglehart, 1990). Essa hipótese postula que os valores ‘primários’ (*early-instilled*) refletem as condições socioeconômicas nas quais os indivíduos se socializaram em estágios iniciais de sua vida. E as experiências adquiridas no período de vida pré-adulto seriam responsáveis pela formação dos valores essenciais que estes indivíduos possuirão ao longo de suas vidas. A implicação dessa hipótese no surgimento do pós-materialismo, ao contrário do exemplo anterior, dever-se-ia principalmente à socialização dos indivíduos. Em seu contexto histórico específico, a hipótese estabelece que os indivíduos que experimentaram, na idade pré-adulta, a fase próspera da economia do pós-guerra seriam justamente aqueles que durante a década de 60, já em idade adulta, priorizariam as questões não-materiais, como liberdade de expressão e feminismo.

Neste segundo exemplo, o mesmo processo, – o enfraquecimento dos vínculos com os partidos tradicionais – é explicado com base em causas que também ocorrem no nível individual (o processo de socialização). Vejamos alguns exemplos de como operam os mecanismos causais nesse tipo de análise.

O primeiro mecanismo é a escolaridade. O aumento da escolaridade, entre outros fatores, pode ter um impacto na capacidade individual de obtenção de informação política, tornando os cidadãos mais autossuficientes e diminuindo a importância dos partidos na tarefa de prover informação aos eleitores (Inglehart, 1990; Dalton e Wattenberg, 2002; Dalton, 2006). O segundo é a herança geracional. Converse (1976) supõe que os jovens de democracias estáveis geralmente herdaram alguma lealdade partidária de seus pais – processo chamado de “*partisan push*”. Ao tornarem-se eleitores, a experiência repetida com sistemas partidários estáveis ao longo do ciclo de

vida tenderia a fortalecer o vínculo inicialmente herdado dos pais (Dalton, 2007: 06). Em democracias mais recentes, no entanto, os jovens tenderiam a apresentar vínculos partidários muito fracos pois não teriam herdado o “*partisan push*” de seus pais. Vínculos com partidos políticos neste caso, tenderiam a surgir ao longo do ciclo de vida destes indivíduos, mas mesmo assim, permaneceriam fracos, uma vez que o processo de aproximação partidária na vida pré-adulta foi muito precário. Esse modelo explicaria as diferenças observadas no apoio partidário entre jovens e adultos dentro de uma mesma sociedade e entre democracias recentes e democracias estabelecidas há bastante tempo.

Segundo Dalton (2007) os jovens, mesmo nas democracias de maior tempo de vida, estão cada vez menos vinculados aos partidos políticos herdados de seus pais no início de sua experiência eleitoral, o que tem enfraquecido os vínculos partidários ao longo da vida adulta. O mesmo fenômeno parece ocorrer em democracias mais recentes, onde as gerações mais antigas nem mesmo tiveram a chance de desenvolver laços partidários muito fortes, como tem mostrado os trabalhos de Sánchez (2003) e Hagopian (1998) sobre América Latina e os trabalhos de Brader e Tucker (2001) e Miller et al. (2000) sobre Europa do Leste (cf.: Dalton, 2007, p. 11).

Para sintetizar, em nível sistêmico a explicação da cultura política sobre apoio às instituições representativas normalmente recorre às diferenças entre “índices de modernização” como PIB para explicar diferenças nos valores e atitudes políticas dos cidadãos entre democracias avançadas e recentes. Em nível individual, decorrente da ‘hipótese da socialização’, os estudos explicam diferenças no comportamento com a utilização de 2 variáveis sociodemográficas centrais, educação formal e idade. A primeira, porque altos níveis de escolaridade estariam relacionados ao afastamento individual em relação às instituições representativas, uma vez que estes indivíduos seriam “autossuficientes” politicamente, isto é, capazes de se informar sozinhos sobre processos políticos, tornando secundário o papel de partidos políticos neste processo. A segunda variável, idade, é utilizada para demonstrar as diferenças nos vínculos partidários entre diferentes gerações da mesma sociedade e diferenças encontradas entre democracias mais antigas e mais recentes.

As hipóteses tomadas da cultura política sobre a crise de legitimidade das instituições representativas, principalmente os partidos, tanto em nível individual quanto em nível sistêmico contrastam com os fatores abordados pelos estudos institucionalistas. Neste campo, os baixos níveis de apoio dirigidos às instituições representativas são atribuídos às estruturas institucionais nas quais as atitudes e preferências políticas do público são formadas (Anderson e Guilory, 1997; Anderson e Tverdova, 2001; Norris, 1999; Norris, 2004; Huber et al., 2005).

Norris (1999) afirma, por exemplo, que uma teoria sobre a formação de uma cultura de confiança nas instituições políticas deve situar as atitudes individuais no contexto institucional, pois este retrata nossa experiência política acumulada. Deste ponto de vista, a abordagem analítica, em nível individual, defende que os sentimentos gerados por experiências institucionais acumuladas referem-se, fundamentalmente, ao jogo de alternância de partidos no poder. Nesse sentido, as experiências de derrotas e vitórias sucessivas dos partidos gerariam orientações em direção ao regime: uma pessoa apoiará mais positivamente um sistema político se as regras do jogo permitirem que o partido de sua preferência chegue ao poder, gerando sentimentos positivos com relação aos mesmos e às instituições públicas de um modo geral. De outro lado, ao presenciar a derrota de seu partido em eleições sucessivas ela provavelmente sentirá que sua capacidade de influência está excluída do processo decisório – o que resultaria em um sentimento de insatisfação com as instituições políticas. Por outro lado, se os arranjos institucionais tiverem sucesso em viabilizar o canal entre o governo e a população, estes serão capazes de promover um apoio difundido às instituições políticas.

3. VENCEDORES E PERDEDORES EM DEMOCRACIAS CONSENSUAIS E MAJORITÁRIAS

A hipótese individual central que decorreria do processo de alternância de partidos no poder estipula que a confiança nas instituições políticas varia entre os “perdedores” e os “vencedores” do sistema político. Os “vencedores” do sistema político apresentariam maiores índices de apoio às instituições políticas do que os “perdedores”.

O estudo de Anderson e Guilory (1997) compara satisfação com a democracia entre sistemas majoritários e consensuais de países da Europa Ocidental. As hipóteses centrais deste estudo definem duas suposições gerais: em nível individual, o apoio ao sistema seria influenciado pelo fato de a pessoa estar entre os ‘perdedores’ ou entre os ‘vencedores’ das eleições; em nível sistêmico este processo seria mediado pelo tipo de democracia (majoritária ou consensual, nos termos de Lijphart).

Para Anderson e Guilory em democracias majoritárias, os vencedores que apoiam o partido do governo expressam muito mais satisfação com a democracia do que os perdedores. De outro lado, em democracias consensuais a satisfação com a democracia é mais bem distribuída entre vencedores e perdedores, pois ela proporciona maior inclusão de minorias políticas junto ao processo decisório.

A variável “vencedores” utilizada por Norris (1999), é construída com base na intenção de votos dos respondentes e com base no apoio aos partidos que compunham a coalizao vencedora no governo. Com base em modelo individual de regressão por mínimos quadrados com dados de 25 democracias do *World Values Survey* de 1990-3 o estudo aponta para uma relação significativa no sentido esperado entre confiança nas instituições e indivíduos que foram classificados como vencedores. Por isso, a autora conclui que “*evaluations of the political regime reflect our experience of whether we are winners or losers over successive elections, defined by whether the party we endorse is returned to government*” (Norris, 1999, p. 234).

O estudo de Anderson e LoTempio (2002) com base em *surveys* e dados eleitorais do *American National Electoral Studies* de 1972 e 1996 demonstram empiricamente que o efeito “vencedores” do sistema (medido pelo voto presidencial) afeta sistematicamente a confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Ao contrário, os ‘perdedores’ das eleições presidenciais demonstram níveis mais baixos de confiança, mesmo quando são ‘vencedores’ da maioria no Congresso.

A hipótese sobre o efeito dos vencedores no apoio às instituições está amplamente relacionada com processos sistêmicos, pois a dinâmica da alternância entre vencedores e perdedores no sistema político dependeria dos incentivos gerados pela configuração institucional de um país.

Em nível sistêmico, apoiada nas suposições do estudo de Anderson e Guilory (1997), o objetivo de Norris (1999) é testar se o desenho institucional de tipo consensual (Lijphart, 1984) maximiza o número de “vencedores” do contexto eleitoral, o que produziria níveis mais altos de confiança institucional quando comparado aos resultados produzidos pelos arranjos de tipo majoritário, em que a coalizão vencedora é sempre menor do que no arranjo consensual. Em resumo, seguindo as suposições discutidas por Liphart (1984), o esperado é que a confiança nas instituições públicas sofra impacto positivo do sistema parlamentar em vez do presidencialismo; do federalismo, em vez do Estado unitário; do multipartidarismo moderado ou bipartidarismo face ao multipartidarismo acentuado; de um sistema eleitoral proporcional em vez de majoritário ou misto.

Todas estas configurações institucionais, que normativamente, reforçariam e teriam correlação com a confiança nas instituições, diminuiriam a diferença na satisfação política entre perdedores e vencedores, pois tratam-se de mecanismos que protegem a representação política dos perdedores (ou das minorias) ao garantir maior alternância de maiorias e minorias no governo e permite que partidos importantes (ou a maior parte desses) participem da coalizão governamental.

Norris (1999), Anderson e Guilory (1997), Anderson e Tverdova (2001) e Anderson e LoTiempo (2002) mostram evidências com base nos resultados do *World Values Survey*, *Eurobarômetro* e do *National Electoral Study* (EUA) de que apoio e confiança nas instituições políticas é, de fato, maior entre os “vencedores” no sistema político (aqueles que votaram ou que apoiam o partido ou a coalizão do candidato vencedor) do que entre “perdedores”.

4. CONTROVÉRSIAS INSTITUCIONAIS

Na literatura, parece haver uma discordância maior com respeito ao impacto que democracias consensuais possam produzir nas atitudes do público. Vários autores têm uma visão negativa acerca do impacto do modelo de democracia consensual na formação de vínculos entre o público e as instituições representativas, pois as regras eleitorais e partidárias desse modelo seriam muito permissivas (Maiwaring, 1991; Lamounier e Souza,

1991, Lamounier, 1992) criando grandes obstáculos ao aprofundamento de raízes partidárias na sociedade (Maiwaring, 1991).

O caso brasileiro, analisado por Maiwaring (1991) ilustra bem a visão acerca do impacto negativo do arranjo consensual na percepção dos eleitores: em resumo, segundo este autor, as regras do sistema eleitoral conduziriam os eleitores a escolherem representantes com base em seus atributos e qualidades individuais e não em função de sua filiação partidária, pois o sistema eleitoral proporcional permitiria, em primeiro lugar, o aparecimento de um grande número de partidos políticos o que dificultaria a identificação eleitoral dos candidatos com as respectivas legendas que representam. Em segundo lugar, o sistema viabiliza uma intensa troca de partidos entre políticos após a conquista do mandato, o que potencialmente aumenta o ceticismo dos eleitores com relação às legendas partidárias, pois demonstra que políticos profissionais não são fiéis às mesmas.

Retomando o estudo de Pippa Norris, embora sua hipótese sistêmica estabeleça um sentido positivo entre instituições consensuais e confiança nas instituições políticas, seus achados apontam para outra direção, pois apenas o parlamentarismo e o sistema partidário moderado aumentariam a chance de ocorrência de confiança institucional. As demais variáveis institucionais (o federalismo e o sistema proporcional) também são estatisticamente significantes, mas sua influência ocorre em sentido inverso, ou seja, diminuem a chance de sua ocorrência. Sua conclusão é a de que

institutional arrangements are significantly related to political support: majoritarian electoral systems and moderate multi-party systems, in particular, tend to generate slightly higher levels of institutional confidence than alternative arrangements (Norris 1999, p. 234).

Baseado nestes estudos o artigo apresenta na sequência, uma pequena contribuição na análise do impacto dos arranjos consensuais e majoritários na confiança dos partidos políticos. Também são considerados nos modelos de análise as variáveis vencedores/perdedores, variáveis de cultura política (índice de pós-materialismo) e variáveis sociodemográficas (escolaridade e idade).

5. DADOS E METODOLOGIA DE ANÁLISE

5.1 Países

Os dados da análise principal dos modelos de regressão *logit* foram tirados das amostras de entrevistas individuais de 24 países da 5ª onda (2005-2008) do *World Values Survey*. O critério de seleção dos países foi a intersecção dos países utilizados no estudo de Lijphart (2003) e que estavam disponíveis no banco de dados da 5ª onda. São eles: Índia, Suécia, Finlândia, Noruega, Espanha, Canadá, Holanda, Colômbia, Japão, Reino Unido, Itália, França, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, Alemanha e Trinidad e Tobago. Além destes, foram considerados os países da América Latina que não são citados por Lijphart, mas que estavam disponíveis no banco: Argentina, Brasil, México, Chile, Peru, Uruguai e Guatemala. No total, foram realizadas 31.884 entrevistas nestes países.

5.2 Características institucionais

Os 24 países foram classificados no banco de dados de acordo com 5 categorias centrais das democracias consensuais/majoritárias: 1) forma de governo (parlamentarista/presidencialista), 2) estrutura do Estado (federal/unitário), 3) administração política (descentralizada/centralizada), 4) sistema partidário (multipartidário com mais de 4 partidos efetivos/sistema moderado, com 3 ou 4 partidos efetivos/ sistema bipartidário, com 2 partidos efetivos), 5) sistema eleitoral (proporcional/majoritário) e 6) poder legislativo (bicameral/unicameral). Os valores iguais a 1 na tabela 1 correspondem às características de democracias de consenso. Os valores iguais a 0 correspondem às características de democracias majoritárias.

Tabela 1

PAISES	Forma de Governo		Estrutura do Estado			Centralização/ Descentralização		Sistema Partidário			Sistema Eleitoral	
	Pres	Parl	Fed	Semif	Unitario	Cent	Desc	Bip <3	Moder 3 e 4	Multip 4<	Prop	Maj
Alemanha		1	1				1	0			1	
Argentina	0		1				1		1		1	
Austrália		1	1				1	0				0
Brasil	0		1				1			1	1	
Canadá		1	1				1	0				0
Chile	0				0	0				1	1	
Colômbia	0				0	0				1	1	
Espanha		1		1			1	0			1	
EUA	0		1				1	0				0
Finlândia		1			0		1			1	1	
França		1			0	0			1			0
Guatemala	0				0		1		1		1	
Holanda		1			0		1			1	1	
India		1	1			0				1		0
Itália		1			0	0				1	1	
Japão		1			0		1		1		1	
México	0		1				1	0			1	
Noruega		1			0		1		1		1	
N. Zelândia		1			0	0		0			1	
Peru	0				0		1		1		1	
R. Unido		1			0	0		0				0
Suécia		1			0		1		1		1	
Trinidad		1			0	0		0				0
Uruguai	0				0	0			1		1	

As categorias da tabela 1 foram utilizadas como variáveis independentes dos modelos individuais da confiança nos partidos políticos.

5.3 Vencedores e perdedores

Além destas, foi elaborada a variável dicotômica *vencedores/perdedores* a partir da recodificação da pergunta: “*If there were a national election tomorrow, for which party on this list would you vote?*” (*First Choice*):

Os indivíduos que responderam que votariam no partido do presidente ou do primeiro-ministro em exercício no ano da pesquisa foram classificados como vencedores. Todos os outros foram classificados como perdedores, mesmo aqueles cuja preferência fosse por um partido da coalizão no Congresso. Assim, segue a lista dos partidos vencedores no ano da pesquisa na tabela 2:

Tabela 2

PAÍSES	ANO	PARTIDO
Alemanha	2006	Christian Democrats (CDU/CSU)
Argentina	2006	Justicialist Party
Austrália	2005	Liberal Party
Brasil	2006	PT – Workers’ Party
Canadá	2006	Progressive Conservative
Chile	2006	Socialist Party – PS
Colômbia	2005	Partidos Uribistas
Espanha	2007	PSOE – Spanish Socialist Workers Party
Estados Unidos	2006	Republican
Finlândia	2005	Social Democratic Party of Finland – SDP
Guatemala	2004	GANÁ
Índia	2006	Bhartiya Janata Party – BJP
Japão	2005	LDP (Liberal Democratic Party/ Jiminto)
México	2005	PAN – National Action Party
N. Zelândia	2004	Labour
Peru	2006	Partido Aprista Peruano APRA
Suécia	2006	Socialdemokraterna
Uruguai	2006	Frente Amplio

É importante destacar que a pergunta sobre preferência partidária na 5ª onda do WVS não foi aplicada a todos os países. Portanto, os modelos 2 a 4 (tabela 3) consideraram apenas os indivíduos pertencentes aos 18 países da tabela 2.

5.4 Materialismo e pós-materialismo

Finalmente, a variável de cultura política representada pelas dicotômicas “pós-materialistas”, “tipos mistos” e “materialista”, corresponde a uma bateria de 12 itens aplicada em três blocos separados no *survey*, de modo que os respondentes tivessem que selecionar duas opções entre quatro em cada questão:

People sometimes talk about what the aims of this country should be for the next ten years. On this card are listed some of the goals which different people would give top priority. Would you please say which one of these you, yourself, consider the most important?... And which would be the next most important?

A high level of economic growth	M
Making sure this country has strong defense forces	M
Seeing that people have more say about how things are done at their jobs and in their communities	PM
Trying to make our cities and countryside more beautiful	PM
Maintaining order in the nation	M
Giving people more say in important government decisions	PM
Fighting rising prices	M
Protecting freedom of speech	PM
A stable economy	M
Progress toward a less impersonal and more humane society	PM
Progress toward a society in which Ideas count more than money	PM
The fight against crime	M

Cada bateria com quatro questões possui duas opções materialistas (M) e duas opções pós-materialistas (PM). O índice disponível no banco varia de 0 (materialistas puros) a 5 (pós-materialistas puros). Para o modelo aqui proposto, a variável foi recodificada em *materialistas* (0 e 1), *tipos mistos* (2 e 3) e *pós-materialistas* (4 e 5).

5.5 Variável dependente – a confiança nos partidos políticos

A variável dependente é a confiança nos partidos políticos, cuja distribuição foi mencionada no início do artigo (gráfico 2). A pergunta original é a seguinte:

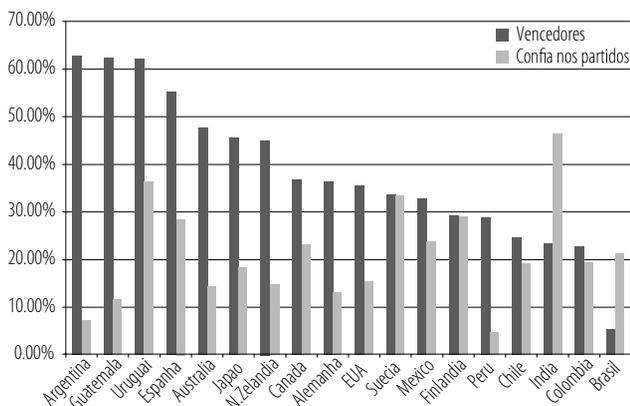
I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all? (Political Parties).

A questão foi recodificada em uma variável dicotômica, *confia nos partidos políticos* (somando-se os indivíduos que têm “muita confiança” e “alguma confiança” nos partidos) e *não confia nos partidos* (somando-se indivíduos que não confiam muito e aqueles que não apresentam nenhuma confiança partidária).

6. RESULTADOS

O gráfico 3 ilustra a relação, em nível agregado, entre confiança nos partidos políticos e os vencedores do sistema, conforme a primeira opção partidária dos entrevistados. Embora seja possível comparar os índices de vencedores entre os países, seu impacto na confiança partidária não apresenta nenhuma tendência visual no gráfico, que dizer, não existem variações nos índices percentuais de confiança que acompanhem variações nos índices de vencedores em nível agregado. Este é um problema e um desafio previsto em análises que partem da suposição de que a experiência política individual acumulada, neste caso, experiência enquanto vencedores e perdedores do sistema, reflete o apoio generalizado ao sistema. Conforme afirma Weatherford (1992) “in this respect the methodological challenge for empirical researchers is to ground individual-level findings in macro-level theories about the polity (cf. Norris, 1999, p. 219). A influência dos vencedores é analisada em nível individual mais adiante.

Gráfico 3. Vencedores do sistema partidário e confiança nos partidos



É notável no Brasil o baixo índice de vencedores partidários. Em 2006 apenas 5,30% da amostra nacional indicaram o PT como partido de sua preferência. Em todos os países este índice ultrapassa 20%, atingindo a grande maioria na Espanha onde 55,30% declararam que votariam no Partido Socialista Operário Espanhol. No Uruguai 62,20% apoiam a Frente Ampla; na Guatemala 62,30% votaria na Grande Aliança Nacional e 62,80% votaria no Partido Justicialista na Argentina.

Os modelos seguintes (tabela 3) apresentam os resultados individuais do impacto das características consensuais/majoritárias na produção da confiança. Ao todo foram elaborados 4 modelos multivariados de regressão *logit* contendo as variáveis independentes institucionais (modelo 1), a variável vencedores/ perdedores (modelo 2), a variável de cultura política, representada pelo pós-materialismo (modelo 3) e variáveis sociodemográficas (modelo 4).

No primeiro modelo, todas as variáveis institucionais aumentam a chance de ocorrência da confiança nos partidos políticos. Nem todas têm um impacto no sentido esperado. Assim, podem ser considerados preditores da confiança: o sistema de governo parlamentarista, o federalismo e os sistemas multipartidários acentuado e moderado, em oposição ao bipartidarismo. O sistema eleitoral proporcional diminui a ocorrência da confiança com relação ao sistema majoritário nesse modelo.

Tabela 3. Modelos de regressão *logit* para confiança nos partidos políticos

	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	β	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)	B	Sig.	Exp(β)	β	Sig.	Exp(β)
Parlamentarismo (1) presidencialismo (0)	0.431	**	1.54	0.506	**	1.658	0.485	**	1.624	0.5	**	1.649
Federalismo (1) estado unitário (0)	0.383	**	1.466	0.299	**	1.348	0.265	**	1.303	0.238	**	1.269
Multipartidarismo moderado (1) outros (0)	0.442	**	1.556	0.504	**	1.655	0.469	**	1.598	0.46	**	1.584
Multipartidarismo acentuado (1) outros (0)	0.73	**	2.075	0.863	**	2.371	0.941	**	2.562	0.926	**	2.526
Sistema proporcional (1) majoritário (0)	-0.077	*	0.925	-0.032		0.969	-0.064		0.938	-0.083		0.92
Vencedores (1) perdedores (0)				0.243	**	1.275	0.299	**	1.349	0.299	**	1.348
Pós-materialistas (1) outros (0)							0.105		1.111	0.121		1.129
Mistos (1) outros (0)							-0.007		0.993	-0.002		0.998
Escolaridade em três categorias 1 (baixa) 2 (média) 3 (alta)										-0.068	*	0.934
Idade em três categorias 1 (15-29) 2 (30-49) 3 (50 ou mais)										-0.003		0.997
N	30.613			18.220			15.066			14.972		
χ^2	489.113	**		460.984	**		460.035	**		465.87	**	
2 Log pseudo-likelihood	30642.105			19479.1			16069.004			15970		
R ² cox & snell	0.016			0.025			0.025			0.031		
R ² nagelkerke	0.025			0.038			0.038			0.046		

** $P < 0.01$ * $P < 0.05$

No entanto, o desenho majoritário perde significância estatística nos modelos 2, 3 e 4, nos quais foram incluídos os vencedores do sistema partidário, os indivíduos com características pós-materialistas e mistos, a escolaridade e a idade, respectivamente. Com excessão do sistema eleitoral, as características institucionais consensuais mencionadas (parlamentarismo, federalismo e sistemas multipartidários) mantém-se significantes ao longo

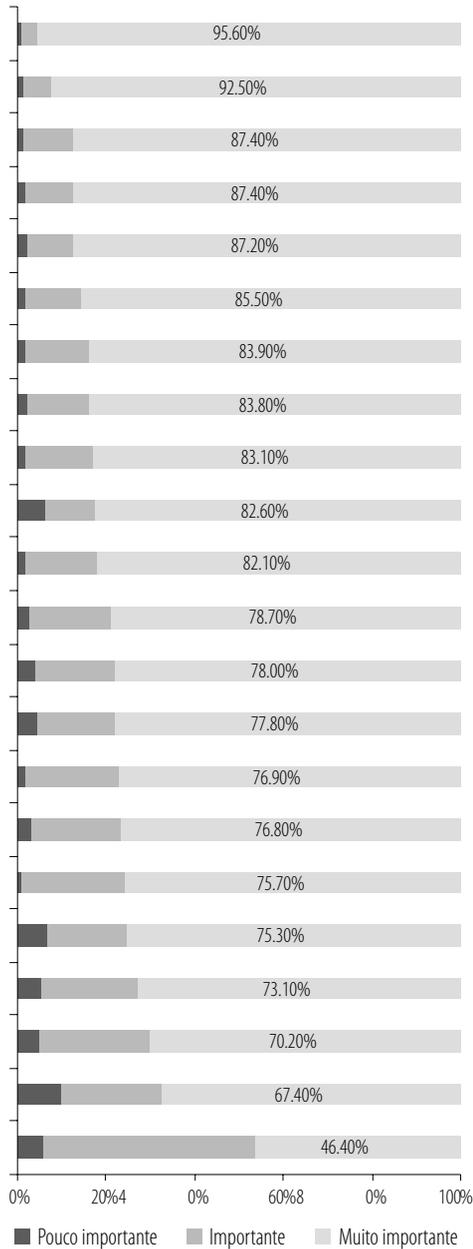
dos modelos. Além dessas, indivíduos vencedores aumentam a chance de ocorrência da confiança nos partidos.

A cultura política pós-materialista não se revelou como um preditor da confiança partidária, confirmando aquelas hipóteses que supõe o distanciamento partidário entre indivíduos pós-materialistas, pois estes seriam mais autônomos com relação às suas preferências políticas. Quanto às variáveis sociodemográficas, apenas a escolaridade (em sentido inverso) tem relação com a confiança partidária, indicando que em nível individual, os sujeitos tendem a considerar os resultados do governo, em termos de satisfação com essa experiência, na sua percepção das instituições. Isso implica afirmar que a percepção das instituições nem sempre está associada a uma compreensão do sistema institucional que privilegia apenas os indivíduos mais educados. Como afirma Morlino (2010^a, p. 39-40):

(...) a ideia de que mesmo cidadãos escolarizados, informados e politicamente engajados sempre sabem quais são suas necessidades e seus desejos é, no máximo, uma hipótese tênue em situações em que os cidadãos tenham necessidade de conhecimento especializado para identificar e avaliar, com precisão, essas verdadeiras necessidades em desejos. (...) Aqui, o ponto-chave é que o apoio às instituições democráticas e a crença de que essas instituições são as únicas garantias de liberdade e igualdade, estejam dispersas em todos os níveis sociais, da elite mais restrita às massas em geral. (...). Em termos de responsividade, a legitimidade está relacionada à presença de atitudes e comportamentos do público em geral que confirmam a satisfação com a democracia existente.

Aqui vale mencionar que a democracia como ideal é amplamente difundida no mundo, inclusive no Brasil, como mostra o gráfico 4, sugerindo a disseminação de cidadãos mais críticos em todo o mundo – tanto em democracias mais antigas como em democracias mais recentes – com relação à responsividade do sistema ao apresentarem avaliações críticas às suas instituições, sem contudo, colocarem em “xeque” a importância atribuída ao regime democrático.

Gráfico 4. Importância da democracia em três categorias



7. DISCUSSÃO

Do ponto de vista das análises sobre a qualidade da democracia o estudo revela, em primeiro lugar, a centralidade das instituições políticas de representação para explicar a responsividade dos governos, mais precisamente, dos partidos políticos, na sua capacidade de satisfazer os cidadãos mediante a correspondência às suas reivindicações.

A responsividade partidária no Brasil e em vários países do mundo não atinge níveis elevados de satisfação. No Brasil, ela é menor na atualidade do que em períodos democráticos anteriores. A causa comumente associada ao problema remete-se, em nível sistêmico, ao tipo de sistema eleitoral do país, o sistema proporcional, como responsável pela multiplicação de partidos e pela dificuldade de identificação do eleitor comum com os mesmos. Mas, como vimos, mesmo em sistemas majoritários como Austrália, Canadá, EUA, França e Reino Unido, a confiança nos partidos políticos é baixa. A Índia, por sua vez, possui um sistema eleitoral majoritário com um dos maiores índices de partidos efetivos do mundo e, mesmo assim, a confiança nos partidos políticos é a mais alta (45%) entre os países da amostra.

Nesse estudo o sistema eleitoral não se apresenta como um preditor importante da confiança política nos partidos. No entanto, o sistema multipartidário mantém-se significativo mesmo após a inclusão de variáveis individuais culturais e sociodemográficas. Na análise de Pippa Norris (1999) são preditores da confiança institucional o parlamentarismo, os estados unitários, sistemas eleitorais majoritários, bipartidários e moderados, em suma, são as características de um modelo quase perfeito de democracia majoritária que produzem maiores índices de confiança institucional. Cabe, no entanto, levar em conta um dado importante: o fato de sua variável dependente ser composta por distintas instituições do estado, inclusive o Judiciário, Forças Armadas e a Polícia. Embora a escala elaborada a partir de 5 itens tenha bastante consistência estatística (Cronbach's Alpha = .75) parece correto afirmar que, do ponto de vista teórico, tratam-se de fenômenos diferentes, não necessariamente políticos, e que geram no público sentimentos diferentes quando estes são questionados, por exemplo, sobre sua confiança nas Forças Armadas e sua confiança no Congresso Nacional. A autora não inclui os partidos políticos na análise. Por isso, fica fácil jus-

tificar resultados tão diferentes. Aqui a proposta foi a de focar os partidos políticos, uma vez que estes agentes de representação têm demonstrado uma distância ainda maior dos eleitores nos últimos anos.

A chance de confiar em partidos políticos no modelo 5 do artigo (que inclui todas as variáveis) é 2.5 vezes maior em sistemas multipartidários acentuados do que em sistemas bipartidários. Além disso, confiam mais nos partidos os entrevistados de contextos parlamentaristas e federalistas – um resultado mais promissor às democracias de consenso. Pode ser, como afirma Cintra (2007), citando Bogdanor (1993) que “a representação proporcional, em vez de necessariamente causar a multiplicação no número de partidos, foi mero reconhecimento da prévia existência de um sistema multipartidário” (Cintra, 2007, p. 132).

Quanto aos vencedores, sem dúvida estes são importantes na adesão aos partidos, embora eles não componham a maioria dos entrevistados, conforme observado no gráfico 3, com exceção da Argentina, Uruguai e Guatemala, ambos países com sistema eleitoral proporcional e sistema partidário moderado. A construção da variável vencedores foi bastante exigente nesse estudo, levando em conta apenas aqueles indivíduos que votariam no partido do presidente ou Primeiro Ministro de cada país no ano da pesquisa. Outra possibilidade seria a inclusão de partidários de outras maiorias presentes no Congresso Nacional, o que certamente, aumentaria o número de vencedores em cada país. Fica a sugestão para análises futuras.

Novos estudos são necessários para se conhecer mais profundamente quem são os vencedores do sistema político, pois estes revelam maior disposição global em apoiar as instituições políticas. E do ponto de vista da qualidade da democracia interessa aumentar o número de vencedores do sistema no sentido de consolidar uma competição democrática mais justa e inclusiva.

Dada a importância das instituições de representação na conformação da responsiveness, interessa de modo conclusivo ao aprimoramento da qualidade da democracia, que as propostas de reformas da representação política sejam realizadas, antes de mais nada, com o objetivo de aprimorar as instituições consensuais onde elas existem, de modo a ampliar o número de vencedores do sistema e, fundamentalmente, corresponder às expectativas mais essenciais de prestação dos serviços públicos a todos os governados.

GABRIELA DE OLIVEIRA CARNEIRO · Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Especializou-se na área de métodos quantitativos pelo ECPR (*European Consortium for Political Research*) do Instituto de Relações Internacionais da USP (2010), pelo ICPSR (*Inter-University Consortium for Political and Social Research*) da Universidade de Michigan (2006), pelo curso regular de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública da USP (2004) e pelo curso de Metodologia Quantitativa da FAFICH na Universidade Federal de Minas Gerais (2002). Atualmente é pesquisadora pós-doutoranda no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Christopher; GUILORY, Christine A. 'Political Institutions and Satisfaction with Democracy', *American Political Science Review* 91(1), p. 66-81, 1997.
- ANDERSON, Christopher ; LOTIEMPO, Andrew. 'Winning, Losing and Political Trust in America', *British Journal of Political Science* 32(2), p. 335-351, 2002.
- ANDERSON, Christopher; TVERDOVA, Yulya. 'Winners, Losers and Attitudes About Government in Contemporary Democracies'. *International Political Science Review* 22(4), p. 321-338, 2001.
- CARNEIRO, Gabriela de O. Piquet. *A Nova Maioria: Determinantes do Apoio Político ao Neopopulismo na América Latina*. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2009
- CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Eleitoral. In: ANASTÁSIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007
- CONVERSE, Philip. *The Dynamics of Party Support*. Beverly Hills, CA: Sage, 1976.
- DALTON, Russell. The Decline of Party Identification, in DALTON, Russell; WATTENBERG, Martin (eds). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- DALTON, Russell. Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization and the Changing American Electorate. *Electoral Studies* 25, p. 1-13, 2006.
- DALTON, Russell; WATTENBERG, Martin (eds). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- DALTON, Russell; WELDON, Steven. Partisanship and Party System Institutionalization. *Party Politics* 13(2), p. 179-96, 2007.
- LEVINE, Daniel; MOLINA, José. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011.
- HUBER, John; KERNELL, Georgia; LEONI, Eduardo. Institutional Context and Party Attachments in Established Democracies. *Political Analysis* 13, p. 365-86, 2005.
- INGLEHART, Ronald. Value Change in Industrial Societies. *American Political Science Review*, 81 (4), p. 1290-1303, 1987.
- INGLEHART, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (org). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- LIPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Heaven: Yale University Press, 1984.
- MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MAINWARING, Scott; TORÇAL, Mariano. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários Após a Terceira Onda de Democratização. *Opinião Pública* 11(2), p. 249-86, 2005.
- MAINWARING, Scott; ZOCO, Eburne. Political Sequences and Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. *Party Politics* 13(2), p. 155-78, 2007.
- MOISÉS, José Álvaro. A Desconfiança nas Instituições Democráticas. *Opinião Pública* 11(1), p. 33-63, 2005.
- MOISÉS, José Álvaro. *Democracia e Confiança: Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas*. São Paulo: Edusp, 2010.
- MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela de O. Piquet Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime – o Caso do Brasil. *Opinião Pública* 14(1), p. 1-42, 2008.
- MORLINO, Leonardo. Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em Mesas Separadas. in: MOISÉS, José Álvaro. (org) *Democracia e Confiança: Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas*. São Paulo: Edusp, 2010a.
- MORLINO, Leonardo. *Legitimacy and the Quality of Democracy*. UNESCO, 2010b.
- NORRIS, Pippa (ed). *Critical Citizens*. New York: Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, Pippa. Institutional Explanations for Political Support. In: NORRIS, Pippa (ed). *Critical Citizens*. New York: Oxford University Press, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. *Transições do Regime Autoritário: America Latina*. São Paulo: Edições Vértice, 1988.
- PRZORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E; CHEIBUB, Jose Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York e Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ROBERTS, Kenneth M. Social Correlates of Party System Demise and Populist Resurgence in Venezuela. *Latin American Politics and Society* 45(3), p. 35-57, 2003.
- ROBERTS, Kenneth M.; WIBBELS, Erik. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review* 93(3), p. 575-90, 1999.

SARTORI, Giovanni. *Parties and Parties Systems: A Framework for Analysis*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

WEYLAND, Kurt. Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics* 31(4): 379-401, 1999..

QUEM SÃO OS DEPUTADOS BRASILEIROS?

Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012¹

RAFAEL MOREIRA DARDAQUE MUCINHATO

RESUMO

Neste trabalho, apresentamos um perfil detalhado de quem vêm sendo os deputados federais brasileiros desde o início da legislatura constituinte, em 1986, até o segundo ano da legislatura atual, em 2012. Consideramos aqui não apenas os deputados eleitos como titulares, mas também aqueles que assumiram o cargo no decorrer das Legislaturas. Avaliamos a evolução de quatro características: formação educacional, perfil profissional, filiação religiosa e patrimônio pessoal declarado. Na dimensão formação educacional verificamos o grau de escolaridade, a área de formação, o curso de formação, e o caráter público ou privado da última instituição de formação. Na dimensão profissional, analisamos a variação temporal das profissões mais frequentes entre as declaradas pelos deputados. Na dimensão filiação religiosa, observamos qual a crença declarada dos deputados bem como sua evolução ao longo do tempo e em perspectiva com o perfil religioso da população brasileira. Por fim, na última dimensão, verificamos o perfil patrimonial dos deputados bem como sua evolução no tempo. O artigo possui um caráter exploratório, na tentativa de propiciar as bases

1 O trabalho é um dos frutos do Projeto “Brasil, 25 anos de democracia – um balanço crítico”, do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs/USP. Agradeço aos bolsistas Caio Izaú, Vanessa Passos, Nina Simões, Kayli Cappucci, Daniel Vinha e Lucas Mingardi, bem como os coordenadores do projeto, Professores José Álvaro Moisés e Edison Nunes. Gostaria também de agradecer imensamente ao colega de Departamento e pesquisador do NUPPs Fabricio Vasselai pela contribuição no tratamento dos dados.

para uma análise diacrônica do perfil sociológico dos Deputados Federais brasileiros.

Palavras chave: Câmara dos Deputados, perfil, educação, religião, profissão, patrimônio.

1. INTRODUÇÃO

Nosso principal objetivo neste artigo é apresentar uma descrição de diferentes dimensões do perfil biográfico dos deputados federais brasileiros desde a redemocratização (1986-2012). Ao trabalhar com Deputados que assumiram seus cargos de 1986 a 2012, isso nos permite analisar tendências encontradas no período. Nesse sentido, essa análise possui um caráter exploratório, na tentativa de preencher uma lacuna importante da Ciência Política brasileira e suscitar algumas hipóteses a respeito da qualidade da representação política no Brasil. A literatura reconhece que o perfil sociológico dos deputados tem passado por transformações – por exemplo Rodrigues (2006), apontando o crescente número de ex-sindicalistas que adentraram na esfera política na última década (Rodrigues, 2006)- mas não há uma análise longitudinal de diferentes dimensões que podem ser exploradas nesta temática. De sorte que conhecemos pouco sobre o perfil dos representantes brasileiros na Câmara Baixa.

No intuito de preencher parte dessa lacuna, apresentaremos dados biográficos dos deputados brasileiros que passaram pela Câmara desde 1986 nas seguintes dimensões: formação educacional (subdividida em grau de escolaridade, área de formação, curso de formação e o caráter público ou privado da instituição formação superior ou tecnológica), perfil profissional, filiação religiosa e perfil patrimonial. Nosso texto se organiza em cinco seções: após esta introdução, apontamos a literatura que tem trabalhado com os temas aqui abordados e qual a fundamentação teórica que nos orienta. Em seguida, apontamos alguns aspectos metodológicos que orientaram nossa coleta e processamento dos dados. Na quarta seção apresentamos análises detalhadas de cada uma das macrodimensões aqui tratadas e por fim, tecemos considerações finais acerca do tema deste artigo.

2. A QUALIDADE DA DEMOCRACIA E OS ESTUDOS SOBRE OS LEGISLADORES BRASILEIROS

Segundo Diamond e Morlino (2005), para que obtivéssemos um regime democrático de qualidade, isto implicaria na satisfação das expectativas dos cidadãos no que concerne a governança (qualidade nos resultados), num regime que permitisse aos cidadãos, às associações e às comunidades desfrutarem de extensa liberdade e igualdade política (qualidade de conteúdo) e, por fim, que proporcionasse um contexto em que todos os cidadãos possam julgar as ações do Estado mediante eleições e em que também houvesse controle recíproco entre as instituições e os funcionários públicos (qualidade no processo). Seu modelo teórico envolve oito dimensões nas quais a democracia varia em qualidade: primado da lei, participação, competição, *accountability* vertical e horizontal, respeito pelas liberdades civis/políticas, implementação progressiva de igualdade política e, por último, *responsiveness* (pp. xiv-xxxí).

A ciência política tem amplamente aplicado este modelo teórico na tentativa de elaborar uma reflexão acerca do estágio atual das democracias na América Latina e uma agenda de pesquisa sobre o caso brasileiro está em curso (Hagopian, 2005; Moisés, 2010; Rennó, Smith, Layton e Batista, 2011)². O Poder Legislativo cumpre um papel central para a qualidade de muitas das dimensões citadas aqui anteriormente (como *accountability* e *responsiveness*) mas como apontou Moisés (2011, p.6), há ainda um conjunto relevante de outras dimensões do desempenho do Congresso Nacional cujo conhecimento pode contribuir para a avaliação da qualidade da democracia brasileira. A literatura vem atentando pouco para a importância da qualidade da democracia praticada pelos países para além do funcionamento de suas instituições e parte dessa “qualidade” tem a ver precisamente com a qualidade da representação parlamentar escolhida pela população. É neste ponto que este artigo se insere. É através dos parlamentares que as preferências da sociedade serão incorporadas pelo sistema de representação e o perfil destes parlamentares influencia diretamente nas políticas públicas que serão apresentadas e apreciadas pelo Poder Legislativo.

2 Cabe ressaltar também a inauguração recente do site <http://qualidadedemocracia.com.br>

Há duas dificuldades que se colocam àqueles que se propõem a estudar o tema: a sua abordagem multidimensional da democracia e a dificuldade de se encontrar indicadores empíricos para mensurarmos cada dimensão (Diamond e Morlino, 2005; Levine e Molina, 2007). Nesse sentido, contribuímos para esta agenda nos focando num aspecto até então não abordado pelo modelo teórico em discussão e com uma série de indicadores possíveis de serem explorados: o perfil biográfico dos deputados federais brasileiros e a qualidade da representação sociopolítica da Câmara.

Evidentemente, é difícil e arbitrário estabelecer de antemão qual é o bom parlamentar ou o que efetivamente seria uma “representação de qualidade” para a nossa democracia (até pelo fato de estarmos fazendo uso de uma contribuição pioneira para o modelo). Alguns argumentariam que seria aquela em que os deputados refletissem de maneira fiel o desenho social da sociedade brasileira. Outros, que seria aquela em que os deputados representam o que há de melhor nela, independentemente do fato de terem uma condição social melhor que a média da população (em seu nível educacional, por exemplo). Neste ponto, cabe ressaltar que nossa contribuição se dá no sentido de procurarmos conhecer melhor as características desses parlamentares, de maneira que nos seja possível compreender qual o padrão de escolha feito pelos eleitores (caso haja efetivamente um padrão) e assim suscitarmos o debate sobre o tema da representação político-sociológica dentro do modelo da Qualidade da Democracia para o Brasil.

A representação política das minorias por si só é um fator importante para um regime democrático de qualidade e já fora apontado anteriormente por outros autores (por exemplo, Lijphart, 2003, Diamond e Morlino, 2005, assim como o capítulo assinado por Moisés e Sanchez aqui nesta obra, destacando a importância de uma representação de gênero equitativa). Assim, optamos aqui pela abordagem diacrônica de múltiplas dimensões, a fim de examinarmos se há algum movimento em curso no sentido de expressar uma maior igualdade na representação política da Câmara dos Deputados.

Os estudos a respeito dos perfis dos parlamentares brasileiros costumam ter um escopo bastante restrito na Ciência Política brasileira e ainda não representam uma agenda de pesquisa tão consolidada quanto outras áreas. As análises geralmente se focam em apenas uma Legislatura, concentram-se em uma determinada característica dos parlamentares, ou apenas

procuram comparar os eleitos em duas legislaturas distintas. Muito dessa restrição nas análises se baseia na dificuldade de conseguir dados para uma ampla gama de elementos que compõe o perfil de um parlamentar (Neiva e Izumi, 2012), um obstáculo que pudemos superar.

Um dos poucos pesquisadores a se dedicar ao tema já há algum tempo é Leôncio Rodrigues. Suas pesquisas tiveram início quando ainda da Constituinte, com a publicação de “Quem é quem na Constituinte” (1987). Em sua obra, o autor elabora um amplo perfil de quem foram os deputados federais que compuseram a nossa mais recente Constituinte. Entre as dimensões analisadas para se traçar um perfil social daqueles deputados, temos: sua idade, a proporção de mulheres, o grau de instrução, e a profissão auto-declarada. Entre seus achados, consta que 87% dos Constituintes possuíam nível superior de Ensino, 44% se encontram na faixa dos 40 anos de idade, 5% eram mulheres, e 50% exerciam profissão classificada como intelectual antes de entrar para a classe política (profissionais liberais e demais atividades que requerem nível elevado de saber e/ou conhecimento especializado).

Em sua segunda obra (2002) o autor tratou da composição social da 51ª Legislatura, eleita em outubro de 1998, na qual o autor traça “as bases sociais” de seis partidos na Câmara dos Deputados: PPB, PFL, PMDB, PSDB, PDT e PT. São analisadas três dimensões: ocupação/profissão, patrimônio e instrução, através das quais o autor investiga se os partidos aqui citados anteriormente se diferenciam não apenas ideologicamente, mas também quanto aos segmentos sociais neles representados. Em seu estudo seguinte (2006), o foco de Rodrigues recaiu sobre as transformações na composição sócio-profissional dos partidos na Câmara e suas novas fontes de recrutamento político. Nessa obra, o autor sustenta a tese de que houve um processo relativo de “popularização da representação política”, comparando-se os eleitos para a 51ª Legislatura com os eleitos para a 52ª. Observa-se uma redução do espaço ocupado por políticos das classes mais altas em termos de renda, educação e status assim como uma ascensão de políticos oriundos de alguns estratos das classes média e baixa. Daí advém as novas fontes de recrutamento dos partidos, sobretudo aqueles envolvidos com os meios de comunicação, aqueles que advém das Igrejas Neopentecostais (pastores e bispos) e por fim os sindicalistas.

Há poucas pesquisas que adotam uma perspectiva de longo prazo ou em perspectiva comparada dentro desta temática na Ciência Política brasileira. Uma das exceções foi Marengo dos Santos (1997), em cujo trabalho o autor analisa possíveis mudanças nos padrões de recrutamento parlamentar durante cinco décadas. O autor examina os dados biográficos de deputados federais brasileiros em oito legislaturas, durante os dois ciclos democráticos — 1946/62 e 1986/94. Ao analisar a trajetória política dos deputados deste período, Marengo acaba por apontar alguns achados interessantes, por exemplo, a mudança no perfil dos “funcionários públicos” recrutados pelos partidos para compor as legislaturas pós-redemocratização em perspectiva comparada com o primeiro ciclo democrático. Em sua segunda análise, Marengo dos Santos e Serna (2007) comparam a composição social de cinco partidos brasileiros com determinados partidos da América do Sul (Chile e Uruguai). Seu objetivo é oferecer uma explicação dos diferentes padrões de recrutamento legislativo comparando os partidos de esquerda e de direita. Apesar de uma contribuição interessante para a literatura, seu estudo compreende apenas a Legislatura que toma posse a partir de 2002, a mesma analisada por Rodrigues (2006). Nesta mesma temática, Santana (2008) trata do perfil, da trajetória e da ambição política dos legisladores em quatro países do Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. No que concerne o perfil sociopolítico dos legisladores brasileiros, a autora apresenta o grau de escolaridade, o perfil profissional e a distribuição de gênero para o período de 1990 a 2002 em perspectiva comparada com os outros países.

Outra análise de longo prazo que trata do perfil dos Deputados brasileiros é o estudo de Santos (2000). O autor apresenta uma ampla análise, de 1946-1999, analisando a distribuição dos Deputados em torno de quatro eixos (distribuição de gênero, idade, grau de escolaridade e curso superior) para testar se o governo militar teria modificado o padrão de recrutamento dos legisladores. O autor já aponta que havia um declínio na proporção daqueles que possuíam um diploma de nível superior em Direito e que a proporção de mulheres tenderia ao crescimento no longo prazo. Aspectos estes que nos propomos a observar cobrindo todo o período pós-redemocratização.

Há também que citar dois estudos mais recentes que tratam do processo de seleção dos candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados, ao invés dos padrões de recrutamento político desta classe. No primeiro deles, Perissinoto e Miríade (2009) comparam o perfil dos candidatos a deputado federal nas eleições de 2006 e o dos que foram efetivamente eleitos em cinco dimensões: idade, sexo, ocupação, escolaridade e gasto com a campanha eleitoral. Entre seus achados, observam que nesta eleição específica a proporção entre candidatos e eleitos que se declararam funcionários públicos é bastante distinta, que 80,5% dos deputados eleitos no país em 2006 tinham curso superior completo e que, ao final, algumas variáveis societárias são importantes para aumentar a chance de sucesso eleitoral, sobretudo no que se refere ao exercício de determinadas ocupações. O segundo estudo recente a ser apontado é Braga, Veiga e Miríade (2009), que também analisam o perfil dos políticos candidatos e dos eleitos nas eleições de 2006 nas mesmas dimensões citadas aqui anteriormente (excluindo-se o gasto com campanha e incluindo-se o patrimônio declarado), centrando sua análise na influência das lideranças partidárias na composição da lista de candidatos de alguns partidos e qual o perfil social e ocupacional destes candidatos eleitos.

Também encontramos algumas pesquisas que se restringiram especificamente a um determinado aspecto social dos políticos. O jornalista Fernando Rodrigues (2006), por exemplo, fez um vasto levantamento a respeito do patrimônio declarado dos candidatos eleitos para as 51ª e 52ª Legislatura (as mesmas comparadas por Rodrigues, 2006). Carneiro (1996) analisa certos aspectos a respeito de uma possível “bancada evangélica”. Carneiro, Mignozzetti e Moreira (2011) trataram da coesão de uma possível “bancada da segurança” (Deputados que em algum momento de sua carreira estiveram ligados à área de Segurança Pública) atuando nas Legislaturas 50ª, 51ª e 52ª. Silva (2002) estuda as clivagens do grupo empresarial eleito para a Câmara dos Deputados em sua 51ª Legislatura. E muitos outros trataram da participação das mulheres na Câmara e da distribuição de gênero das cadeiras, por exemplo Alves e Cavenaghi (2009), que analisaram o déficit democrático de gênero no Brasil, comparando a participação das mulheres na 50ª Legislatura com a porcentagem de mulheres no eleitorado brasileiro.

Por fim, cabe aqui o registro de duas pesquisas que também trataram do perfil sociológico dos políticos brasileiros mas que centraram sua análise no Senado. É o caso de recente artigo de Neiva e Izumi (2012), que analisaram as transformações no perfil educacional dos Senadores de 1987 a 2006. Assim como a pesquisa de Lemos e Ranincheski (2008), na qual as autoras apresentam alguns dados socioeconômicos dos senadores brasileiros da década de 90 (idade, nível de instrução e distribuição de gênero), verificando, entre outras coisas uma diversificação na socialização intelectual dos parlamentares.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa sobre a qual se baseia este artigo teve como fonte primária uma série de informações cedidas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados – CEDI, que por sua vez servem como base para as publicações “Repertórios biográficos dos Deputados Brasileiros”, editados pela Câmara a cada legislatura. Todas as informações aqui apresentadas são autodeclaradas. Ou seja, os dados se baseiam nas informações que os próprios deputados forneceram à Câmara dos Deputados quando da sua posse em cada Legislatura.

Os parlamentares que nos serviram como base são todos aqueles que em algum momento participaram das referidas legislaturas, e não necessariamente apenas aqueles que tomaram posse após as eleições. Levamos em consideração aqueles deputados que durante algum momento assumiram o cargo de titular na Câmara, seja assumindo temporariamente durante a suplência de um titular, seja assumindo efetivamente por conta de afastamento ou cassação de outro deputado. Nesse sentido, podemos elaborar uma radiografia mais ampla e minuciosa de todos os Deputados que estiveram presentes da 48ª Legislatura até metade da 54ª Legislatura. Assim, para cada legislatura teremos um número de deputados maior que os 513 titulares.

Não havia uma padronização da informação que nos foi fornecida e como cada deputado poderia responder o que bem quisesse para cada uma das dimensões que utilizamos, os dados tiveram que passar por um minucioso tratamento, fazendo uso de fontes secundárias de informação sobre

os deputados, como o site da Câmara dos Deputados, o TSE ou o site pessoal de cada parlamentar³.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Estiveram em disputa, ao todo, 3555 vagas na Câmara dos Deputados neste período: 487 cadeiras na 48ª Legislatura, 503 cadeiras na 49ª Legislatura e 513 cadeiras em cada uma das legislaturas entre a 50ª e a 54ª. No total, as 3555 vagas disputadas foram ocupadas por 2265 deputados diferentes, entre eleitos e suplentes que assumiram. Este será o universo de casos aqui tratado.

4.1 Formação Educacional

A primeira dimensão a ser analisada é a *formação educacional* dos deputados na qual apresentaremos os resultados em quatro níveis de análise: grau de escolaridade, área de formação, o curso de formação (caso ele possua Ensino superior ou técnico), e por fim o caráter da instituição de ensino (se Pública ou Privada). Antes de passarmos aos dados, cabe fazer uma observação: os deputados podem possuir mais de um grau de escolaridade (por exemplo, Ensino Superior incompleto e Ensino Técnico completo, ou ainda Ensino Superior completo e Ensino Técnico completo), por isso o número de casos somará acima dos 100%.

O resultado agregado a respeito do grau de escolaridade máximo para os deputados de todas as legislaturas aqui tratadas nos permite observar que o nível educacional dos Deputados Federais brasileiros é bastante alto: no total, 77,3% dos deputados possuíam o Ensino Superior completo, além de 9,6% que declararam ter o Ensino Superior incompleto. Ademais, outros 7,3% que declararam possuir o Ensino Técnico completo; 3,2% que declaram possuir o Ensino Médio completo e 1,5% que declararam possuir o Ensino Fundamental completo.

3 Cabe citar também o trabalho do jornalista Fernando Rodrigues, disponível *online* no site <http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/>

Ao desagregarmos essas informações por legislatura, podemos observar algumas tendências interessantes (Tabela 1). O grau de escolaridade predominante dos deputados sempre foi o Ensino Superior Completo porém há uma fraca tendência (mas que ainda assim é notável) de diversificação na formação educacional dos deputados brasileiros. A formação “Ensino Superior incompleto” tem crescido ao longo do período enquanto a maioria das porcentagens tem variado para baixo.

Tabela 1. Grau de escolaridade desagregado por Legislatura (1986-2012)

Grau de escolaridade	Leg 48		Leg 49		Leg 50		Leg 51		Leg 52		Leg 53		Leg 54	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ensino Superior completo	501	85,1%	497	81,2%	497	77,9%	517	80,2%	495	78,8%	488	76,7%	439	75,7%
Ensino Superior incompleto	31	5,3%	49	8%	67	10,5%	91	14,1%	97	15,4%	93	14,6%	56	9,7%
Ensino Técnico completo/incompleto	30	5,1%	35	5,7%	61	9,5%	55	8,6%	51	8,2%	50	7,9%	42	7,3%
Ensino Médio completo/incompleto	14	2,4%	27	4,4%	24	3,8%	21	3,3%	18	2,9%	18	2,8%	16	2,8%
Ensino Fundamental completo/incompleto	1	0,2%	16	2,6%	9	1,4%	11	1,8%	11	1,7%	11	1,8%	10	1,8%
Carreira Militar	8	1,4%	7	1,1%	5	0,8%	8	1,2%	5	0,8%	5	0,8%	3	0,5%
Sem Info	41	7,0%	22	3,6%	39	6,1%	25	3,9%	28	4,5%	50	7,9%	66	11,4%
Total de Deputados com informação	589		612		638		645		628		636		580	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Além disso, considerando-se apenas os deputados que possuem Ensino Superior completo, Ensino Superior incompleto, Ensino Técnico completo e Ensino Técnico incompleto (que correspondem à grande maioria no período aqui considerado), a distribuição dos cursos por grandes áreas da Ciência em caráter agregado e discriminado por legislatura encontra-se

na Tabela 2. Observa-se que há uma larga predominância dos cursos que integram a área de Humanas (acima de 61,8% para o período total), com a área de Exatas no segundo lugar (com 33,6%) e a área de Biológicas em terceiro (15,4%). Desagregando as informações por cada Legislatura, nota-se que a área de Humanas teve um pequeno decréscimo, sobretudo nas três primeiras legislaturas aqui tratadas, às custas de um aumento das outras duas áreas, principalmente a de Exatas.

Tabela 2. Área do conhecimento desagregada (1986-2012)

Área do conhecim.	Leg 48		Leg 49		Leg 50		Leg 51		Leg 52		Leg 53		Leg 54		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Humanas	372	69,3%	348	62,6%	334	55,8%	362	60,4%	345	59,3%	326	58,8%	280	58,7%	61,8%
Exatas	156	29,1%	181	32,6%	211	35,2%	206	34,4%	201	34,5%	199	35,9%	173	36,3%	33,6%
Biológicas	59	11,0%	78	14%	101	16,9%	105	17,5%	105	18%	94	17%	70	14,7%	15,4%
Sem info.	9	1,7%	17	3,1%	39	6,5%	19	3,2%	17	2,9%	11	2%	9	1,9%	2%
Deputados com info.	537		556		599		599		582		554		477		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Nosso próximo nível de análise trata de responder a questão a respeito de quais são os cursos nos quais estes deputados mais se formam. Já sabemos que os cursos da área de Humanas são predominantes, mas mais especificamente, quais seriam eles? Em estudos recentes a respeito da classe política na Câmara e no Senado, Santos (2000) e Neiva e Izumi (2012) observaram que os profissionais formados em Direito vem perdendo espaço para políticos com formações variadas nas últimas legislaturas. O mesmo, aliás, vem ocorrendo em democracias europeias (Dogan, 2003).

Foram ao todo 73 cursos distintos nos quais os deputados cursaram (concluindo ou não) o Ensino Superior. A seguir, os resultados para essa dimensão de maneira agregada (todos os cursos que possuíam uma frequência abaixo de 1,00% foram incluídos na categoria “Outros”).

Tabela 3. Cursos de formação (superior ou técnica)

	N	%
Direito	812	35,80%
Medicina	234	10,30%
Administração	174	7,70%
Economia	170	7,50%
Engenharia Civil	122	5,40%
Contabilidade	115	5,10%
Agrícolas*	372	3,30%
Filosofia	55	2,40%
Teologia	54	2,40%
Ciências Sociais	55	2,40%
Engenharias**	45	2,00%
Letras	44	1,90%
História	41	1,80%
Pedagogia	41	1,80%
Jornalismo	28	1,20%
Eng. Mecânica	26	1,10%
Comunicações	25	1,10%
Odontologia	23	1,00%
Outros	321	13,90%
Total de Deputados	2265	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

* Na categoria “Agrícolas” incluímos todos aqueles cursos superiores relacionados à atividade agropecuária

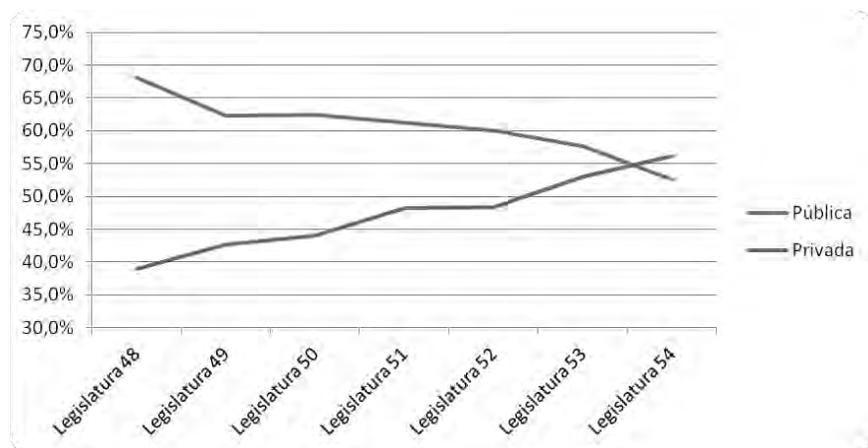
** Na categoria “Engenharias” incluímos todos aqueles cursos superiores relacionados a esta área que não fossem Engenharia Civil nem Mecânica

Algumas informações devem ser destacadas desta última tabela. Nota-se que a porcentagem de Deputados formados em Direito é predominante para o período, representando 35,8%, ainda que venha caindo com o passar das Legislaturas (na 48ª, 46,9% dos Deputados possuía essa formação, enquanto que na Legislatura atual, são 30,3%). A formação em Medicina compõe 10,3% dos Deputados e se manteve estável para todo o período, ainda que com uma variação que alcançou 13,6% na 51ª Legislatura. Os formados em Administração, que representam 7,7% daqueles que possuem

Ensino Superior (completo ou incompleto), tem crescido com o passar do período, passando de 5,9% para 8,6%. A porcentagem daqueles formados em alguma área das Engenharias (aqui todas agregadas) se manteve estável e por fim, notamos ainda um aumento na diversidade da formação dos Deputados: de 4 cursos efetivos na legislatura 48, passou-se para 8,2.

Nosso último nível de análise para a formação educacional dos deputados é o caráter da instituição na qual cursaram o Ensino Técnico ou Superior, na qual consideramos se esta instituição é pública ou privada. Com referência a estes dados, observa-se um interessante aspecto: há uma gradual inversão na porcentagem entre aqueles que frequentaram instituições privadas e aqueles que frequentaram instituições públicas de ensino. Enquanto na Legislatura 48 a maioria dos parlamentares tinha frequentado instituições públicas, em torno de 68,1%, essa tendência vai se invertendo com o passar das legislaturas, alcançando sua inversão na Legislatura atual (Gráfico 1)⁴.

Gráfico 1. Caráter da Instituição desagregado (1986-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

4 Como desdobramento deste último nível de análise, uma outra observação interessante. As cinco instituições que mais “formaram” Deputados Federais, em ordem decrescente, desde a redemocratização foram as seguintes: USP, UFBA, UFMG, UFPE e UFRJ.

Os resultados a respeito da dimensão *formação educacional* nos permitem levantar algumas conclusões. Em geral, como apontaram Neiva e Izumi (2012), os estudos sobre elites parlamentares mostram que elas estão em situação privilegiada em relação à população que representam (Patterson, 1968; Verner, 1974; Jahan, 1976; Uriarte, 1997; Serna, 2009). Os parlamentares têm um nível educacional mais alto e ocupações de status maior. Esta relação entre classe política e sociedade se aplica ao caso brasileiro? Nossa conclusão é que sim.

As análises a respeito dos indicadores educacionais no Brasil mostram que nas últimas décadas o país tem passado por uma significativa melhora nos indicadores quantitativos de educação básica, enquanto que a expansão de vagas no ensino Superior não tem acompanhado este ritmo (Barros *et al*, 2007). Haveria um “gargalo” na passagem do Ensino Médio para o Ensino Superior, no qual cerca de 75% dos jovens entre 18 e 24 anos que terminaram o ensino médio não ingressaram na Universidade (dados referentes a 2006). Em se tratando do grau de escolaridade da população com 25 anos ou mais de idade, segundo dados do IBGE (censos 2000 e 2010), a porcentagem de indivíduos com diploma de Ensino Superior vem crescendo: enquanto que em 2000 eles compreendiam 6,8% da população, em 2010 correspondem a 10,8% das pessoas. Para além desse fato, a participação das instituições privadas de Ensino Superior é elevada e crescente no caso brasileiro, tendo passado de 56% em 1994 para 72% das matrículas totais em 2004, e de 63% para 78% no caso das matrículas iniciais (INEP, 2005).

O crescimento na participação das instituições privadas de Ensino Superior vem se refletindo na Câmara dos Deputados chegando a superar as Instituições Públicas no que se refere ao caráter das instituições que vem formando os Deputados brasileiros. Em 2004, durante a 52ª Legislatura, a Câmara dos Deputados apresentava 48,4% de Deputados que haviam cursado seu ensino superior em uma instituição privada enquanto que essas instituições correspondiam a 78% das matrículas iniciais no Ensino Superior (INEP, 2005)⁵.

5 É digno de nota que neste mesmo ano de 2004 foi implantado o Programa Universidade Para Todos (ProUni), que concede bolsas de estudos em instituições privadas de Ensino Superior. O Programa pode ter exercido um efeito mais tardio no perfil educacional dos deputados brasileiros.

4.2 Perfil profissional

A segunda dimensão considerada será a *profissão* dos deputados. Primeiramente, apresentamos a seguir na Tabela 4 o resultado agregado, para todas as Legislaturas das 34 profissões mais exercidas pelos Deputados. Cabe lembrar que vale aqui uma ressalva similar à seção anterior deste trabalho: há Deputados que efetivamente exercem mais de uma profissão (por exemplo, Médicos que também são professores Universitários). Assim, a soma das porcentagens será acima de 100%.

Tabela 4. Profissão agregada

Profissão	Frequência	Porcentagem
Empresário	509	22,50%
Advogado	490	21,60%
Professor	474	20,90%
Agronegócio	246	10,90%
Médico	237	10,50%
Administrador	196	8,70%
Engenheiro	169	7,50%
Servidor Público	149	6,60%
Economista	120	5,30%
Comunicador	118	5,20%
Trabalhador manual urbano	95	4,20%
Trabalho vinculado ao Poder Judiciário	72	3,20%
Jornalista	68	3,00%
Bancário	64	2,80%
Profissão religiosa	52	2,30%
Agrônomo	43	1,90%
Trabalhador manual rural	36	1,60%
Policia	33	1,50%
Militar	29	1,30%
Trabalho vinculado a Contabilidade	25	1,10%
Artes/Entretenimento	22	1,00%
Dentista	16	0,70%
Veterinário	16	0,70%
Arquiteto	13	0,60%
Pedagogo	9	0,40%
Assistente Social	8	0,40%
Psicólogo	8	0,40%

EF/Esportes	7	0,30%
Área Farmacêutica	6	0,30%
Diplomata	5	0,20%
Enfermeiro	4	0,20%
Área da Computação	4	0,20%
Assistente social	2	0,10%
Biólogo	1	0,00%
Outros	61	2,70%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

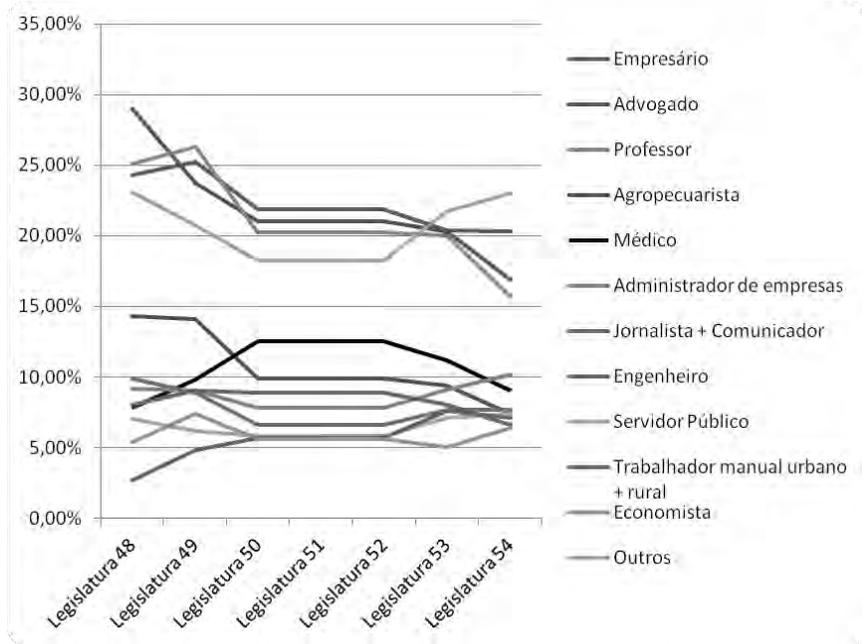
Nota-se que a profissão mais exercida pelos Deputados para o período como um todo é a de Empresário, seguido por Advogados e Professores nas três primeiras posições. Porém, tal resultado poderia mascarar algumas tendências interessantes para esse período, afinal, o resultado esperado segundo a literatura seria o declínio dos Advogados. Dessa forma, agregamos algumas profissões que se assemelhavam e as porcentagens residuais (que se repetiam em múltiplas Legislaturas) e as agregamos na categoria Outros. Os resultados se encontram a seguir, na Tabela 5 e no Gráfico 2.

Tabela 5. Profissões mais exercidas desagregadas por Legislatura (1986-2012)

	Legislatura 48	Legislatura 49	Legislatura 50	Legislatura 51	Legislatura 52	Legislatura 53	Legislatura 54
Empresário	24,30%	25,20%	21,90%	21,90%	21,90%	20,40%	20,30%
Advogado	29,00%	23,70%	21,00%	21,00%	21,00%	20,30%	16,90%
Professor	25,10%	26,30%	20,20%	20,20%	20,20%	20,00%	15,70%
Agropecuária	14,30%	14,10%	9,90%	9,90%	9,90%	9,40%	7,40%
Médico	7,80%	9,80%	12,50%	12,50%	12,50%	11,20%	9,00%
Administrador de empresas	9,20%	9,00%	7,80%	7,80%	7,80%	9,10%	10,20%
Jornalista + Comunicador	9,90%	8,90%	6,60%	6,60%	6,60%	7,70%	7,70%
Engenheiro	8,00%	9,00%	8,90%	8,90%	8,90%	8,00%	6,60%
Servidor Público	7,00%	6,20%	5,80%	5,80%	5,80%	7,10%	7,40%
Trabalhador manual urbano + rural	2,70%	4,80%	5,70%	5,70%	5,70%	7,60%	7,10%
Economista	5,40%	7,40%	5,60%	5,60%	5,60%	5,00%	6,40%
Outros	23,10%	20,70%	18,20%	18,20%	18,20%	21,70%	23,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Gráfico 2. Profissões mais exercidas desagregadas por Legislatura (1986-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

A partir dos dados desagregados, é possível fazer algumas observações importantes. Primeiro, nota-se que as três profissões que no início do período eram hegemônicas – Empresários, Advogados e Professores – apresentam uma gradual tendência de queda. Houve também uma inversão na ordem das três: enquanto no princípio do período os Advogados predominavam na Câmara, rapidamente eles foram ultrapassados pelos Empresários, que se tornaram a profissão predominante. Essa diminuição da presença dos Advogados aproxima o caso brasileiro dos achados a respeito do perfil da classe política europeia, que notam uma diminuição gradual daqueles deputados que declaram como sua primeira profissão a Advocacia (Cotta e Best, 2000). De acordo com Perissonoto e Miriade (2009) não há novidades no resultado, haja visto que Advogados e Empresários (mais os primeiros do que os segundos) são grupos ocupacionais encontrados com alguma frequência nos parlamentos do mundo (Dogan, 1999; Fernández,

1970; Rodrigues, 2002). A grande novidade aqui é observar que estas profissões gradativamente têm perdido espaço na Câmara dos Deputados. Além disso, outra área que também apresenta uma forte tendência de queda ao longo do período são aqueles profissionais que estão vinculados a Agropecuária (os produtores rurais e criadores de animais).

Por outro lado, cabe destacar outras tendências interessantes encontradas. A queda das profissões anteriormente destacadas se deu às custas de um pequeno crescimento de várias outras profissões, por exemplo, os Economistas. Os profissionais classificados como “Trabalhadores manuais rurais e urbanos” apresentaram uma forte tendência de crescimento, mais do que dobrando a sua porcentagem ao longo do período. Por sua vez, os “Comunicadores e Jornalistas” apresentam uma tendência de queda ao longo do período, afastando nossos achados dos resultados encontrados por Rodrigues (2006). Ao mesmo tempo, as profissões agregadas na categoria “Outros” mantiveram-se em um mesmo patamar ao longo de todo o período.

A fim de verificarmos melhor o que estaria ocorrendo com a miríade de profissões declaradas pelos deputados, checamos também qual o Número Efetivo de profissões exercidas pelos Deputados para este período (o índice foi calculado de modo análogo àquele por Lakso e Taagepera (1979). O indicador é frequentemente utilizado em estudos comparativos sobre sistemas eleitorais e sistemas partidários e nos permite uma visualização mais clara de quantas profissões têm peso entre aquelas que vêm sendo declaradas pelos deputados.⁶ De fato, é possível notar que o número efetivo de profissões vem crescendo no período, partindo de 3,7 para 7:

Tabela 6. Número efetivo de profissões por Legislatura (1986-2012)

	Legislatura 48	Legislatura 49	Legislatura 50	Legislatura 51	Legislatura 52	Legislatura 53	Legislatura 54
Valor	3,7	3,9	5,4	5,4	5,4	5,6	7

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.*

6 O índice é calculado pela fórmula $NEP = 1/\sum p^2 i$, onde p é a proporção de votos obtida pelo partido i .

4.3 Perfil religioso

A terceira dimensão sobre a qual apresentaremos resultados é a respeito do *perfil religioso* dos deputados federais⁷. Consideraremos apenas aqueles deputados que declararam alguma religião: isso não necessariamente implica dizer que os que não declaram sejam ateus ou agnósticos, eles podem apenas ter optado por não tornar tal informação pública.

Observando os dados agregados para todas as legislaturas, nota-se que a maioria dos deputados que passaram pela Câmara se declaram católicos, seguindo o padrão, portanto, da própria população brasileira, da qual 64,6% se disseram católicos no mais recente Censo do país (IBGE, 2010). No total, foram 70,5% dos Deputados do período que se declararam Católicos frente a 10,1% que se declararam filiados a religiões Protestantes e 0,9% que se declararam da religião Espírita. Por outro lado, esta informação de maneira agregada pode mascarar certas tendências, também observadas na sociedade brasileira (como o crescimento dos que se declaram de alguma religião Protestante).

Dessa maneira, ao desagregarmos as informações por legislatura e descermos em nosso nível de análise, notamos a seguinte distribuição:

Tabela 7. Religiões dos deputados que informaram sua filiação religiosa (1986-2012)

	Leg_48		Leg_49		Leg_50		Leg_51		Leg_52		Leg_53		Leg_54	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Católica	350	87,7%	450	88,6%	514	87,9%	528	85,9%	488	82,6%	468	79,1%	414	77,8%
Protestante	39	9,8%	41	8,1%	47	8,0%	55	8,9%	71	12,0%	82	13,9%	79	14,8%
Espírita	4	1,0%	6	1,2%	4	0,7%	6	1,0%	6	1,0%	7	1,2%	7	1,3%
Outras	6	1,6%	11	2,2%	20	3,5%	26	4,2%	26	4,3%	35	5,9%	32	6,0%
N. Deputados	399		508		585		615		591		592		532	
Sem info.		32,3%		17,0%		8,3%		4,7%		5,9%		6,9%		8,2%

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.*

7 Quanto aos dados referentes a esta dimensão, gostaríamos de agradecer ao cientista político Vinicius Saragiotto M. Do Valle, colega de departamento que nos auxiliou na classificação das religiões.

Nota-se que a proporção de Deputados que se declaram Católicos tem decrescido gradativamente, passando de uma porcentagem máxima de 88,6% na 52ª Legislatura, para uma proporção de 77,8% na Legislatura atual. Em contrapartida, a proporção de Deputados que declararam pertencer a alguma religião Protestante (aí incluídos aqueles que se declaram apenas como sendo Evangélicos, os Evangélicos Pentecostais, Evangélicos Neopentecostais e Evangélicos históricos) tem crescido gradativamente, passando de uma proporção de cerca de 10% para cerca de 15%. Por sua vez, a proporção de Espíritas sempre se manteve em torno de 1,0% enquanto que outras religiões que não as citadas aqui anteriormente também têm crescido (aí incluídos os que se declaram como sendo apenas Cristãos, os Budistas, Judeus, Ecumênicos, Mórmons, Messiânicos e ainda os que se declaram como sendo de alguma religião Afro-brasileira).

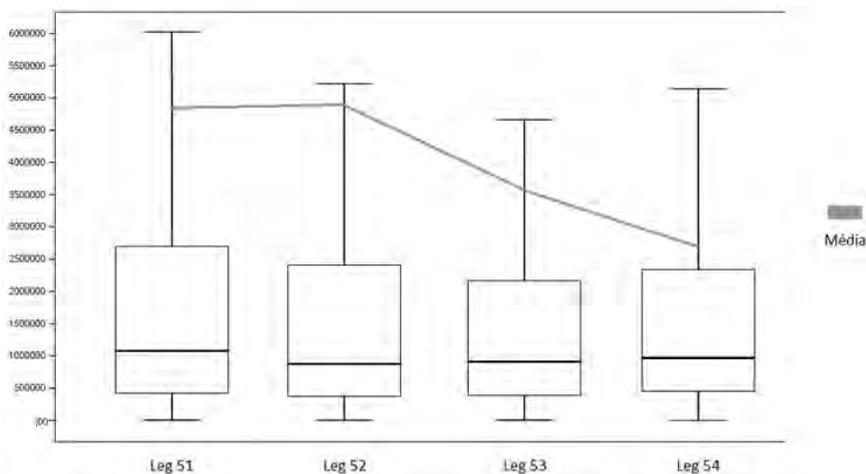
Segundo Mariano e Pierucci (1992) o marco histórico da imersão dos Evangélicos na esfera política brasileira foi a eleição de uma bancada de 33 parlamentares evangélicos para o Congresso Nacional Constituinte, em 1986. Comparativamente à legislatura anterior (a 47ª, não tratada aqui por nós), na qual havia apenas catorze evangélicos, tratava-se de um grande salto quantitativo. Observamos que para o período como um todo há um gradual crescimento da porcentagem desta categoria de Deputados. Seu crescimento, parece, vem seguindo o próprio crescimento dos seguidores dessas religiões na população em geral: o censo de 2010 acusava 22% de brasileiros evangélicos, contra 15,4% em 2000. Cabe ressaltar, ainda, que não parece haver um crescimento da chamada bancada evangélica, para além do crescimento de sua representatividade social básica. Em verdade, considerando a porcentagem da população que se declara evangélica, eles estão até mesmo subrepresentados na Câmara.

4.4 Patrimônio pessoal

Por fim, a última dimensão a ser tratada corresponde ao *patrimônio declarado* dos deputados e cabe aqui fazermos algumas observações antes de apresentarmos os dados. Trataremos apenas de quatro legislaturas, para as quais foi possível encontrar dados: as Legislaturas 51, 52, 53 e 54. Além disso, no caso dos deputados dessas 4 legislaturas para os quais eventual-

mente não possuímos informação sobre patrimônio pessoal, eles correspondem a duas possibilidades. Ou o deputado apresentou apenas os bens que possui em seu nome, não apresentando o seu valor; ou o deputado simplesmente não apresentou sua declaração de bens no momento de registrar sua candidatura. Para aqueles deputados que relataram não possuir bens em seu nome (incluindo valor depositado em conta bancária, títulos privados, etc), o registro foi feito. Além disso, os dados aqui apresentados foram corrigidos pela inflação acumulada para o período, atualizando os valores para junho de 2012, utilizando o índice de inflação INPC-IBGE.

Gráfico 8. Patrimônio declarado desagregado (1999-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de obtidos na base de dados “Políticos do Brasil”, disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/>.

O gráfico acima mostra a distribuição dos valores dos bens declarados à Justiça Eleitoral pelos deputados de cada legislatura. O resultado mais notável nesse gráfico é a clara estabilidade no padrão dos valores dos bens dos deputados ao longo das legislaturas para as quais possuímos informações. Note-se que a mediana praticamente não se alterou em nenhuma legislatura, bem como o primeiro quartil. No entanto, cabe notar ainda que a média dos valores dos bens dos deputados apresentou forte queda na passagem da legislatura 52 para a legislatura 53 e também dessa para a seguinte (a legislatura atual). A forte discrepância entre médias e medianas nesses gráficos

indica que a média é, aqui, uma medida enganosa: está influenciada por *outliers* correspondentes a altos valores. Dado este fato, optamos por retirar dos gráficos os *outliers* para possibilitar a visualização dos *boxplots*, tão numerosos que eram ou de valores tão altos. Ou seja, deputados muitos ricos puxavam a média para cima e o fazem cada vez menos. Substantivamente, isso significa que, ao mesmo tempo em que as faixas de bens dos deputados eleitos vêm se mantendo constantes, os deputados de riqueza declarada muitíssimo acima de seus pares vêm se tornando mais raros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O parlamentar mediano encontrado na Câmara Federal no período de 1986 a 2012 foi tipicamente católico, com Ensino Superior completo e um patrimônio mediano de 1 milhão de reais (50% tiveram entre 500 mil e 2 milhões e meio de reais). É formado em Direito (36%), Medicina (10%) ou Administração (8%) e declara trabalhar como Empresário (22%), Advogado (22%), Professor (21%), Agropecuarista (10%) ou Médico (10%).

Tal como a literatura internacional sugere sobre o perfil dos parlamentares de outros países, os deputados brasileiros têm, em grande parte, grau de formação muito acima da média da população do país. Ainda que o volume de deputados com menor escolaridade tenha aumentado com o tempo e, mais importante, esteja ocorrendo uma diversificação dos cursos de formação dos deputados (de 4 cursos efetivos na legislatura 48, passou-se para 8,2 na atual), com uma queda nítida na presença de formados em direito. Uma modificação digna de nota é que houve uma inversão no tipo de Universidade que forma os deputados brasileiros: as instituições públicas declinaram e as privadas cresceram, tornando-se maioria.

Também acompanhando o processo macro histórico frequentemente apontado para outros países, os deputados brasileiros trabalham cada vez menos no agronegócio e cada vez menos como advogados. Também digno de nota é que um terço se declarou empresário ou administrador de empresas, tendência que vem caindo levemente. Também vem diminuindo o número de deputados que se declaram professores: chegaram a representar um quarto da Câmara na Legislatura 48 e hoje são cerca de 15%. Inversamente, vem crescendo a porcentagem dos que se declaram trabalhadores

manuais (do campo ou urbanos), embora não passem muito de 10% na Legislatura atual. Bem como vem crescendo a diversidade de profissões dos deputados como um todo: de 3,7 profissões efetivas, passou-se para 7 na Legislatura atual.

Essa tendência à diversificação é muito mais sutil em outras dimensões, como a religiosa. Do ponto de vista das religiões daqueles que declararam esta informação, enquanto o maciço predomínio católico (cerca de 90% dos deputados no início do período) vem apresentando tendência contínua de queda, ainda representam mais de três quartos dos parlamentares atuais. E se é verdade que os evangélicos vêm crescendo no mesmo sentido da porcentagem desses fiéis na população brasileira, ainda representam apenas 15% da bancada atual contra os 22% da população do país. De todo modo é possível dizer que houve alguma diversificação: de basicamente uma única religião representada na Câmara (número efetivo na legislatura 48 era de 1,3), agora há algo próximo de duas (número efetivo de 2,2).

Uma possibilidade de leitura mais geral desses dados é que no caso brasileiro, assim como vem ocorrendo no longo prazo em algumas democracias da Europa Ocidental (Hazan e Pennings, 2001; Scarrow et al., 2000; Cotta e Verzichelli, 2007; Cotta e Best, 2000), a classe política, mais especificamente na Câmara dos Deputados, vem passando por um gradual processo de diversificação nas suas características, aproximando-se gradativamente das características da sociedade brasileira. Este processo se verificaria mesmo com os índices de reeleição na Câmara dos Deputados tendo se mantido acima dos 50% para o período de 1986 a 2006 (Santos, 2011) – ainda que, se verdadeiro, reste em aberto interpretar as razões sociopolíticas dessas transformações (caso elas realmente ocorram), como tem feito a literatura a respeito do tema nas democracias mais antigas (tal como Cotta e Verzichelli, 2007 e Putnam, 1976). Também é importante ressaltar que esse processo de diversificação não se dá na mesma velocidade em todas as dimensões aqui tratadas pois enquanto algumas dimensões se modificam em ritmo mais lento, outras vem se transformando num ritmo mais acelerado nas últimas décadas.

O mais importante, porém, é recuperar a análise dos perfis dos deputados brasileiros, abrindo oportunidade para novas interpretações sobre quem vem sendo os representantes no Legislativo nacional e qual a

qualidade da nossa representação política, tarefas para as quais esperamos ter contribuído e estimulado com os dados aqui esboçados. O tema da representação é chave para o modelo teórico da Qualidade da Democracia e o perfil dos parlamentares influencia diretamente na maneira pela qual as preferências dos eleitores serão incorporadas pelo sistema de representação. Dessa forma, procuramos aqui explorar uma dimensão até então deixada de lado nos estudos sobre o caso brasileiro. Doravante, em nossas futuras pesquisas, refinaremos ainda mais esse material caminhando para o estabelecimento e o teste de novas hipóteses que possam explicar os processos aqui apresentados.

RAFAEL MOREIRA DARDAQUE MUCINHATO é mestrando em Ciência Política da USP, bolsista CAPES e pesquisador do NUPPS/USP. Email: rafael.mucinhato@usp.br

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. *Mulheres sem espaço no poder*. São Paulo: IPEA, 1999. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_03_17_Mulher-Politica_Ipea_Jeda_Smc.pdf
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R.; TAFNER, P. *Confusões em torno da noção de público: O caso da educação superior (provida por quem, para quem?)*. Sinais Sociais, v.2 nº5, Rio de Janeiro: Editora SESC, 2007.
- BRAGA, M. do S. S.; VEIGA, L. F.; MIRÍADE, A. 2009. Recrutamento e perfil dos candidatos e eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *RBCS*, v.24, p.123-142, 2009.
- BRASIL. *Deputados Brasileiros – Repertório Biográfico*, múltiplos volumes. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, (n.d.).
- CARNEIRO, L. P.; MIGNOZZETTI, U. G.; Moreira, R. 2011. O Poder Ausente: O Congresso Nacional e a Segurança Pública. In: MOISÉS, J. A. (org.). *O Papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- COTTA, M.; VERZICHELLI, L., 2007. Paths of institutional development and Elite transformations. In: BEST, H. e COTTA, M. (orgs.). *Democratic representations in Europe: diversity, change and convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- COTTA, M.; BEST, H. Between professionalization and democratization: a synoptic view on the making of the European Representative. In: COTTA, M.; BEST, H. (orgs.), *Parliamentary representatives in Europe: 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- DOGAN, M. *Elite Configurations at the Apex of Power*. Leiden: Brill Academic, 2003.
- FERNANDÉZ, J. A. 1970. *The Political Elite in Argentina*. New York: New York University Press, 1970.
- HAGOPIAN, F. 2005. Chile and Brazil. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed). *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press: Baltimore, 2005.
- HAZAN, Reuven e Pennings, Paul (Eds). Candidate selection in Western Democracies. *Special issue of Party Politics* 7, n.3, 2001.
- IBGE, 2001. *Síntese de indicadores sociais – 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001;
- _____. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.

INEP. Sinopses estatísticas da educação superior: 1994 a 2005. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>;

JAHAN, R. 1976. Members of Parliament in Bangladesh. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 1, n. 3, p. 355-370, Aug., 1976.

LAAKSO, M e TAAGEPERA, R. 1979. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12, p. 3-27, 1979.

LEMONS, L. B. de S.; RANINCHESKI, S. 2008. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, L. B. de S. (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, 2008.

LEVINE, D. e MORLINA, J. 2007. La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 45, p. 17-46, 2007.

LIJPHART, A. 2003. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no congresso nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 33, p. 87-101, 1997. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_06.htm. Acesso em: 12 de maio de 2013;

MARENCO DOS SANTOS, A. e SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 93-113, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v22n64/a08v2264.pdf>

MARIANO, R.; PIERUCCI, A. F. O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 34, p.92-106, 1992.

MOISÉS, J. A. A corrupção afeta a qualidade da democracia? Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.5, p.27-37, mai., 2010.

_____(org.) O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NEIVA, P.; IZUMI, M. 2012. Os “doutores” da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 171-192, fev. 2012;

OFFERLÉ, M. *Professions et Profession Politique*. In: Offerlé, M. (org.). *La Profession Politique (XIXe-XXe Siècles)*. Paris: Éditions Belin, 1999, p. 7-35.

PATTERSON, S. *Comparative Legislative Behavior: A Review Essay*. *Midwest Journal of Political Science*, Bloomington, v. 12, n. 4, p. 599-616, Nov, 1968.

PERISSINOTTO, R. M.; MIRÍADE, A. Caminhos para o Parlamento: Candidatos e Eleitos nas Eleições para Deputado Federal em 2006. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2,, p. 301 a 333, 2009.

PUTNAM, R. 1976. *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

RENNÓ, L. R.; SMITH, A.E.; LAYTON, M.L.; BATISTA, F. *Legitimidade e qualidade da democracia no brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Editora Intermeios e LAPOP, 2011.

RODRIGUES, L. M. *Quem é Quem na Constituinte: uma Análise Sociopolítica dos Partidos e Deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

_____. *Partidos, Ideologia e Composição Social*. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2006.

RODRIGUES, F. 2006. *Políticos do Brasil*. São Paulo: PubliFolha, 2006.

SANTANA, L. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. *Teoria e Sociedade* nº 16.2 – julho- dezembro, p. 130-155, 2008.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: SANTOS, F.; BOSCHI, R.; DINIZ, E. (orgs.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/IUPERJ, 2003.

_____. Politicalcareers in Brazil: long-term trends and cross-sectional variation. *Regional and Federal studies*, Vol. 21, Issue 2, p. 165-183, 2011.

SERNA, M. *La composición de la elite política uruguaya: circulación y reconversión en democracia*. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu, 26-30 Out., 2009.

SCARROW, SUSAN E., Paul WEBB and David M. Farrell. From social integration to Electoral Contestation: The changing distribution of power within Political Parties”, In: DALTON, Russell J.; WATTENBERG, Martin P. (eds.) *Parties without partisans: Political Change in Advanced Industrial Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 129-53.

SILVA, J. C. da, 2002. *Empresários na Câmara de Deputados (1999-2003). Recrutamento, Ascensão e Trajetória Política*. Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Unicamp, 2002.

URIARTE, E. El análisis de las elites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 97, p. 249-275, 1997.

VERNER, J. Educational Backgrounds of Latin American Legislators: A Three-Country Analysis. *Comparative Politics*, New York, v.6, n. 4, p. 617-634, July, 1974.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O CASO DO BRASIL

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS
BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

INTRODUÇÃO

A questão da representação política das mulheres se converteu, desde os anos 90 do século passado, em um dos temas mais importantes da discussão sobre a natureza do regime democrático em diferentes partes do mundo. Quais são as implicações para o funcionamento da democracia quando ela mantém desigualdades fundamentais que afetam os direitos de seus cidadãos? A questão não diz respeito apenas aos países recém-democratizados da Europa do Sul, América Latina, Leste Europeu, Ásia ou África, mas mesmo aos países em que se considera que a democracia está consolidada há longo tempo como a Inglaterra, a França, os Estados Unidos ou a Itália. As mulheres, como se sabe, formam um dos últimos contingentes sociais a conquistar os direitos políticos nas democracias contemporâneas e, mesmo nas mais consolidadas, têm um peso relativamente pequeno na distribuição de posições de representação política. A ciência política, (Arendt, Lijphart; 1999, 2003) tocou no coração da matéria ao sustentar que a taxa de participação das mulheres nos parlamentos é um indicador relevante da qualidade das democracias realmente existentes; outros autores reforçaram o argumento ao insistir na centralidade fundamental do princípio de igualdade política para a avaliação das vantagens comparativas do regime democrático com relação às suas alternativas (Morlino e Diamond, 2005; O'Donnell, Iazzetta e Vargas-Cullell, 2004). Igualdade, nesse caso, não envolve apenas o direito de escolher ou autorizar elites políticas a

governar, mas também poder ser escolhido para decidir e/ou influir sobre decisões que afetam a comunidade política como um todo.

Com base nessa premissa, este trabalho pretende contribuir para o debate discutindo o caso do Brasil em perspectiva comparada, uma vez que o país está completando em 2013 um quarto de século de sua segunda experiência democrática desde que se tornou uma república em 1889. Atualmente a participação das mulheres no parlamento brasileiro é menor do que a metade da média mundial, ou seja, menos de 9% contra 19,4% e, no conjunto dos países latino-americanos, coloca o país em penúltimo lugar, ou seja, abaixo de todos os demais países com exceção do Panamá. Enquanto a cultura dominante, o comportamento social e a divisão tradicional de tarefas entre gêneros envolvem discriminações e tratamento desigual para as mulheres, na estrutura institucional da democracia brasileira não existem restrições formais contra elas. Mas pesquisas recentes mostraram que a despeito da existência de uma lei de cotas, destinada a corrigir a tradicional exclusão feminina da política, as diferenças efetivas de tratamento entre homens e mulheres pelos partidos políticos continuam afetando o acesso delas ao financiamento de suas candidaturas a postos eletivos e, dessa forma, impactando negativamente o seu desempenho eleitoral (Meneguello, Mano e Gorsky, 2012; Speck e Sacchet, 2012; Miguel e Biroli, 2009; Grossi e Miguel, 2001). A questão relevante consiste, então, em saber se as implicações desse impacto se limitam às consequências da exclusão política para as mulheres ou se elas repercutem sobre o funcionamento do regime democrático como um todo.

Em âmbito internacional, a crescente preocupação com o tema se traduziu recentemente na criação de comissões nas organizações e nos regimes internacionais com a função de tratar dos temas relacionados à participação feminina nos mecanismos de tomada de decisões políticas relevantes e, de maneira geral, das questões da política de gênero. Exemplo desse tipo de iniciativa foi a instalação da ONU-Mulher, entidade da Organização das Nações Unidas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, criada em 2010 e chefiada pela ex-presidente chilena Michelle Bachelet. Mas a partir da década de 90 o papel das instituições políticas na promoção e efetivação da igualdade de direitos entre mulheres e homens ganhou nova relevância com as pesquisas do institucionalismo histórico, passando a ser

encarado como um dos fatores decisivos para explicar as causas da discriminação política contra as mulheres. Os partidos políticos, devido ao seu poder de recrutar pessoas para a vida política, legitimar os líderes políticos e decidir sobre as questões de interesse público, foram outra vez considerados centrais no debate. Ao lado dos parlamentos, eles são vistos por parte da literatura como peças fundamentais na articulação dos interesses políticos das mulheres e, em muitos casos, essa simples constatação serviu de inspiração para movimentos de reforma política como meio de aperfeiçoar o regime democrático (Goetz e Sacchet, 2008).

O debate político contemporâneo sobre a participação política das mulheres enfatizou, entre outros, dois argumentos principais. O primeiro evoca uma questão de justiça ou de reconhecimento; partindo da premissa de que é ilógico e antinatural o sistema político democrático sustentar uma noção segundo a qual o talento e as virtudes necessárias à vida pública são atributos exclusivos do gênero masculino, parte da literatura mostrou o conflito que existe entre a defesa dos direitos políticos das mulheres e o funcionamento efetivo de instituições criadas pelos homens na sua condição de elite dominante: na prática, as instituições constroem o desempenho das mulheres e de outros *outsiders* do sistema. Para essa perspectiva, as instituições não são neutras, elas possuem vieses ou incentivos que fazem com que determinados resultados sejam mais prováveis do que outros e, marcadas pelas circunstâncias do seu desenvolvimento histórico, refletem as relações de poder da sua origem. Em vista de que as instituições de representação foram criadas no contexto de relações de gênero assimétricas, isso produziu importantes implicações para a representação substantiva das mulheres; ademais, os efeitos dessa assimetria resultaram no primado das concepções, interesses e prioridades masculinas (Franceschet, 2011). Por outras palavras, a ausência de mulheres em cargos de representação ou de implementação de políticas públicas tem de ser tributada à existência de discriminação contra elas, mesmo quando essa discriminação não está institucionalizada. O segundo argumento se refere ao comprometimento da eficácia de instituições como os parlamentos e os partidos em decorrência da exclusão das mulheres que, na maior parte dos casos, constituem 50% ou mais da população dos países considerados; a exclusão feminina afetaria não só o desempenho dessas instituições, mas a legitimidade da própria de-

mocracia representativa, questionando assim a própria natureza do regime democrático (Sawer, 2000).

Outros autores sustentaram que assegurar a presença das mulheres em parlamentos ou outros cargos de representação pública implica, do ponto de vista simbólico e do seu impacto cultural, em as sociedades contemporâneas reconhecerem a natureza singular da contribuição social e política das mulheres e, ao mesmo tempo, fazerem aumentar o respeito devido a elas ao requalificar o seu lugar na sociedade, na cultura e na política contemporâneas. Em vista de elas terem experiências de vida distintas dos homens, envolvendo percepções e avaliações diferentes sobre o processo político democrático, a sua participação teria o potencial de questionar a democracia representativa colocando em pauta a necessidade de incorporação de interesses e perspectivas raramente considerados pelo sistema político. Por outras palavras, sendo diferentes dos homens em função do lugar específico ocupado por elas na estrutura das sociedades contemporâneas, as mulheres poderiam assumir posturas distintas, mais exigentes e mais éticas no trato dos negócios públicos e, dessa forma, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema político¹ (Sawer, 2000).

A sub-representação feminina, especialmente nos parlamentos e nos partidos políticos, passou a ser vista, portanto, como expressão de um déficit democrático que questiona a qualidade das democracias realmente existentes. Embora a teoria democrática contemporânea reconheça que o grau de inclusividade do sistema político – isto é, a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos sem exceção – é uma condição fundamental de sua consolidação, a vertente minimalista dessa teoria não tratou das consequências da impermeabilidade do sistema à par-

1 Nesse sentido, estudos focados na análise do processo político geral mostraram que as mulheres são mais proativas do que os homens no que diz respeito às questões relacionadas aos seus direitos, enquanto os estudos focados nos resultados específicos da representação feminina são menos otimistas quanto à diferença que as mulheres fazem; ou seja, mesmo quando a proporção de mulheres nas legislaturas aumenta, as práticas políticas e os resultados podem não mudar necessariamente. A questão consiste em saber, então, se o aumento da participação das mulheres é suficiente para produzir mudanças que poderiam levar ao aperfeiçoamento do sistema político ou, ao contrário, se as características intrínsecas do sistema político são de tal ordem que impedem essa possibilidade; para ser bem avaliado, o tema exige novas pesquisas empíricas, mas não é o objeto deste *paper*.

ticipação de todos os estratos sociais para a avaliação do regime. Processos eleitorais abertos, limpos, previsíveis e livres de fraudes podem alterar a composição social das elites políticas – como ocorreu no caso do Brasil nos últimos 25 anos (Rodrigues, 2013) -, mas o aprofundamento da democracia depende da garantia de acesso ao poder político a todos os segmentos sociais, isto é, depende da existência de condições efetivas que assegurem a participação e/ou influência de todos membros adultos da comunidade política no processo de tomada de decisões que os afetam.

O caso brasileiro atualiza uma das constatações mais importantes da literatura internacional a respeito do impacto da política desigual que afeta os gêneros, ou seja, identifica limitações específicas que se verificam nas duas etapas em que se desdobra o processo de participação das mulheres na competição eleitoral. Por um lado, há os limites para que elas passem da condição de cidadãs elegíveis para a condição de candidatas aptas a participar do processo eletivo; esses limites envolvem as normas da legislação eleitoral – o sistema de representação proporcional de lista aberta, a predominância das oligarquias partidárias nas decisões desses organismos e a lei de cotas – e o modo com que os partidos políticos escolhem os seus candidatos: eles não adotam mecanismos democráticos, a exemplo das primárias norte-americanas, para fazer essa escolha. Por outro lado, há os obstáculos que dificultam o acesso das mulheres aos recursos organizacionais e financeiros necessários à sua participação na competição política; a experiência recente mostrou que esse é um dos principais gargalos à efetividade da participação feminina na política brasileira. Vários fatores são apontados para explicar essa situação, em especial, os de natureza socioeconômica, cultural ou estritamente políticos, mas, em vista da inexistência de barreiras institucionais explícitas que impeçam as mulheres de se candidatar a cargos públicos, a questão aponta para um déficit de funcionamento da democracia brasileira, e a pesquisa precisa avançar elucidando as raízes da contradição entre parâmetros institucionais que não impedem a existência de candidaturas femininas e os procedimentos formais e informais que, na prática, dificultam ou inviabilizam as candidaturas femininas pelos partidos (Matland, 2003; Sacchet, 2008).

As consequências desse processo para a qualidade da democracia brasileira precisam ser avaliadas, e este trabalho oferece uma contribuição pre-

liminar ao debate concentrando-se em torno de três aspectos principais: em primeiro lugar, a inovação para análise do tema introduzida pela abordagem da qualidade da democracia; em segundo lugar, a descrição do caso brasileiro em perspectiva comparada com os demais países da América latina; e, finalmente, com base no avanço das pesquisas, a questão do financiamento das candidaturas femininas em recentes eleições no Brasil. Este trabalho tem uma dívida intelectual com Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012), cujas contribuições muito influenciaram a reflexão aqui apresentada.

QUALIDADE DA DEMOCRACIA E INCLUSÃO POLÍTICA

A experiência internacional confirma que eleições são indispensáveis para a existência de qualquer democracia, mas a análise dos processos de democratização dos últimos 40 anos, em várias partes do mundo, mostrou que elas *per se* não garantem a instauração de um regime político capaz de assegurar princípios fundamentais como o primado da lei, o respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos e o controle e fiscalização de governos. Apesar de sinalizar que as alternativas antidemocráticas foram superadas e que, doravante, a escolha de quem governa está submetida ao princípio da soberania popular, a vigência de eleições não tem impedido que, em vários casos, mesmo quando o processo evoluiu no sentido de garantir a governabilidade, as democracias eleitorais não atendam necessariamente aos critérios mínimos segundo os quais um sistema político autoritário se transforma em democrático. No Sudeste e no Leste Europeu, na América Latina, na Ásia e na África países que consolidaram processos eleitorais competitivos convivem com a existência de governos que violam os princípios de igualdade perante a lei, usam a corrupção e a malversação de fundos públicos para realizar objetivos privados e dificultam ou bloqueiam o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical, social e horizontal. Nesses casos, o que está em questão não é se a democracia existe, mas a sua qualidade (Shin, 2005; Morlino, 2002; Diamond e Morlino, 2005; O'Donnell, Cullell e Iazetta, 2004; Schmitter, 2005; Lipjhart, 1999).

A controvérsia sobre a definição da democracia voltou centro do debate por causa disso. Apesar dos avanços do século XIX, com o reconhecimento

dos direitos civis e políticos de cidadania e a progressiva eliminação das exigências de qualificação para o direito de votar, a literatura recente classificou o regime democrático como um fenômeno de natureza multidimensional que envolve eleições, direitos fundamentais, instituições de intermediação de interesses e a cultura cívica dos cidadãos. Enquanto o conceito adotado pelo *mainstream* da ciência política remete para os procedimentos e os mecanismos competitivos de escolha de governos através de eleições, abordagens recentes ampliaram a sua compreensão, incluindo tanto as exigências de uma efetiva soberania popular como aquelas que se referem aos conteúdos e os resultados da democracia. Ao lado do desempenho das instituições, essas abordagens atualizaram as exigências de inclusão política e participação efetiva para que a democracia realize as suas promessas.

Usualmente, sob a influência da abordagem minimalista de Schumpeter (1961) e da procedimentalista de Dahl (1971), vários autores definiram a democracia em termos de participação, competição política e contestação pacífica pelo poder, mas de modo geral deixaram fora do debate o tratamento desigual dado às mulheres e outros *outsiders* nesse processo. Segundo essas correntes, o estabelecimento de um regime democrático envolveria basicamente: 1) o direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação dos membros adultos da comunidade política, mas a universalidade dessa condição só foi plenamente reconhecida com a progressiva extensão do sufrágio às mulheres no século XX; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder, embora sem considerar se as decisões internas dos partidos são submetidas a regras democráticas; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e o processo político. A definição sustentava que qualquer sistema político que não fosse baseado em processos competitivos de escolha de autoridades públicas, dependentes do voto da massa de cidadãos, não podia ser considerado uma democracia, mas, omitia o fato de que isso, em boa parte dos casos, só valia para metade das sociedades ao excluir os eleitores do sexo feminino, afrodescendentes e outros *outsiders*.

A perspectiva minimalista de Schumpeter supõe uma “falácia eleitoralista”, isto é, a tendência de se privilegiar as eleições sobre outras dimensões da democracia (Karl, 2000). Ao definir a democracia essencialmente como

um método de escolha de governos entre elites que competem pela posição, a vertente minimalista deu pouca importância ao que acontece com as demais instituições democráticas, e ignorou a discriminação imposta às mulheres que as excluía da possibilidade de integrarem as referidas elites. Tampouco considerou que instituições como o parlamento, os partidos, o judiciário ou a polícia podem funcionar de forma deficitária ou incompatível com a doutrina da separação de poderes, convivendo com regras eleitorais que não reconhecem as desigualdades efetivas de sua aplicação. Em várias experiências, a oposição é impedida de competir em condições de igualdade e não encontra amparo no ministério público, poder judiciário ou parlamento quando restrições à liberdade de imprensa e da mídia restringem o direito de participação e o acesso dos cidadãos a informações alternativas sobre o processo político; tampouco as diferenças de tratamento para as mulheres são reconhecidas como um problema que questiona o funcionamento da democracia representativa.

A contribuição de Robert Dahl é ligeiramente diferente: ele amplia a definição do conceito de democracia ao tratar dos procedimentos que caracterizam as poliarquias em conexão com a tradição histórica e com a cultura política, e ao insistir que o princípio de contestação do poder só está assegurado quando a participação de todos os membros adultos da comunidade política é incondicional, e eles têm assegurado o direito de escolher e serem escolhidos para formar governos. Para ele, democracias plenas são apenas aquelas em que o sufrágio se estendeu a todos os segmentos sociais e, sem dúvida, para as mulheres e os descendentes de escravos. No seu livro *Democracy and Its Critics* (1989), Dahl reflete sobre o fato de que só no século XX e, em especial, após a II Guerra Mundial, as mulheres obtiveram o direito de votar e de ser votadas em países como a França, a Bélgica e a Suíça, e designa isso como obstáculos à efetivação da igualdade política exigida pela democracia; nesse livro Dahl mostra ainda que mesmo autores que influenciaram a sua perspectiva teórica, como John Locke, excluíram as mulheres das exigências de qualificação requerida para o direito de votar e disputar o poder (Dahl, 1989; p. 124; 135). Para Dahl, a *responsabilização* de governos e de lideranças políticas também é importante e o direito de organização e representação da sociedade civil em partidos políticos é visto como fundamental, mas a questão da democracia interna nos partidos não

assume o lugar de condição necessária da estrutura de oportunidades que poderia facilitar a participação das mulheres e outros *outsiders* do sistema.

A perspectiva que avança na direção de um tratamento efetivo dessa questão é a que define a democracia em termos de sua qualidade. Para ela os conteúdos do regime democrático, isto é, os princípios de liberdade e igualdade, assim como a exigência de sua articulação têm lugar central na teoria. Com base em uma analogia com o funcionamento do mercado, o conceito se refere à qualidade do produto – no caso, o regime democrático – a ser obtida segundo procedimentos, conteúdos e resultados específicos. A qualidade envolveria processos controlados por métodos e *timing* precisos, singulares, capazes de atribuir características particulares ao produto de modo a satisfazer as expectativas de seus consumidores potenciais. No caso da democracia, espera-se que ela seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); à garantia de seus direitos de liberdade e de igualdade políticas necessárias para participar e alcançar seus interesses e preferências (qualidade de conteúdo); e à existência de métodos ou procedimentos institucionais de escolha de governantes e de sua responsabilização destinados a capacitar os cidadãos a avaliar e julgar o desempenho de governos e de representantes autorizados a agir em seu nome (qualidade de procedimentos). Procedimentos institucionais e a ação de governos são vistos como meios de realização de princípios, conteúdos e resultados esperados pelos cidadãos do processo político, cuja exigência de participação está ligada à existência de uma cultura política capaz de legitimar o sistema. A premissa é que princípios, procedimentos institucionais e a participação dos cidadãos devem se articular, o que torna a inclusão política uma condição indispensável de realização da igualdade política.

Diamond e Morlino (2005) identificaram oito dimensões segundo as quais a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras correspondem a regras de procedimentos, embora também sejam relativas ao seu conteúdo: o primado da lei, a participação e a competição políticas e as modalidades de *accountability* vertical, social e horizontal; as duas seguintes são essencialmente substantivas: de um lado, o respeito por liberdades civis e os direitos políticos e, de outro, como consequência do anterior, a garantia de igualdade política e de seus correlatos, como a igualdade social

e econômica; por último, um atributo que integra procedimentos a conteúdos, ou seja, a *responsividade* de governos e dos representantes, por meio do que os cidadãos podem avaliar e julgar se as políticas públicas e o funcionamento prático do regime (leis, instituições, procedimentos e estrutura de gastos públicos) correspondem aos seus interesses e preferências. Embora defina a democracia em termos dos seus princípios e conteúdos fundamentais, o que supõe a percepção dos cidadãos a respeito, a abordagem da qualidade da democracia integra procedimentos institucionais a conteúdos sem deixar de se referir aos resultados práticos do regime com base no pressuposto de que a igualdade social e econômica pode ser alcançada somente *se e quando* a igualdade política for efetiva.

Uma importante implicação dessa maneira de conceber a democracia é a conexão entre representação e participação para a realização das preferências dos membros da comunidade política. Essa conexão, se for efetiva, permite superar o abismo entre instituições formais e a vida social. Eleições e o conseqüente monitoramento dos seus resultados pelas instituições de representação são vistas fundamentalmente como meios de se realizar direitos de cidadania e preferências dos diferentes segmentos sociais, mas também como fator propulsor das condições institucionais que estabelecem o equilíbrio entre os poderes, situação e oposição e a obrigação de governos e representantes prestarem contas de suas ações; para isso o papel dos partidos políticos e do parlamento é fundamental. Por insistir na conexão analítica entre representação e participação, a abordagem da qualidade da democracia desloca a ênfase das teorias minimalista e procedimentalista da dimensão formal das instituições democráticas para os modos – inclusive informais – através dos quais direitos efetivos devem assegurar o princípio de igualdade política. Direitos fundamentais dependem do primado da lei, cuja efetividade assegura que os valores da liberdade e da igualdade se realizem; mas isto só se concretiza com a efetiva inclusão política dos diferentes segmentos sociais, o que permite articular dois componentes fundamentais do sistema político, o funcionamento das instituições e o seu contexto social. Nesse sentido, supondo que o equilíbrio na distribuição de recursos de poder – organização e dinheiro – é um fator essencial da estabilização do sistema de partidos políticos e do bom funcionamento da democracia, a igualdade de oportunidades na disputa pelo voto e a inclusão

política assumem papel fundamental para a mensuração da qualidade do regime democrático. Nesse sentido, a discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa, independente de ser formal ou informal, rebaixa a qualidade da democracia e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio de igualdade política. As seções seguintes deste trabalho tratam das implicações desse quadro para o Brasil.

O PANORAMA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL

O Brasil completou 25 anos de sua mais recente experiência democrática (1988/2013). Os ciclos eleitorais para a escolha de governos têm se sucedido normalmente segundo as regras constitucionais que asseguram a alternância no poder. Hoje estão mais garantidas as liberdades individuais fundamentais e houve certa ampliação dos direitos de cidadania, indicando alguma melhora no funcionamento das instituições republicanas. Depois de um interregno de mais de duas décadas de regime autoritário (1964/1988), as forças armadas retornaram às suas funções profissionais e nenhum ator político relevante reivindica a adoção de meios antidemocráticos para competir ou chegar ao governo no país. Mesmo enfrentando fortes resistências, uma Comissão da Verdade encarregada de recuperar a memória da repressão e da resistência do período da ditadura está em funcionamento no país (Moisés, 2013).

Tais avanços, no entanto, não são suficientes para se afirmar que, para além de suas virtudes eleitorais, uma democracia de qualidade está estabelecida no país. Parte da literatura que avaliou os resultados da democratização mostra que o país convive com déficits e distorções importantes no funcionamento do regime democrático. Práticas de abuso de poder, como a crescente ocorrência do fenômeno da corrupção, mostram que o império da lei ainda não está completamente estabelecido. O modelo federativo brasileiro envolve desequilíbrios relativos ao funcionamento do sistema eleitoral, o qual dá peso desigual ao voto de eleitores de grandes e pequenos Estados como São Paulo e Roraima. Mais graves são as condições de relativa insegurança, especialmente das populações das periferias das grandes cidades, no que se refere ao direito à vida: em 27 anos, mais de um milhão de pessoas foram assassinadas no país. Quanto ao acesso à educação, em-

bora tenha havido a partir de meados dos anos 90 a quase completa universalização do ingresso no ensino fundamental, mais de 80% dos jovens que concluem esse ciclo inicial de formação não conseguem concluir o ensino médio, afetando a estrutura de oportunidades de inserção no mercado de trabalho e na vida política. A isso se soma o tratamento desigual dispensado a diferentes segmentos sociais quanto aos seus direitos políticos, a exemplo da sub-representação de mulheres, afrodescendentes e índios em governos e no Congresso Nacional, o que indica que o processo de extensão dos direitos de cidadania – e, especial, de inclusão política – ainda tem muito que avançar no país. Importantes assimetrias e distorções também caracterizam o funcionamento das instituições democráticas, limitando, por um lado, a capacidade de fiscalização e controle interinstitucional e, por outro, a função de representação que cabe aos partidos políticos e ao parlamento. O sistema presidencialista vigente no país dá ao Executivo o completo controle da agenda política e, diante das enormes prerrogativas legislativas reservadas aos presidentes, o parlamento desempenha papel mais reativo do que proativo (Moisés, 2011).

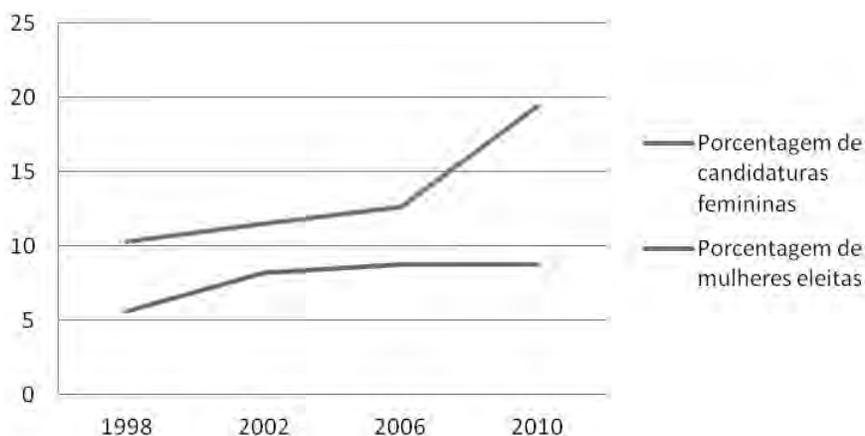
Isso não nega os avanços econômicos e sociais ocorridos no país nas últimas duas décadas sob governos democráticos. A estabilidade macroeconômica e o controle da inflação, logrados no governo Cardoso e mantidos por Lula da Silva (1995/2010), melhoraram as condições de vida e de participação em benefícios de consumo de amplos segmentos populacionais, e uma maior atenção à questão social resultou na melhora de índices que medem as desigualdades. Mas o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ainda enfrenta limites quanto à sua eficiência e eficácia. Em diferentes áreas de atividade governamental, o planejamento é ausente e permanecem desperdícios agravados pela malversação de fundos e pela corrupção. Ademais, os critérios que informam o processo de tomada de decisões nem sempre levam em consideração as desigualdades entre gêneros, segmentos sociais ou regiões do país.

O cenário impõe, portanto, exigências específicas de mensuração da participação e da inclusão política, dos mecanismos de responsabilização vertical, social e horizontal de governos e da sua responsividade se se quiser mensurar a qualidade da democracia brasileira. Este trabalho, contudo, trata apenas da primeira dessas dimensões com base no exame de dados

comparativos sobre a participação política das mulheres no Brasil e nos demais países da América Latina. O ponto de partida da caracterização do padrão de participação das mulheres é a proporção de cadeiras parlamentares ocupadas por elas no parlamento nacional. A premissa é que a medida dessa participação é uma *proxy* da inclusão política efetiva das mulheres no país. O trabalho examina em seguida os limites representados pelo financiamento de campanhas eleitorais para essa inclusão.

O Brasil é o segundo país com mais baixo índice de mulheres em cargos legislativos federais na América Latina, estando à frente apenas do Panamá e ocupando a 111ª posição no ranking mundial². Nas eleições gerais de 2010, as mulheres brasileiras representaram 19,42% das candidaturas, mas alcançaram apenas 8,77% do número total de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados³. O gráfico a seguir mostra a evolução da representação feminina na Câmara dos Deputados entre 1998 e 2010:

Gráfico 1. Câmara dos deputados



Fonte: TSE, 2012.

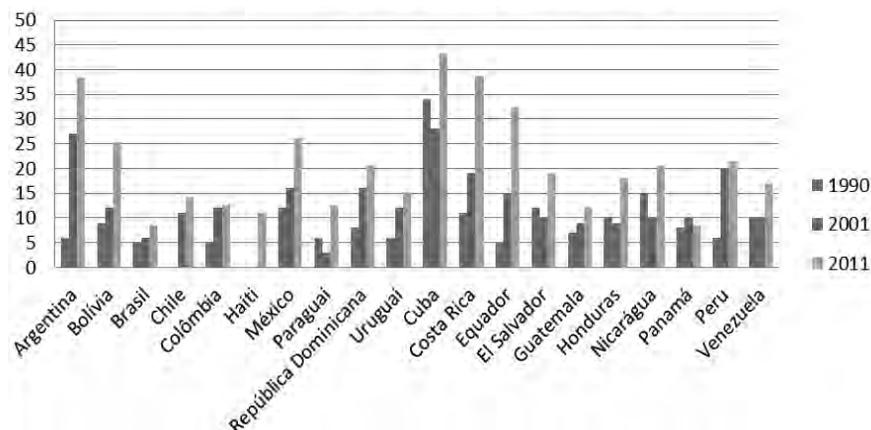
A sub-representação feminina em instituições políticas não ocorre apenas no Brasil e, ao contrário, é um fato recorrente em todos os países do continente latino-americano. O gráfico 2 a seguir mostra como evo-

2 Interparliamentary Union, 2012.

3 Tribunal Superior Eleitoral, 2012.

luiu a representação política feminina na América Latina entre 1990 e 2011. Os dados evidenciam que na maioria dos países latino-americanos houve aumento da representação política feminina nesse período, sugerindo que a democratização afetou a inclusão política, mas a porcentagem de cadeiras ocupadas por mulheres ainda é muito menor do que as ocupadas por homens. A situação do Brasil contrasta drasticamente com a dos demais países, especialmente, com Cuba, Costa Rica, Argentina, Equador, México, Bolívia e Peru. Com exceção de Cuba – que ainda não passou por um processo de democratização –, todos os demais são países que estabeleceram regimes democráticos a partir da *terceira onda de democratização* (Huntington, 1991) e adotaram o sistema presidencialista de governo. Com padrões diferenciados de relações entre Executivo e Legislativo, quase todos são países em que os parlamentos mais reagem à agenda política proposta pelo Executivo do que apresentam alternativas a ela; nesse contexto, a capacidade das representantes femininas de obterem sucesso na apresentação de novos temas na agenda política tem sido limitada, embora pesquisas de casos como da Argentina e Chile indiquem que isso depende tanto de regras formais e institucionais, como de contextos políticos específicos que levaram os atores a ampliar o seu espaço de atuação (Franceschet, 2011).

Gráfico 2. América Latina. Proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos nacionais (%)



Fonte: Banco Mundial, 2011.

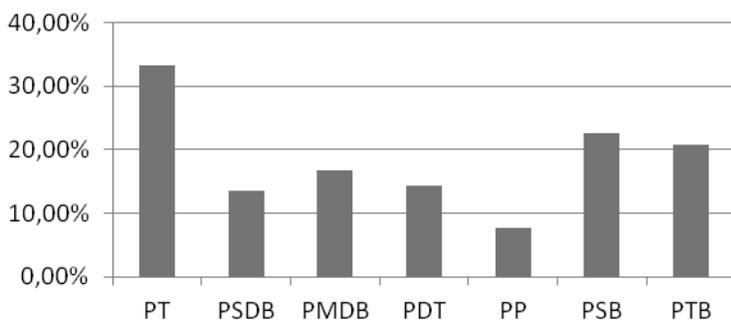
Os obstáculos que dificultam o sucesso das mulheres nos processos eleitorais são multidimensionais. A literatura aponta para três principais barreiras para o êxito das candidaturas femininas: o sistema eleitoral, os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais. O Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta em que as candidaturas, ao invés de fazerem parte de uma lista definida por critérios políticos dos partidos, são decididas com base no capital político e nos recursos de que dispõem os candidatos. O processo se caracteriza, além de uma acirrada disputa intrapartidária entre candidatos – o que fragiliza os partidos – por uma extrema personalização das candidaturas e, por essa razão, depende fundamentalmente da capacidade individual dos candidatos de assegurarem apoios de redes sociais e recursos financeiros próprios para enfrentar os custos de uma competição extremamente acirrada e custosa; afora isso, a distribuição dos recursos políticos de que dispõem os partidos (no caso do Brasil, dinheiro de um fundo partidário público e tempo de exposição no horário eleitoral gratuito de televisão) é marcado por grandes disparidades. O esquema reproduz as desigualdades da estrutura social. Tais características anulam as vantagens comparativas que alguns autores atribuem ao sistema eleitoral proporcional (Lijphart, 1999) uma vez que, ao invés de facilitar o recrutamento de candidatos de um espectro social mais amplo, torna-o dependente de fatores externos ao processo político, particularmente, a influência do dinheiro e do prestígio social (Sacchet, 2012).

No caso dos partidos políticos, a experiência brasileira confirma a evidência da literatura especializada segundo a qual tanto a sua estrutura quanto a sua ideologia são fatores que influenciam o desempenho eleitoral das mulheres. O multipartidarismo brasileiro é relativamente instável e frágil e não se caracteriza por perfis programáticos muito definidos, antes pelo contrário, os partidos tendem a mudar de posição ao sabor das circunstâncias políticas que influenciam a formação da coalizão majoritária que caracteriza o presidencialismo de coalizão vigente no país, pouco servindo de referência para atenuar os custos de informação dos eleitores em suas decisões de voto. Diante das características do sistema eleitoral proporcional – que monitora o recrutamento de cadeiras para a Câmara dos Deputados –, os partidos adotam uma perspectiva extremamente pragmática no

que se refere à escolha de candidatos, cuja decisão – salvo exceções muito raras – permanece em mãos das oligarquias partidárias que, na maior parte dos casos, se perpetuam na direção dos mesmos por décadas. O resultado disso é um modelo que, como sugerido antes, tende a dar preferência para candidatos que dispõe de recursos próprios ou providos por seus apoiadores nas decisões finais.

Em que pesem essas circunstâncias, a pressão social por mais participação produzida pela democratização resultou em algumas mudanças e, embora não se possa falar propriamente de uma democratização das estruturas e dos procedimentos adotados pelos partidos, a permeabilidade à participação feminina aumentou especialmente no caso dos partidos de esquerda, sinalizando uma tendência de melhora que, todavia, deu resultados ainda muito tímidos. Nesse sentido, o gráfico 3 a seguir mostra a participação feminina nos órgãos executivos máximos dos partidos políticos em 2007.

Gráfico 3. Partidos políticos – Brasil. Porcentagem de mulheres no órgão executivo máximo



Fonte: BID, 2007.

O Partido dos Trabalhadores – PT é o que contava com maior participação de mulheres em seu órgão executivo máximo, seguido do Partido Socialista Brasileiro – PSB, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Embora a porcentagem de mulheres nas instâncias superiores do PT não ultrapassasse 35%, é inegável que a experiência de militância feminina nesse partido a partir dos anos 80 operou como um estímulo para a pressão por mais acesso das mulheres aos órgãos de direção de outros partidos. Como re-

sultado, desde 2011, 50% das lideranças internas do PT são mulheres. Esse processo foi claramente mais limitado nos partidos de centro e de direita, como o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e o Partido Democrata – DEM; pesquisas recentes também mostram que, além do PT, PSB e PDT, outros partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil – Pcdob, deram mais oportunidades para as candidaturas de mulheres. É um indicador de que também no caso brasileiro a ideologia é um fator que afeta o acesso das mulheres à posição de direção nos partidos políticos.

O PAPEL DAS COTAS

Em decorrência da militância feminina nos processos de democratização, quase todos os países da América Latina adotaram, a partir dos anos 90, a política de cotas para as candidaturas de mulheres a cargos do legislativo. No Brasil, a adoção das cotas foi uma iniciativa dos partidos de esquerda. O país adota cotas para candidaturas de mulheres em nível municipal para eleições proporcionais desde 1995. Em 1997, essas medidas foram estendidas para todas as eleições proporcionais e estabeleceram a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% de vagas para cada sexo nas listas partidárias.

A adoção das cotas foi justificada pela expectativa de que se não houvesse obstáculos estruturais, políticos e culturais à participação das mulheres o número de representantes dos dois sexos seria mais equilibrado. Como o desequilíbrio é visto como derivado de uma discriminação tanto formal como informal, a premissa é que ele pode ser corrigido por uma política que, além de alterar a norma institucional, influa na cultura política vigente. O argumento também sustenta que a inclusão de um segmento marginalizado como o representado pelas mulheres no processo decisório amplia a expressão e o reconhecimento de pontos de vista diversos no sistema político democrático, potencializando, dessa forma, a adoção de políticas voltadas para as necessidades e interesses de grupos mais amplos da sociedade; o efeito disso afetaria a legitimidade do regime democrático e a sua qualidade e, por essa razão, o balanço de seus primeiros resultados pode oferecer indicações importantes para o debate.

Políticas de ação afirmativa como as cotas têm sido criadas a partir do reconhecimento da existência de desigualdades reais entre grupos sociais específicos. O propósito de sua adoção é a equiparação de oportunidades entre esses grupos. Nesse contexto, a predominância de um legislativo composto majoritariamente por homens é visto como avesso à implementação de medidas capazes de atender a grupos sociais específicos como as mulheres e enfrentar as diferenças de gênero e a divisão sexual do trabalho que as afeta. A ideia, portanto, é que mudar o perfil dos atores que definem as políticas públicas, tornando-os mais diversificados e mais complexos, pode ser um passo inicial para se promover a equidade de gênero em distintas esferas da vida social e política. Mas a tensão entre o imperativo de igualdade e a diferença realmente existente marca o debate sobre as cotas desde seu início. A ideia que reivindica a existência de uma identidade grupal específica que deve ser considerado no terreno da representação política é contestada por supor similaridades inatas entre seus supostos membros que tenderiam a perpetuar a fixação de diferenças que, ao contrário, deveriam ser vistas como objeto de um constante processo de mudança. Este debate não está nem de longe concluído, mas o balanço preliminar dos resultados dessa política pode contribuir para o seu desenvolvimento. É com este objetivo que são apresentados os dados coletados sobre os efeitos das cotas no caso brasileiro.

A despeito dos rumos do debate, seus resultados parciais não podem ser generalizados, inclusive porque dependem de fatores políticos e estruturais específicos do contexto de cada país em que são adotadas. Os dados apresentados na tabela 1 mostram o quadro relativo à adoção de cotas na América Latina para as diferentes casas parlamentares, tanto para as estruturas bicamerais como unicamerais.

No conjunto dos países latino-americanos, apenas o Chile e a Colômbia não têm cotas para as duas casas congressuais e o Brasil adota a política apenas para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas de Estados e Câmaras de municípios. Já com relação aos países cuja estrutura parlamentar é unicameral, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Venezuela não adotaram a política de cotas, ainda que, como se pode ver no quadro I, com exceção do primeiro, todos os outros três tiveram algum crescimento da participação feminina após os processos de

democratização. Chile e Colômbia, também, em que pese não adorem a política cotas, são países em que a representação feminina aumentou levemente; mas a evidência mais interessante é que mostra que, à exceção do Brasil e do Uruguai, os países em que a representação feminina mais cresceu, ou seja, Argentina, Bolívia, Costa Rica, México, Paraguai e República Dominicana são precisamente os que adotaram as cotas, mostrando em alguns casos um crescimento bastante significativo (caso da Argentina). Uma conclusão preliminar que decorre da observação desse quadro é que, de modo geral, o processo de democratização colocou o tema da representação feminina na ordem do dia, e os resultados mais positivos, ainda que não sejam espetaculares, ocorreram em países que adotaram a política de cotas.

Tabela 1

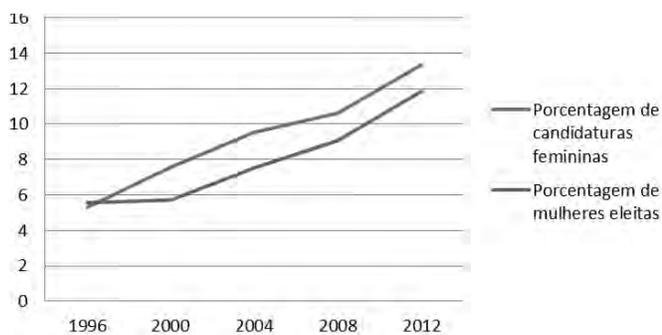
País	Câmara dos Deputados	Senado	Países unicamente
Argentina	1	1	
Bolívia	1	1	
Brasil	1	0	
Chile	0	0	
Colômbia	0	0	
México	1	1	
Paraguai	1	1	
República Dominicana	1	0	
Uruguai	1	1	
Costa Rica			1
Equador			1
El Salvador			0
Guatemala			0
Honduras			1
Nicarágua			0
Panamá			1
Peru			1
Venezuela			0

Fonte: BID, 2007. Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

O Brasil se constitui evidentemente na exceção mais significativa desse conjunto de países. No caso brasileiro, a adoção de cotas não foi suficiente para que ocorresse uma maior participação de mulheres em cargos legislativos. As pesquisas mostram que as causas desse problema são diversas e, entre elas, estão a modalidade de sistema eleitoral com listas abertas vigente no país, a não obrigatoriedade legal de preenchimento das cotas pelos partidos – a lei que estabelece as cotas não obriga os partidos a cumpri-la –, o fato de as cotas não envolverem uma alocação mandatória de recursos políticos em favor das candidaturas femininas e, *last but not least*, o baixo número de mulheres que se apresentam à competição eleitoral; tais fatores de natureza política, institucional e cultural explicam o insucesso das políticas de cotas no Brasil e em outros países (Bohn, 2009). Contudo, no caso brasileiro a avaliação não pode se restringir à esfera federal; os dados sobre as candidaturas de mulheres para as Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais indicam que pode estar ocorrendo um processo de incremento gradativo da mobilização pela participação feminina nos cargos de representação política do país precisamente em função da existência das cotas. Nas últimas eleições municipais, em 2012, o percentual de cotas foi preenchido por todos os partidos.

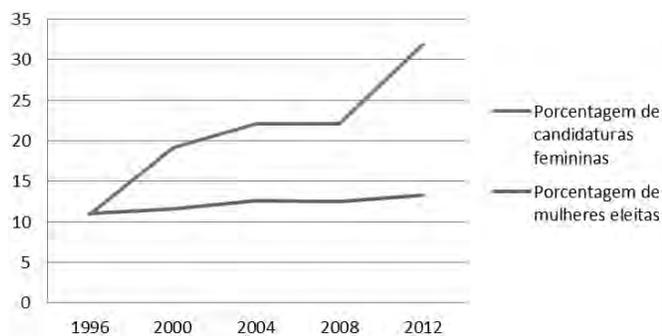
Os gráficos a seguir mostram a evolução da quantidade de mulheres que se candidataram e se elegeram para os cargos de vereadoras, deputadas estaduais e federais e prefeitas entre 1996 e 2012. Os quadros mostram que para os cargos de vereadoras e deputadas estaduais e federais houve um aumento significativo das candidaturas. Entretanto, esse aumento não se refletiu no aumento da porcentagem de mulheres eleitas, que se manteve praticamente constante. Enquanto a lei de cotas para eleições proporcionais foi adotada a partir de 1997, estabelecendo a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% de vagas para cada sexo nas listas partidárias, os procedimentos de escolha de candidaturas dentro dos partidos – e, em particular, a distribuição de recursos que afetam a competição eleitoral – não se alteraram. Isso mostra duas coisas ao mesmo tempo: por um lado, que a questão não pode ser avaliada sem se levar em conta a integração entre a estrutura formal das cotas e os procedimentos informais dos partidos políticos e, por outro, que, ainda que de forma tímida, o cenário da participação feminina em cargos de representação política no Brasil só se alterou a partir da introdução da política de cotas.

Gráfico 4. Prefeituras municipais



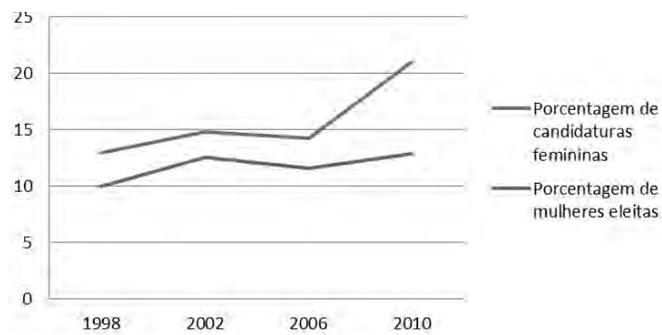
Fonte: TSE, 2012.

Gráfico 5. Câmara dos Vereadores



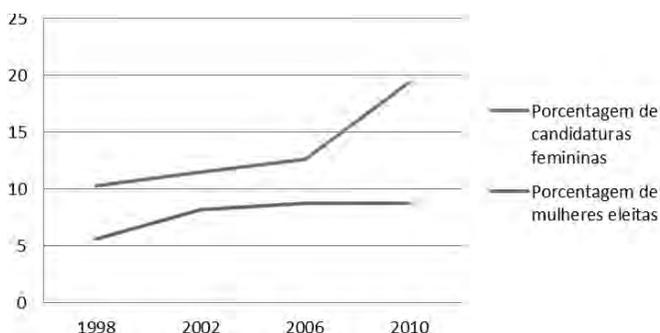
Fonte: TSE, 2012.

Gráfico 6. Assembleias Legislativas



Fonte: TSE, 2012.

Gráfico 7. Câmara dos Deputados

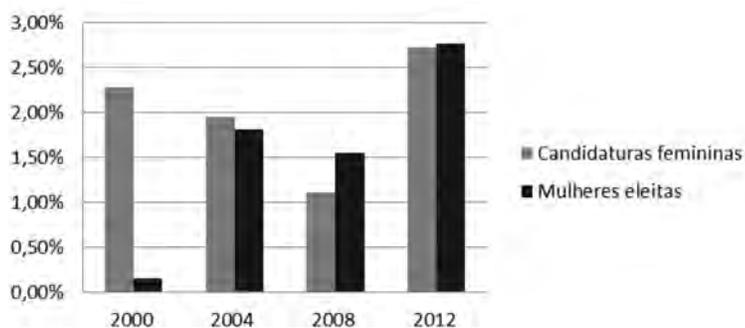


Fonte: TSE, 2012.

O gráfico sobre as prefeituras municipais mostra que tanto as porcentagens de mulheres candidatas como a de eleitas seguiram a mesma tendência crescente, mas o crescimento do número de candidatas a prefeitas foi menor do que o crescimento de candidatas a vereadoras ou a deputadas. Uma explicação possível para isso é o fato de que a lei de cotas não se aplica para os cargos majoritários. Para comprovar essa afirmação foram calculadas as taxas de crescimento para as candidatas e para as eleitas, em cada um dos cargos, entre os anos de 1996 e 2012⁴. Os gráficos a seguir apresentam os resultados desse procedimento.

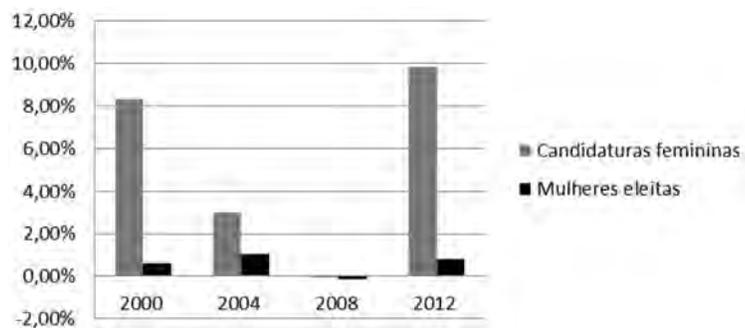
4 Para o cálculo das taxas de crescimento, utilizou-se a seguinte equação: $N_{mulheres} / N_{total}$. Posteriormente, foi calculada a diferença entre os anos. No caso da taxa de crescimento do número de candidaturas femininas para a Câmara dos Vereadores, por exemplo, o $N_{mulheres} / N_{total}$ em 1996 foi igual a 0,108672. No ano 2000 esse mesmo índice foi igual a 0,191431. A taxa de crescimento entre 1996 e 2000 foi, portanto, igual a 8,28%.

Gráfico 8. Taxa de crescimento – Prefeituras municipais



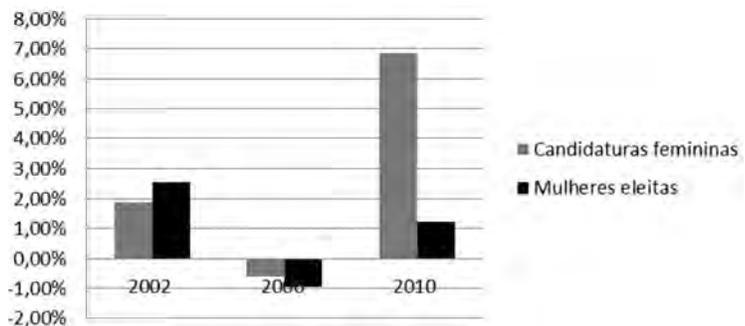
Fonte: TSE, 2012.

Gráfico 9. Taxa de crescimento – Câmara dos Vereadores



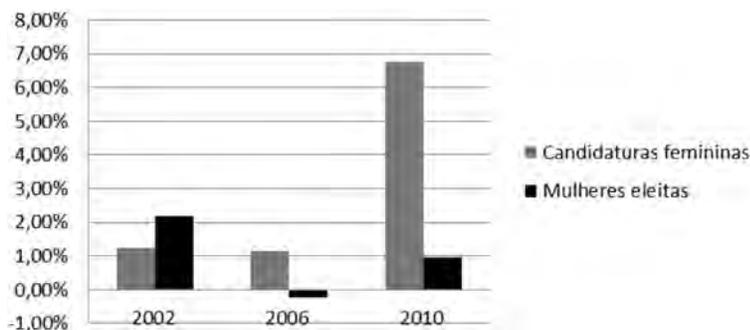
Fonte: TSE, 2012.

Gráfico 10. Taxa de crescimento – Assembleias Legislativas



Fonte: TSE, 2012

Gráfico 11. Taxa de crescimento – Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria

As taxas de crescimento de candidaturas para os cargos de vereadora e deputada foram as que tiveram o maior aumento e isso está diretamente associado com a adoção da lei de cotas para essas candidaturas; em que pese isso, as taxas de crescimento de mulheres eleitas para os dois casos se manteve estável. No caso das eleições para as prefeituras municipais, a taxa de crescimento das mulheres eleitas acompanhou o crescimento da taxa de candidaturas, embora o crescimento não tenha atingido 3%; no entanto, nesse caso, é notável que não há adoção de cotas. É possível concluir que a adoção da lei de cotas no Brasil proporcionou um aumento do número de candidatas para os cargos em que a lei se aplica, mas esse aumento não se traduziu em um aumento do número de eleitas; a explicação para isso tem de ser buscada em outros fatores que envolvem a participação política feminina. Por outro lado, nos casos em que não houve adoção de cotas, ou seja, nas eleições para prefeituras municipais, o número de candidaturas cresceu em ritmo muito mais lento do que nos casos em que a lei foi adotada.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

Em todos os países do mundo as mulheres são minoria nos parlamentos, apesar de representarem em torno de 50% da população mundial. Nos países europeus e em alguns países da América Latina a representação feminina é um pouco maior do que a média mundial de 20,9%, chegando a 40% em alguns casos.

De acordo com a literatura, a representação política das mulheres é influenciada por três principais elementos: o financiamento de campanhas, o sistema eleitoral e os partidos políticos de cada país. Mais especificamente em relação aos partidos políticos, a sua organização e seu caráter ideológico possuem impactos relevantes nas candidaturas femininas. Os dados levantados pela pesquisa revelam que, de fato, esses elementos possuem influência na representação política das mulheres. Entretanto, eles não revelam todos os impedimentos existentes para que haja uma equidade de gênero efetiva no âmbito institucional.

Com relação à adoção de cotas para as candidaturas femininas, é possível afirmar que elas contribuíram para um aumento do número de candidaturas. No entanto, a maior quantidade de candidatas não se converteu em um aumento de mulheres eleitas, o que demonstra que a adoção de cotas é importante, mas não suficiente para uma maior representação feminina.

Ao mostrar a necessidade de mensuração de aspectos como esses, a abordagem da qualidade da democracia ilumina a existência de déficits de funcionamento do regime democrático brasileiro que são passíveis de correção pela adoção de reformas das instituições democráticas. Essa análise, contudo, não foi objeto deste trabalho e deverá ser tratada em outra ocasião.

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é Professor Titular do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP. É mestre em Política e Governo pela *University of Essex* (1972) e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1978). Foi professor visitante do *St. Antony's College* da Universidade de Oxford (1991/92), e Secretário Nacional de Apoio à Cultura e de Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura (1995/2002). Atualmente é Diretor Científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPS, da USP, e Membro do Comitê Executivo do Conselho Internacional de Ciências Sociais (ISSC), ligado à UNESCO. É autor dos livros *Os brasileiros e a democracia* (1995), *Democracia e confiança - por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* (2010) e *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia* (2013).

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ é bacharelanda do curso de Relações Internacionais e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. É bolsista do projeto de pesquisa “*Brasil, 25 anos de democracia – avaliação crítica: instituições de representação, sociedade civil, cultura política e políticas públicas*”, em que realiza pesquisa sobre a representação política das mulheres no Brasil.

REFERÊNCIAS

BOHN, Simone. Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 63-89, jan./jun. 2009.

DAHL, R.A. *Democracy and its critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.

DAHL, R.A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven/Londres: Yale University Press, 1971.

DIAMOND and L. MORLINO (Eds). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

FRANCESCHET, S. Gendered Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Chile and Argentina. *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Edited by KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona. London: Palgrave Macmillan, 2011. p. 58-78

GOETZ, Anne Marie; SACCHET, T. Political Parties and Gender in Latin America: an overview of conditions and responsiveness. In: Goetz, Anne Marie. (Org.). *Governing Women: Women's Political Effectiveness in Contexts of Democracy and Governance Reform*. 1 ed. New York: Routledge, v. 1, 2008. p. 148-172.

GROSSI, M. P; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, no. 1, p. 167-206, 2001.

HUNTINGTON, S. P. *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KARL, T. L. Electoralism. In R. Rose et al. *The international encyclopedia of elections*. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 2000.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

MATLAND, R. E.; MONTGOMERY, K.A. *Women's access to political power in post-Communist Europe*. Oxford University Press, 2003.

MENEGUELLO, R. ; Speck, Bruno ; SACCHET, T. ; MANO, M. K. ; SANTOS, F. H. dos ; GORSKI, C. Mulheres e Negros na Política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. 1. ed. Campinas: UNICAMP/ CESOP, 2012. v. 1.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Mídia e representação política feminina: hipóteses de pesquisa. *Opinião Pública* 15 (Junho), 2009.

MOISÉS, J. A. Blog qualidadedemocracia.com.br , 2013.

MOISÉS, J.A. (org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

MORLINO, L. What is a “good” democracy? Theory and empirical analysis. Paper for Conference The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy – Lessons from the Southern Europe, Oct.-Nov., University of California, 2002.

O’DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; Iazzetta, O. M. *The quality of democracy*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

RODRIGUES, L. M. Popularização, trunfos e portas de entrada. Paper for NUPPs Conference, São Paulo, 2013.

SACCHET, T. Beyond Numbers: The Impact of Gender Cotas in Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, v. 10, p. 369-386, 2008.

SARTORI, G. *Elementos de teoria política*. Madrid: Alianza, 1992.

SAWER, Marian. Representation of women: questions of accountability. Paper for IPSA Conference, Québec, 2000;

SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. In L. Diamond; L. Morlino, *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital Credit, Interest, and the Business Cycle*. New York: Oxford University Press, 1961.

SHIN, D. C. Democratization: perspectives from global citizenries. In: Dalton, R.; Klingemann, H-D. (eds.). *Oxford, The Oxford Handbook of Political Behavior*, 2005.

SPECK, Bruno; SACCHET, T. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: Alves, José Eustáquio Diniz; Pinto, Céli Regina Jardim; Jordão, Fátima. (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. 1 ed. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, 2012, v. 1, p. 167-206.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Revista Opinião Pública*, Campinas, 2005.

O CONTROLE EXTERNO DO TCU E SUAS FUNÇÕES DE *ACCOUNTABILITY* NO DEBATE DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA

LEANDRO CONSENTINO

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal compreender o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) e analisar seu comportamento como forma de *accountability* junto ao arcabouço institucional do estado brasileiro, avaliando por meio disto, a qualidade do regime democrático vigente em nosso país.

Apesar de suas origens remontarem ao início da República brasileira, a consolidação de suas funções atuais veio apenas com nossa última Constituição, alcunhada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, trazida à luz após mais de vinte anos de arbítrio do regime militar. Para empreender uma análise inscrita nas teorias de *accountability*, faz-se mister entendermos o TCU como parte do chamado *sistema de integridade*, ou seja, as instituições de responsabilização que compõe o aparato estatal em nosso país.

Atualmente, seu estatuto jurídico situa-se na órbita do Congresso Nacional enquanto órgão assessor do parlamento, cujas competências situam-se precipuamente no artigo 71 da Lei Maior, além de outras atribuições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse sentido, podemos contemplar um amplo quadro de funções de controle concernentes a este órgão, as quais buscaremos esmiuçar ao longo do trabalho.

Dentre estas funções, destacamos duas das mais visíveis na atuação do tribunal, ligadas ao controle externo do Poder Executivo: i) a fiscalização de subtítulos com irregularidades graves contempladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e ii) a elaboração de um parecer sobre as contas presidenciais que devem ser prestadas anualmente ao Congresso Nacional. Por meio destes dois mecanismos, buscaremos evidenciar o papel do TCU e do Parlamento na promoção do controle externo nas esferas estatais brasileiras.

Além disso, com base neste trabalho, acreditamos que seja possível compreender que a natureza do Tribunal de Contas enquanto organismo subsidiário e com baixo poder vinculante, acaba por fazer com que suas decisões ainda se deem fortemente permeadas pela política, seja *ex ante* pela indicação de seus membros pelo Poder Legislativo e Executivo, seja *ex post* pelas decisões e respostas dadas por eles aos pareceres da Corte ou se ainda permanecem como um importante componente de responsabilização na atual democracia brasileira.

O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

De acordo com Elster (1999), o conceito de *accountability* possui raízes semelhantes aos termos *responsibility* e *answerability* no renomado *Oxford English Dictionary*. Podemos defini-lo, de acordo com Fearon (1999), em duas dimensões: i) um ator A deve agir em nome de um ator B, em um arranjo de representação; ii) este ator B deve ter meios de recompensar e punir o ator A, diante da conduta previamente apresentada.

Diante desta definição, cabe compreender o escopo sobre o qual esta fiscalização da prestação de contas se debruça, ou seja, quais seriam as formas e mecanismos de fiscalização e monitoramento e qual sua abrangência, listados no trabalho de Ceneviva (2006). Para alguns autores¹, o raio de ação é mínimo e deve se ater apenas aos aspectos formais e institucionalizados, descartando a responsabilização pela via das relações informais de

1 Guillermo O'Donnell (1998; 1999 e 2003), Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2005) e Scott Mainwaring (2003), entre outros.

fiscalização advindas de atores como a imprensa e organizações da sociedade civil.

Outros trabalhos, como os de Keohane (2002) e Dunn (1999), preveem um alargamento deste conceito e contemplam a necessidade das referidas sanções aos entes estatais, ultrapassando a mera responsividade e imputando responsabilidade por ações e omissões aos agentes públicos. Tais sanções não se adstringem unicamente ao âmbito formal podendo se estender ao aspecto reputacional, notadamente em uma sociedade pautada na constante comunicação entre seus membros e na vigência do regime democrático, como aquela em que vivemos atualmente.

Por fim, destaca-se um terceiro grupo de autores (Day e Klein, 1987; Fox e Brown, 1998; Paul, 1992) articula o *accountability* como “*toda e qualquer atividade ou relação de controle, fiscalização e monitoramento sobre agentes e organizações públicas como constituintes do conjunto de mecanismos de responsabilização.*” (Ceneviva, idem).

Nesta modalidade de definição do conceito, em razão de sua amplitude semântica, a mensuração da *accountability* pode ser comprometida na medida em que contempla um rol de mecanismos não intencionais de fiscalização e monitoramento, afetando diretamente as agendas de pesquisa relacionadas ao conceito.

Nesse sentido, é importante compreender a *accountability* em uma definição mais enxuta, atentando para que isso não limite seu objeto de fiscalização para o mero critério da legalidade dos atos² em lugar de uma definição mais abrangente – esposada pela maioria da literatura³ – que contemple também os critérios políticos em debate.

De posse de uma definição mínima focada nos aspectos formais e nos critérios jurídicos e políticos, o próximo passo é compreender como operam os mecanismos de *accountability* e que estruturas compõem o chamado sistema de integridade de um país. Para Mainwaring (2003), podemos distinguir tais mecanismos levando em conta sua capacidade de impor sanções de maneira direta ou indireta sobre os agentes públicos fiscalizados.

2 Dois autores que defendem esta abordagem são Kenney (2003) e O'Donnell (1998 e 2003).

3 (Mainwaring, 2003; Abrucio e Loureiro, 2005; CLAD, 2000; Elster, 1999).

Esta questão também foi bastante bem desenvolvida por Guillermo O'Donnell (1998) quando o autor trouxe uma definição lastreada na ideia de que as democracias consolidadas se diferenciariam das incompletas (delegativas) pela presença de poderes autônomos que controlassem os governantes, desdobrados em duas dimensões: vertical e horizontal.

A *accountability* vertical trata essencialmente de uma relação entre os eleitores e seus representantes, na medida em que os primeiros podem – em regimes democráticos com eleições periódicas e liberdades como a de manifestação e imprensa – cobrar a atuação de seus governos e, no limite, premiá-los ou puni-los com seus votos durante o processo eleitoral.

Estrutura-se, assim, uma espécie de relação denominada como agente-principal em que o eleitor atua como o principal que tem por incumbência o exercício da *accountability* sobre os representantes eleitos, nesse caso, o agente. Para tanto, a minimização da assimetria informacional entre os dois atores é fundamental, evidenciando a importância da prestação de contas e da imposição de sanções em caso de omissão desse papel⁴.

Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle exercido por outras instituições – daí a horizontalidade – cujas funções pressupõem tal prática e as quais estão dotadas de poderes de sanção, como as Corregedorias e as próprias Cortes de Contas.

Faz-se mister afirmar que, para O'Donnell, uma dimensão não é excludente com relação a outra, inclusive exercendo papéis complementares e, por vezes, colaborativos. No entanto, a adoção desta perspectiva geométrica já foi criticada por autores como Mainwaring (2003), principalmente acerca da suposta ausência da pretensa horizontalidade entre as instituições no exercício de *accountability*, dado o inevitável grau de hierarquia presente entre as burocracias nos sistemas político-administrativos.

A despeito de tais críticas, acreditamos que o trabalho de órgãos como o Tribunal de Contas da União enquanto provedores de informação ao eleitorado brasileiro – detentor por excelência da prerrogativa do *accountability* vertical – seja de fundamental importância para o exercício deste e o constante aperfeiçoamento de nosso regime democrático.

4 Schedler (1999) critica esta visão por entender que, com a noção de verticalidade como está colocada, pressupõe uma relação de poder cuja direção não fica clara.

Diante disso, a importância da responsabilização para a melhora na qualidade do regime democrático é patente e evidenciada por autores, como Diamond e Morlino (2005), em seu seminal trabalho a respeito do tema:

alto grau de liberdade, igualdade política e controle sobre as políticas públicas e sobre os políticos através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis, [monitorando] a eficácia e a equidade da aplicação das leis, a eficácia das decisões de governo e a responsabilidade política e responsividade das autoridades eleitas.

(Diamond e Morlino, 2005, p. XI).

HISTÓRICO, ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO DO TCU NO BRASIL

Histórico e estrutura institucional

Os Tribunais de Contas remontam aos órgãos de controle que buscavam realizar algum tipo de auditoria nas contas públicas como a pioneira Câmara de Contas francesa de 1256 – convertida em Corte de Contas em 1807 –, o Tribunal de Contas de Portugal (1849), a Corte de Contas da Itália (1862) e a Corte de Contas da Alemanha (1876).

Os antecedentes do atual TCU brasileiro remontam à Constituição Imperial de 1824 que, em seu artigo 170, anotava que a realização da despesa e da receita do Império caberia a um “Tribunal”, sendo denominado de “Thesouro Nacional” que detinha funções eminentemente de execução e não de controle. Após a proclamação da República em 1889, o primeiro ministro da Fazenda do novo regime, Rui Barbosa, apresenta proposta⁵ de Tribunal de Contas nos moldes do existente na Itália, com a incumbência de julgar todas as receitas e as despesas, principalmente quanto ao critério da legalidade.

5 Decreto 966-A de 07/11/1890.

No entanto, a proposta não surtiu efeitos imediatos e a instauração plena do Tribunal de Contas da União só se daria com a Constituição Republicana de 1891, que em seu artigo 89 afirma:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas das receitas e despesas e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Cabe notar que, a partir de então, o TCU sofre importantes processos de transformação em sua estrutura e em suas competências, marcado por avanços e retrocessos, a partir do regime vigente e do grau de abertura democrática praticado no mesmo, até a configuração vigente adotada na última Constituinte.

O Tribunal de Contas brasileiro, a partir de 1988, é um órgão colegiado composto por nove ministros, sendo: i) seis indicados pelo Congresso Nacional, ii) um indicado pela Presidência da República e iii) dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público, que funciona junto ao Tribunal. É interessante notar que é vedado aos ministros exercer outros cargos, profissões (salvo o magistério) e atividades político-partidárias, a fim de evitar conflitos de interesses.

Sua estrutura institucional é formada pelos seguintes órgãos: o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras, a Presidência, as comissões – de caráter permanente ou temporário –, a Corregedoria e o Ministério Público junto ao Tribunal. Cada um desses organismos goza de prerrogativas próprias e são assistidos por de três secretarias gerais: uma que coordena o planejamento estratégico e as relações com atores externos, uma que coordena os processos de controle externo e fiscalização, e uma que coordena a administração interna.

Para o pleno exercício destas atribuições, o Tribunal de Contas da União possui aproximadamente 2.600 funcionários – dos quais cerca de 60% são auditores – e um orçamento aproximado de R\$ 1,4 bilhão. Ademais, rege-se tanto neste tocante à estrutura como com relação ao seu funcionamento, por meio de um regimento interno, dotado de 299 artigos, sendo que dos artigos 188 até 289, consta o chamado Plano de

Controle Externo, que compreende as normativas concernentes ao funcionamento do TCU no que se refere às funções e competências precípua da Corte.

Conhecidos seu histórico e estrutura, podemos arrolar as competências estabelecidas pela atual Carta Magna e classificadas pela literatura acerca do tema. De acordo com Guerra (2003), o TCU tem sua atuação balizada em quatro funções, a saber: i) fiscalizadora, ii) jurisdicional, iii) consultiva e iv) informadora. A estas quatro funções, o trabalho de Lima (2007) acrescenta mais três, decorrentes das supracitadas, mas que acabam produzindo efeitos por si só e auxiliam a visualizar o papel da instituição: i) a sancionadora, ii) a corretiva e iii) a ouvidora.

Diante destas múltiplas funções, evidenciamos um forte componente de *accountability* a permear as ações do Tribunal de Contas da União, impactando sobremaneira a qualidade do regime democrático brasileiro. De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), os estudos acerca do tema no Brasil, situados basicamente nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (Bresser-Pereira e Grau, 2006), subdividem-se em cinco modalidades principais de monitoramento: i) os controles clássicos/jurisdicionais, ii) o controle parlamentar, iii) o controle pela lógica do desempenho e dos resultados, iv) o controle pela competição administrada e v) o controle social pelos cidadãos, para além das próprias eleições.

A conjunção de tais controles – erigindo um verdadeiro sistema de integridade em nosso país – guarda uma importante relação com a consolidação de um regime democrático qualitativamente avançado em nosso país, principalmente no que diz respeito à representação política e aos chamados “freios e contrapesos” na estrutura do estado.

Nesse sentido, nosso trabalho visa contribuir com uma análise de dois mecanismos adotados pelo Tribunal de Contas da União como forma de compreender essencialmente os controles clássicos e parlamentares em ação. Em um primeiro momento, demonstrando a atuação do TCU, nos atemos ao que Bresser-Pereira e Grau (*idem*) chamaram de controles clássicos. Já em um segundo momento, observado o desempenho do Congresso Nacional, evidenciamos o controle parlamentar (ou sua ausência) nos momentos em que o parlamento é requisitado em suas funções de fiscalização dos atos de governo.

MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO COMO FORMA DE *ACCOUNTABILITY* NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União é dotado, no quadro de suas funções, de uma série de mecanismos previstos em seu regimento interno, mais especificamente no Plano de Controle Externo. Esta seção do documento traz instruções acerca dos procedimentos em ações como os julgamentos contábeis de agentes públicos⁶, a apreciação de contas da Presidência da República⁷ e a fiscalização de agentes e serviços públicos⁸, esta última subdividida em fiscalizações por iniciativa própria, motivada pelo Congresso Nacional, por denúncias ou representações.

Tais atividades são operadas por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, os quais se debruçam sobre objetos como: i) atos e contratos, ii) transferências constitucionais e legais, iii) convênios, acordos ajustes e congêneres, iv) aplicação de subvenções, auxílios e contribuições, v) arrecadação da Receita, vi) renúncia de receitas, entre outros.

Diante de quaisquer irregularidades detectadas nestes procedimentos, o TCU poderá aplicar algumas sanções, as quais, como já vimos, constituem importante elemento para a compreensão da *accountability*. Nesse sentido, cabe ao Tribunal de Contas imputar penas que variam de multas (com valores que podem atingir até 100% do dano causado), inabilitação de indivíduos para exercer cargo de confiança ou em comissão (por períodos de cinco a oito anos) e a declaração de inidoneidade de empresas para participar, em até cinco anos, de licitações no âmbito da União.

Para ilustrar melhor a atuação do TCU, elencamos dois mecanismos em especial para focarmos nossa análise – concentrando-a nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – a fim de compreendermos seu funcionamento, sua dinâmica político-institucional e o papel do chamado sistema de integridade neste período.

6 Artigos 189 a 220.

7 Artigos 221 a 229.

8 Artigos 230 a 258.

São eles: i) a fiscalização de subtítulos (em geral, obras públicas) levados a cabo tanto diretamente pelo Executivo federal como – por meio de convênios – pelos Executivos estaduais e municipais e ii) o exame das prestações anuais de contas dos Presidentes da República que resulta na elaboração de um parecer para subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

Fiscalização de subtítulos com irregularidades

A cada ano, mediante legislação vigente, o *Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves* (COI) elabora um relatório para ser anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual denominado como “Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves”. Este relatório apresenta as deliberações e discussões realizadas durante o ano no COI (subseção da Comissão Mista de Orçamento), que cumpre suas funções com base nas informações do Tribunal de Contas da União e dos gestores das obras. De acordo com a legislação:

A competência do Comitê para deliberar sobre a matéria consta do inciso I do art. 24 da Resolução no 1, de 2006-CN, que estabelece:

Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves cabe:

I – propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo lei orçamentária anual;

O TCU encaminha anualmente ao Congresso Nacional relatórios com informações e recomendações sobre as fiscalizações realizadas pelo órgão, incluindo os empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação. Tanto o Congresso quanto o TCU são órgãos que devem atuar de forma complementar e institucionalmente articulada, a fim de concatenar os chamados controles clássicos ao controle parlamentar. É uma relação que se estabelece entre a Comissão Mista de Orçamento

e seu comitê, o TCU e os órgãos gestores, tendo como resultado final a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A tomada de decisão no interior da CMO é feita no COI, com base nas investigações realizadas pelo TCU que deve decidir pela paralisação de uma obra com indícios graves de irregularidades. Para avaliar as recomendações do TCU, o COI realiza reuniões técnicas em que os gestores das obras com irregularidades devem se manifestar sobre as providências tomadas para o saneamento dos problemas. Essas reuniões são primordiais para que o COI avalie o grau e a extensão das irregularidades, além do esclarecimento das complexas auditorias realizadas pelo TCU. Este é um processo dinâmico e que não se encerra nas reuniões, sendo que o TCU mantém o monitoramento do cumprimento das decisões do COI e das medidas acordadas entre os gestores e o Comitê, tendo em vista a apuração das responsabilidades pelas irregularidades das obras.

Ao examinarmos os dados para o período abordado na Tabela 1, podemos observar a seguinte sistemática⁹

Tabela 1. Subtítulos com irregularidades graves submetidos pelo TCU e examinados pelo COI (1998-2010)

Casos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Liberados	8	9	17	2	254	70	37	55	22	3	4	9	4	494
Paralisados	0	0	0	0	8	19	15	3	12	23	18	24	8	130
Modificados	0	0	0	0	0	3	0	0	4	0	5	2	0	14
Missing	1	0	0	0	5	6	0	1	0	0	2	0	0	15
Examinados pelo COI	9	9	17	2	267	98	52	59	38	26	29	35	12	653
Submetidos pelo TCU	Xx	Xx	Xx	121	163	87	74	80	60	77	47	41	34	784

*Fonte: elaboração do autor, com dados da Câmara dos Deputados e do TCU (2013)/
Xx = sem dados disponíveis*

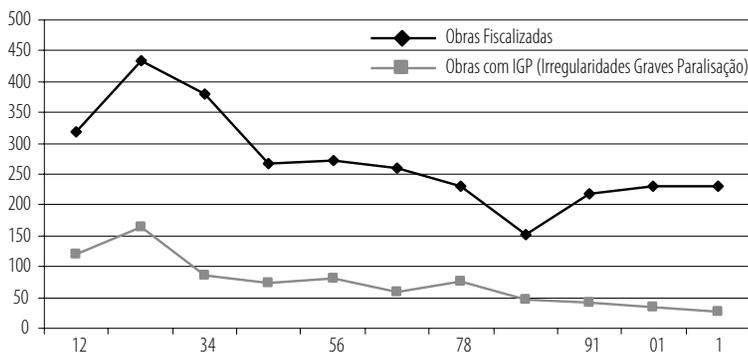
9 Com o intuito de demonstrar o estágio atual da pesquisa e compreender melhor os dados colhidos, agregamos apenas os dados relativos: i) ao número de casos, por ano, submetidos pelo TCU ao COI, ii) ao número de casos, por ano, analisados pelo COI e iii) número, por ano, de cada resultado deliberado pelo COI.

Como podemos notar, alguns números chamam atenção e deles podemos deprender análises importantes. A primeira delas, ligada à própria dinâmica do sistema de integridade, é que a dinâmica entre o Tribunal de Contas e o COI, ou seja a cooperação entre os órgãos de controle, ganhou corpo a partir de 2002. Em segundo lugar, é possível constatar um déficit entre o que é submetido pelo TCU e aquilo que é analisado pelo COI anualmente, gerando sempre um acúmulo de subtítulos para o ano posterior. Por fim, a óbvia constatação de que o índice de liberação dos empreendimentos pelo Congresso Nacional é bastante elevado, cuja razão carece de mais estudos por parte dos que se debruçam sobre o tema.

Ademais, por meio da observação dos dados expostos na Tabela 1, fica evidente que, a partir de 2003, tanto o número de casos submetidos pelo TCU quanto o montante examinado pelo COI sofreu uma drástica diminuição. No entanto, a dotação orçamentária referente ao conjunto de casos sofreu movimento inverso e aumentou ao longo dos anos, em um fenômeno cujas consequências ainda foram pouco discutidas.

Os gráficos 1 e 2, reproduzidos a seguir, ilustram esses movimentos, os quais são tributários de uma alteração nos critérios de fiscalização do TCU para a chamada “relevância material absoluta”, em que este órgão deliberadamente escolheu focar sua atenção em menos obras de valor mais alto.

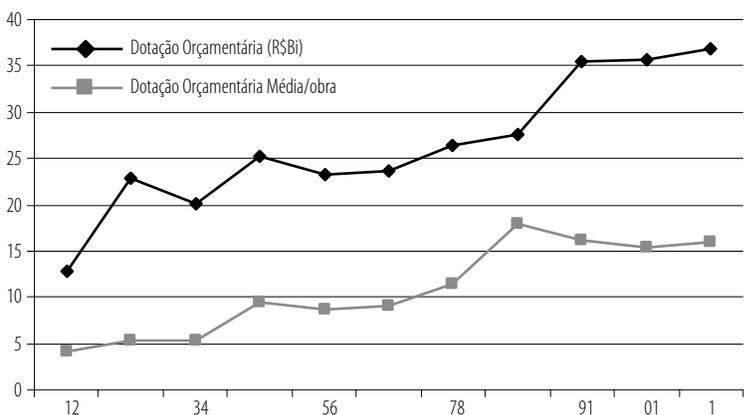
Gráfico 1. Obras Fiscalizadas X Obras com Irregularidades Graves que ensejam paralisação (IGPs)



Fonte: elaboração do autor com base em dados do TCU/CMO.

Ainda não estão claros os efeitos desta mudança para a melhora das funções de *accountability* no mecanismo de fiscalização de obras. Contudo, devemos estar atentos para o risco de agentes públicos e privados mal-intencionados enxergarem nas obras de valor menor, as quais estarão fora da fiscalização do Tribunal, uma brecha para eventuais atos ilícitos, o que passaria ao largo do controle focado em grandes dotações.

Gráfico 2. Dotação Orçamentária das obras X Dotação Orçamentária Média por obra



Fonte: elaboração do autor com base em dados do TCU/CM.

A despeito deste alerta, a fiscalização de obras com supostas irregularidades – a cargo do Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – perfaz um dos importantes instrumentos para o processo de prestação de contas e responsabilização em nosso país, como podemos constatar na feliz declaração do então presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo, em pronunciamento realizado em outubro de 2003, na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFC) da Câmara dos Deputados:

“É inegável a importância do trabalho conjunto realizado pelo Congresso Nacional e pelo TCU na fiscalização de obras públicas: o Tribunal, com atuação na esfera técnica, auditando as obras e indicando, quando for o caso, a existência de indícios de irregularidades graves; o Congresso Nacional, no âmbito político, avaliando a conveniência e oportunidade da alocação e liberação de recursos orçamentários para as obras questionadas.”

Diante do exposto, cabe aventar alguma hipótese sobre a grande quantidade de liberações ocorridas pelo COI no cômputo total dos subtítulos fiscalizados. Os dados mostram que houve um grande ponto de inflexão em que os subtítulos liberados começaram a decrescer em detrimento de um aumento do número de paralisações.

Nossa hipótese está ligada ao fato de que esse momento se deu no primeiro ano do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, quando dois acontecimentos alçaram o TCU a uma maior notoriedade e fiscalização da sociedade brasileira e dos parlamentares: i) o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que reunia em seu bojo uma série de obras de infraestrutura de grande, médio e pequeno portes, passíveis de fiscalização e ii) um enfrentamento crescente com o Poder Executivo que culminou inclusive com tentativas deste de esvaziar as atribuições daquele órgão, com a criação de uma Câmara Técnica ligada ao Planalto para a análise dos subtítulos.

É importante ressaltar que esta iniciativa foi reavivada no atual governo, comandado pela presidente Dilma Rousseff, por iniciativa do Senador Fernando Collor, que pretende levar a decisão acerca da paralisação das obras ao plenário do Congresso Nacional.

Exame das Contas dos Presidentes da República

O segundo mecanismo observado no decorrer de nossa pesquisa foi o exame das contas dos presidentes da República pelo Congresso Nacional, igualmente com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Este tipo de fiscalização remonta aos primórdios da estrutura parlamentar quando se deu a criação de um Poder independente – na figura do Parlamento – com fins de fiscalizar os gastos do soberano.

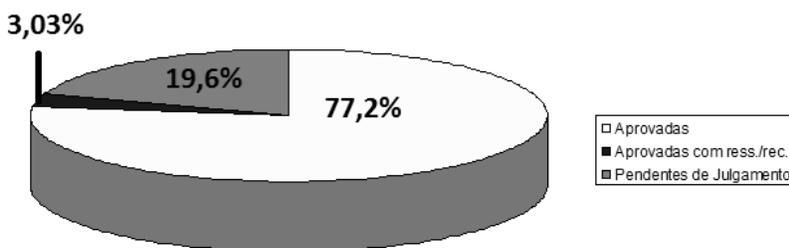
Nesse sentido, tal função é primordial para assegurar a independência entre os poderes e – razão maior de estar incluída nesta pesquisa – a *accountability* horizontal entre as instâncias da Presidência da República e do Congresso Nacional. A sistemática relacionada a essa prestação de contas possui rito próprio previsto na Constituição de 1988 e na Resolução Congressual nº 2 de 14/09/1995. A materialização deste arcabouço jurídico se dá por meio dos seguintes passos: i) a elaboração de um parecer prévio

por parte do TCU ii) a regulamentação da Comissão Mista de Orçamento para avaliar o parecer ; iii) a determinação de um parlamentar relator cuja função consiste em elaborar um novo parecer, seguindo ou divergindo daquele enviado pelo TCU e iv) a elaboração de um decreto legislativo que abarque tal parecer, passível de emendas na Comissão.

No entanto, a despeito desse bem acabado corpo formal, o funcionamento real desse mecanismo tem sido questionado pelo alto índice de aprovação das contas (tanto pelo TCU quanto pelo Congresso) e pela demora com relação ao julgamento das contas (somente pelo Congresso). Ao recuperarmos os dados de Pessanha (2003), podemos observar, desde o Governo Dutra (1946), uma tendência clara em que o Poder Legislativo, em todos os casos, se limita a aprovar as contas do Governo da República seja ele qual for.

Nesse sentido, o gráfico 3 mostra que de 66 contas a serem analisadas de 1946 até 2011, o Congresso Nacional aprovou diretamente 51 delas (77,2%) e aprovou com ressalvas ou recomendações 2 delas (3,03%).

Gráfico 3. Julgamento do Congresso Nacional acerca das Contas do Governo da República (1946-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pessanha (2003).

De posse de dados mais acurados, apresentados na Tabela 2, percebemos que todas as contas do governo FHC – exceto as de 1999 e 2001 – foram julgadas numa única sessão em 19/12/2002, já no apagar das luzes do governo. A situação se agrava ainda mais quando voltamos os olhos para o fato de que o Congresso Nacional ainda não julgou o restante (19,6%), sendo 1 de FHC e 8 de Lula, além do primeiro ano da Presidente Dilma Rousseff. Cabe afirmar, neste ponto, que a demora no julgamento das contas presi-

denciais é de inteira responsabilidade do Congresso Nacional. Os dados mostram que o trabalho do TCU tem sido de grande eficiência, elaborando seu parecer anualmente, sem interrupções, desde 1946.

Tabela 2. Contas dos Presidentes da República: pareceres do TCU e decisões do Congresso Nacional (1995-2011)

Anos	Presidentes	Parecer do TCU	Decisão do Congresso	Data da Decisão
1995	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1996	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1997	FHC	Aprovadas	---	*
1998	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1999	FHC	Aprovadas com reservas	---	20/02/2003
2000	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
2001	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
2002	FHC	Aprovadas com reservas	Pendentes	*Aprovadas em bloco em 19/12/2002 --
2003	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2004	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2005	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2006	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2007	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2008	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2009	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2010	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---

Fonte: Pontes e Pederiva (2004), Pessanha (2003), T.C.U. (2012).

Apesar de já ter sido cobrada pelo TCU em 2012, a Mesa Diretora do Congresso Nacional – na pessoa de seu então Presidente José Sarney – ainda não tomou providências. Nesse sentido, propomos a seguinte hipótese: tendo o Presidente da República uma grande ascendência sobre sua base de apoio parlamentar – como mostra a literatura a partir do clássico trabalho de Limongi e Figueiredo (1999) – suas contas não seriam postas em julgamento até que seu grupo político fosse desalojado do poder pelas eleições.

Assim, o governo FHC apenas teria consentido à coalizão que lhe dava sustentação que suas contas fossem julgadas no apagar das luzes de seu mandato, quando o presidente Lula já havia prevalecido sobre o candidato da situação, José Serra.

Dessa forma, evita-se que a gestão seguinte – a qual se opôs ferrenhamente ao governo anterior – promova uma devassa nas contas presidenciais, causando dano político ao governo que saiu. A hipótese é reforçada pelo fato de que, até o presente momento, nenhuma das contas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – capitaneados pelos presidentes Lula e Dilma – foram julgadas, dado que o grupo se manteve no poder. A comprovação de tal hipótese deve vir com o fim do ciclo do PT no poder, que, de acordo com o que aventamos, provocará uma “corrida” pelo julgamento das contas de ambos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa intenção neste trabalho foi buscar demonstrar, por meio da análise do funcionamento do Tribunal de Contas da União, como o sistema de integridade brasileiro tem evoluído ao longo do tempo, desde a redemocratização brasileira por meio da Constituição de 1988.

Certamente, os resultados não mostram uma instituição capaz de promover plenamente a *accountability*, sem falhas e ingerências de ordem política, sobre as quais aventamos hipóteses consistentes no que diz respeito a algumas posturas dos parlamentares.

O TCU mostrou avanços significativos no que diz respeito ao controle externo do Poder Executivo, suscitando inclusive fortes críticas de alguns dos últimos Presidentes da República contra sua atuação. Nesse sentido, ao tomarmos a *accountability* horizontal como dimensão fundamental para avaliarmos a qualidade do regime democrático vigente, o desempenho do Tribunal no assessoramento do Parlamento como órgão fiscalizador da administração pública e do governo federal é de suma importância.

Cabe notar, contudo, que o papel do Congresso Nacional – que vai desde a publicidade dos atos, passando por sua fiscalização e desembocando na sanção aos desvios cometidos – ainda está bastante aquém do esperado em um regime democrático pleno. Ademais, cabe notar que a promoção da *accountability* horizontal guarda uma relação intrínseca com o estímulo e o ensejo a responsabilização que parte dos próprios eleitores, qual seja, a *accountability* vertical.

Com a informação advinda do primeiro, é possível – por meio da ativação dos eixos dahlsianos¹⁰ da participação política e da contestação pública – empoderar o eleitorado para que ele cobre seus representantes tanto do ponto de vista estritamente legal até o cumprimento de suas plataformas eleitorais, enfatizando as demais dimensões de controle inscritas em Abrucio e Loureiro (idem) como o controle de resultados, competitivo e o controle social.

Por fim, é importante frisar que esta agenda de pesquisa ainda deve evoluir muito, principalmente no tocante aos estudos que analisam a interface entre o sistema de integridade brasileiro e as esferas políticas como o Congresso Nacional e o Poder Executivo, bem como suas diversas interações com o Poder Judiciário no que diz respeito ao cumprimento de suas normativas.

LEANDRO CONSENTINO é professor de graduação no INSPER (antigo IBMEC-SP) e professor de pós-graduação em Política Internacional na Fundação Escola de Sociologia e Política (FESP). Doutorando em Ciência Política na USP, obteve, na mesma instituição, os títulos de Mestre em Ciência Política (2011) e Bacharel em Relações Internacionais (2008). É também Coordenador de Cursos e Seminários na Fundação Mario Covas, Pesquisador Associado ao Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP e palestrante em cursos livres de política.

10 Dahl, Robert. *On Democracy*. 2001.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F e LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *TCU: Presença na História Nacional*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

BRESSER-PEREIRA, L.C., Grau, (N.C.) (Orgs.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo. Clad; Fundap, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 6 Dez. 2012.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. ANPAD. 2006.

CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

COITAS e Silva, Artur Adolfo. *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

DAY, Patricia and KLEIN, Rudolf. *Accountabilities: five public services*. London and New York: Travistock. 1987.

DAHL, Robert. *On democracy*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAMOND, L., e MORLINO, L.. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DUNN, John. Situating political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). 1999.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999

FEARON, J.D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge Press, 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sarney promete votar contas pendentes de FHC e Lula. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1106922-sarney-promete-votar-contas-pendentes-de-fhc-e-lula.shtml> 19/06/2012. Último sucesso em 26/12/2012

FIGUEIREDO, A., Limongi, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1999.

FOX, Jonathan A. and BROWN, David L. INTRODUCTION. In: FOX, Jonathan A. and BROWN, David A. (eds.). *The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements*. Cambridge: The MIT Press.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KENNEY, Charles D. *Horizontal accountability: concepts and conflicts*. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

KEOHANE, Robert O. *Global Governance and democratic accountability*. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Editora Campos Elsevier, 2007.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. *Fiscalização de obras públicas: estudo das relações entre TCU e o Congresso Nacional*. 2009.

MELO, M. A. Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. In: MUNCK, G. e MANTILLA, S. *La Calidad de la Democracia: Perspectivas desde America Latina*, CELAEP, 2012.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44. p. 27-54. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDES, Juan; O'Donnell, Guillermo and Pinheiro, Paulo Sergio(eds.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

PAUL, Samuel. Accountability in public services: exit, voice and control. *World Development* 29, 7 (julho) p. 1047-1060. 2002.

PESANHA, Charles. *O Congresso Externo sob controle das contas do Tribunal Nacional*. Insight/Inteligência. 2003.

PONTES, João B e PEDERIVA, João H. *Contas prestadas pelo presidente da república: apreciação do congresso nacional IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004

RODRIGUES, Álvaro Pinto. *A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde - análise a partir do controle social*. (Canoas – ULBRA), 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M. (eds.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*.

BOULDER, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em 6 Dez. 2012.

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A experiência da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro

BRUNO RICO

O estudo do combate à corrupção sob perspectiva institucionalista (ou neo-institucionalista) emergiu na Ciência Política brasileira nas últimas duas ou três décadas. Neste período, a despeito de a corrupção seguir sendo uma das principais preocupações do brasileiro e de a punição ser rara, os trabalhos têm demonstrado que o desenho institucional brasileiro não é propriamente ruim. A exemplo de outros países, dispõe de órgãos tipicamente “burocráticos” (no sentido weberiano), distribuídos em poderes diferentes, equilibrados sob a lógica dos “freios e contrapesos” (Madison, 1993), e coerentes com os fundamentos democráticos do Estado. Dispõe também de uma legislação que, a despeito de falhas e ambiguidades, prevê inúmeros procedimentos sancionadores da corrupção. Neste cenário, o sucesso ou insucesso dos trabalhos parece não depender tanto da criação de novas leis ou instituições (embora modificações destas naturezas sempre sejam necessárias). Em grande medida, depende profundamente do desempenho destas instituições frente às competências de que dispõem e da articulação entre as mesmas.

Não há dúvidas de que a corrupção é um mal. O desvio de recursos públicos para fins privados só pode deteriorar o Estado e prejudicar a execução de políticas públicas. Mas, além disso, sob democracias, abala fundamentos do próprio regime. Corruptos, quando não são punidos, suspendem a relação de igualdade dos cidadãos perante a Justiça, abalando o “primado da lei” (Diamond; Morlino, 2005), “um dos pilares essenciais sobre o qual qualquer democracia de alta qualidade se sustenta” (O’Donnell, 2005,

p. 3)¹. Produto deste desequilíbrio é também a descrença dos cidadãos frente as instituições públicas², que, se convertida em aceitação da corrupção, diminui a adesão ao regime, estimula a aceitação de escolhas autoritárias, influencia negativamente a submissão à lei e inibe tendências de participação política (Moisés, 2010). Além disso, se os envolvidos em corrupção são atores que disputam o poder, tem-se desequilíbrio na competição política, uma vez que, privilegiados pelos recursos, competem em melhores condições do que políticos idôneos (Filgueiras, 2011).

Fica, pois, evidente que o combate à corrupção é fundamental aos Estados democráticos, quer seja enquanto proteção do patrimônio público, quer seja enquanto defesa do próprio regime. Não tão evidentes, porém, são os “freios e contrapesos” que balizam a ação dos seus principais atores. Devido à desconfiança *madisoniana* frente ao risco da tirania, nenhum órgão ou poder deve concentrar todas as competências relacionadas ao combate à corrupção. Em Estados Democráticos, os poderes para realizar investigações criminais, auditorias, quebrar sigilos, julgar ações, cassar mandatos, aplicar multas ou condenar pessoas figuram distribuídos entre órgãos dos três poderes. Resultado disso é que, a despeito da típica euforia popular por prisões frente suspeitos de corrupção, a responsabilização de cidadãos torna-se mais lenta (do que seria sob um órgão superpoderoso), mas, por outro lado, os fundamentos republicanos do Estado seguem protegidos, e com eles, as arestas da própria democracia. Desdobramento disso é que, para haver efetivo combate à corrupção, torna-se necessária uma sofisticada articulação entre estes diversos órgãos e Poderes.

Às atividades de prestação de contas e responsabilização entre o Estado e os cidadãos dá-se o nome de *accountability* (termo sem tradução exata para o português). É a partir deste amplo conceito que a Ciência Política estuda o combate à corrupção sob perspectiva democrática. De um lado, vemos a participação da sociedade civil. ONGs, imprensa e, especialmen-

1 Tradução livre do autor.

2 De acordo com o International Transparency Global Corruption Barometer 2013, a grande maioria da população brasileira acredita que os partidos são corruptos (80%), bem como a Polícia (70%), os serviços médicos e de saúde (55%) e o Judiciário (50%). Disponível em: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>. Acesso em: 03 Nov. 2013.

te, cidadãos (através das eleições) constroem políticos e burocratas a agirem de forma idônea, em atividade que se denominou “*accountability vertical*” (O’Donnell, 1998). De outro, órgãos e Poderes de “*accountability horizontal*”, próprios do Estado. Agrupam-se neste conjunto, órgãos de controle interno-administrativo (ligados aos próprios poderes que fiscalizam), como as Controladorias; e órgãos de controle externo, havendo os fiscalizadores (Tribunais de Contas), os investigativos (Polícias), os de persecução (Ministérios Públicos), entre outros.

Importantes trabalhos têm tratado dos chamados sistemas de integridade dos países (POPE, 2000) sob os marcos da *accountability*. No Brasil, alguns avanços foram observados nos recentes 25 anos, desde a Constituição de 1988. Marco deste processo foram os poderes persecutório e investigativo adquiridos pelo Ministério Público para agir em proteção do interesse social, coletivo e difuso (Arantes, 2007). Na mesma linha, o Poder Judiciário, entre outros aspectos, ampliou o seu acesso em relação à sociedade e a estes mesmos direitos (Veríssimo, 2008), bem como passou a ter certo protagonismo nas decisões políticas (quando provocado).

A Polícia Federal, por sua vez, aprofundou a articulação de seus trabalhos com outros órgãos do sistema de integridade, em especial o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e a Receita Federal, promovendo o aumento do número de operações especiais relacionadas ao combate à corrupção, em grande medida favorecida pelo crescimento de seu orçamento e quadro de funcionários no última década (Arantes, 2011).

Entre as principais deficiências, Avritzer (2011) e Speck (2012) apontam que o sistema eleitoral brasileiro é altamente permissivo à corrupção, estabelecendo vínculos pouco democráticos entre políticos, empresas e grupos de interesse. Corrêa (2011) observa que, apesar dos avanços, o Brasil ainda não consolidou um verdadeiro sistema de integridade, e carece, entre outras medidas, de maior articulação entre os órgãos. Além disso, observa que “o Brasil ainda é um dos países que fornecem as maiores possibilidades de proteções das ações, o que, necessariamente, leva à sensação de impunidade” (Corrêa, 2011, p. 187).

Este capítulo abordará um tema pouco estudado até então: o papel do controle interno na promoção da responsabilização da corrupção. Como apontado, entre os principais órgãos relacionados às práticas de

accountability horizontal figuram aqueles de controle externo e de controle interno. Os primeiros caracterizam-se por controlarem poderes em que não estão inseridos, desfrutando de autonomia frente o poder controlado. É o caso dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos, por exemplo, que fiscalizam o poder Executivo, embora situados fora dele. Os segundos, caracterizam-se pelo inverso. Controlam o mesmo poder em que se situam. É o caso das Controladorias. Talvez por tais características, tenham sido pouco estudados. Afinal, o que se pode esperar de um órgão cujo titular é indicado pelo mesmo poder que será fiscalizado?

Neste capítulo, trataremos dos trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão com status ministerial, assessor da Presidência da República, com competências para as atividades de controle interno, promoção da correição administrativa, ouvidoria e prevenção da corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal³. Talvez surpreendentemente, muitos foram os trabalhos da CGU que resultaram em algum tipo de responsabilização da corrupção na última década. Criada em 2003, ganhou destaque por atividades como as fiscalizações de recursos federais *in loco* em Estados e municípios (Programa de Sorteios), a implementação e manutenção dos portais da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (no âmbito do Executivo Federal) e parcerias com a Polícia Federal e o Ministério Público. Trata-se de

Nos dez anos analisados, entre 2003 e 2012, 2.714 servidores públicos foram expulsos da administração pública federal através de sindicâncias por envolvimento com casos de corrupção⁴. Adiante, veremos qual foi a participação da CGU nestes casos. No mesmo período, a partir de irregularidades flagradas através das atividades de controle de contas, o Executivo Federal requereu o ressarcimento à União de mais de R\$ 10 bilhões, através de cerca de 14 mil Tomadas de Contas Especiais certificadas ao Tribunal de

3 Lei 10.683, artigo 17: “À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal”.

4 Veremos os dados em detalhes adiante. Fonte: CGU.

Contas da União⁵. Além disso, inúmeras foram as parcerias junto a órgãos externos ao Executivo Federal em vista do combate à corrupção. Especialmente Ministério Público e Polícia Federal requereram milhares de auditorias à CGU, sendo atendidos 4.526 vezes, fora outras 3.347 que foram realizadas a partir de denúncias de cidadãos, através de ouvidorias.

A seguir, abordaremos cada um dos resultados mencionados procurando observar seus impactos para o combate à corrupção e seus vínculos com os trabalhos da CGU. O papel do controle interno nesses casos parece ter sido primordial. Através de suas auditorias, realizou a identificação das irregularidades, permitindo que procedimentos sancionadores fossem instaurados. Em uma expressão: *instrumentalizou* a responsabilização da corrupção.

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O controle interno, que pode ser compreendido como as atividades de controle de gastos e prestação de contas dentro de um mesmo Poder⁶, é, por definição, uma atividade de *accountability*. Em primeiro lugar, a simples existência de tais atividades produz efeito preventivo, pois, ciente das verificações, potenciais corruptos vêem-se ameaçados de serem descobertos (Spineli, 2008). Além disso, as informações derivadas destas atividades produzem conteúdo para a promoção da transparência, alimentando *sites* como o Portal da Transparência. Do ponto de vista do controle social, a transparência tem “valor instrumental” (Heald, 2006). Sem tais dados, imprensa, ONGs, cientistas, cidadãos etc. não teriam informações sobre os gastos para questionar com mínima precisão as gestões. E, do ponto de vista da responsabilização, mais uma vez, identifica desvios e mal-usos do recurso público, de modo a viabilizar a instauração de procedimentos sancionadores.

5 Veremos os dados em detalhes adiante. Fonte: CGU.

6 Tecnicamente, na Administração Pública Federal, pode-se interpretar que o controle interno é articulado em torno dos seguintes órgãos/atividades: Planejamento e orçamento: Ministério do Planejamento; Administração Financeira e Contabilidade: Secretaria do Tesouro Federal; e propriamente “controle interno” (auditorias e fiscalizações): Secretaria Federal de Controle.

Tipicamente, o controle interno restringe-se à verificação da legalidade das execuções orçamentárias e à elaboração da prestação de contas para análise ou julgamento do controle externo (Spinelli, 2008). Historicamente, realizou-se majoritariamente enquanto trabalho de escritório, com contadores e auditores analisando documentos. No entanto, há cerca de 20 anos, um reordenamento do controle interno permitiu ao Executivo Federal iniciar a execução das chamadas “auditorias de performance”, que visam observar *in loco* a “materialidade” das políticas públicas, (Balbe, 2008; Olivieri, 2010)⁷. Em 1994, a Medida provisória 480 criou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Delegacias Federais de Controle (futuras unidades regionais da CGU nos Estados), substituindo gradualmente o modelo anterior, das Secretarias de Controle Interno (Cisets). Neste movimento, o controle interno passou por um processo de “centralização organizacional” e “descentralização geográfica” (Balbe, 2008), viabilizando a execução sistemática de auditorias *in loco*.

Embora não seja o único órgão do Executivo Federal a realizar tais trabalhos (quaisquer entidades públicas também têm o dever de controlar seus próprios gastos), a SFC se destaca por três motivos. Primeiramente, foi criada para isso, dispondo de metodologia, recursos e funcionários de carreira próprios. Em segundo lugar, o faz enquanto órgão “assessor da Presidência da República”⁸, o que garante maior autonomia aos controladores perante os gestores controlados (Olivieri, 2010). Em terceiro lugar, é competente para controlar a execução de qualquer gasto público do Executivo Federal, inclusive aqueles derivados de convênio, contrato de repasse ou instrumento congêneres junto a Estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, institutos, ONGs etc.

7 Juridicamente, isso já era possível desde a Carta de 1967 (Balbe, 2008), que indicava que o controle interno deveria “acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento”. Mas a Constituição de 1988 foi mais direta, apontando que o controle interno deveria avaliar não apenas a “legalidade”, mas também a “eficácia” e “eficiência” dos gastos públicos: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...].

8 Lei 10.683, artigo 17, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Do ponto de vista do combate à corrupção, interessa o respeito à legalidade⁹. Quer sejam auditorias de legalidade, quer sejam de “performance”, observam a regularidade do uso do recurso público, identificando desvios e mal-usos. Ainda assim, a auditoria *in loco* traz um diferencial: amplia o escopo do controle. Se, por exemplo, um prefeito presta contas corretamente sobre a distribuição de remédios prevista no repasse da União, mas na prática não entrega o serviço, só pode ser efetivamente comprovado o dano mediante observação direta, nos postos de saúde locais. O mesmo vale para uma empresa comprometida com a construção de uma rodovia. Se de fato cumpriu o acordo, se a espessura do asfalto corresponde à prometida, se há sinalização etc., só é possível comprovar mediante auditoria *in loco*.

Quase dez anos após a criação da SFC, seria criada a CGU, em 2003. Além desta secretaria, passariam a compor o órgão também a Corregedoria-geral da União, a Ouvidoria-Geral da União e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Na recente década, uma das principais virtudes da CGU parece ter sido articular as competências destas quatro secretarias entre si e junto a outros órgãos, de modo a aprofundar a *accountability* no Estado Brasileiro. A seguir, abordaremos aquelas atividades que tenham produzido os resultados mais impactantes para o tema aqui tratado.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS

Tomadas de Contas Especiais (TCEs) são procedimentos administrativos que permitem a recomposição do erário frente mal-usos de recursos públicos. Qualquer unidade jurisdicionada, pessoa jurídica ou civil, da Administração Direta ou Indireta, pode ser objeto de TCE. Se, por exemplo, uma prefeitura não usa adequadamente ou simplesmente desvia os recursos repassados pela União, e este fato é identificado através de auditoria, o gestor responsável pelo repasse (digamos, o titular do Ministério da Educação) é obrigado a certificar uma Tomada de Contas Especiais (TCE) ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

9 Como as auditorias não visam avaliar o mérito das políticas, mas a qualidade da execução dos gastos, fundamentam-se nos textos dos programas de governo e principalmente nos Planos Orçamentário Plurianual (PPA) e Orçamentário Anual (POA).

Assim como quaisquer prestações de contas, as TCEs visam demonstrar a movimentação de bens e recursos geridos por órgãos e entidades públicas. Neste caso, no entanto, focam fatos específicos relativos a eventual prejuízo causado, devendo identificar os responsáveis e quantificar o dano¹⁰. No TCU, os processos podem ser julgados regulares, regulares com ressalva ou irregulares¹¹. No último caso, pode haver imputação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial¹². As sanções possíveis são: Pedido de ressarcimento de Multa; Declaração de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (de cinco a oito anos); Declaração de Inidoneidade de Licitante¹³; Arresto de Bens¹⁴; e Registro no Cadastro de Contas Irregulares (Cadirreg)¹⁵ e /ou no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin).

No período estudado, entre 2003 e 2012, 9.339 TCEs foram notificadas pelo Executivo federal ao TCU, no valor total de R\$ 9,17 bilhões, distribuídas na forma mostrada no gráfico 1.

Embora o número de TCEs certificadas ao TCU não apresente crescimento estável ao longo dos anos analisados, cresceram os montantes envolvidos (Gráfico 2). E, com eles, os montantes relativos aos pedidos de ressarcimento. Entre 2005 e 2012, o TCU realizou pedidos no valor total de R\$ 7,5 bilhões, e aplicou multas no valor total de R\$ 241,3 milhões.

10 Lei 8.443/92.

11 Arts. 197 a 213 do Regimento Interno do TCU.

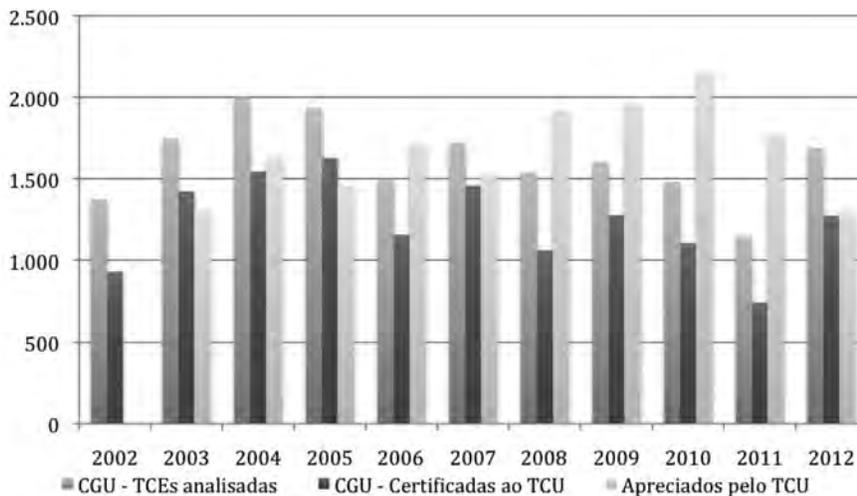
12 Art. 71, § 3º, da CF/88 e art. 585, VII, do CPC.

13 Verificada a ocorrência de fraude, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

14 O Tribunal não tem o poder de, por si, executar tal medida, que se dá em âmbito judicial. A competência do Tribunal é a de requerer a medida à Advocacia-Geral da União ou a dirigentes de entidades que lhes são subordinadas via Ministério Público. Uma vez decretada a medida, a liberação dos bens arrestados depende de uma prévia autorização do Tribunal. Artigo 61 da Lei nº 8.443/92.

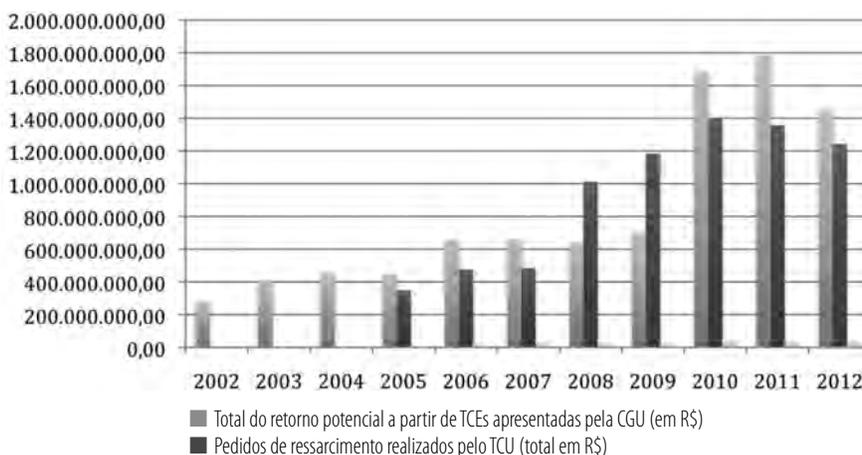
15 O Cadirreg é o cadastro mantido pelo TCU daqueles que tiveram suas contas, ordinárias, extraordinárias ou especiais, julgadas irregulares.

Gráfico 1. CGU e TCU – Número de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) por ano e por etapa de tramitação



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados apresentados pela CGU (baseados nos sistemas Ativa e Novo Ativa) e dos Relatórios de Gestão do TCU.
 Legenda: Não há dados relativos às TCEs apreciadas pelo TCU em 2002.

Gráfico 2. Valores totais anuais dos pedidos de ressarcimento e multas determinados pelo TCU a partir de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) (em R\$) x Retorno Potencial calculado pela CGU



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados apresentados pela CGU (baseados nos sistemas Ativa e Novo Ativa) e dos Relatórios de Gestão do TCU.
 Legenda: Não há dados relativos às atividades do TCU entre os anos de 2002 e 2004.

Fora as sanções pecuniárias, outras medidas também foram adotadas. Entre 2005 e 2012, 684 pessoas passaram a ser consideradas inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e 466 empresas foram declaradas inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal¹⁶.

A despeito de não haverem dados que discriminem os responsáveis pela identificação das irregularidades que redundam em TCEs, relatos de servidores apontam que a maior parte derivam dos trabalhos da SFC. Embora não certo, isso é muito provável, dada a citada estrutura deste órgão para a realização de auditorias e seu foco no combate à corrupção. Algumas análises de caso reforçariam o argumento. No caso “Máfia dos Sanguessugas”, que veio à tona em 2006, através da “Operação Sanguessuga”, da Polícia Federal, fora a SFC a responsável por identificar, entre os anos de 2000 e 2002, as irregularidades. Em 2009, tramitavam 158 TCEs que explicitamente citavam a “Operação Sanguessuga” no TCU¹⁷.

Infelizmente, a despeito dos dados acima, as TCEs não têm se mostrado um procedimento tão eficaz para a proteção do patrimônio público. O problema reside na celeridade dos processos. Embora não haja dados compilados acerca do tempo de tramitação das TCE nos Tribunais¹⁸, relatos de auditores da CGU indicam que se estendem por “quatro anos, no mínimo”¹⁹. Além disso, após serem julgadas, geralmente um novo ciclo no Judiciário se inicia. Isso porque a maior parte dos responsabilizados se recusa a pagar os ressarcimentos e multas, obrigando o Ministério Público ou

16 O banco de dados de empresas declaradas inidôneas e de pessoas consideradas inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança está disponível no Portal da Transparência em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/Consulta.seam>; e no portal do TCU, em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/inidoneos>. Acesso em: 03 Nov. 2013.

17 Informação produzida pelo autor a partir de dados obtidos no portal do Tribunal de Contas da União. Acesso em 12 Nov 2013.

18 Este autor realizou o pedido de informações sobre o tempo de tramitação das TCEs ao Tribunal de Contas da União através da Lei de Acesso à Informação. Foi informado que os dados, embora existam, não haviam sido produzidos.

19 Relato de auditor da secretaria Federal de Controle, obtido através de entrevista gravada em 01 Nov. 2013, na sede da CGU, em Brasília.

a Advocacia-Geral da União a iniciar processos judiciais²⁰. Isso torna extremamente lento o ciclo completo do processo de responsabilização através de TCEs, desperdiçando o trabalho do TCU e da CGU.

Nesse sentido, parece coerente a proposta de Melo (2014) sobre o TCU. Ele sugere que “essa instituição deve ser minuciosamente examinada para que seja convertida em órgão judicial”, se convertendo em tribunal superior, de modo que “suas decisões devem ser vinculantes e apenas sujeitas a recursos no STF”. Isso “diminuiria consideravelmente o tempo envolvido no julgamento de acusações de corrupção”. Naturalmente, uma medida desta natureza criaria uma nova relação entre os principais atores de *accountability horizontal*, tema que não é objeto deste artigo, mas pode contribuir com o debate acerca de um estado de coisas que, se não alterado, tende a fazer perpetuar a impunidade frente a irregularidades junto aos gastos públicos.

PROCESSOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES

Previsto na Lei do Servidor Público (8.112/90), o processo Administrativo-Disciplinar (PAD) é um tipo de sindicância administrativa (“contraditória”) que destina-se a responsabilizar disciplinarmente servidores públicos²¹ envolvidos em ilicitudes²². Nestes casos, as sanções podem chegar à demissão com cassação de aposentadoria²³, mediante alguma das seguintes verificações²⁴: Crime contra a administração pública; Abandono de cargo; Inassiduidade habitual; Improbidade administrativa; Incontinência públi-

20 Após o julgamento, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se não pagar, é formalizado um processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que detêm essa competência, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

21 De acordo com o Direito Administrativo, servidor público é “a pessoa legalmente investida em cargo público”.

22 Lei 8.112, Art. 117.

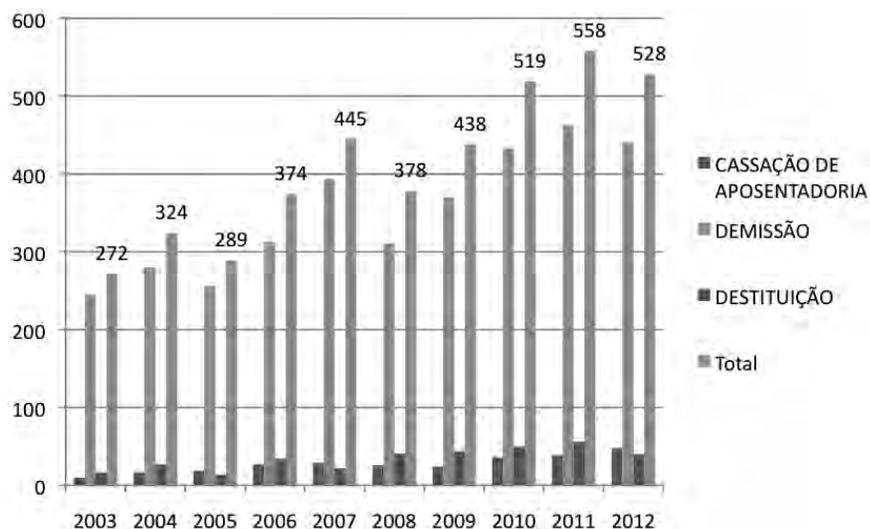
23 De acordo com a Lei 8.112, as sanções previstas para o julgamento de PADs são: I – advertência; II – suspensão; III – demissão; IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V – destituição de cargo em comissão; VI – destituição de função comissionada.

24 Lei 8.112, Art. 132.

ca e conduta escandalosa, na repartição; Insubordinação grave em serviço; Ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; Aplicação irregular de dinheiros públicos; Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; e Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; Corrupção²⁵; e Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Os processos são céleres, durando, a princípio, oitenta dias, não podendo passar de 140 dias, após os quais prescreve²⁶. Entre 2003 e 2012, apenas na Administração Pública Federal, de acordo com a CGU, os PADs resultaram em mais de 4 mil punições expulsivas. Em especial nos últimos anos, a média cresceu, atingindo cerca de 500 casos de expulsões anuais (média de 1,35 por dia).

Gráfico 3. Tipos de sanções aplicadas a partir de Processos Administrativo-Disciplinares na Administração Pública Federal



Fonte: Controladoria-Geral da União.

25 Inciso XI do art. 117, da Lei 8.112/1990: “Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro”.

26 São sessenta dias para o prazo inicial, mais sessenta dias de prorrogação, mais 20 dias do julgamento.

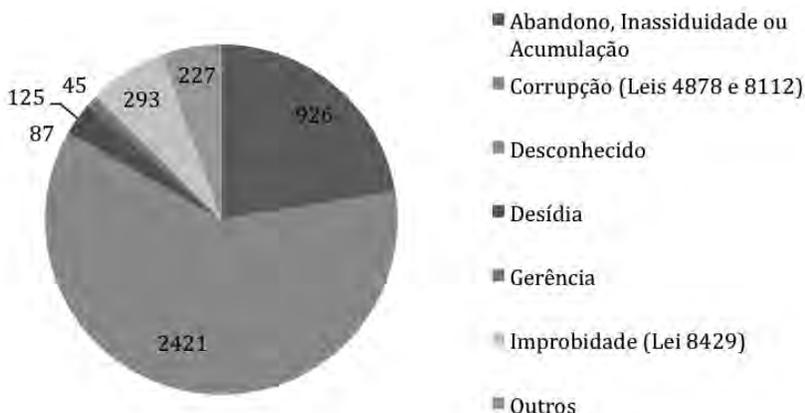
Inicialmente, é necessário constatar que este aumento é real mesmo se comparado ao crescimento dos potenciais alvos de sindicâncias: servidores civis ativos na Administração Pública Federal. Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2012, o número de servidores subiu de 485.980 para 577.556²⁷, alta de 18%, enquanto no mesmo período o número de penas através de PADs cresceu 94%.

Como vimos, os PADs podem punir desde casos de “lesão aos cofres públicos” até “agressão física”. Para observar se, de fato, representam uma forma eficaz de responsabilização da corrupção, é necessário que uma quantidade substantiva de sanções sejam relativas a casos de corrupção. Felizmente, em trabalho com a Corregedoria-Geral da União, realizamos esta tarefa. No gráfico a seguir, todas as penas expulsivas aplicadas a partir de PADs na Administração Pública Federal entre 2003 e 2012 estão reunidas, discriminadas pelo tipo do ilícito flagrado. Se somarmos os casos relativos a “corrupção” e “improbidade”²⁸, veremos que os PADs de fato incidem majoritariamente sobre a corrupção. São 2.714 casos em um total de 4.125, ou seja, 66%, ou 2/3 do total.

27 Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tabela 2.28 do “Boletim Estatístico de pessoal”, Dezembro de 2012. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol200_Dez2012.pdf. Acesso em: 03 Nov. 2013.

28 A CGU considera corrupção os seguintes eventos: Lei 4.878, artigo 43, inciso IX: “Receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce; Lei 4.878, artigo 43, inciso LXI: “Cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei”; Lei 8.112, artigo 117, inciso IX: “Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”; Lei 8.112, artigo 117, inciso XII: “Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; Lei 8.112, artigo 117, inciso XIII: “Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro”; Lei 8.112, artigo 117, inciso XVI: “Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares”; Lei 8.112, artigo 131, inciso X: “Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; Lei 8.112, artigo 131, inciso XI: “Corrupção; – Lei 8.429 (“Lei de Improbidade Administrativa”).

Gráfico 4. PADs: principal motivação para expulsão e cassação de aposentadoria (2003-2012)²⁹



Fonte: Controladoria-Geral da União.

Assim como no caso das TCEs, decisões tomadas nos PADs podem ser questionadas no Poder Judiciário. Este fundamento responde a um princípio liberal do Direito Público, que busca proteger os indivíduos contra eventuais injustiças realizadas pelo Poder Público. Além disso, dados sobre reversões judiciais podem servir de indicador sobre a qualidade da fundamentação dos processos. Se houver muitas reversões, reforça-se indício de baixa qualidade nos procedimentos, quer seja por incapacidade, quer seja por má fé. Mas não é o que ocorre. No mesmo período em que as 4.125 expulsões foram aplicadas, houve 389 reversões no Judiciário – pouco menos de 10%³⁰.

Grande parte destes resultados é fruto de trabalhos da Corregedoria-geral da União e da sua articulação com a Secretaria Federal de Controle,

29 Fora os casos já descritos, relativos à corrupção, o gráfico ilustra outros. Veja a legenda: Gerência: Art. 117, inciso X (participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário); Desídia: servidor que age de forma desleixada, descuidado ou desatento (Art. 117, inciso XV); Inassiduidade/abandono : Art. 132, inciso III (inassiduidade habitual). Tal infração caracteriza-se pela ausência ao serviço por 60 ou mais dias, em um período de 12 meses, sem causa justificada. Tratam-se de dias úteis, não incluindo fins de semana, feriados e dias de ponto facultativo intercalados entre os dias de ausência; Acúmulo: Art. 132, inciso XII (acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas).

30 Fonte: Corregedoria-Geral da União.

ambas da CGU. Em primeiro lugar, assim como no caso das TCEs, as auditorias da SFC foram responsáveis por inúmeras revelações de irregularidades no período. Articulada com a Corregedoria, a SFC passou a relacionar nos seus relatórios as ilicitudes flagradas às leis correlatas e aos servidores públicos envolvidos, instrumentalizando a correção. Assim, diferentemente das sanções através de TCEs, que apresentam baixa celeridade, os PADs consolidaram-se como um eficaz mecanismo de combate à corrupção no âmbito do Executivo Federal. Através de processos que duram até 140 dias, entre 2003 e 2012 uma média de 0,74 servidor foi demitido por envolvimento em corrupção por dia. Tendo em vista o contexto brasileiro, de pouca punição, os resultados são positivos, e, provavelmente, inéditos na história do país.

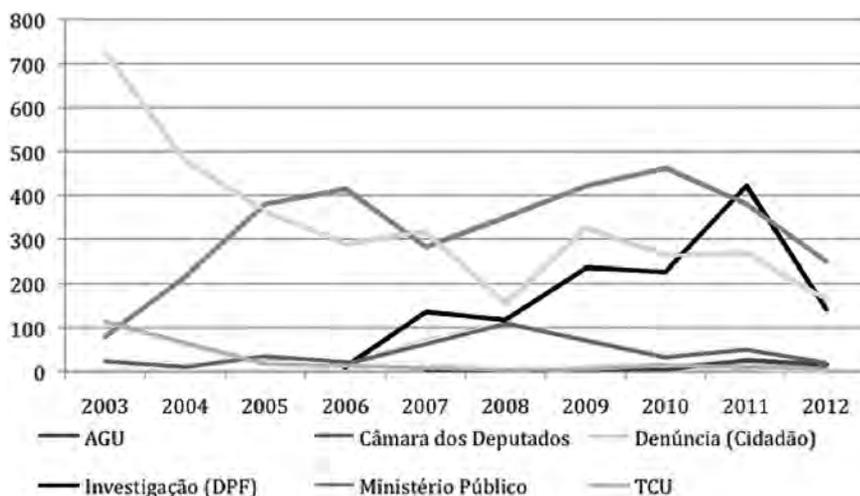
COOPERAÇÃO DA CGU COM ÓRGÃOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE

A CGU não conduz investigações criminais, nem realiza persecução judicial. Mas, com *expertise* em auditorias e prestação de contas, realiza um trabalho caro aos órgãos que dispõem de competências para investigações criminais e persecuções judiciais. Além de prover informações sobre irregularidades para Ministério Público e Polícia Federal (por exemplo, evidenciando crescimentos suspeitos de patrimônio, ou mesmo desvios em ministérios ou entes federados), muitas vezes acompanha a Polícia Federal em operações ostensivas, selecionando documentos e arquivos durante as apreensões. Em alguns casos, tais parcerias se dão mediante solicitações externas por auditorias e fiscalizações. Em outros, é a CGU que, frente a irregularidades flagradas nas atividades de controle interno, convoca os órgãos para sugerir-lhes a cooperação.

Como apontado, tais trabalhos têm especial relevância para a *accountability*. Da desconfiança “madisoniana” perante o risco da tirania deriva-se a distribuição de competências entre diferentes poderes, de modo que equilibrem-se, sem que nenhum possa abusar sem “freios” do poder. O outro lado da moeda é que precisam cooperar. Do ponto de vista do combate à corrupção, isso quer dizer que, para haver responsabilização civil ou penal da corrupção, Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícias Federal e Civil, CGU, entre outros, devem se articular.

Do total de 124.747 auditorias realizadas pela SFC (medidas por “ordens de serviço”) nos dez anos estudados, 8.612 foram atendimentos a demandas externas. Ou seja, 6,9%³¹. Vemos ainda, na Tabela 5, que os principais demandantes atendidos foram Ministério Público, Polícia Federal e “cidadão” (através de denúncias em ouvidorias). Os números são substantivos. Variam entre pouco menos de 200 e pouco mais de 400 por ano para estes três atores.

Gráfico 5. Origem das demandas externas por ações de controle atendidas pela Secretaria Federal de Controle (por número de ordens de serviço executadas)



Fonte: Dados dos sistemas Ativa e Novo Ativa – 08/03/2013.

O gráfico indica que, antes de 2006, não havia parceria entre a CGU e a Polícia Federal, e, ainda, que a participação do cidadão caiu. Difícil compreender os números, tendo em vista relatos de servidores e os dados apresentados até aqui. Sobre a Polícia Federal, estudos indicam que este órgão intensificou a parceria junto à CGU desde a criação da mesma. Sobre a participação do cidadão, no período, a CGU promoveu a criação de ouvidorias na Administração Pública Federal, fazendo saltar de 40 para 174 o total de

31 Fonte: CGU/Dados dos sistemas Ativa e Novo Ativa – 08/03/2013.

unidades³². A resposta parece estar na unidade de medida. Entrevistas junto a servidores do órgão apontam que a forma de mensuração das auditorias, através de “ordens de serviço”, se alterou ao longo dos anos. De acordo com os relatos, nos primeiros anos, a CGU emitia uma ordem de serviço para cada ação específica. Nos anos seguintes, tais ordens teriam passado a condensar uma quantidade maior de atividades, reduzindo o valor total mensurado. Talvez isso explique os números contrastantes. Para tais casos, uma análise mais acurada, que já não cabe nestas páginas, seria necessária.

De qualquer forma, o objetivo central, de reconhecer a existência de cooperação entre a CGU e outros órgãos, foi atingido. Os dados sugerem que os trabalhos da Secretaria Federal de Controle, além de desdobrarem-se em ações de responsabilização administrativa, também foram aproveitados em ações de responsabilização penal e civil, inserindo a CGU, a despeito de sua ambientação no controle interno, na dinâmica de “freios e contrapesos” do Estado Brasileiro.

Uma mesma que breve observação sobre fatos divulgados na imprensa reforçariam o papel adquirido pela CGU enquanto importante promotor da *accountability horizontal*. Inúmeros foram os titulares de ministérios que caíram após irregularidades flagradas com participação da CGU: Alfredo Nascimento (Transportes/2011)³³, Carlos Lupi (Trabalho/2011)³⁴, Wagner Rossi (Agricultura/2011)³⁵, Pedro Novais (Turismo/2011), Orlando Silva (Esporte/2011)³⁶, fora o secretário-executivo Paulo Roberto Pinto (Traba-

32 Fonte: CGU.

33 Folha de S. Paulo. Ministro dos Transportes cai após ser abandonado por Dilma no auge da crise. Jul. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ministro-dos-transportes-cai-apos-ser-abandonado-por-dilma-no-auge-da-crise,741565,0.htm>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

34 O Globo. Carlos Lupi pede demissão do Ministério do Trabalho. Dez. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/carlos-lupi-pede-demissao-do-ministerio-do-trabalho-3382364>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

35 Congresso em Foco. Cai mais um ministro: Wagner Rossi, da Agricultura. Ago. 2011. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/cai-mais-um-ministro-wagner-rossi/>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

36 O Globo. Orlando Silva cai, mas Ministério do Esporte continua com o PCdoB. Out. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/10/orlando-silva-cai-mas-ministerio-do-esporte-continua-com-o-pcdob.html>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

lho/2013)³⁷ e alguns flagrados em irregularidades que não caíram, como Romero Jucá (Previdência/2005)³⁸.

Não é tema deste capítulo, mas a pergunta seguinte que tende a emergir é: Como um órgão de controle interno (submetido ao titular da Presidência da República) pode produzir tamanho abalo no governo? O leitor ambientado no debate contemporâneo da Ciência Política no Brasil deve imaginar o impacto para o xadrez político da revelação por parte do próprio Poder Executivo de casos de corrupção em seus ministérios. No clássico trabalho de Sérgio Abranches que cunha o termo “presidencialismo de coalizão” (1988), vemos que, para formar a base aliada, o governo tem como principal moeda de troca a distribuição de cargos – sendo os ministérios a cereja do bolo. Pois se este mesmo presidente, que promove aliados à condição de ministros, força a queda a partir de trabalho de seus subordinados, como fica a coalizão? E, do ponto de vista do combate à corrupção, o que motiva a Presidência da República a manter um efetivo controle de sua própria gestão, com consequências às vezes dramáticas? Vale observar que, em dez anos, apenas duas personalidades ocuparam o cargo de ministro-chefe da CGU, sendo que o primeiro, Waldir Pires, indicou seu sucessor, Jorge Hage, à época (2006), secretário-executivo da CGU. Os reais impactos políticos da consolidação da CGU enquanto importante ator de *accountability horizontal* ainda não foram estudados a fundo, mas certamente não são desprezíveis.

CONCLUSÃO

Criada com o objetivo expresso de combater a corrupção e contribuir com a aprimoramento da gestão, a CGU consolidou seu protagonismo no combate à corrupção na última década. Em especial, soube instrumentalizar o novo modelo de controle interno do Executivo Federal para

37 Folha de S. Paulo. Número 2 do Ministério do Trabalho cai após ação da PF. Set. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/128461-numero-2-do-ministerio-do-trabalho-cai-apos-acao-da-pf.shtml>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

38 Folha de S. Paulo. CGU apura gestão temerária e complica Jucá. Abr. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2604200508.htm>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

práticas de *accountability*. Neste processo, a principal característica consolidada por este modelo foi a execução sistemática de auditorias *in loco*, que permitiram a revelação de inúmeras irregularidades que não teriam vindo à tona apenas a partir das auditorias clássicas, de escritório.

Como apontado, para que o combate à corrupção seja efetivo, uma vez identificadas irregularidades, processos sancionadores devem ser instaurados para que a responsabilização ocorra. Internamente, no âmbito administrativo, no limite de suas competências enquanto órgão de controle interno, a CGU contribuiu direta ou indiretamente para a obtenção de alguns bons resultados. No caso das Tomadas de Contas Especiais, vimos que, o Executivo Federal requereu o ressarcimento à União de mais de R\$ 10 bilhões entre 2003 e 2012. No caso dos Processos Administrativo-Disciplinares, vimos que 2.714 servidores públicos foram expulsos da administração pública através de sindicâncias por envolvimento com casos de corrupção. Em um cenário de pouca punição da corrupção, os números expressam que responsabilizações pela via administrativa podem ser, senão uma alternativa, ao menos um complemento aos lentos processos judiciais.

Além disso, inúmeras foram as parcerias junto a órgãos externos ao Executivo Federal em vista do combate à corrupção. Especialmente Ministério Público e Polícia Federal requereram milhares de auditorias à CGU, sendo atendidos 4.526 vezes (6,9% do total). Tais trabalhos resultaram em consequências importantes não apenas para o combate à corrupção. Influenciaram na queda de lideranças de altos cargos da hierarquia política. Isso expressa que o controle interno, apesar de institucionalmente desfrutar de pouca autonomia frente o órgão que controla, pode, dadas mínimas condições políticas, ser um ator central para a *accountability horizontal* em Estados Democráticos.

BRUNO RICO é formado em Ciências Sociais pela USP e em Jornalismo pela PUC-SP. Foi jornalista durante cinco anos, tendo publicado reportagens no jornal Folha de S. Paulo, nas revistas Carta Capital e História Viva, e nos portais UOL e iG. No núcleo de Instituições do NUPPS, pesquisa o Sistema de Integridade brasileiro, especialmente o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. Também é pesquisador do projeto “Corrupteca”.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, nº 1, p. 3-55, 1988.

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Editora FGV, São Paulo, 2012.

ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e Construção Institucional. In: Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando. (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, v. , p. 99-132.

———. *Ministério Público na fronteira entre Justiça e Política*. São Paulo: Justia, 2007.

———. Judiciário e Política no Brasil. In: Avelar, L.; CINTRA, O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007. p. 81-115.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina S. V. M. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

———. Além da Transparência: Accountability e política da Publicidade. São Paulo: *Lua Nova*, 84, p. 353-364, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Coord.). *Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. Brasil, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2011.

MADISON, J., HAMILTON, A., JAY, J. *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, Susan. Eleições e Representação. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso: 26 Nov. 2013.

MELO, Marcus André. *Democracia e Corrupção*. 2014. No Prelo.

MOISÉS, José Álvaro ; CARNEIRO, G. P. Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 14, p. 01-42, 2008.

———. A Corrupção Afeta a Qualidade da Democracia? *Em Debate* (Belo Horizonte), v. 2, p. 27-37, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 Nov. 2013.

———. Why the rule of Law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005.

OLIVIERI, Cecília. *A Lógica Política do Controle Interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

———. Combate à corrupção e controle interno. *Cadernos Adenauer XII*, 2011.

POPE, J. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (The TI Source Book). Berlin & London: Transparency International, 2000

SKOCPOL, T. *Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research*. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SPINELLI, Mario. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez, STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). *Corrupção: ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988 vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial à brasileira. *Revista Direito GV*, v.8. P. 407-440, Jul-Dez de 2008.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: GERTH, H.H.; MILLS, Wright (org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

———. Burocracia. In: GERTH, H.H.; MILLS, Wright (org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

Este livro foi composto por
Cacau Mendes em Minion c.11/15 e
impresso pela Stamppa em papel pólen 90g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em julho de 2014.