

RELATÓRIO ANUAL

Projeto Temático

“BRASIL, 25 ANOS DE DEMOCRACIA – BALANÇO CRÍTICO: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política – 1988 / 2013”.

Processo: 11/50771-8

1º de Março de 2012 - 28 de Fevereiro de 2013

SUMÁRIO

	pág.
APRESENTAÇÃO	04
1. EQUIPE DO PROJETO	05
1.1. Coordenação geral	05
1.1.1. Pesquisadores principais	05
1.1.2. Coordenadores de área	05
1.1.3. Outros pesquisadores e docentes	05
1.1.4. Pós-doutorandos	06
1.2. Estudantes participantes	06
1.2.1. Doutorandos	06
1.2.2. Mestrandos	06
1.2.3. Graduandos	07
1.2.4. Bolsa de Treinamento Técnico	08
1.3. Funcionárias administrativas	09
2. RESUMO DO PROJETO	10
3. PRINCIPAIS AVANÇOS ALCANÇADOS NO PRIMEIRO ANO DE PESQUISA	22
I) INSTITUIÇÕES DE REPRESENTAÇÃO	22
3.1. Catalogação e análise da produção legislativa do Congresso para além do que é votado	27
3.2. O perfil biográfico dos parlamentares no período democrático	34
3.3. O papel das Comissões Parlamentares no processo legislativo	42
3.4. Comunicação política e qualidade da democracia - Opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo	57
3.5. <i>Accountability</i> e Controle Externo do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União	90
3.6. O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro	101
3.7. Representação política e gênero no Brasil e outros países de democratização recente	124
3.8. Avaliação dos poderes do Legislativo – Brasil em perspectiva comparada	137
II) SOCIEDADE CIVIL E CULTURA POLÍTICA	147
III) POLÍTICAS PÚBLICAS	166
A) EDUCAÇÃO	166
B) SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINALIDADE	186
C) POLÍTICAS DE CULTURA	194
4. NOVAS DIMENSÕES ANALÍTICAS	200
A) JUDICIÁRIO	200
B) CORRUPTECA	219

C) BLOG QUALIDADE DA DEMOCRACIA	221
5. TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E BANCO DE DADOS	223
6. QUESTIONÁRIOS DOS SURVEYS DE MASSA E DE ELITES A SEREM APLICADOS EM 2013	228
7. LISTA DOS TEXTOS PRODUZIDOS NO PRIMEIRO ANO DE PESQUISA	300
8. PARTICIPAÇÕES DOS PESQUISADORES EM SEMINÁRIOS E OUTROS EVENTOS ACADÊMICOS	305
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	313
10. ANEXOS	326

APRESENTAÇÃO

Este é o primeiro Relatório de pesquisa do projeto “**BRASIL, 25 ANOS DE DEMOCRACIA – BALANÇO CRÍTICO: INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, SOCIEDADE CIVIL E CULTURA POLÍTICA, E POLÍTICAS PÚBLICAS – 1988/2013**”, processo FAPESP 11/50771-8, do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo, coordenado pelo professor José Álvaro Moisés, e correspondente ao período compreendido entre 1º de março de 2012 e 28 de fevereiro de 2013.

O relatório apresenta, em primeiro lugar, o resumo do projeto e de seus objetivos gerais e, em seguida, a retrospectiva dos principais temas desenvolvidos ao longo do primeiro ano de trabalho pelas várias equipes do mesmo. O objetivo da narrativa é chamar a atenção tanto para os avanços realizados, em termos de conhecimento, por cada área temática da pesquisa, como enfatizar os aspectos que demandam novos desenvolvimentos e novos esforços de produção de conhecimento, a serem realizados nos dois próximos anos. O relatório também chama a atenção para as novas dimensões analíticas que, em consequência dos desenvolvimentos iniciais da pesquisa, foram consideradas complementares à realização dos objetivos gerais do projeto, ou seja, a avaliação dos 25 anos da democracia brasileira; em consequência, foram incluídas no escopo geral do mesmo as dimensões que se referem ao papel do Judiciário no funcionamento do regime democrático e ao impacto da corrupção no funcionamento das instituições democráticas. A razão da inclusão desses dois aspectos é fácil de explicar: por um lado, tornou-se cada vez mais evidente que não é possível avaliar adequadamente o papel do Executivo e do Legislativo sem levar em conta o desempenho do Judiciário; por outro, o avanço da análise da performance do Congresso Nacional mostrou a existência de relação entre o comportamento de parlamentares, embora não todos, com o fenômeno da corrupção. Isso recomendou a inclusão das duas dimensões mencionadas no escopo da pesquisa; os primeiros resultados das atividades de pesquisa correspondentes estão relatados juntamente com aqueles das dimensões originais do projeto.

O relatório se desdobra em 8 itens e um conjunto de anexos: o **item 1** descreve, na sequência desta apresentação, a equipe de pesquisadores que se ocupou do mesmo ao longo do primeiro ano de suas atividades; o **item 2** resume e retoma a discussão dos objetivos do projeto e suas hipóteses teóricas; o **item 3** apresenta os principais avanços realizados no primeiro ano de pesquisa, traz a retrospectiva das atividades de pesquisa desenvolvidas por áreas temáticas, e apresenta os temas desenvolvidos por cada equipe de pesquisa, assim como os seus principais resultados e os próximos passos programados; o **item 4** relata as novas dimensões analíticas incluídas no projeto e seus desdobramentos; o **item 5** reporta as atividades desenvolvidas relativas ao desenvolvimento da tecnologia de informação requeridas pelo projeto; o **item 6** traz os questionários a serem aplicados neste ano; o **item 7** lista os textos produzidos ao longo do período do primeiro ano de duração do projeto; o **item 8** relata a participação dos pesquisadores, no período compreendido, em seminários e eventos especializados; o **item 9** traz as referências bibliográficas utilizadas em textos do relatório.

Os **Anexos**, por sua vez, contêm todos os textos produzidos entre março de 2012 e fevereiro de 2013, entre os quais, os originais de um livro organizado pelo professor José Álvaro Moisés com resultados de projeto temático anterior apoiado pela FAPESP, desenvolvido no NUPPs, e cuja temática está diretamente relacionado com os objetivos do presente projeto; o livro está em fase final de produção pela EDUSP (**Anexo 01**); os demais textos são teses, artigos e contribuições que ou já foram publicados ou estão em fase de decisão pelos corpos editoriais de revistas e outros meios de divulgação para os quais foram enviados.

1. EQUIPE DO PROJETO

1.1. Coordenação geral:

- Professor José Álvaro Moisés, cientista político, professor do DCP/FFLCH e diretor científico do NUPPs;

1.1.1. Pesquisadores principais:

- José Álvaro Moisés, cientista político, DCP/NUPPs/USP;
- Elizabeth Balbachevsky, cientista política, DCP/NUPPs/USP, vice-cordenadora NUPPs;
- Leandro Piquet Carneiro, cientista político, IRI/NUPPs;
- Nina Beatriz Stocco Ranieri, advogada, FD/USP;

1.1.2. Coordenadores de áreas:

- Edison Nunes, cientista político, NUPPs e PUC-SP, coordenador da área de Instituições de Representação Política;
- Elizabeth Balbachevsky, cientista política, DCP/NUPPs/USP, coordenadora da área de Educação;
- Emmanuel Silva Nunes de Oliveira Júnior, cientista político, NUPPs, coordenador da área de Segurança;
- Helena M. Sant'Ana Sampaio, antropóloga, NUPPs e FE/UNICAMP, coordenadora da área de Educação;
- José Álvaro Moisés, cientista político, DCP/NUPPs/USP, coordenador da área de Instituições e Representações Política;
- Nuno Coimbra Mesquita, NUPPs, coordenador da área de Sociedade Civil e Cultura Política;

1.1.3. Outros pesquisadores e docentes:

- Adilson Simonis, estatístico, IME/USP;
- Denilde Oliveira Holzhacker, cientista política, NUPPs e Facs. Integradas Rio Branco;
- Diogo Augusto Ferrari, cientista político, NUPPs;
- Eunice Ribeiro Durham, antropóloga, aposentada, DA/FFLCH/USP;
- Giovanni Eldasi, Pedagogo e Especialista em Tecnologia e Educação, NUPPs;
- José Ricardo Tranjan¹, Cientista Político, Universidade de Waterloo/ Canadá;
- José Veríssimo Romão Netto, cientista político, NUPPs (licenciado a partir de março/2012);
- Luciano Ramos, cientista social, UNICAMP e NUPPs.
- Luiz Gustavo Bambini de Assis, advogado, EACH/USP e NUPPs;
- Marcos D'Avila Pompéia, filósofo, NUPPs ;
- Maria Tereza Aina Sadek, cientista política, aposentada, DCP/FFLCH/USP;
- Marta Assumpção Rodrigues, socióloga, EACH/USP;

¹ Vide tese no anexo 27.

- Martha Abrahão Saad Lucchesi, advogada, educadora, NUPPs;
- Matilde Confalonieri, publicitária, NUPPs;
- Pablo Silva Cesário, internacionalista (Relações Internacionais/ UnB) e NUPPs;
- Rogério Schlegel, cientista político, NUPPs;
- Rubens Beçak, advogado, NUPPs e FD/USP;

1.1.4. Pós-doutorandos:

- Gabriela Oliveira, cientista política – sob supervisão do professor José Álvaro Moisés, com bolsa da FAPESP tema de pesquisa **“Consenso e Representação na Democracia Brasileira: Uma Análise Individual e Sistêmica do Apoio às Instituições de Representação Política”**. (FAPESP, 12/16708-0);
- Nuno Coimbra Mesquita, cientista político, NUPPs/USP; sob supervisão do professor José Álvaro Moisés; com bolsa da Pró-Reitoria de Pesquisa da USP, tema de pesquisa **“Meios de Comunicação e Partidos Políticos”** ².
- Rolf Rauschenbach, cientista político, NUPPs/USP, sob supervisão do professor José Álvaro Moisés; com bolsa da FAPESP tema de pesquisa **“Processos de democracia direta no Brasil: levantamento de dados, análise e comparação internacional”** (FAPESP, 11/10542-0).

1.2. Estudantes participantes:

1.2.1. Doutorandos:

- Fabrício Vasselai, (Ciência Política/USP) – orientando do prof. Fernando Limongi, tema “Distribuição Distrital do voto e o número efetivo de partidos”;
- Lara Barbosa Quadros Côrtes, (Faculdade de Direito/USP – orientanda da Profa. Dra. Nina Ranieri);
- Leandro Consentino, (Ciência Política/USP) – orientando da Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida, tema de pesquisa, “A constituição institucional da política energética para o etanol em perspectiva comparada”, início fev/13;
- Lúcio Nagib Bittencourt, (Administração Pública e Governo/ FGV-EASP – orientador Prof. Dr. Peter Kevin Spink, com o tema “Implementação de Políticas de Cultura”.) e NUPPs;
- Sérgio Simoni Jr. (Ciência Política/USP) – orientando do prof. Fernando Limongi, com bolsa da CAPES, tema de pesquisa “Política Distributiva no Brasil”, início fev/13;

1.2.2. Mestrandos

- Bárbara Regina Vieira Lopes (Ciência Política, USP) com bolsa da CAPES, orientanda da Profa. Elizabeth Balbachevsky, com o tema: “O debate em torno da lei de inovação no Brasil: coalizões de valores e interesses”.
- Bruno Gabriel de Melo Rico, (Ciências Sociais/PUC-SP), com bolsa do CNPq, orientado pelo prof. Dr. Edison Nunes, com o tema “O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro” ³.

² Ver anexo 23.

³ Ver anexo 24.

- Danilo Centurione (Ciências Sociais/USP) – orientando do prof. José Álvaro Moisés, tema “Cooperação e Controle: O Papel do Legislativo em 20 Estados da Federação na Legislatura 2007-2010.”⁴.
- Denise Martins Moretti, (Faculdade de Direito/USP) – orientada pela profa. Dra. Nina Ranieri e NUPPs;
- Gabriel Bento Madeira, (Ciência Política/USP) – orientando da profa. Dra. Lorena Guadalupe Barberia, com o tema “Quem controla os recursos públicos? O papel do Legislativo brasileiro no processo orçamentário (2000-2010)”, início fev/13;
- Guilherme Pires Arbache (Ciência Política/USP) – orientando do prof. José Álvaro Moisés, com o tema Participação Política no Brasil, início fev/13;
- Lucas Queija Cadah, (Ciência Política/USP) – orientando da profa. Maria Hermínia Tavares de Almeida, com o tema “Instituições Eleitorais e Competição Política: A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil”, pesquisador do NUPPs até junho/12;
- Pedro Henrique dos Santos Malafaia, (Ciência Política/USP) – orientando do prof. José Álvaro Moisés.
- Rafael Moreira Dardaque Mucinhato, (Ciência Política/USP) – orientando do prof. Dr. André Singer, com o tema “O PMDB e o centro do sistema partidário brasileiro”, início fev/13;
- Roberto del Conte Viecelli, (Faculdade de Direito/USP) - orientada pela profa. Dra. Nina Ranieri e NUPPs;
- Rodrigo Miranda Burgarelli, (Ciência Política/USP) – orientando do prof. Dr. José Álvaro Moisés.
- Frederico Castelo Branco Teixeira, (Ciência Política/ USP). Orientando do prof. Dr. José Álvaro Moisés, NEV e NUPPs,

1.2.3. Graduandos

- Beatriz Rodrigues Sanchez –(IRI/USP), orientanda do prof. José Álvaro Moisés, com bolsa de monitoria pelo projeto, na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/12 até a presente data;
- Bruna Guerieri Huszar, (IRI/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de maio/12 até jul/12;
- Bruno Gabriel Bassi das Chagas, (EACH/USP), estagiário, pesquisa SENAI, dez/12 até a presente data;
- Caio Cezar Cassorla Izaú, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até presente data;
- Carlos Aguni, (EACH/USP), estagiário, fev. a abril/13;
- Daniele Soares Silva (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até agosto/12;

⁴ Ver anexo 15.

- Diogo Barbosa Maciel, (Ciências Sociais/USP), bolsista do “Ensinar com Pesquisa”, orientado pela profa. Elizabeth Balbachevsky, de 28/02/2012 até 28/02/2013;
- João Pedro da Silva Paro, (Faculdade de Direito/USP);
- Juliana Bevenuto de Andrade, (EACH/USPLeste) bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de; de outubro/11 até fev/12;
- Juliana Pagliarelli Reis, (Ciências Sociais/USP), bolsista do “Ensinar com Pesquisa”, orientada pela profa. Elizabeth Balbachevsky, de 28/02/2012 até 28/02/2013. No presente está elaborando projeto a ser apresentado ao CNPq;
- Kayli Cappucci da Silva, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até presente data;
- Letícia Nery de Figueiredo, (EACH/USPLeste) bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até jun./12;
- Lilian Sendretti Rodrigues Macedo (Ciências Sociais/USP), bolsista do PIBIC, CNPq, orientada pela profa. Elizabeth Balbachevsky, de 01/08/2012 a 31/07/2013. Pedido de prorrogação em elaboração.
- Lucas Malta Mingardi, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até presente data;
- Luiz Daniel Vinha Absalão, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de maio/12 até presente data;
- Marília Albiero Costa, (ESALQ/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de agosto/12 até jan/13;
- Michelle de Oliveira Câmara, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de maio/2012 a novembro/2012;
- Milena Guesso Leão de Lima (EACH/USPLeste), com bolsa de monitoria pelo projeto, na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até setembro/12;
- Nina Simões, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até presente data;
- Talita Correa Santos, (EACH/USP), estagiária, pesquisa SENAI, desde jan/13;
- Vanessa Passos de Araújo, (Ciências Sociais/USP), bolsista de Iniciação Científica, bolsa pelo projeto, na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, de outubro/11 até set/12;

1.2.4. Bolsas de Treinamento Técnico

- Flávio Daher, (IME/USP), bolsa de Treinamento Técnico IV, pela FAPESP;
- Andres Mantecon Ribeiro Martano, bolsa WEB, Pró-Reitoria de Pesquisa – PRP –USP.

1.3. Funcionárias administrativas

- Regina dos Santos, graduada em Letras, Secretária do NUPPs e responsável pelo acervo do mesmo;
- Renata Benedicto Prandini, doutora em Física, analista administrativa do NUPPs, responsável pela área financeira dos projetos;
- Vera Cecília da Silva, graduada em Letras, Analista acadêmica do NUPPs, responsável pela área administrativa;

2. RESUMO DO PROJETO

O objetivo principal deste projeto é realizar um balanço crítico dos 25 anos da democracia brasileira (1988/2013) com base na análise de três eixos temáticos principais: as instituições democráticas, as relações entre sociedade civil e cultura política e as políticas públicas. A perspectiva adotada é a proposta pela abordagem da qualidade da democracia (Diamond e Morlino, 2005), ou seja, a que coloca o foco da análise nas relações entre princípios democráticos, procedimentos institucionais, participação política e os resultados do funcionamento da democracia. Por essa razão, as questões relativas à responsividade (*responsiveness*) e à responsabilização (*accountability*) dos governos democráticos têm grande ênfase no projeto.

Embora a proposta de estudo esteja centrada no caso brasileiro, todo o seu desenvolvimento se faz nos marcos da análise comparativa com experiências semelhantes na América Latina e outras regiões do mundo. Com a ampliação do conhecimento do caso brasileiro, pretende-se contribuir para a agenda de pesquisa internacional que, depois dos estudos de transição política e consolidação democrática, vem concentrando seus esforços em torno da questão da qualidade das novas democracias. Ao mesmo tempo, espera-se que os resultados da pesquisa possam servir de referência crítica para a agenda que envolve o aperfeiçoamento dos modelos de gestão de políticas públicas e de reformas das instituições democráticas.

Este projeto conta com a participação de docentes, pesquisadores e alunos de cinco unidades da USP: a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, o Instituto de Relações Internacionais, a Faculdade de Direito, a Escola de Artes, Ciências e Humanidades e o Instituto de Matemática e Estatística; tem, ainda, a participação de docentes e pesquisadores da Universidade de Campinas – UNICAMP, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e da FGV/SP. Além disso, parte das atividades de avaliação e interpretação das percepções do público sobre algumas políticas públicas específicas, a exemplo de segurança e criminalidade, é realizada em parceria com outras instituições, estando prevista para isso a utilização conjunta dos bancos de dados de *surveys* nacionais de opinião pública, realizados por diferentes núcleos de pesquisa nos últimos cinco anos⁵.

Entre 2011 e 2014, período em que as atividades deste projeto se desenvolvem, o Brasil completa um quarto de século do seu recente regime democrático. Em pouco mais de 120 anos de regime republicano, essa é a segunda vez que o país experimenta a vigência da democracia com relativa continuidade. As eleições de 2010 mostraram, pela sexta vez consecutiva, que dois requisitos fundamentais de qualquer regime democrático, isto é, a participação popular e a competição política (Dahl, 1967), avançaram bastante em seu processo de consolidação como componentes permanentes do sistema político vigente no país desde a promulgação da Constituição de 1988. Ainda assim, como já foi observado a respeito do processo de democratização de outros países, inclusive de casos em que a democracia está consolidada (Diamond, 2002; Rose e Shin, 2001; Schedler e Sarsfield, 2004), a existência de eleições livres e justas, mesmo garantidas por algumas liberdades, embora seja condição necessária do regime, é insuficiente para assegurar que outros requisitos ou princípios democráticos - como o primado da lei, o acesso universal a direitos civis, políticos, sociais e

⁵ Existem no NUPPs os seguintes **Bancos de Dados** para consulta: referentes às pesquisas “Democratização e Cultura Política” (1989a, 1989b, 1990 e 1993); “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas no Brasil” (2006); e “O Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão” (2010); e em centros como o Núcleo de Estudos da Violência – NEV, o *survey* “Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar sobre Atitudes, Normas Culturais e Valores em relação a Violação de Direitos Humanos e Violência”.

econômicos, e a necessária fiscalização e controle de quem exerce o poder - estejam plenamente estabelecidos. O estabelecimento de relações entre as preferências dos eleitores, o desempenho das instituições democráticas e a implementação de políticas públicas não é algo automático nem ocorre, necessariamente, segundo um padrão homogêneo ou linear no curso dos processos de democratização que, desde meados dos anos 70 do século passado, se verificaram em várias sociedades complexas e desiguais em diferentes partes do mundo (Shin, 2005). O processo depende da dinâmica estabelecida entre a sociedade civil, a sua cultura política e o desempenho das instituições democráticas adotadas.

Assim, construir uma democracia robusta e de qualidade, capaz de atender as expectativas dos eleitores quanto às políticas públicas indispensáveis, é uma tarefa complexa e difícil, e mesmo em casos em que o regime existe há muito tempo, se não for protegida e nutrida, a democracia pode se deteriorar⁶.

Com efeito, em vários casos, diferentes autores fizeram referência à existência de um paradoxo ou de uma contradição (Norris, 1999; Morlino, 2009; Moisés, 2010a) que marcaria a experiência democrática recente de países de tradição política e cultural bastante distinta: enquanto, por um lado, a aceitação do regime democrático como um ideal se tornou um marco consensual da cultura política – com as taxas de adesão à democracia ultrapassando a casa dos 2/3 frequentemente -, por outro, a avaliação pública do desempenho das instituições democráticas e da implementação de políticas públicas é algo crescentemente negativo, marcados por desconfiança política, cinismo, desalinhamento partidário e a emergência de formas não convencionais de participação política (Dalton, 2000). O processo não implica, por certo, em rejeição da democracia como regime, mas envolve o balanço crítico de instituições específicas que, caracterizadas por distorções ou por um desempenho insuficiente, operam aos olhos do público com baixa intensidade, como incapazes de dar conta das expectativas que sua missão institucional e o seu discurso autojustificativo suscitam entre eles (Offe, 1999; Warren, 1999). Morlino, por exemplo, fala, no caso de democracias recentes, de um processo de deslegitimação precoce dessas instituições que, mesmo não comprometendo em curto prazo a legitimidade geral do regime, pode vir a solapar progressivamente a percepção pública de que a democracia é a melhor forma de governo para os cidadãos de determinado país enfrentarem e resolverem os seus dilemas coletivos (Morlino, 2009). Em sentido semelhante, Booth e Seligson (2009) mostraram como o impacto de percepções negativas do desempenho de instituições e da implementação de políticas públicas afeta a legitimação da democracia em vários países latino-americanos.

O diagnóstico recupera a distinção clássica introduzida quase meio século atrás por David Easton (1965) entre o apoio político difuso e específico, e retoma outros desenvolvimentos dados ao tema por Almond e Verba (1963); mas, ao mesmo tempo, ecoa os recentes argumentos de Torcal e Montero (2006), segundo os quais os fenômenos de desconfiança e desafeição políticas envolvem uma distinção analítica entre a possibilidade de um desengajamento político geral – que de fato parece não existir senão em poucos casos recentes de democratização – e as atitudes de descrença e descontentamento com o funcionamento de instituições específicas e a entre de políticas públicas [ver a respeito vários autores em Moisés et al. (2010b)]. Essa visão do problema exclui a dúvida quanto à existência ou não da democracia nos países em exame, mas refere-se à qualidade dos novos regimes democráticos; Diamond e Morlino (2005), entre outros autores, definem o conceito de

⁶ O relatório de novembro de 2010 da *The Economist Intelligence Unit*, reconhecida como importante fonte de referência, mostrou que entre 2008 e 2010 ocorreram a diminuição do número de democracias plenas existentes no mundo, de 30 para 26; o aumento do número de democracias imperfeitas de 50 para 53; a elevação do número de regimes autoritários de 51 para 55; e, no caso do Brasil, a queda do seu *score* total de 7.38 para 7.12; o país passou de 41º. para 47º. no *rank* de todos os demais países incluídos no balanço (*The Economist*, www.eiu.com, acessado em dezembro de 2010).

qualidade da democracia fazendo referência à integração dinâmica que deveria existir entre princípios, procedimentos e resultados práticos das experiências democráticas – aqui incluídas as políticas públicas. Ou seja, do ângulo da abordagem da qualidade da democracia, espera-se que princípios como a liberdade e a igualdade sejam, ao mesmo tempo, assegurados e estendidos por procedimentos como a participação, a representação política e a competição eleitoral - para o que, a vigência do primado da lei é uma condição indispensável; e, por outra parte, assume-se que princípios e procedimentos somente cumprem os seus objetivos uma vez que sejam capazes de gerar políticas públicas capazes de assegurar a extensão dos direitos de cidadania a todos os membros da comunidade política e de atender as expectativas dos eleitores formadas no curso do processo democrático. Uma democracia de qualidade, portanto, deveria assegurar que princípios e procedimentos democráticos não sejam apenas promessas, mas que produzam impacto na qualidade da vida das pessoas e nas escolhas que elas podem fazer durante a sua existência (ver também O'Donnell, Cullell e Iazzetta, 2004; Lijphart, 1999).

Essa maneira de definir a indagação central de pesquisa coloca desde logo o foco analítico sobre dois fenômenos associados, a responsividade (*responsiveness*) e a responsabilização (*accountability*). A responsividade pode ser definida como a capacidade ativa dos governantes de responderem de modo consistente, com responsabilidade, eficiência e eficácia, às demandas e expectativas dos cidadãos; e a *accountability* se refere aos procedimentos e mecanismos através dos quais os eleitores e a sociedade civil podem responsabilizar e controlar a conduta de quem detém o poder. Segundo a abordagem da qualidade da democracia, os dois conceitos são analiticamente conexos, pois enquanto a responsividade envolve a percepção dos governantes quanto às preferências dos cidadãos, a avaliação pública da ação dos governos se foca em o quanto a sua resposta atende ou diverge dos interesses dos eleitores; nos dois casos a inter-relação entre o desempenho das instituições democráticas e a implementação de políticas públicas percebidas socialmente como necessárias (em dado país e em dado tempo) tem um papel decisivo; na verdade, tem a função de tornar efetiva a conexão entre as preferências dos eleitores formadas no processo de participação da sociedade civil e o modo como as instituições políticas operam para incluí-las no sistema político, respondendo com políticas públicas compatíveis.

Nesse sentido, alguns autores sustentaram que a responsividade é uma categoria analítica que permite observar – e analisar – a **representação política em ação**, a qual supõe, por um lado, a descrição e a análise de serviços públicos garantidos aos indivíduos e grupos representados pelos órgãos de governo; a distribuição de bens materiais e benefícios públicos aos cidadãos através da administração pública e de suas entidades; e a universalização e a extensão dos bens simbólicos que criam, reforçam e reproduzem o sentido de lealdade e de apoio dos cidadãos para com o sistema político (Eulau e Karps, 1977; Powell, 2005; Morlino, 2009); e, por outro, o desempenho efetivo das instituições de representação, como o parlamento e os partidos políticos, no sentido de incluir no sistema não só as preferências das maiorias, mas também das diferentes minorias que constituem a realidade diversa das sociedades complexas e desiguais; a questão, originalmente tratada por Mill (1964) no século XIX, não diz respeito apenas à prevenção contra a ditadura da maioria, mas ao modo efetivo como o sistema de representação inclui as minorias e as suas preferências no sistema político (Alencar, 1868; Santos, 1991, Moisés, 2010b). Essas questões definem os principais objetivos deste projeto de pesquisa.

3. PRINCIPAIS AVANÇOS ALCANÇADOS NO PRIMEIRO ANO DE PESQUISA

O diagnóstico e a análise crítica da experiência de 25 anos de democracia no Brasil (1988/2013) estão sendo trabalhados, neste projeto, a partir de uma perspectiva multidimensional. O esforço analítico se desenvolve simultaneamente em pelo menos três direções complementares, ou seja, o exame do desempenho das instituições democráticas e, em especial, das instituições de representação política; o balanço das relações entre sociedade civil e a cultura política dos brasileiros; e o diagnóstico das políticas públicas a partir da análise de três casos particulares, as políticas de educação, de segurança e criminalidade, e de cultura. A perspectiva analítica adotada, como indicado no Resumo do projeto, está focada nos conceitos de responsabilização (*accountability*) e responsividade (*responsiveness*), os quais ocupam um lugar central na abordagem da qualidade da democracia adotada neste projeto. Os relatos apresentados na sequência dão conta dos principais avanços realizados em cada uma dessas áreas temáticas que integram o projeto de pesquisa. No entanto, cabe chamar a atenção de partida para dois resultados em especial – reportados em outra parte deste relatório –, eles se referem aos dois questionários dos surveys de opinião pública e de elites preparados pelas equipes das diferentes áreas de pesquisa; como se notará pelas observações abaixo, eles são parte fundamental da agenda de pesquisa dessas áreas para o próximo período de trabalho – 2013/2014.

Instituições de Representação

Os esforços de pesquisa dessa área se concentraram, no primeiro ano de pesquisa, sobretudo em torno da classificação de cerca de 25 mil projetos de lei que, sendo parte do total de 28 mil apresentados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2010, e contrariando os objetivos e esforços iniciais de seus autores, não tiveram sucesso em termos de sua completa tramitação no parlamento de acordo com as regras vigentes. Embora esse trabalho ainda precise ser completado – pois ainda falta classificar cerca de três mil PLs da Câmara dos Deputados e quatro mil do Senado Federal –, o trabalho de organização do banco de dados, catalogação e classificação preliminar já realizado abre as portas para um exame analítico inovador do desempenho dos parlamentares brasileiros. A imagem do Congresso Nacional brasileiro está fortemente marcada, contemporaneamente, pela ideia de baixa produtividade e de desvinculação da ação dos representantes dos interesses dos seus representados. Pouco se sabe, no entanto, sobre o que os parlamentares vêm efetivamente tentando realizar no Congresso, pois o foco principal das pesquisas realizadas nas últimas duas décadas se concentrou, sobretudo, sobre o que se conclui e é efetivamente votado, mas não sobre o que é proposto pelos representantes da sociedade. Agora, pela primeira vez na pesquisa do tema, as informações sobre as iniciativas efetivas dos parlamentares, independentemente de seu sucesso final, mas considerando-se o seu possível impacto sobre as políticas públicas demandadas pela sociedade, permitirão responder a indagações relevantes sobre o sentido da ação dos parlamentares e, principalmente, se a eles estão sendo dadas oportunidades efetivas de desempenhar as suas funções, não só de legisladores, mas também de responsáveis pelo controle e fiscalização da ação dos governos.

O segundo resultado importante dessa unidade da pesquisa corresponde à formação de outro banco de dados sobre os perfis dos parlamentares, no qual estão incluídos todos os deputados que participaram das legislaturas 48^a. à 54^a., isto é, entre 1995 e 2010. Esta atividade não estava prevista originalmente no projeto apresentado à FAPESP, mas a sua inclusão no escopo da pesquisa derivou da necessidade percebida de se completar o quadro analítico do desempenho dos parlamentares com um novo agregado de informações capaz de permitir o refinamento da análise da sua atuação com base no seu background socioeconômico, profissional, religioso, ideológico, partidário e, por último, mas não menos

importante, patrimonial. Além disso, cabe chamar a atenção para a potencialidade analítica que se abre também com a inclusão no escopo geral do projeto da ferramenta denominada Corrupteca - reportada em outra parte deste relatório -, a qual tem por objetivo disponibilizar informações em tempo real sobre o envolvimento de parlamentares com o fenômeno da corrupção. A integração dessas informações ao perfil dos membros das legislaturas mencionadas ajudará a completar a perspectiva analítica adotada, e abrirá possibilidades para um diagnóstico mais qualificado do desempenho dos membros do parlamento brasileiro no período considerado. Não é preciso insistir, como tratado em outra parte deste relatório, que um dos grandes desafios que se colocam em consequência da formação deste banco de dados é a sua integração com aquele que trata especificamente dos PLs apresentados entre 1995 e 2010. Isso é parte da tarefa a ser realizada doravante.

O terceiro resultado importante dessa área temática diz respeito ao papel das comissões permanentes do Congresso Nacional. O trabalho nessa direção partiu de constatações de parte da literatura especializada segundo a qual um aspecto significativo da atuação dos parlamentares brasileiros estaria se dando através da atividade das comissões que, após a Constituição de 1988, ganharam maior relevo no processo legislativo. Não cabe insistir, nesse momento, em o quanto essa atividade – uma vez constatada a sua relevância em termos quantitativos e qualitativos - poderia modificar a interpretação do desempenho dos parlamentares brasileiros. Nesse sentido, o levantamento inicial de informações realizado – reportado em outra parte deste relatório – orientou-se no sentido da formação de um banco de dados básicos sobre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. O banco - composto por quatro conjuntos, a saber, i. composição das 21 comissões entre 1995 e 2010; ii. matérias aprovadas em definitivo nas mesmas comissões e assim transformadas em norma; iii. matérias rejeitadas e iv. emendas apresentadas pelas comissões às matérias apreciadas – ainda precisa ser completado, em especial, para incluir o desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito, mas já fornece um quadro de informações que permite indicar, por exemplo, que o papel das comissões não modifica substancialmente o panorama oferecido pelas votações em plenário; resta saber, doravante, como o seu funcionamento se mostra funcional para organizar as relações entre maioria e minoria no parlamento brasileiro. Este será um dos próximos passos a ser dado nesse subtema da pesquisa.

O quarto resultado mais importante dessa unidade de pesquisa se refere às funções de fiscalização e controle que são próprias do sistema de *accountability* interinstitucional, isto é, às funções de acompanhamento das atividades do Executivo que, segundo a Constituição de 1988, devem ser desempenhadas pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, o esforço de pesquisa teve por objetivo produzir um quadro analítico que permitisse cotejar as iniciativas parlamentares quanto à proposição de leis e políticas públicas com as ações diretamente relacionadas com a fiscalização e controle do Executivo; por essa razão, foi realizado um levantamento inicial das relações entre o Tribunal de Contas da União – a quem cabe a função de assessoria, acompanhamento, avaliação e análise crítica do fluxo de obras e realizações a cargo do Executivo – e a Comissão Mista de Orçamento, o órgão a quem corresponde, ao fim e ao cabo, a tarefa de aceitar ou não as recomendações do TCU, seu órgão auxiliar. Os primeiros resultados apurados mostraram uma tendência relativamente contraditória, segundo a qual o parlamento muitas vezes deixa de acompanhar o TCU em suas recomendações de suspensão de financiamento de obras consideradas irregulares em que pese a sua gravidade; por outro lado, de sua parte, sob o argumento de racionalização de suas atividades, o tribunal também vem diminuindo ao longo do tempo o horizonte de casos incluídos em suas análises, deixando margem a dúvidas sobre a eficácia do procedimento. Explicar essas tendências e colocá-las no quadro referencial mais amplo das atividades parlamentares é o objetivo da próxima etapa desse trabalho. Mas o tema relativo ao sistema de integridade da administração pública também se beneficiou da inclusão de uma nova dimensão analítica, ou seja, aquela que se refere ao papel da CGU (Controladoria Geral da União) no acompanhamento das atividades das

subunidades da federação que recebem recursos da União. A opção de incluir a Controladoria Geral da União, mecanismo interno ao executivo, surgiu do exame dos nexos observados nos tramites formais dos diversos órgãos envolvidos e, também, da necessidade de se adensar a análise do sistema de integridade. Por isso, foram constituídos dois bancos de dados sobre a produção das instituições mencionadas com o objetivo, em especial, de apontar indícios de irregularidades em contas públicas (TCU com informações de 1998 a 2010; CGU, de 2002 a 2011) de modo a permitir observar o comportamento do parlamento em relação a isso.

O quinto resultado mais importante se refere diretamente ao tema da representação política. Aqui o foco analítico se concentrou sobre a equidade da representação, tomando-se como indicador de qualidade democrática a participação feminina no poder legislativo. As mulheres formam nas democracias os últimos contingentes populacionais significativos a conquistar os direitos políticos e, mesmo nas mais consolidadas, apresentam um peso relativamente diminuto na distribuição de cargos de representação. Recentemente, Lijphart (2003), propôs que a taxa de participação das mulheres nos parlamentos é um indicador da qualidade da democracia. Partindo-se dessa premissa, os esforços de pesquisa realizados visaram avaliar a situação brasileira que, analisada por esse parâmetro, indica que a representação feminina no país é menor que metade da média mundial: enquanto esta última chega quase a 20%, no Brasil ela é menos de 9%. Isso coloca o país, comparado com os demais países da América Latina, em penúltimo lugar. Vários fatores podem explicar essa situação, segundo a literatura especializada, entre os quais os de ordem socioeconômica e relativos à cultura política, mas os institucionais também devem ser considerados. Não existem, no Brasil, barreiras institucionais que impeçam as mulheres de postularem candidaturas e serem eleitas para cargos públicos; ao contrário, a atual legislação incentiva a inclusão feminina através de uma lei de cotas, mas existe aqui uma contradição entre os parâmetros institucionais e os procedimentais, pois esse fator pouco tem servido de estímulo para o efetivo recrutamento de candidaturas femininas pelos partidos. Essas constatações fazem parte dos primeiros resultados do levantamento de dados realizados, e corroboram a análise da literatura pertinente; na fase atual, o trabalho nessa área se volta para ampliar os marcos analíticos de comparação entre o caso do Brasil e de outros países da América Latina e os esforços se concentram na formação de um banco de dados com as informações pertinentes.

O último aspecto que cabe mencionar – algo comum a todas as outras subáreas desta pesquisa – se refere ao questionário elaborado para a pesquisa de opinião pública que se deseja realizar em 2013; ele contempla, como pode ser observado no texto correspondente, questões analíticas relevantes apontadas nas partes anteriores deste relatório.

Sociedade Civil e Cultura Política

Parte relevante da literatura sobre o papel político da sociedade civil brasileira concentrou o seu foco nos movimentos sociais que emergiram na fase de resistência contra o regime autoritário e, ao mesmo tempo, na constatação de que embora a representação política esteja relativamente institucionalizada no país, o sistema partidário vigente é frágil e fragmentado. Partindo dessa premissa, os estudos sobre a sociedade civil deste projeto procuraram se beneficiar da inclusão de dimensões ainda inexploradas pela literatura dos movimentos sociais. O primeiro resultado importante da pesquisa nessa área consistiu, assim, em uma ampla revisão da literatura nacional e estrangeira do tema, cujo texto está reportado em outra parte deste relatório. O objetivo, nesse caso, foi identificar os marcos analíticos a partir dos quais o tema tem sido pensado e, com base nisso, estabelecer os rumos através dos quais a nova produção de conhecimento na área deveria se desenvolver. A narrativa realizada abordou seis temas principais relativos à relação entre participação política e a atuação da sociedade civil. Em primeiro lugar, se descreveu o panorama teórico e empírico da sociedade

civil no processo de democratização dos anos 1980; em seguida, a revisão examinou os estudos sobre o Orçamento Participativo e, na sequência, a participação dos cidadãos através dos Conselhos de Políticas Públicas; o tema da participação também foi examinado, a partir de distintas perspectivas, com base nos debates normativos sobre os propósitos da participação. Por último, o texto avaliou a literatura da participação cidadã como parte do sistema representativo e tratou de suas possíveis consequências para os mecanismos de responsabilização governamental (*accountability*), assim como para a qualidade da democracia.

Com base em aspectos identificados por essa revisão, o estudo voltou-se para a percepção de que a reorganização da sociedade civil brasileira no período democrático ganhou, em número relevante de casos, uma espécie de contorno paraestatal. Com efeito, sob influência da ação de ONGs e movimentos sociais que atuaram na fase da reconstitucionalização do país, o ordenamento jurídico e legal estabelecido em 1988 permitiu que novos tipos de organizações populares se incorporassem na estrutura do Estado mediante mecanismos que preveem a participação dos eleitores tanto nos processos de decisão de políticas públicas como no acompanhamento de sua execução. O primeiro estudo feito, nesse sentido, foi o do Conselho Tutelar do município de São Paulo. Esse Conselho, regulado pela lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - o Estatuto da Criança e do Adolescente -, é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Em São Paulo existem 44 Conselhos Tutelares, distribuídos de acordo com a divisão de distritos administrativos. Para conhecê-los e analisá-los foi formado um banco de dados com base em informações da eleição para a sua formação no final de 2011. Além da listagem dos participantes eleitos para os Conselhos, o banco inclui ainda dados demográficos de cada distrito e região, dados eleitorais gerais e da eleição por distrito, região e município. Nas eleições em questão, foram contabilizados 138.414 votos – válidos, brancos e nulos – representando 1,6% do total dos eleitores do município de São Paulo, o que em si já identificou um primeiro indicador de participação cidadã através desse mecanismo: ela é baixa. Na fase atual, a análise busca entender os fatores e variáveis que afetam esse resultado.

Outro aspecto importante, não previsto originalmente mas incorporado ao marco analítico dessa subárea se refere aos grupos de pressão que atuam no âmbito do Congresso Nacional. A pesquisa realiza, no momento, um levantamento extensivo desses grupos, suas características e estratégias de ação. Ainda que a literatura sobre a participação política tenha tomado como foco central a representação por partidos políticos e em eleições gerais - quando o voto expressa as preferências dos cidadãos – persiste no Brasil uma lacuna quanto ao estudo dos grupos de pressão. Apesar da percepção usual da ciência política de que a atividade de grupos de pressão é abrangente e altamente influente, poucas pesquisas buscaram compreender o papel desses mecanismos indiretos de participação. O estudo presente avalia o tamanho da comunidade de lobistas no país com base em uma amostra representativa que dará informações sobre suas características institucionais, diferenças de modo de atuação de acordo com o tipo do grupo e os objetos de sua atuação. Em uma segunda etapa será construída uma amostra representativa de temas e interesses das organizações, além da realização de surveys com tomadores de decisão para medir a percepção da influência de grupos de interesse sobre as políticas públicas.

O último resultado importante dessa área de pesquisa se refere à elaboração do questionário para a aplicação de uma pesquisa de opinião nacional envolvendo questões relativas ao papel das instituições democráticas, as políticas públicas e a sociedade civil, aí incluída a sua cultura política. Esse questionário, reportado em outra parte deste relatório, enfatiza as dimensões que, por uma parte, procuram caracterizar a natureza da participação percebida e/ou reportada pelos entrevistados, aí incluídas as dimensões socioeconômicas e

estruturais que influenciam a participação, assim como aquelas próprias do mundo dos valores e da cultura política; um aspecto relevante aqui se refere à percepção de direitos de cidadania como condicionantes da disposição para a participação; por outra parte, o questionário contempla também variáveis relativas à relação entre a percepção do desempenho das instituições democráticas e a efetividade das políticas públicas para estimular ou não a participação cívica. Nesse sentido, partindo dos resultados de outras pesquisas de opinião realizadas no NUPPs com apoio da FAPESP (vide por exemplo os resultados relatados nos livros *DEMOCRACIA E CONFIANÇA – POR QUE NOS CIDADÃOS DESCONFIAM DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS*, Edusp, 2010; e *A DESCONFIANÇA POLÍTICA E SEU IMPACTO NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA*, Edusp, 2013 – no prelo; ambos organizados por José Álvaro Moisés), o questionário incluiu novas dimensões analíticas cujo objetivo é precisamente controlar a influência de variáveis relativas ao desempenho institucional ou a efetividade percebida quanto às políticas públicas sobre a participação dos cidadãos e a organização da sociedade civil.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A – Políticas de Educação

Não é nova a abordagem da literatura especializada sobre as relações entre educação e desenvolvimento econômico, social e político. Essa política pública tem sido vista, de fato, como um dos principais instrumentos à disposição de governos democráticos – e do Estado de modo geral e permanente - para o enfrentamento das desigualdades sociais através da ampliação da isonomia de oportunidades para o pleno desenvolvimento dos cidadãos na sociedade. A literatura também enfatiza a relevância da educação para a formação da cidadania; a educação, nesse sentido, significa o acesso a ferramentas cognitivas necessárias para a participação política crítica e relevante. Mais recentemente, os processos de massificação do ensino superior e de desenvolvimento de ambientes institucionalizados de pesquisa avançada no âmbito das universidades também foram associados com a competitividade dos países e o seu sucesso no enfrentamento dos desafios da globalização.

Tendo por base tais premissas, e considerando-se ainda que o estudo das políticas de educação exija a mobilização de diferentes competências teóricas e a análise simultânea de distintas perspectivas, a pesquisa sobre as interações entre a democracia e as políticas de educação foi organizada em torno a quatro grandes subconjuntos: 1. o impacto da consolidação das práticas democráticas sobre a produção de políticas públicas na área, que, considerando o amplo espectro de políticas envolvendo a rubrica “educação”, definiu como alvo principal a análise da produção de políticas para o ensino secundário e superior; 2. A consolidação do direito à educação produzido pela atividade normativa do sistema jurídico; 3. A avaliação das consequências do processo de expansão do acesso ao ensino para o fortalecimento dos valores democráticos na população; e 4. A produção de um modelo analítico que permita entender o complexo processo de diferenciação por que tem passado a educação tecnológica e o ensino superior em geral, tanto no nível regional como nacional.

Os resultados mais importantes alcançados no primeiro ano de atividades nessa área estão relatados em outra parte deste relatório, mas aqui cabe enfatizar alguns aspectos mais significativos dentre eles. O primeiro é uma constatação derivada da análise da ação dos dois governos democráticos do período 1995-2010, algo que, por sua natureza, provocou a uma mobilização específica de esforços dos pesquisadores. Trata-se do fato de que, na experiência brasileira recente, em que pesem as relevantes diferenças de condicionantes ideológicos e partidários, e de interesses e expectativas específicas de atores relevantes envolvidos, ocorreu uma importante convergência expressa na adoção de políticas de Estado em torno de três eixos principais – acesso à educação, seu financiamento e mecanismos de avaliação. Tal

convergência propiciou uma relativa continuidade na orientação das políticas educacionais do período recente, cujo resultado inquestionável é a evolução, a partir de 1994, dos indicadores que mostram a ampliação do contingente de pessoas incluídas no sistema educacional, com a consequência, inclusive, do aumento do número de anos de escolaridade dos segmentos envolvidos. Como indicado antes, o significado desse resultado é extremamente importante para o desenvolvimento social e político do país, sem falar de suas implicações econômicas.

O segundo resultado se relaciona com o fato de que, para avaliar a tendência mencionada antes, o estudo está combinando técnicas de estudo de caso voltadas para reconstituir as mudanças no discurso sobre as políticas de educação no Brasil nos últimos 25 anos com a realização de dois *surveys*. O primeiro *survey* será realizado numa amostra representativa da elite relevante para a área; o segundo – como em outros casos - será realizado pela amostra da população como um todo. A realização desses *surveys* permitirá medir a centralidade de diferentes questões de política de educação e o grau de convergência nas percepções da elite e da população sobre essa política. A relevância desse resultado pode ser verificada pela observação das dimensões incluídas nos questionários respectivos (vide adiante).

Outro resultado importante dessa subárea da pesquisa se refere à análise do papel do judiciário no que tange ao direito à educação e, em especial, às demandas a respeito apresentadas pela sociedade. Os tribunais superiores brasileiros têm demonstrado certo protagonismo na judicialização das políticas públicas, enfrentando questões polêmicas independentemente da natureza da legislação vigente. Diante da não responsividade aos interesses dos cidadãos por parte de outros poderes, esse ativismo tem colaborado para o reconhecimento da legitimidade de direitos sociais importantes incluídos na Constituição de 1988, e principalmente para a sua concretização, estimulando a pressão social para que se produzam políticas públicas que traduzam o conteúdo dos provimentos judiciais. O trabalho realizado se concentrou sobre os impactos dessas decisões - e os diálogos envolvendo a atividade jurisdicional do STJ (Superior Tribunal de Justiça) e do STF (Supremo Tribunal Federal) – nas atividades legislativa e executiva que se refere à implantação de políticas públicas de educação entre os anos 2000 e 2010. Os resultados dizem respeito, por um lado, às decisões do Supremo Tribunal Federal e a sua influência sobre o desempenho do Congresso Nacional; por outro à justiciabilidade do direito à educação tal como transparecem dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça em sua condição de intérprete de leis federais como a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional da Educação. Aqui, a principal inovação consiste na identificação do efeito das decisões judiciais sobre a formulação das políticas públicas; elas têm ampliado ou restringido a interpretação dessas políticas, e influenciam a adoção de princípios que resguardam a dignidade da pessoa humana em face da escassez de recursos à disposição dos governos. O efeito se dá sobre os poderes Legislativo e Executivo ao generalizar as implicações de um único julgado em casos e situações jurídicas semelhantes, tornando o precedente judicial um forte estímulo para a adoção de políticas públicas.

B – Políticas de Segurança e Criminalidade

Na área de segurança e criminalidade, uma das premissas adotadas no estudo do tema é que a consolidação democrática, independentemente do grau de confiança que tenha gerado na capacidade do regime para solucionar os principais desafios da sociedade, teve pouca ressonância nos diagnósticos e análises sobre as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis básicos - a exemplo do direito à vida. Quase sem exceções, mesmo quando os nexos entre a teoria política e os estudos criminais foram estabelecidos, a pesquisas apresentaram uma feição mais prescritiva do que analítica. O debate sobre as interconexões entre o regime político e o perfil das políticas públicas de segurança ainda não foi adequadamente explorado do ponto de vista teórico ou empírico. Não obstante a existência de diferentes abordagens metodológicas mobilizadas para dar conta dos fenômenos relacionados

à garantia dos direitos civis básicos da população, a recente produção nacional enfrentou de modo tímido esta questão. Duas evidências sobressaem no exame dessa produção: i) a baixa qualidade dos modelos teóricos sobre as instituições responsáveis pelo controle do crime e da violência e ii) o não desenvolvimento de um instrumental metodológico específico para enfrentar os vários desafios interpretativos que a questão envolve. Por causa disso, o principal objetivo da agenda de pesquisa desta subárea foi definido como correspondendo ao estudo os diferentes referenciais cognitivos que determinam a ação dos governos e a qualidade do provimento de políticas públicas aplicadas no controle das atividades antissociais. A hipótese central da pesquisa é que os diferentes tipos de desenho de políticas públicas de segurança estão associados ao contexto sociopolítico e à cultura da população que recebe o serviço fornecido pelas instituições públicas. Ou seja, mais do que uma variável interveniente da qualidade do serviço público, o perfil do governo determina em grande parte como as políticas são executadas e seus alcances.

Os esforços iniciais de pesquisa se concentraram, neste caso, na análise comparada do desenho das políticas públicas de segurança de cinco estados, a saber, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco e Rio Grande do Sul. A coleta de dados está sendo realizada em planos distintos, que se articulam e se interagem, formando um mapa multidimensional sobre o impacto das variáveis políticas na qualidade da política de segurança e suas possíveis recursividades. Foram também conduzidos dois estudos qualitativos sobre a política de pacificação das favelas no Rio de Janeiro e o programa de policiamento de desordem nas áreas urbanas daquele município. O objetivo desses estudos de caso foi prospectar como diferentes tipos de desenho de políticas públicas de segurança estão associados ao contexto sociopolítico e à cultura vigente entre a população-alvo em que foram gestadas. Foram investigados nesses estudos de caso o processo decisório subjacente a duas políticas inovadoras de segurança e ordenamento urbano no nível estadual e municipal.

No caso do primeiro objetivo mencionado, o primeiro ano da pesquisa produziu um banco de dados quantitativos com informações sobre o sistema político e sobre a dinâmica criminal de todas as unidades federativas brasileiras entre o ano de 1983 e 2010. A partir das informações deste banco de dados foi possível revelar o impacto do perfil partidário e ideológico na qualidade da política pública de controle do crime de homicídio. Já o estudo de caso do Rio de Janeiro avaliou o processo de desenho e implementação da política de pacificação nas favelas da cidade. O estudo examinou se o perfil do governo do Estado foi determinante para a implementação da política. Entendeu-se por “perfil do governo”, neste trabalho, o conjunto de ideias que determinam o campo de percepção subjetiva com o qual os principais agentes escolhem as estratégias públicas para solucionar problemas sociais específicos. Nesse estudo de caso, avaliou-se o problema do domínio de áreas significativas da cidade do Rio de Janeiro por traficantes de drogas e milicianos, um problema que tem suas origens na década de 1980 e que persistiu sem solução até a década atual. O estudo mostrou, entre outras coisas, que as UPPs estão tendo o efeito esperado de controlar o crime, além de ter outros impactos positivos que começam a aparecer de forma consistente. Com efeito, a taxa de homicídios na cidade do Rio de Janeiro entre 2008 e 2012 foi quase 10 pontos percentuais menores do que no restante do estado. Os estudos de avaliação das UPPs identificaram efeitos significativos da intervenção em aspectos como a valorização do preço dos imóveis nas favelas pacificadas e no entorno. Os resultados indicam que após a instalação de uma UPP o preço dos imóveis nas cercanias sobe de 5% a 10%, enquanto os homicídios caem em média entre 10% a 25% e os roubos entre 10% a 20%. A UPP parece ter tido também um efeito sistêmico de melhoria da segurança pública em todo o estado. Os dados disponíveis indicam que houve uma redução nos crimes violentos não apenas na capital, embora, como esperado, a redução observada na cidade do Rio de Janeiro após o início do programa das UPPs tenha sido mais acentuada do que no restante do estado. O Rio de Janeiro era o segundo estado mais violento do Brasil em 2000. Com uma taxa de 51 homicídios por 100 mil

habitantes, mas entre 2007 e 2010 houve uma redução de mais de 35% na taxa e o estado encontra-se agora abaixo da taxa mediana de homicídios do país.

Voltando agora ao primeiro aspecto desenvolvido, os primeiros resultados da pesquisa mostram que a interação entre o perfil do governo e o investimento em política pública de segurança produzem resultados positivos. Governos com maior atenção ao sistema de segurança pública conseguem diminuir significativamente as taxas de homicídio. Não se trata de contrapor o investimento em segurança aos investimentos em outras políticas sociais, como as urbanas e educacionais. As pesquisas indicam que a desorganização social e física está na base do aumento do crime e da violência e os dados coletados (vide textos específicos em outra parte deste relatório) confirmam isso. A capacidade das comunidades de se envolver com assuntos públicos também é um fator importante no controle da atividade criminal. O risco de vitimização por morte violenta está fortemente correlacionado com o nível de renda e de escolaridade das pessoas. Em suma, as evidências iniciais trabalhadas ligam os fatores socioestruturais ao crime e a violência, mas os dados também mostram que governos de acordo com os seus perfis fazem a diferença: instituições eficientes, governos comprometidos com o problema e políticas focadas tendem a minorar o enorme problema criminal que o Brasil ainda enfrenta e que afeta a qualidade da sua democracia.

C – Políticas de Cultura

A perspectiva adotada neste projeto pela subárea das políticas de cultura está relacionada, em grande medida, com a inexistência na literatura especializada de um balanço adequado do papel destas políticas nos últimos 25 anos de democracia brasileira. Além disso, o objetivo da pesquisa também está voltado para a necessidade de se preencher a lacuna relativa ao papel dos governos estaduais no âmbito destas políticas. Por essa razão, a pesquisa contemplou, desde logo, a experiência do Estado de São Paulo em política cultural, desenvolvida em torno de um mecanismo considerado inovador: a parceria do Estado com Organizações Sociais, que passaram a ser responsáveis pela gestão de equipamentos públicos como teatros e museus, bem como de programas específicos, antes sob a responsabilidade exclusiva da secretaria estadual de cultura.

A partir desta perspectiva, foram desenvolvidos inicialmente os seguintes trabalhos: (1) revisão da literatura disponível sobre o tema das políticas públicas de cultura; (2) construção de um banco de dados sobre o funcionamento das organizações sociais com base em documentos de domínio público; (3) preparação de questões específicas para os surveys de elites e de massas a serem aplicados em 2013 com questões relativas à percepção do papel das políticas culturais na democracia brasileira (vide textos em outra parte deste relatório). Os resultados parciais dessas iniciativas, assim como as publicações decorrentes e os próximos passos da pesquisa previstos para o ano de 2013, encontram-se detalhados adiante.

Cabe enfatizar, no entanto, como parte dos primeiros resultados da pesquisa, a avaliação iniciada com a análise das Organizações Sociais como instrumentos de políticas públicas de cultura, bem como das informações atualizadas sobre essas instituições. O levantamento inicial permitiu a construção de um banco de dados sobre as OS do Estado de São Paulo com informações sobre a sua formação, seu corpo diretivo, consultores, assim como dados sobre os contratos de gestão e seus aditamentos, além de informações gerais como endereço, telefone e data de criação. Esses dados foram coletados do sítio da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. O esforço voltou-se para a identificação das palavras-chave de busca, uma vez que os contratos não seguiam uma estrutura linguística idêntica em todos os casos. O objetivo inicial dessa primeira etapa de trabalho foi organizar informações dispersas sobre OSs de modo a permitir a sua caracterização e análise, o que está sendo feito na fase atual de desenvolvimento do projeto. Os primeiros resultados mostram que elas adquiriram uma importância relativa na formulação e implementação de políticas de cultura no Estado de São

Paulo, mas também indicam que o modelo organizacional adotado não facilita o controle público de suas atividades e o desempenho das funções de *accountability* interinstitucional pelas agencias encarregadas deste papel.

A seguir, este relatório apresenta de forma detalhada as atividades de cada área da pesquisa e seus resultados específicos, inclusive de suas subáreas.

3. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS POR ÁREAS TEMÁTICAS

I) INSTITUIÇÕES DE REPRESENTAÇÃO⁷

1. Apresentação

O objeto deste eixo temático consiste na avaliação do desempenho das instituições de representação política brasileiras em sua contribuição para a qualidade da democracia. Essa avaliação inclui três diferentes dimensões analíticas:

- A. O desempenho do Congresso Nacional na sua função específica de produção legislativa e de políticas públicas;
- B. A equidade da representação, tomando-se como indicador de qualidade democrática a participação feminina no poder legislativo;
- C. Os impactos dos modelos de democracia (consensual e majoritária) no apoio às instituições democráticas, especialmente, os partidos políticos.

O estudo dessas três dimensões analíticas visa avaliar a qualidade da representação numa perspectiva que integra o funcionamento do “presidencialismo de coalizão”, o recrutamento e a composição de seus quadros, com ênfase no gênero dos parlamentares e o vínculo representante/representado do Congresso Nacional e dos partidos políticos no Brasil, ou seja, duas das mais importantes instituições políticas da democracia. A literatura especializada trabalhou as questões de forma separada, respectivamente, através de estudos institucionalistas de produção legislativa, orientados, sobretudo, pelas questões da governabilidade e da divisão de poderes; de trabalhos oriundos da crítica da estrutura da desigualdade, refletida na representação política e, finalmente, em pesquisas de cultura política, especialmente, no que tange às atitudes e apoio dos cidadãos às instituições políticas.

Este eixo visa construir um objeto teórico capaz de integrar o funcionamento, a representatividade do legislativo brasileiro e a confiança nele depositada pelos cidadãos. Indagará, portanto, pelo desempenho de sua responsabilidade (*accountability*) e responsividade. Sua motivação principal provém da teoria democrática acrescida, em desenvolvimentos recentes, da demanda pela qualidade das instituições (Morlino, 2009). Sua hipótese geral é a de que o sistema político brasileiro, sob a égide do “presidencialismo de coalizão”, maximiza a estabilidade política a expensas do debate e da produção de alternativas às iniciativas capitaneadas pelo executivo. Em tal sentido, não apenas o legislativo abdica de agenda própria, acatando aquela que lhe é imposta, como também se insula em relação às demandas dos cidadãos, os quais acabam expressando altos índices de desconfiança do parlamento e dos partidos políticos. “*Os limites à ação do parlamento, em particular no que se refere às suas funções de accountability horizontal, tornam o sistema como um todo menos transparente e menos sujeito à avaliação crítica dos cidadãos*” (Moisés, 2010).

Em sentido estrito, quanto ao desenho geral da pesquisa, este eixo tem por objetivos:

- a. Comparar as preferências dos parlamentares nacionais (Congresso Nacional), expressas através dos Projetos de Lei de sua autoria, com as prioridades dos cidadãos a serem apuradas no *survey* nacional;

⁷ Membros da equipe: Coordenação de José Álvaro Moisés, Edison Nunes. Pesquisadores; Fabrício Vasselai, Leandro Consentino, Pablo Silva Cesário, Gabriela Oliveira, Sérgio Simonis, Bruno Gabriel de Melo Rico, Gabriel Bento Madeira, Guilherme Pires Arbache, Pedro Henrique dos Santos Malafai, Rafael Moreira Dardaque Mucinhatto, Beatriz Rodrigues Sanchez, João Pedro Paro.

b. Apurar a existência de congruência entre os Projetos de Lei de autoria dos parlamentares nacionais e os paradigmas de políticas públicas dos casos selecionados (educação, segurança pública e criminalidade, e políticas culturais).

O conjunto de tarefas, por dimensões analíticas é apresentado a seguir:

1. O desempenho do Congresso Nacional na sua função específica de produção legislativa

As questões acima serão pesquisadas através do estudo das proposições de Projetos de Lei dos parlamentares para o período de tempo indicado; das votações nominais das duas casas legislativas federais; dos decretos legislativos; e do funcionamento das comissões permanentes. Prevê-se, ainda, a análise do desempenho específico do parlamento para políticas selecionadas, em particular aquelas constitutivas do eixo “políticas públicas”. Para isso, coleta-se e agrupam-se os dados seguintes:

(i) o Banco de Dados sobre votações nominais na Câmara dos Deputados, constituído para a pesquisa “O Congresso Nacional no contexto do Presidencialismo de Coalizão”, complementado com informações sobre as iniciativas parlamentares não submetidas à votação e com dados sobre os decretos legislativos;

(ii) um conjunto de entrevistas com parlamentares, seus assessores e técnicos legislativos das duas casas do Congresso Nacional;

(iii) mapeamento da composição, funcionamento e desempenho das Comissões Permanentes das duas casas do Congresso, através de entrevistas e do exame das estatísticas existentes;

(iv) um banco com as informações de um subconjunto de Projetos de Lei que tramitaram regularmente, arrolados segundo a tematização a eles dada pela imprensa, para efeitos de comparação com o desempenho médio dos PLs submetidos às votações nominais.

2 - A equidade da representação, tomando-se como indicador de qualidade democrática a participação feminina no poder legislativo.

A segunda questão da pesquisa se refere ao recrutamento e conformação do legislativo como representante da sociedade. Um aspecto central do desenvolvimento dos sistemas políticos contemporâneos é o seu grau de inclusividade, isto é, a extensão com que os direitos políticos são garantidos a todos os cidadãos. A teoria democrática contemporânea é unânime em assumir este aspecto como um pressuposto essencial. Eleições alteram a extração social das elites políticas, em particular das representativas; mas o aprofundamento da democracia supõe permeabilidade do sistema à participação de todos os estratos sociais.

Se a estratificação social e o sistema de classes deixam progressivamente de ser barreira ao acesso aos cargos de representação e poder, há, contudo, um setor da sociedade que encontra dificuldades em sua inserção. As mulheres formam nas democracias os últimos contingentes populacionais significativos a conquistar os direitos políticos e, mesmo nas mais consolidadas, apresentam um peso relativamente diminuto na distribuição dos cargos de representação. Recentemente, Lijhart (2003), propôs que a taxa de participação das mulheres nos parlamentos é um indicador da qualidade da democracia. A situação brasileira, analisada por tal parâmetro, mostra-se menor que a metade da média mundial (19,4%), sendo de apenas 8,8%. A posição do Brasil na América Latina o coloca em penúltimo lugar. São muitos os fatores que explicam essa situação, em particular, culturais e socioeconômicos (Matland, 2003;

Sacchet, 2008), além dos institucionais. Mas não existe, no Brasil, nenhuma barreira institucional que impeça as mulheres de postularem candidaturas e virem a ser eleitas; ao contrário, a atual legislação incentiva a inclusão, indicando haver, também nesse caso, uma contradição entre parâmetros institucionais e procedimentais, agora, relativo ao recrutamento de candidaturas femininas pelos partidos.

Esta parte da pesquisa tem dois objetivos centrais: o primeiro deles é estabelecer como se dá o recrutamento e a seleção de candidatos nos principais partidos brasileiros, buscando identificar em que medida eles são articulados a partir de processos mais ou menos inclusivos, e se haveria relação entre o nível de inclusão no processo decisório e o número de mulheres selecionadas nos partidos. Com relação a este objetivo as principais perguntas de pesquisa são: (i) Como é feito o recrutamento e a seleção de candidatos nos partidos? (ii) Qual a participação dos membros e das lideranças partidárias neste processo? (iii) O nível de democracia interna dos partidos afeta as chances das mulheres serem selecionadas como candidatas? (v) Em que medida há diferença entre os partidos estudados? O segundo objetivo é entender o papel dos partidos nas campanhas dos candidatos. A pesquisa irá analisar como se comportam os partidos em relação a candidaturas de homens e mulheres e seu impacto, focando mais especificamente no financiamento eleitoral: (i) Como se estabelece o apoio dos partidos às candidaturas? (ii) Como recursos políticos e financeiros são distribuídos nos partidos entre homens e para mulheres? (iii) Haveria uma diferença entre os partidos? (v) Se sim, o que determina esta diferença?

3 - Os impactos dos modelos de democracia (consensual e majoritária) no apoio às instituições democráticas, especialmente, os partidos políticos.

As pesquisas de cultura política têm reiterado a baixa confiança dos brasileiros nas instituições democráticas (Moisés, 2005; Moisés e Carneiro, 2008), em particular, nos partidos e no Congresso Nacional. Também dados do Latinobarômetro para 2002 revelam que nada menos que 41% dos cidadãos pensam que a democracia poderia funcionar sem partidos políticos; ademais, 38% dispensam igualmente a necessidade de um legislativo nacional. São patamares de confiança muito baixos, mesmo quando comparados com os de outros países da América Latina, cuja média é bastante inferior àquelas das democracias consolidadas. Assim, a depender de seu desempenho, *“a evolução para tipos de democracia ocidental industrializadas continuará a ser incerta em futuro próximo”* (Lagos, 2005). É fato que o apoio aos partidos tem declinado em escala global, mesmo nos casos das democracias consolidadas (Dalton, 1999; Dalton e Wattenberg, 2002; Dalton e Weldon, 2007), bem como o índice de confiança nas instituições representativas (Norris, 1999). A literatura associa o fenômeno à emergência de valores pós-materialistas nas sociedades economicamente mais desenvolvidas, os quais não estariam sendo incorporados devidamente pelos canais tradicionais da representação política. Mas, mesmo se essa nova tendência afetar em alguma medida a confiança dos brasileiros, a distância entre o Brasil e as democracias consolidadas é enorme: naquelas, a tendência gera novas formas de participação; aqui a desconfiança está associada a formas de cinismo e desinteresse pela política (Moisés, 2008). O que os dados revelam é a possibilidade de extensas camadas da população virem a apoiar, sob condições especiais, líderes *outsiders* do sistema político *ou* mesmo movimentos antissistêmicos, o que poderia comprometer a estabilidade institucional.

Esta parte incorpora a dimensão institucional no estudo comparado de cultura política. Em particular pretende analisar como a percepção das instituições de representação política é afetada pelo modelo de democracia vigente no país. Segundo Norris (1999), o desenho institucional de tipo consensual tem um efeito direto na construção da percepção dos eleitores com relação às instituições políticas. Nessa linha, a pesquisa deverá avaliar o impacto do

modelo consensual na ampliação do número de “vencedores” do sistema político e testar sua influência no apoio dirigido às instituições representativas.

As fontes primárias para o teste da hipótese são os bancos de dados de pesquisas de opinião realizadas no Brasil, em particular, a realizada pelo NUPPs em 2006, “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, e as realizadas por José Álvaro Moisés, entre 1989 e 1993, sob o tema Democratização e Cultura Política. Para o estudo comparado de modelos de democracia as fontes serão as seguintes: i. as quatro ondas mais recentes do “World Values Survey” (2005 a 2008); ii. as oito rodadas do “Latinobarômetro” em 16 países da América Latina (de 1996 a 2004); dados do “America’s Barometer” (rodadas realizadas entre 2004 e 2008 em vinte países do continente latino-americano).

2. O que foi realizado

1. O desempenho do Congresso Nacional na sua função específica de produção legislativa.

(i). Encontra-se em fase de conclusão o banco de Projetos de Lei, acrescido dos mais de trinta mil casos que não foram submetidos à votação. Para tanto optou-se por compor banco inteiramente novo, incluindo todas as matérias submetidas, quer tenham sido convertidas em norma, quer não, de quaisquer autorias. Foi constituída uma equipe de tabulação com bolsistas de iniciação científica, inseridos em programa de formação específica no tema que inclui seminários, leituras além do treinamento para a tarefa. Descrição mais detalhada encontra-se no item específico deste relatório mais adiante.

(ii). A conclusão do banco de dados sobre Projetos de Lei deve preparar o material para futuras realizações de entrevistas com parlamentares e assessores.

(iii). Encontra-se também concluído banco de dados básicos sobre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. É composto por quatro conjuntos, a saber, i. composição das 21 comissões entre 1994 e 2011; ii. matérias aprovadas em definitivo nas mesmas comissões e assim transformadas em norma; iii. matérias rejeitadas e iv. emendas apresentadas pelas comissões às matérias apreciadas.

Paralelamente, construiu-se também banco de dados com perfis parlamentares incluindo-se o conjunto dos deputados que participaram da 48^{a.} à 54^{a.} legislaturas. Embora esta atividade não se encontrasse inicialmente prevista no Projeto, considerou-se fundamental por permitir leitura fina do processo legislativo quanto à atuação específica dos parlamentares.

Outro desenvolvimento paralelo, não previsto no projeto original, agrega o estudo de instituições do “sistema de integridade” brasileiro, selecionados para tanto o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União. A iniciativa foi gestada com o aprofundamento da compreensão da equipe do funcionamento dos mecanismos de accountability horizontal atuantes no Congresso Nacional. Em função disso, impôs-se o estudo do TCU, quer por organismo auxiliar do poder legislativo, quer pelos desdobramentos em sua evolução sob as regras democráticas, quer ainda pelas complexas relações que seus trabalhos mantêm com o parlamento (em particular a Comissão Mista de Orçamento). A opção de incluir a Controladoria Geral da União, mecanismo interno ao executivo - surgiu dos nexos observados tanto nos tramites formais dos dois órgãos quanto no sentido de adensamento de um sistema de integridade. Foram constituídos mais dois bancos de dados sobre a produção dessas instituições, em particular no apontar indícios de irregularidades em contas públicas (TCU com informações de 1998 a 2010; CGU, de 2002 a 2011).

2 - A equidade da representação, tomando-se como indicador de qualidade democrática a participação feminina no poder legislativo.

Em virtude de mudanças na equipe responsável por esta dimensão do Projeto, deu-se início relativamente tardio aos trabalhos. Assim, o relatório apresenta apenas os resultados dos meses de outubro e dezembro de 2012, que consiste basicamente na coleta preliminar de dados sobre a participação feminina no sistema representativo. Justifica-se a mudança na equipe pelo recrutamento da pesquisadora responsável originalmente pelo correspondente Ministério.

3 - Os impactos dos modelos de democracia (consensual e majoritária) no apoio às instituições democráticas, especialmente, os partidos políticos.

A pesquisa originalmente prevista teve início formal no segundo semestre de 2012 e aparece descrita mais adiante. Foram celebrados convênios permitindo o acesso e uso dos dados do “World Values Survey” (2005 a 2008); do “Latinobarômetro” e do “America’s Barometer”. Contudo, incorporou-se a esta dimensão estudo sobre “Comunicação Política e Qualidade da Democracia” voltada especificamente para confiança e adesão social ao Poder Legislativo no Brasil.

3. Próximos passos.

A preocupação mais imediata é a finalização e depuração bancos de dados gerados no bojo deste projeto, em especial o de iniciativas legislativas, o que se espera ainda para o semestre em curso. Finda esta fase, as tabulações permitirão i. o início da análise da contribuição original e ii. o desenho mais acurado do conjunto de informações que serão apuradas por entrevistas. Com isso estará concluída a primeira fase cujos resultados serão divulgados por meio do seminário e publicações previstos no Projeto. Numa segunda fase, a análise será enriquecida pelo diálogo com os produtos oferecidos pelos demais eixos, em especial os surveys de massa e elites formuladoras de políticas públicas.

3.1 Catalogação e análise da produção legislativa do Congresso para além do que é votado ⁸

Introdução

A literatura de Ciência Política brasileira, especialmente a que versa sobre as relações Executivo-Legislativo e sobre o funcionamento legislativo em geral, vem se destacando pelo trabalho de folego, muitas vezes minucioso, com que analisa as matérias votadas pelo Congresso brasileiro. Uma variada série de novas hipóteses e de novos testes foi desenvolvida na última década e hoje a pesquisa na área acumula grande arsenal teórico e empírico sobre como os parlamentares brasileiros votam e sobre o que votam.

Os pressupostos clássicos, de que o sistema político brasileiro fundado sob a égide da nova Constituição de 1988 padeceria dos mesmos males sofridos no período 1945-1964, foram crescentemente contestados. Apesar de herdarmos, neste momento democrático, as mesmas macro-instituições utilizadas pelo país antes do golpe de 1964, a saber, a combinação tida como exótica de presidencialismo, multipartidarismo em sistema de lista aberta e federalismo, a governabilidade que teria faltado na democracia anterior e resultado na deterioração do próprio regime democrático, não mais existe: o Executivo brasileiro, hoje pouco se contesta, vem sendo desde 1988 capaz de aprovar sua agenda sem dificuldades críticas. Vem, na verdade, dominando a pauta legislativa com suas proposições de lei, suas medidas provisórias e seus pedidos de urgência. O governo governa e faz isso com o auxílio dos partidos políticos, que são fortes dentro da arena legislativa graças a instituições regimentais que regulam o funcionamento do processo decisório no Legislativo.

Essa inversão de leitura sobre a política nacional, ou seja, de Executivo refém e inoperante somado a partidos fracos com consequente paralisia decisória, enxergamos hoje o sistema brasileiro como dotado de um Executivo forte, dominante e controlador do processo decisório. E uma vez que esse cenário livra o país da ameaça da ingovernabilidade, cabe-nos perguntar, e é essa a preocupação central deste subtema de pesquisa, se a construção de um cenário de governabilidade no Brasil não terminou por afetar as possibilidades de atuação democrática do Legislativo. Afinal, um Executivo extra-forte não perigaria resultar, ao menos em tese, em um Legislativo mais fraco? Certamente, essa não é pergunta de fácil resposta e, especialmente, não é fácil porque a própria definição do que seria um Executivo e um Legislativo fortes na medida certa é matéria de grande subjetividade, em última análise normativa, e de todo modo de difícil operacionalização.

Ainda assim, cabe-nos perguntar se aos parlamentares vem sendo dada a oportunidade de desempenhar adequadamente suas funções e, então, se os parlamentares tentam fazê-lo. Não é raro que a imagem do Congresso brasileiro seja fortemente marcada pelas ideias de baixa produtividade e desvinculação com os interesses dos seus representados. Mas a verdade é que pouco sabemos sobre o que os parlamentares vêm tentando realizar no Congresso, uma vez que o foco de pesquisa da área concentrou-se sobre o que é votado, não sobre o que é proposto. Sabemos que o Executivo tem importantes instrumentos para colocar sua própria agenda legislativa à frente das demais, o que explica porque grande parte dos projetos de lei votados é de iniciativa do Executivo. Mas ao mesmo tempo, sabe-se que há milhares de projetos de lei propostos todos os anos pelos parlamentares e que nunca chegam a ser apreciados, ou que são avaliados por comissões internas do Congresso mas não avançam além delas. Ou mesmo que são rejeitados antes de serem votados em plenário.

Ou seja, há uma enormidade de esforço parlamentar sobre a qual não se conhece. E o objetivo deste subtema de pesquisa é, precisamente, começar a desvendar essa caixa-preta,

⁸ Coordenação: Fabrício Vasselai; bolsistas: Caio Cezar C. Izaú, Juliana B. Andrade, Kayli Cappucci da Silva, Letícia Nery de Figueiredo, Lucas Malta Mingardi, Luiz Daniel Vinha Absalão, Michelle de O. Câmara, Nina Simões e Vanessa Passos de Araújo.

esse verdadeiro buraco negro no qual foram parar cerca de 25 mil dos 28 mil projetos de lei tramitados na Câmara desde 1995. Nosso objetivo principal é catalogar, organizar e classificar todos esses PLs tramitados, de modo a permitir uma análise mais acurada, e inédita, da atuação parlamentar. Pretendemos expandir o entendimento sobre a esfera de ação do Legislativo no atual regime democrático brasileiro, para poder responder antes de tudo uma pergunta estrutural: os congressistas cumprem seu papel, sequer tentam cumprir seu papel, ou tentam mas são bloqueados pelo arcabouço institucional que possibilitou a governabilidade aos presidentes brasileiros desde 1988?

Descrição operacional

Especificando em maiores detalhes, nosso objetivo é a catalogação e classificação de todos os projetos de lei tramitados entre 1995 e 2010 (dois governos FHC e dois governos Lula). São cerca de 28 mil na Câmara e mais 4 mil no Senado. Em seguida, lidaremos com os Decretos Legislativos (faltando, para o futuro, abordar principalmente as Propostas de Emendas Constitucionais, as Medidas Provisórias e as Propostas de Emenda ao Orçamento);

Com isso, buscamos padronizar e produzir uma série de informações sobre grande parte da produção legislativa recente no Congresso brasileiro. Esse trabalho é complementado pela criação de dois bancos de dados interligados: um com o perfil biográfico dos parlamentares e outro com a composição das comissões internas do Legislativo. Desse modo, será possível cruzar informações para avaliar relação entre projetos propostos, biografia dos parlamentares, atuação das comissões legislativas, dentre outras.

O processo se caracteriza por duas fases: catalogação e classificação. Primeiro, organizar as informações de interesse em cada um dos milhares de projetos de lei. Depois, classifica-los, utilizando essas informações, de acordo com os interesses de pesquisa mais urgentes. No que se refere à fase de catalogação, usamos como fonte as informações oficiais da Câmara de Deputados – disponibilizadas por sua página na internet e pelo seu setor de informações e consultas. Registramos os projetos de lei, um a um, em formato de banco de dados dinâmico, organizando suas informações descritivas, tais como autoria, partido do autor, número do PL, status atual do PL, etc. A tabela número 1 mostra as variáveis organizadas no processo de catalogação dos PLs:

Tabela 1 - Lista das principais variáveis da catalogação dos projetos de lei (PLs)

Autores dos PLs

Partidos dos autores

UF dos autores

Data da proposição

Situação atual na Câmara

Se PL foi ou não arquivado ou votado

Em seguida, após organizado o banco de dados contendo todos os cerca de 28 projetos de lei, iniciamos o processo de sua classificação de acordo com algumas variáveis analíticas. Obviamente, dado o grande número de projetos e natureza monumental da empreitada, trata-se de um trabalho necessariamente realizado a múltiplas mãos. Ou seja,

realizado por uma equipe e não por um único classificador. Como se sabe, se qualquer classificação autoral já corre os riscos inerentes por conta da subjetividade que reside nessa natureza de trabalho, uma classificação feita por mais de uma pessoa aumenta consideravelmente esse problema ao introduzir ainda a questão da coerência classificatória.

Nesse sentido, organizamos o processo de classificação em 4 etapas distintas. A primeira etapa consistiu em realizar treinamento da equipe de classificadores. A segunda etapa consistiu em realizar testes-cegos onde comparamos o grau de congruência dos classificadores ao serem colocados para classificarem os mesmo projetos de lei (selecionados aleatoriamente). Essas duas primeiras fases duraram cerca de três meses e incluíram leituras, discussões, reuniões e análises estatísticas da congruência das classificações.

A terceira etapa vem consistindo na classificação efetiva dos PL, onde cada classificador dá uma nota de dificuldade para cada variável classificada em cada PL, permitindo identificar onde residem as maiores dificuldades. A quarta etapa vem consistindo em reavaliar atentamente as classificações com nota de dificuldade maior do que 7, segundo a interpretação dos classificadores. A quinta etapa em estudo de implementação é a checagem geral dos temas e subtemas dos PLs através do uso das milhares palavras-chave com as quais são indexados no site da Câmara.

Detalhando melhor a classificação efetiva dos PLs, cabe ressaltar que a seleção de casos entregues a cada classificador segue perfeita aleatoriedade, para garantir que todas as semanas, todos os classificadores lidem com PLs de todos os anos. Os classificadores sempre dão notas para o grau de controvérsia/dificuldade que têm em cada PL, possibilitando localizar os focos mais prováveis de erros ou inconsistências. É evidente que há um grau inevitável de subjetividade e discordância quando se procede a uma classificação densa e realizada por mais de uma pessoa. Mas a subjetividade é difícil de evitar, já que classificação mecânica por keywords da própria Câmara resultaria menos útil (tal informação não é padronizada) e também é subjetiva (algum funcionário da Câmara escolhe os keywords de cada PL ao colocá-lo no sistema, com elevado grau de arbitrariedade). E algum grau de dissimilaridade entre classificadores só se pode evitar totalmente com classificações feitas pelo autor – o que dificilmente seria realizável no caso de tantos projetos de lei. Esses trabalhos de classificação definitiva começaram a cerca de 9 meses. Hoje, já temos cerca de 23mil PLs catalogados e classificados, utilizando até aqui as seguintes variáveis:

Tabela 2 - Lista das principais variáveis da classificação dos projetos de lei (PLs)

Se autores pertencem ou não à base aliada
Temas e subtemas dos PLs
Se PL afeta ou não a <i>accountability</i>
Se PL tem escopo geral ou específico
Tempo de tramitação até última ação
Instância em que se encontra ou foi encerrado o PL
Regime de tramitação do PL (ordinária, prioritária, urgência)
Se PL constrói ou reforma infraestrutura física
Se PL cria, extingue ou modifica impostos, tributos, contribuições ou tarifas
Se PL estabelece renúncia, isenção ou incentivo fiscal
Se PL altera ou cria salários públicos
Se PL altera ou cria cargos na burocracia pública
Se PL almeja afetar o processo eleitoral

Algumas tabelas iniciais

No que se referem aos primeiros resultados analíticos desses dados, é possível apontar alguns dados interessantes. Mostraremos a seguir tabelas iniciais, comprando os projetos tramitados com os projetos votados, utilizando como fonte para esses o banco de dados de votações do CEBRAP. Como esse banco de projetos votados só vai até 2007, para efeito de comparação neste relatório consideraremos os PLs tramitados até essa data. Dos cerca de 23mil PLs já catalogados e classificados, cerca de 20mil tramitaram entre início de 1995 e final de 2007.

Tabela 3 - PLs tramitados na Câmara entre 1995 e 2007, por iniciativa.

	Iniciados (1995-2007)*:		Votados (1995-2007):	
Origem:	N	%	N	%
Executivo	402	0.02	605	0.61
Legislativo	19472	0.97	391	0.39
Outros	198	0.00	0	0.00
Total	20072	1.00	996	1.00

*Os 20072 PLs tramitados são ainda uma amostra randômica de um total de 28mil que estão sendo organizados.

Nessa tabela de número 3, podemos ver antes de mais nada porque é tão importante dedicarmos atenção às propostas legais dos legisladores: o predomínio do Executivo sobre o Congresso é construído na determinação do que vai ou não a votação. Uma pequeníssima parcela dos projetos de lei propostos tem como origem o poder Executivo: 2%. Mesmo assim, esse poder é responsável por 61% do que é votado (e a quase totalidade desses é aprovada). Ou seja, há uma clara atuação coordenadora que envia a determinação do que é votado. Mas se a produção legislativa de origem no Legislativo é minoria (39%), não é desprezível. E mais: a proposição legislativa de origem no Legislativo é bastante numerosa: foram 19472 projetos de lei tramitados entre 1995 e 2007. Os deputados vêm, assim, tendo ativa proposição parlamentar e, por isso, causa surpresa que a literatura conheça tão pouco sobre essas proposições. Vejamos, por exemplo, os temas predominantes nelas:

Tabela 4 - PLs tramitados na Câmara, por tema*

	Iniciados (1995-2007)**:			Votados (1995-2007):	
	N	%		N	%
Políticas e Direitos Sociais	7025	0.35	Admin e Organ dos Poderes	209	0.21
Economia	4014	0.20	Infraestrutura	172	0.17
Admin e Organ dos Poderes	3211	0.16	Políticas e Direitos Sociais	169	0.17
Segurança Pública	2811	0.14	Economia	148	0.15
Educação e Esportes	2067	0.10	Taxação e Impostos	109	0.11
Infraestrutura	2035	0.10	Educação e Esportes	101	0.10
Taxação e Impostos	2007	0.10	Segurança Pública	98	0.10
Outros	5218	0.26	Outros	209	0.21
Total	20072		Total	996	

*Como os projetos podem ter mais de um tema, a soma é maior que 100%;

**Os 20072 PLs tramitados são ainda uma amostra randômica de um total de 28mil que estão sendo organizados.

A tabela 4 mostra que os sete principais temas dos projetos proposto e dos projetos votados são os mesmos, ainda que com ranqueamento diferente. Chama a atenção que temas como Taxação e Impostos e Educação tenham o mesmo peso no total de projetos propostos e nos votados – indicando de algum modo prioridade similar para o grupo de parlamentares e para aqueles que controlam a agenda legislativa. Por outro lado, nota-se que as principais diferenças estão nos temas Administração / Organização dos Poderes e Infraestrutura: ambos são temas mais presentes entre os projetos votados do que entre o total de projetos propostos – o que pode ser um resultado direto da dominância do Executivo no processo

legislativo. Ao mesmo tempo, é possível notar que temas como Políticas e Direitos Sociais e mesmo Economia recebem menos atenção dos projetos votados do que nas proposições dos parlamentares, dando uma primeira pista de que pode ser que os parlamentares tentem atender aos interesses de seus representados, a despeito de não conseguirem penetrar os portões de contenção do controle da agenda legislativa.

Ou seja, pode ser que os parlamentares sejam responsivos, mas as instituições não. E quanto à accountability? Os parlamentares tentam alterá-la (para melhor ou pior) através da proposição legal? Vejamos.

Tabela 5 - PLs tramitados na Câmara, segundo seu impacto ou não sobre accountability.

	Iniciados (1995-2007)*:		Votados (1995-2007):	
	N	%	N	%
Modifica accountability	995	0,05	25	0,02
Total	20072	1.00	996	1.00

*Os 20072 PLs tramitados são ainda uma amostra randômica de um total de 28mil que estão sendo organizados.

Uma pequena parcela da proposição parlamentar tenta afetar de algum modo a accountability do sistema político do país: 5%. É difícil dizer se esse é um número pequeno ou grande, pela falta de informação comparativa em relação a outros países. Mesmo assim, 1 projeto em cada 20 não parece ser um esforço desprezível. Os parlamentares prestam alguma atenção a essa dimensão fundamental da democracia. Ainda que, como se nota, poucos desses projetos cheguem sequer a serem votados.

Obviamente, não é possível saber se os parlamentares buscam ser responsivos ou afetar a accountability por interesse real, ou apenas como um jogo de cena, já que sabem que a grande probabilidade é de que seus projetos não sejam votados jamais. Quanto menos, aprovados. De todo modo, esses primeiros indícios sugerem que algum cuidado é necessário antes de avaliarmos, como de hábito, todo um sistema político e todo o funcionamento de um dos poderes, apenas pelo resultado final que produz.

Considerações e próximos passos

No estágio atual, esta subárea do projeto de pesquisa continua o processo de classificação dos PLs e de organização dos dados. Cerca de 75% do trabalho necessário encontra-se concluído no que se refere aos projetos de lei da Câmara. Assim que forem concluídos, entraremos em fase de checagem, possivelmente com auxílio dos indexadores online do site da Câmara. Em seguida, limpeza do banco e formatação em arquivo definitivo. Depois, por fim, interligação com outros bancos de dados e detalhamento de variáveis de interesse.

Nessas próximas etapas, especialmente após a interligação com os outros bancos de dados constantes neste projeto, esta subárea do projeto de pesquisa avaliará questões mais complexas como o quanto os temas propostos coincidem com a área de atuação dos parlamentares, com seu background profissional, sindical ou social. E também, ao analisarmos esses e outros dados com o banco completo, poderemos realizar testes estatísticos para auferir se as diferenças em cada tema entre votados e não votados, por exemplo, são puramente devidas ao acaso ou se são estatisticamente significantes. Será possível verificar, ainda, se há relação entre pertença a comissões parlamentares e atuação parlamentar: como os membros de comissões atuam, o que propõem?

Os objetivos finais são, primeiro, avançar as questões de pesquisa delineadas no início deste texto. Quais sejam: se a governabilidade no Brasil vem afetando a capacidade de atuação parlamentar. E se vem afetando a responsividade e a accountability por parte dos parlamentares. Segundo, trata-se de produzir um banco de dados inédito e dinâmico, que possibilitará a toda a comunidade científica interessada, acessar, verificar e utilizar as informações contidas do modo que desejarem. Desse modo, poderemos traçar, dentro em breve, um quadro analítico bastante completo sobre a proposição legislativa no Brasil de 1995 a 2010. Conheceremos nuances mais detalhadas sobre a atuação parlamentar, sobre sua responsividade, sobre as diferenças partidárias e sobre como as características de cada deputado afetam sua atuação na Câmara.

3.2. O perfil biográfico dos parlamentares no período democrático⁹

Introdução

Este relatório refere-se às atividades de pesquisa realizadas entre janeiro e dezembro de 2012 e seu objetivo principal é analisar de maneira ampla e longitudinal o perfil biográfico de todos os parlamentares que compuseram as legislaturas posteriores a redemocratização.

O relatório apresenta uma breve análise bibliográfica do tema (até pelas poucas análises já desenvolvidas até aqui na ciência política brasileira que tiveram como foco específico a composição social da Câmara), um panorama geral do banco de dados que está sendo desenvolvido assim como resultados preliminares gerados a partir deste mesmo banco.

A representatividade da Câmara dos Deputados é um dos pontos centrais desta análise. A representatividade e a inconsistência dos partidos políticos brasileiros foi bastante criticada em várias análises de brasilianistas importantes (como Mainwaring 1993, 1999; Ames, 2003; Nicolau, 1996; Novaes, 1994), um diagnóstico que passou a mudar ao longo da última década, uma “onda revisionista” nas palavras de Rodrigues (2006). Estudos como os de Figueiredo e Limongi (1995, 1999) e Nicolau (2000) trouxeram novos dados à tona, apresentando uma nova imagem dos partidos: dentro da Câmara, sua atuação é ideologicamente coesa e disciplinada. Estas pesquisas, porém, tiveram como objeto de análise os partidos políticos e sua coesão ideológica e não apresentaram análises que relacionassem o seu perfil ideológico com a sua composição social.

Apenas alguns anos depois certos autores começaram a tratar do assunto (como será mostrado adiante). A composição da Câmara dos Deputados como um todo não foi objeto de análise em nenhuma destas pesquisas sendo esta uma das principais contribuições desta pesquisa que desenvolvemos. Pretendemos responder a questões como: a Câmara dos Deputados (ou esta fração da classe política brasileira) representa a sociedade brasileira em diferentes dimensões (sem entrar no mérito se isso é positivo ou não)? Ela tem acompanhado as mudanças que tem ocorrido em nível societário?

O banco de dados que está sendo desenvolvido contendo o perfil biográfico dos Deputados Federais (obtido com informações preliminares cedidas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados – Cedi) apresenta caráter inédito na Ciência Política Brasileira. Autores que trataram da composição social da Câmara com os quais esta pesquisa irá dialogar (sobretudo Rodrigues (2006, 2009), mas também estudos mais específicos, como Oro (2003) e Piquet (1998)) se restringiram a analisar uma Legislatura específica da Câmara, um determinado “aspecto” dos deputados ou então se restringiram a tratar apenas dos Deputados que foram eleitos. O banco que temos elaborado é o primeiro que permitiria uma análise histórica da composição social da Câmara, permitindo uma análise longitudinal de uma ampla gama de variáveis. Outro ponto a ser ressaltado do banco é o fato de se tratar do primeiro banco já elaborado que leva em consideração não apenas os deputados que foram eleitos para determinada legislatura, mas também todos aqueles que tomaram posse em um determinado momento na Câmara, seja como suplente de algum deputado licenciado, ou seja, como efetivado no cargo de algum deputado cassado.

Rodrigues (2006, 2009) analisa a composição social da Câmara e os padrões de recrutamento dos partidos. Em sua primeira obra (2006) sua análise refere-se a 51ª Legislatura, eleita em novembro de 2008, na qual o autor traça “as bases sociais” de seis partidos na Câmara dos Deputados: PPB, PFL, PMDB, PSDB, PDT e PT. São três dimensões sendo analisadas: ocupação/profissão, patrimônio e instrução, com as quais o autor analisa se os partidos aqui citados anteriormente se diferenciam não apenas ideologicamente, mas

⁹ Coordenação: Rafael Moreira D. Mucinhato.

também quanto aos segmentos sociais neles representados. Em sua segunda obra (2009), o foco são as transformações na composição sócio-profissional dos partidos na Câmara e suas novas fontes de recrutamento político. O autor sustenta a tese de que houve um processo relativo de “popularização da representação política”, comparando-se os eleitos para a legislatura 51 com os eleitos para a 52^a. 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 advêm das igrejas neopentecostais (pastores e bispos) e por fim os sindicalistas.

Análises mais específicas também já foram desenvolvidas. Alguns autores, por exemplo, trataram especificamente da religião na Câmara. Oro (2003) analisa a política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religiosos e político no Brasil; Prisco (2010) estuda a ação política da bancada evangélica na Câmara especificamente em uma legislatura; Carneiro (1996) analisa a coesão de uma possível “bancada evangélica”. Análises sobre o campo de atuação de alguns deputados também já foram desenvolvidas, como Carneiro, Mignozzetti e Moreira (2011) que tratam da coesão de uma possível “bancada da segurança” atuando nas Legislaturas 50, 51 e 52. Outros trataram da participação das mulheres na Câmara: Castro (2007) analisa a atuação da bancada feminina na 50^a Legislatura e sua produção legislativa em um período marcante para as mulheres: o debate acerca das cotas de gênero nos partidos; Alves e Cavenaghi (2009) analisam o déficit democrático de gênero no Brasil, comparando a participação das mulheres na 50^a Legislatura com a porcentagem de mulheres no eleitorado brasileiro. Porém, até o momento, não há pesquisas que desenvolvam de maneira ampla as características sociais de todos os deputados que compõem a Câmara dos Deputados.

Como puderam ser observados, os estudos citados aqui em geral analisam uma característica específica dos deputados que compõem a Câmara. Há uma carência de estudos que tratem de diferentes aspectos dos deputados federais brasileiros de uma maneira ampla e articulada. Não há estudos que analisem determinadas características dos deputados em uma perspectiva histórica que cubra todo o período democrático atual. São estas lacunas que esta pesquisa se propõe a preencher.

Procedimentos metodológicos

Optou-se por elaborar um banco que contivesse todas as legislaturas pós-redemocratização, contemplando desde a legislatura 48 até a atual, a de número 54 (mesmo que esta não estivesse finalizada, pois ainda teremos deputados que tomarão posse como suplentes). Tais informações permitiram que se observasse toda a trajetória política dos Deputados brasileiros, permitindo cruzamentos interessantes com os outros bancos de dados do Projeto: seja com o banco de dados da composição das comissões, permitindo que se analise, por exemplo, qual o grau de escolaridade daqueles que compõem Comissões importantes, como a Comissão de Constituição e Justiça, seja com o banco de projetos de lei, por exemplo, quais as áreas temáticas nas quais as mulheres propõem mais na Câmara.

O banco passou por um primeiro processo de organização e sistematização, para adequá-lo aos fins da pesquisa. Tal organização consistiu primeiramente de seis etapas e foi efetuada ao longo de três meses:

1. Separação do banco por legislaturas (desde a de número 48 até a 54);
2. Criação de uma nova variável a ser inserida no banco: número de identificação de cada Deputado (que permitisse cruzá-lo com os outros bancos);

3. Classificar cada legislatura de maneira separada de acordo com essa variável (os códigos atribuídos a cada deputado foram baseados no banco de deputados e filiação partidária cedido pelo CEBRAP, pois o cruzamento de informações com este poderia nos ser útil futuramente);
4. Aglutinar todas as legislaturas novamente em um único banco, a ser trabalhado a partir de então;
5. Cruzar as informações de cada legislatura referentes a cada deputado e checar as incongruências e informações discrepantes (como por exemplo, deputados que utilizam o mesmo nome parlamentar mas que na realidade correspondem a pessoas distintas);
6. Criar códigos de identificação novos para os deputados que não haviam sido classificados, ou então que haviam sido classificados de maneira equivocada;

Após superadas as etapas de 1 a 6, passou-se a inserção de variáveis que permitissem analisar as informações desagregadas por legislatura, mesmo que estas estivessem em um banco de dados central. As variáveis adicionadas foram do tipo “dummy”, com o “0” se referindo a “não participou da legislatura” e “1” se referindo a “participou da legislatura”. Desse modo foram incorporadas ao banco as variáveis Leg_48, Leg_49, Leg_50, Leg_51, Leg_52, Leg_53, Leg_54. Esta medida foi importante para eliminar as entradas múltiplas que um mesmo deputado poderia ter no banco, devido as altas taxas de reeleição da casa.

Excluindo aqueles que exerceram mais de um mandato dentro do nosso escopo da pesquisa, chegou-se então a um total de aproximadamente 2300 deputados que terão seu perfil biográfico no banco de dados.

Passamos então a tratar primeiramente de variáveis que poderiam ser desmembradas e sistematizadas de maneira que fosse possível retirar informações relevantes do banco: “Profissão declarada” e “estudos”. Tal escolha não foi meramente arbitrária, mas foi subjetiva, por compreender que estas seriam as variáveis que seriam mais importantes para o banco em um primeiro momento e para os futuros cruzamentos com os outros bancos de dados do Projeto como um todo.

Com referência a variável “Estudos” para cada deputado, havia um problema inicial: não havia uma padronização da informação, cada deputado poderia responder o que bem quisesse. Sendo assim, ela foi dividida em outras seis variáveis, com o intuito de se obter o máximo de informação que fosse possível de cada deputado. Elas foram intituladas: ‘grau de escolaridade’, ‘curso’, ‘instituição’, ‘ano de conclusão do curso’, ‘área do curso’ (se exatas, humanas ou biológicas) e por fim ‘caráter da instituição’ (se pública ou privada).

A variável profissão declarada não possuía um padrão para cada deputado. Eles puderam declarar quantas profissões quisessem, o que dificultava a separação das informações. Este problema foi resolvido transferindo-se a variável para o SPSS, que permite que se faça essa divisão. Porém, pelo fato de certos deputados terem declarado até nove profissões, optou-se por neste primeiro momento considerar apenas a primeira profissão declarada por cada deputado, por cremos que seja possivelmente a mais importante para ele.

Ao final desta etapa, optou-se por tratar de mais duas variáveis, fundamentais para as outras áreas da pesquisa: o gênero do deputado(a) e a sua corrente religiosa. Dessa forma, poderia ser observada a variação da participação das mulheres a cada legislatura em um período relativamente longo de nossa democracia (contribuindo com os pesquisadores do projeto que tratam da questão de gênero na política brasileira). Outro elemento importante

seria a possibilidade de se observar se a representação na Câmara tem acompanhado a distribuição das correntes religiosas pela sociedade brasileira.

Todas essas variáveis já tratadas possuem certo número de casos *missing*, aos quais estamos nos dedicando nesse momento em tentar reduzi-los ao máximo. Para tal, outras fontes de informação sobre os deputados têm sido usadas, como sites de jornais ou sites como o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar).

Análise de dados

De acordo com os dados coletados até aqui, podem-se fazer análises preliminares de quatro dimensões: profissão, participação das mulheres, religiosidade e escolaridade.

A dimensão profissão apresenta resultados interessantes, que vão de encontro às análises de Rodrigues (2009) acerca das transformações nos padrões de recrutamento dos partidos. Os deputados poderiam listar quantas profissões quisessem para apontar a sua própria ocupação, e sendo assim, neste primeiro momento optou-se por apenas tratar da primeira profissão declarada por cada um deles. Como dito anteriormente, tal escolha se deu por imaginar-se que esta deveria ser a profissão que cada deputado acredite ser mais importante citar. Nesse sentido, em uma análise longitudinal levando em consideração todas as legislaturas pós-redemocratização, pode-se ressaltar as seguintes observações:

- A profissão mais declarada desde o princípio deste período de tempo foi “Advogado” (aqui agrupada com “bacharel em direito”). Porém ela apresenta uma tendência decrescente;
- A segunda profissão mais declarada atualmente é “Administrador de empresas” (aqui também agrupada com “administrador” e “empresário”). Ela apresenta uma tendência crescente e poderia ultrapassar a profissão advogado na próxima legislatura;
- A profissão “agricultor” (agrupada com as profissões “Agropecuária”, “Empresário rural”, “Proprietário rural”, “Fazendeiro” e “Produtor rural”) já foi a segunda profissão mais declarada mas apresenta caráter fortemente decrescente;
- A profissão “Economista” apresenta caráter estável e sempre esteve presente entre as profissões mais citadas;
- A profissão “Médico” apresenta caráter estável, porém sendo crescente até a Legislatura 51 e decrescente até a 54;
- A profissão “Servidor público/Funcionário público” apresenta caráter crescente;
- A profissão “Industrial”, que já esteve entre as mais declaradas, na legislatura atual é quase mínima;
- A profissão “Engenheiro” também apresenta caráter estável e sempre esteve presente entre as profissões mais citadas;

Porém, a observação mais importante que poderia ser feita neste momento é a “pulverização” das profissões que são declaradas pelos deputados. Enquanto algumas profissões mais presentes na sociedade brasileira se mantiveram estáveis, como Engenheiro e Médico, as profissões “Advogado”, “Industrial” e “Agricultor” decrescem regularmente. Ao mesmo tempo, outras profissões declaradas pelos deputados (até agora agrupadas somente na categoria “Outras”) apresenta caráter fortemente crescente¹⁰. Em uma próxima etapa da

¹⁰ Dados a respeito desta variável podem ser encontrados no **Anexo 3**.

pesquisa, buscaremos as respostas acerca da questão: quais profissões tem aparecido naquelas declaradas pelos deputados que crescem às custas de um decréscimo das outras?

A dimensão participação das mulheres também permite certos resultados preliminares. A participação média das mulheres entre essas sete legislaturas foi de 6,6%. A legislatura que mais apresentou mulheres em sua composição é a atual, com 9% enquanto que a 48ª teve a menor porcentagem, 4,8%. Observa-se uma pequena tendência de crescimento quanto à participação das mulheres na Câmara neste período, mas este número se mantém baixo em comparação com outras democracias da América do Sul para este mesmo período (de acordo com o Banco Mundial¹¹). Um fator importante que contribui para esse pequeno crescimento foi a adoção da lei 9.504 em 1997, instituindo cotas de gênero a serem adotadas pelos partidos. Este resultado, porém deve ser relativizado: considerando-se que a Legislatura atual ainda não está encerrada, novos deputados(as) tomarão posse como suplentes ao longo dos próximos anos, podendo variar a porcentagem de mulheres que participam desta legislatura¹².

A respeito da religiosidade dos deputados, alguns resultados podem ser apontados apesar do fato da variável ainda estar sendo trabalhada no sentido de se buscar qual a religião daqueles deputados que não a declararam. De maneira geral, a distribuição das correntes religiosas na Câmara parece estar acompanhando o mesmo movimento da sociedade brasileira:

Os católicos permanecem sendo a grande maioria desde a redemocratização (incluindo os que se declaram “católicos apostólicos romanos” e os que se declaram adeptos do “catolicismo brasileiro”);

A porcentagem de evangélicos vem crescendo constantemente, dado um salto da legislatura 50 para a 51. A porcentagem atual de Evangélicos é de mais de 10%. Segundo Mariano e Pierucci (1992), o marco histórico da imersão dos evangélicos na classe política foram as eleições de 1986, quando 33 foram eleitos, mas observa-se um novo salto nas legislaturas aqui citadas anteriormente;

Os espíritas mantêm-se estáveis em torno de 1% da Câmara;

Assim como no quesito “Profissão”, também nota-se uma “pulverização” das religiões na Câmara: cada vez mais deputados declaram ser de outras religiões além destas três citadas aqui anteriormente (entre elas batistas, luteranos, adventistas, budistas, mórmons, etc.)¹³.

Por fim, a variável escolaridade também permite algumas análises preliminares¹⁴. Comparando-se as legislaturas 48, 50, 52 e 54, podem-se fazer as seguintes observações:

Apesar de uma pequena queda, o grau de escolaridade mais frequente entre os deputados em todas as legislaturas é o Ensino Superior completo;

Observa-se um aumento gradativo daqueles que declaram ter o Ensino Superior incompleto (refletindo o maior acesso da sociedade brasileira como um todo a este nível de escolaridade);

A porcentagem daqueles que declaram terem cursado o ensino técnico (seja ele completo ou incompleto) também vem crescendo no pós-redemocratização;

¹¹ Dados disponíveis em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/gender-statistics>. Acessado em 15/11/2012

¹² Anexo 3

¹³ Anexo 3

¹⁴ Anexo 3

Considerando-se apenas as faixas de escolaridade aqui citadas anteriormente (ensino superior completo, ensino superior incompleto, ensino técnico completo e ensino técnico incompleto) observa-se um interessante aspecto: há uma gradual inversão na percentagem 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, na legislatura 54 isso se inverteu. Tal resultado sugere um processo de “aproximação representativa” da Câmara com a sociedade (segundo dados do Censo da Educação superior 2010 (2011), 75% dos matriculados em cursos superiores estavam em Instituições privadas de ensino);

A percentagem daqueles que tiveram sua formação educacional em instituições militares de ensino decaiu gradativamente;

A percentagem de deputados que declararam possuir apenas o ensino médio completo ou o ensino fundamental completo cresceu gradativamente.

Estrutura do Banco

Neste tópico apresentamos um panorama geral do banco de dados sendo trabalhado. No total, o banco já possui 38 variáveis, sendo que as que já permitem cruzamentos são: Estudos (grau de escolaridade, curso, área de formação, ano de conclusão do curso, caráter da instituição); Profissões, Gênero e Corrente Religiosa. Cabe ressaltar também que todas foram tratadas apenas no Excel nesse primeiro momento. Posteriormente, quando o banco for transferido para o programa SPSS, algumas percentagens apontadas nos anexos podem variar minimamente, mas o que não comprometeria a análise.

1. Nome completo do deputado
2. Nome parlamentar do deputado
3. Id – código numérico de identificação do deputado
4. Legislaturas que o deputado fez parte (dummy)
5. Leg_48
6. Leg_49
7. Leg_50
8. Leg_51
9. Leg_52
10. Leg_53
11. Leg_54
12. Gênero (dummy):
 - 0 – Homem
 - 1 – Mulher
13. MandatosCD – mandatos que o deputado exerceu, Estado, partido e data de posse
14. Atividades sindicais exercidas
15. Atividades profissionais
16. Condecorações
17. Conselhos

18. Estudos e graus Universitários
 - Grau de escolaridade máximo alcançado
 - Curso
 - Instituição de formação no Ensino Superior
 - Ano de formação
 - Área de formação – se exatas, humanas ou biológicas
 - Caráter da instituição – se pública ou particular
19. Filiação partidária
20. Mandatos externos (a Câmara dos Deputados)
21. Missões oficiais - representando o governo brasileiro
22. Seminários
23. Obras publicadas (livros, artigos científicos)
24. Profissões
25. Atividades parlamentares
26. Suplências e efetivações
27. Licenças
28. Perdas de mandato
29. Renúncias
30. Atividades partidárias
31. Corrente religiosa – Católica, Evangélica, Espírita, Outras (Budista, religiões afro-brasileiras, Judaico-israelita, Metodista, Luterano, Mórmon)

Considerações finais e próximos passos

No estado atual que o banco se encontra, tem se buscado reduzir ao máximo o número de casos *missing*, para que análises cada vez mais precisas sejam produzidas. Novas fontes de informação estão sendo utilizadas neste momento, entre elas os sites pessoais de cada deputado e sites como o DIAP citado anteriormente. Apesar disso, o banco se encontra em um estágio avançado de estruturação, permitindo que outros pesquisadores já façam uso de suas informações. Informações importantes já foram fornecidas a outros pesquisadores do projeto, por exemplo, o perfil biográfico de todas as mulheres que compuseram estas legislaturas.

Após a redução dos casos *missing* das variáveis que já foram tratadas, novas variáveis serão inseridas no banco de dados. A primeira delas será a variável “patrimônio declarado”. A fonte primária de informações para essa variável será o site elaborado pelo Jornalista Fernando Rodrigues (<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/>). Alguns problemas metodológicos se colocam para a coleta dessas informações e que serão superados: o site possui apenas informações a partir da legislatura 50 (nosso banco se inicia a partir da 48) e fontes completares para essa informação será utilizadas; as informações quanto ao patrimônio de cada deputado terão que ser coletadas “manualmente”, pois se encontram como anexos do site, no formato .jpeg, que não pode ser coletado automaticamente; as informações não estão discriminadas da mesma maneira para cada deputado (enquanto alguns declaram o valor total

de seu patrimônio outros declaram o valor de cada bem, assim, para cada deputado deverá ser feita a soma de todo seu patrimônio declarado); o site possui informações completas para todos os deputados eleitos, mas não contém informações para todos aqueles deputados que tomaram posse como suplentes.

Por fim, outra variável que passará a ser tratada a partir de 2013 será “MandatosCD” de maneira conjunta com as variáveis dummy que indicam a presença dos deputados em cada legislatura. Buscamos uma maneira de sistematizar as informações fornecidas por essas variáveis de maneira que seja possível quantificar em anos a quantidade de tempo que qualquer um desses deputados esteve presente no Estado exercendo algum cargo legislativo. Será uma importante medida de “seniority” legislativa que poderá suscitar hipóteses interessantes quanto a influência que cada deputado pode ter na Câmara em momentos importantes como a distribuição de cargos nas comissões, por exemplo.

3.3. O papel das Comissões Parlamentares no processo legislativo¹⁵

Introdução

Este relatório refere-se às atividades de pesquisa e levantamento de dados realizados entre janeiro e dezembro de 2012. O seu objetivo principal é relatar a pesquisa sobre o papel que as Comissões Legislativas Permanentes da Câmara dos Deputados têm desempenhado nesses 25 anos de experiência democrática. Aqui serão apresentados os dados que foram coletados até o momento sobre a atividade dessas comissões, bem como será apresentada uma análise estatística descritiva preliminar desses dados.

As Comissões Legislativas Permanentes foram uma inovação da Constituição de 1988. Entre os argumentos normativos para a adoção dessa característica institucional do nosso legislativo estava a noção de que comissões poderiam agilizar o processo decisório, tornando-o mais eficiente, e melhorar a qualidade das decisões na medida em que institucionalizava instâncias especializadas em determinados temas.

Além desse objetivo papel de institucionalizar princípios técnicos e de gestão do processo decisório, baseados em princípios de funcionamento dos órgãos públicos, as comissões tem um papel político no processo decisório na medida em que elas também institucionalizam instâncias decisórias nas quais a representação e a incorporação de Interesses políticos ganham espaço. Isso é patente no poder regimental dessas comissões de decidir conclusivamente sobre matérias de sua competência. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a mesa pode atribuir deliberação conclusiva à determinadas matérias. Isso significa que a comissão de mérito, responsável por deliberar sobre o tema de que versa o projeto de lei pode aprovar ou, em determinados casos específicos, rejeitar em definitivo determinado projeto sem que haja votação em Plenário (RICD, art.24, II). Além do poder conclusivo, as comissões podem modificar o conteúdo de projetos de lei através de emendas supressivas, inclusivas ou modificativas. Em resumo, esse poder decisório institucionalizado nas comissões implica que deduzir que, formalmente, elas têm relevância nas decisões políticas.

No entanto, que essa característica institucional tenha relevância formal no processo decisório não significa necessariamente que elas tenham relevância real, ou seja, que tenham exercido influência efetiva nas decisões legislativas.

O papel efetivo que as Comissões Legislativas têm desempenhado no processo decisório tem sido investigado a partir de diversas abordagens. Alguns pesquisadores têm ressaltado que as Comissões desempenham um papel de pouca importância no processo decisório devido a sua baixa institucionalização, expertise e participação (Pereira e Muller, 2000). Diagnósticos menos pessimistas ressaltam que o sistema de comissões, ao contrário, favorece a participação de parlamentares individuais e de grupos organizados, abrem espaço para participação de minorias, e propiciam um ambiente de negociação em consenso (Ricci e Lemos, 2000; Mayhey, 1974). Mais recentemente, Fabiano Santos (2012) apresentou um argumento no qual as comissões funcionariam como uma fonte alternativa de informação qualificada para o decisor no legislativo. Segundo Santos (2012), quando os parlamentares desconfiam da “mensagem” ou das informações enviadas pelo proponente da matéria, as comissões funcionariam como um lugar privilegiado no qual os representantes teriam condições de adquirir informação alternativa.

Cada uma dessas hipóteses envolve um julgamento, mais ou menos implícito, sobre a distância entre as decisões que são tomadas dentro das comissões e aquelas que ocorrem em

¹⁵ Coordenação: Diogo A. Ferrari; e, a partir de março de 2013, Danilo Cymrot; bolsista: Marília Albiero Costa.

plenário. Se as comissões tem pouca importância no processo decisório como um todo, seria de se esperar pouca diferença entre a atividade nas comissões e a atividade legislativa dos parlamentares em plenário. Por outro lado, se as comissões funcionam, de um modo geral, como lugar privilegiado, seja para incorporação de preferências de minorias, seja para provisão de informação alternativa e especializada sobre determinado tema, seria de se esperar que encontrássemos indícios de atividade propositiva relevante ou indícios de decisões que indiquem modificações no curso de aprovação das proposições.

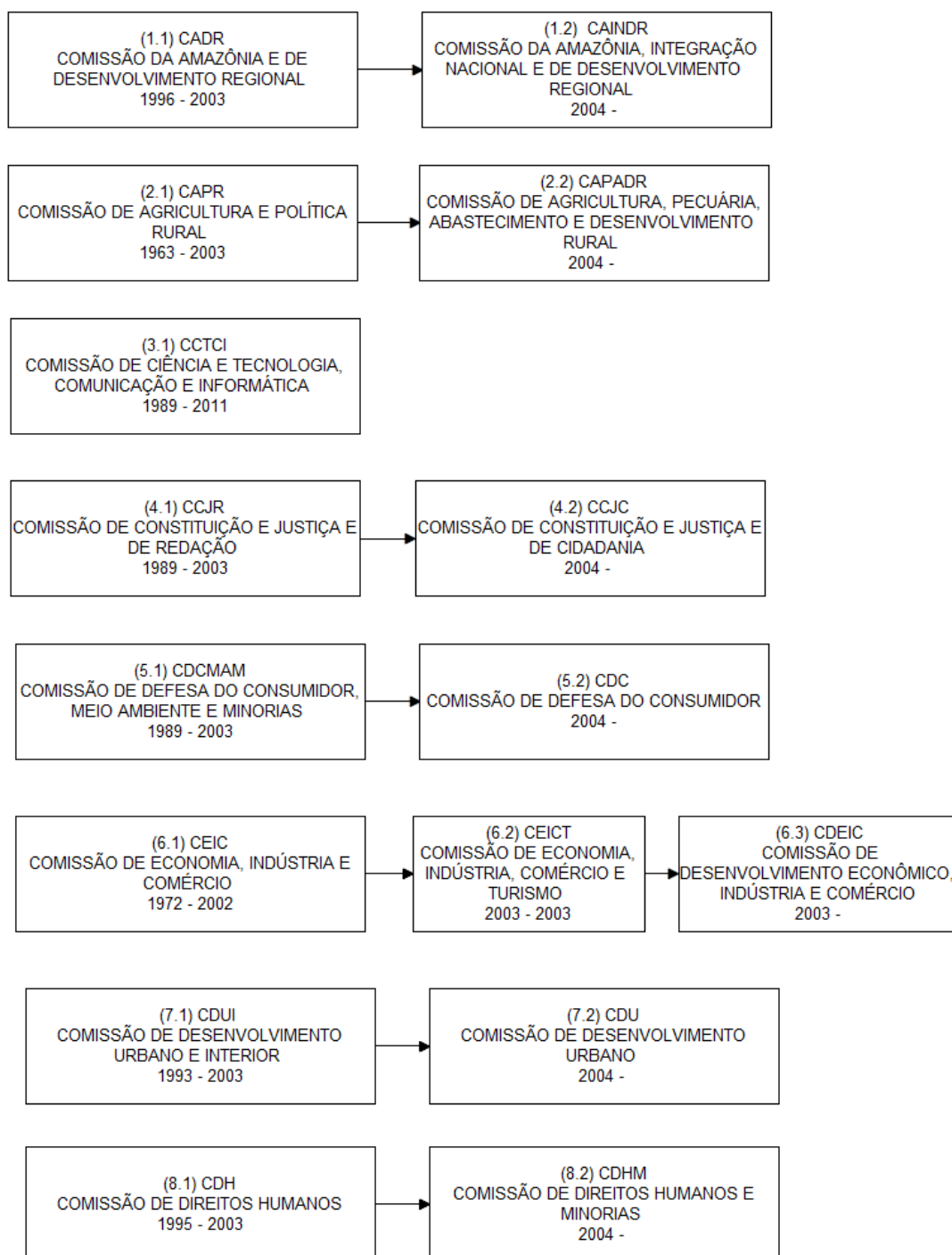
Na direção de enfrentar tais questões iniciais, além de descrever a atividade de pesquisa e levantamento de dados realizados esse relatório procura fazer uma primeira aproximação empírica dessas questões através das análises preliminares dos dados levantados até aqui. Nesse intuito, a seção seguinte apresenta os dados levantados e a estrutura de banco de dados que organiza essas informações. Em seguida, estão apresentadas as tabelas com as primeiras descrições estatísticas dos dados e, conjunto com uma breve discussão sobre as questões que esses dados levantam e o que eles parecem indicar sobre as questões brevemente apresentadas nessa introdução. Por fim, a última seção apresenta as perspectivas analíticas e os próximos passos a serem desenvolvidos.

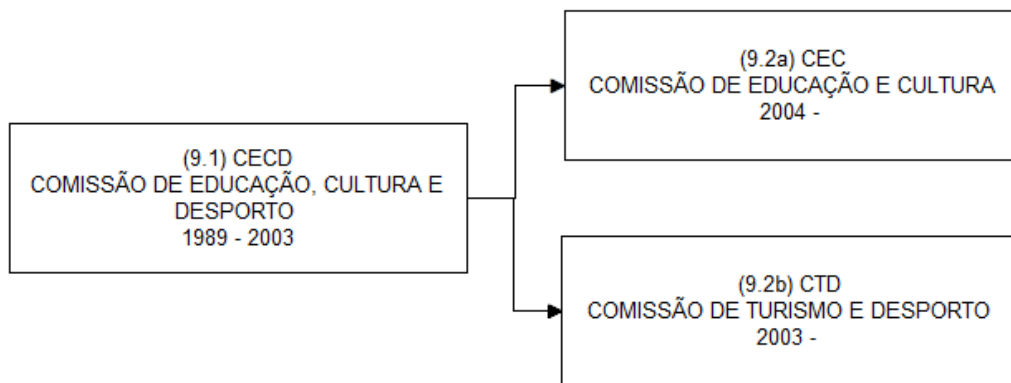
O Banco de dados

Essa seção do relatório pretende apresentar a estrutura do banco de dados e seu conteúdo, conforme levantados até o momento. Foram construídos quatro bancos de dados a funcionarem como indicadores da atividade das comissões legislativas entre 1994 e 2011. O primeiro banco de dados contém a composição política de todas as comissões permanentes da Câmara dos Deputados entre 1994 e 2011. O segundo banco contém todas as matérias que foram aprovadas em definitivo nas comissões permanentes nesse período, sem terem passado por votação em plenário. O terceiro banco contém todas as matérias que viram rejeitadas em definitivo por essas comissões. Finalmente, o quarto banco contém as emendas de comissões apresentadas às matérias entre 1994 e 2011. Na sequência, apresento os detalhes de cada um desses bancos.

Esteve em funcionamento um total de 21 comissões permanentes. Durante o período, o sistema de comissões sofreu algumas poucas reestruturações. A figura 1 descreve as comissões e as modificações que ocorreram. Cada retângulo contém um número de identificação entre parênteses que foi utilizado na construção do banco, seguido da sigla da comissão e seu nome por estendido. Abaixo do nome está a data de criação e, quando for o caso, de dissolução da comissão. A seta indica a comissão que foi criada no lugar da comissão dissolvida.

Figura 1: Diagrama com sistema de comissões Permanentes da Câmara dos Deputados





(10.1) CFT
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
1989 -

(11.1) CFFC
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
E CONTROLE

(12.1) CLP
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA
2001 -

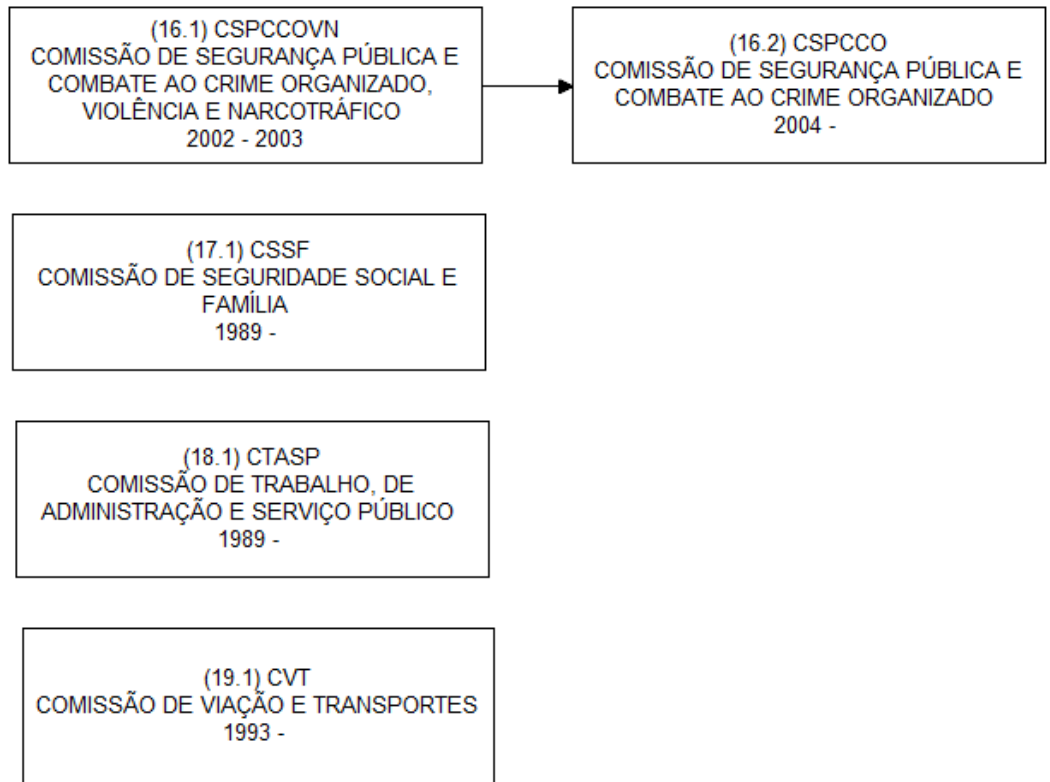
(13.1) CMADS
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
2004 -

(14.1) CME
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA
1963 -

(15.1a) CDN
COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL
1989 - 1996

(15.1b) CRE
COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES
1957 - 1996

(15.2) CREDN
COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E
DEFESA NACIONAL
1996 -



O primeiro banco de dados contém informações sobre quais parlamentares compuseram cada uma dessas comissões permanentes entre 1994 e 2011. Esse banco possui as dimensões descritas na tabela 1 e as variáveis estão detalhadas na tabela 2.

Tabela 1: Banco de dados com composição das comissões

Informações:

Numero de variáveis: 18

Numero de linhas (casos): 23132

Tabela 2: Descrição das variáveis do banco com composição das comissões

Variáveis	Descrição
IDComissão	Número de identificação da comissão
Criada	Ano de criação da comissão
Dissolvida	Ano de dissolução da comissão
Comissão	Nome da comissão: CADR/CAINDR, CAPR/CAPADR, CCTCI, CCJR/CCJC, CDCMAM/CDC, CEIC/CEICT/CDEIC, CDUI/CDU, CDH/CDHM, CECD, CEC, CFT, CFFC, CLP, CMADS, CME, CDN, CRE, CREDN, CSPCCOVN/CSPCCO, CSSF, CTASP, CTD, CVT
SLO	Sessão Legislativa Ordinário (ano correspondente)
Representação	Bloco partidário que o parlamentar está representando na comissão
Condição	S: Suplente; T: Titular
Nome	Nome do parlamentar
Partido	Partido do parlamentar
UF	UF de origem do parlamentar
DataEntrada	Data de entrada na comissão
Substituído	0: não foi substituído durante o ano; 1: foi substituído
Data Saida	Data da saída caso tenha sido substituído
Cargo	Se foi: Presidente, 1 Vice, 2 Vice ou 3 Vice da comissão
CargoDe	Data em que assumiu o cargo
CargoAte	Data em que saiu do cargo
Obs	Observações

O segundo banco de dados construído, que contém informações sobre todos os Projetos de Lei (PLs) aprovados em definitivo nas comissões, possui as dimensões descritas na tabela 3. As variáveis estão descritas na tabela 4.

Tabela 3: Banco de dados com PLs aprovados conclusivamente nas comissões

Informações

Numero de variáveis: 9

Numero de linhas (casos): 707

Tabela 4: Descrição das variáveis do banco com PLs aprovados conclusivamente nas comissões

Variáveis	Descrição
Proposição	Número de identificação do PL na Câmara
Documento.Origem	Identificação do documento que originou o PL (quando há)
Ementa	Ementa do PL
Autor	Propositor do Projeto de Lei
Partido	Partido do Propositor do Projeto de Lei
UF	UF de origem do Propositor do Projeto de Lei
Apresentação	Data de apresentação do projeto
Tipo	Tipo do projeto. Nesse caso, todos s,,o do tipo 'Projeto de Lei'
Apreciação	Regime de apreciação. Todos os PLs considerados aqui tramitam com regime de apreciação conclusiva nas comissões

O terceiro banco de dados construído para investigar a atividade política nas comissões contém todos os Projetos de Lei (PLs) que foram rejeitados em definitivo nas comissões. Esse banco possui as dimensões descritas na tabela 5. As variáveis estão descritas na tabela 6.

Finalmente, o quarto banco de dados ainda em fase final de construção para investigar a atividade política nas comissões contém as propostas de emendas de comissão aos projetos de lei. Esse banco contém as dimensões descritas na tabela 7 e as variáveis descritas na tabela 8

Tabela 5: Banco de dados com PLs rejeitados conclusivamente nas comissões

Informações

Número de variáveis: 10

Numero de linhas (casos): 2999

Tabela 6: Descrição das variáveis do banco com PLs rejeitados conclusivamente nas comissões

Variáveis	Descrição
Proposição	Número de identificação do PL na Câmara
Documento.Origem	Identificação do documento que originou o PL (quando h·)
Ementa	Ementa do PL
Autor	Propositor do Projeto de Lei
Partido	Partido do Propositor do Projeto de Lei
UF	UF de origem do Propositor do Projeto de Lei
Apresentação	Data de apresentação do projeto
Tipo	Tipo do projeto. Nesse caso, todos s, o do tipo 'Projeto de Lei'
Apreciação	Regime de apreciação. Todos os PLs considerados aqui tramitam com regime de apreciação conclusiva nas comissões
Situação na CD	Indica se o PL está arquivado pelo art. 133 do RICD ou ainda tramita na Câmara

Tabela 7: Banco de dados com emendas de comissão aos PLs

Informações:

Numero de variáveis: 3

Numero de linhas (casos): 9892

Tabela 8: Descrição das variáveis do banco com emendas de comissões

Variáveis Descrição

Variáveis	Descrição
Emenda	Número de identificação da emenda de comissão
PL	Número de identificação do PL que recebeu a emenda
Comissão	Comissão que apresentou a emenda

Estatística descritiva e evidências preliminares sobre o papel das comissões legislativas

Essa seção do relatório irá apresentar as estatísticas descritivas preliminares que já podem ser computadas com as informações coletadas. As análises servem como indícios da atividade política nas comissões. É importante enfatizar que essa é uma primeira aproximação empírica para tratamento dos dados. O intuito é apresentar evidências e indicações de respostas às questões levantadas na introdução. Esses dados serão tratados de modo mais adequado para fundamentar inferências sobre a atividade das comissões em momento

posterior. Do mesmo modo, a aproximação teórica e a discussão das hipóteses sobre o papel das comissões no processo legislativo também serão realizados de modo mais sistemático posteriormente. Em resumo, esse relatório apresenta os resultados da fase de coleta dos dados empíricos com descrições preliminares. Fazendo isso, inicia o caminho para a fase seguinte de análise e tratamento teórico. Esse tratamento posterior será discutido brevemente na seção seguinte.

Regimentalmente, as Comissões Permanentes devem ser um microcosmo da distribuição de cadeiras da Câmara. Em outras palavras, cada partido recebe um número de cadeiras nas comissões proporcional ao número de cadeiras que detém na Câmara. Como a investigação empírica demonstrou, nem sempre essa regra formal é seguida estritamente. É lícito que o parlamentar de um partido assuma uma cadeira em dada comissão em nome de outro partido. Do mesmo modo, os partidos podem formar blocos partidários. Esses blocos recebem um número de cadeiras em cada comissão igual à soma das cadeiras de cada partido que cada partido tem direito. Devido a esses dois fatores de natureza política, a distribuição de cadeiras nas comissões pode ser não refletir a distribuição de cadeiras da Câmara. Esse pode ser um primeiro indício do interesse de partidos e parlamentares ou dos partidos nas comissões. Se há esse interesse, isso indica que as comissões ocupam um lugar importante no processo decisório.

Para indicar o interesse dos partidos nas comissões, criei dois índices de interesse que medem a diferença e a razão entre a porcentagem de cadeiras do partido na comissão e na Câmara. Esse índice, que será utilizado em análises futuras, pode ser formalmente descrito da seguinte forma.

$$ID_{ci} = P_{ci} - PT_i \quad (1)$$

$$IR_{ci} = P_{ci} / PT_i \quad (2)$$

onde P_{ci} é a porcentagem de cadeiras que o partido i detém na comissão c , e PT_i é a porcentagem total de cadeiras do partido i na Câmara.

As tabelas 9 e 10 apresentam, respectivamente, os valores mínimos dos indicadores da equação (2) e da equação (1) para cada ano.

Considerando a diferença das porcentagens, como a tabelas 10 indica, desde 1995 até 2011 o PPB apresentou a maior renúncia do período em relação ao número de cadeiras que tinha direito. Isso ocorreu em 1999 com relação à Comissão de direitos do Consumidor (CDC). O partido renunciou a 23% das cadeiras que tinha direito. O PPB era o maior partido na Câmara em 1999. Se considerarmos o indicador que usa a razão da porcentagem de cadeiras, como indicado na tabela 9, a maior renúncia ocorreu por parte do PL em 2005, que detinha 10% das cadeiras de plenário, mas detinha apenas 1,1% das cadeiras na CCJC.

Tabela 9: Índices MÍNIMOS de interesse considerando a Razão das percentagens (IRci)

Ano	Partido	Comissão	PTi	Pci	ID.ci	IR.ci
1995	PDT	CAPR/CAPAD R	6,64	1,67	-4,97	0,251506024
1996	PPB	CTASP	17	3,03	-13,97	0,178235294
1997	PTB	CCTCI	5,46	1,61	-3,85	0,294871795
1998	PTB	CCTCI	5,46	1,82	-3,64	0,333333333
1999	PPB	CDCMAM/C DC	26,8	3,33	-23,47	0,124253731
2000	PPB	CREDN	11,7	1,92	-9,78	0,164102564
2001	PPB	CCTCI	11,7	1,64	-10,06	0,14017094
2002	PPB	CCTCI	9,55	1,75	-7,8	0,183246073
2003	PL	CCJR/CCJC	5,07	1,14	-3,93	0,224852071
2004	PL	CCJR/CCJC	8,38	1,59	-6,79	0,18973747
2005	PL	CCJR/CCJC	9,94	1,1	-8,84	0,110663984
2006	PFL	CSSF	11,5	2,78	-8,72	0,24173913
2007	PMDB	CDCMAM/C DC	17,8	4,35	-13,45	0,244382022
2007	PMDB	CDH/CDHM	17,8	4,35	-13,45	0,244382022
2008	PT	CDCMAM/C DC	16	4,76	-11,24	0,2975
2009	PMDB	CDCMAM/C DC	17,8	4,55	-13,25	0,255617978
2010	PT	CDCMAM/C DC	16	4,55	-11,45	0,284375
2011	PT	CDCMAM/C DC	17,2	4,35	-12,85	0,252906977

As tabelas 11 e 12 os valores máximos que assumiram os indicadores apresentados em cada ano. A tabela 12 que apresenta a diferença entre a percentagem de cadeira na Comissão e em Plenário mostra que o PTB em 2004 ficou com 39,9% de cadeiras a mais na Comissão de Turismo e Desporto (CTD) além do que teria direito.

Essa breve descrição mostra que a distribuição partidária nas comissões está longe de refletir passivamente a distribuição de cadeiras da Câmara. Em outras palavras, há troca de vagas entre os partidos que manipulam a distribuição de acordo com seu interesse nas comissões. Isso é um indício de que as comissões podem ter um papel de algum modo relevante para os parlamentares. Novamente vale ressaltar que essa é uma primeira aproximação dos dados, e mais investigação é necessária para compreender essa movimentação partidária e parlamentar em torno das comissões.

Tabela 10: Índices MÍNIMOS de interesse considerando a Diferença das percentagens (IDci)

Ano	Partido	Comissão	PTi	Pci	ID.ci	IR.ci
1995	PMDB	CDN	20,9	7,41	-13,49	0,354545455
1996	PPB	CTASP	17	3,03	-13,97	0,178235294
1997	PPB	CDH/CDHM	17	6,9	-10,1	0,405882353
1998	PPB	CTASP	17	6,45	-10,55	0,379411765
1999	PPB	CDCMAM/CDC	26,8	3,33	-23,47	0,124253731
2000	PFL	CADR/CAINDR	20,5	7,14	-13,36	0,348292683
2001	PSDB	CDCMAM/CDC	19,3	5,41	-13,89	0,280310881
2002	PMDB	CTASP	17,3	3,85	-13,45	0,222543353
2003	PFL	CVT	16,4	4,35	-12,05	0,265243902
2004	PFL	CMADS	13,1	3,33	-9,77	0,254198473
2005	PL	CCJR/CCJC	9,94	1,1	-8,84	0,110663984
2006	PMDB	CMADS	16,8	5,88	-10,92	0,35
2007	PMDB	CDCMAM/CDC	17,8	4,35	-13,45	0,244382022
2007	PMDB	CDH/CDHM	17,8	4,35	-13,45	0,244382022
2008	PMDB	CDH/CDHM	17,8	5,56	-12,24	0,312359551
2008	PMDB	CLP	17,8	5,56	-12,24	0,312359551
2008	PMDB	CMADS	17,8	5,56	-12,24	0,312359551
2009	PMDB	CDCMAM/CDC	17,8	4,55	-13,25	0,255617978
2010	PMDB	CDH/CDHM	17,8	5,56	-12,24	0,312359551
2010	PMDB	CSPCCOVN/CSPCCO	17,8	5,56	-12,24	0,312359551
2011	PT	CDCMAM/CDC	17,2	4,35	-12,85	0,252906977

Além da movimentação partidária nas comissões, outra evidência sobre a atividade política nas comissões, que merece melhores detalhamentos futuros, são as proposições aprovadas em definitivo nas comissões. Entre 1994 e 2011 houve 707 matérias que foram aprovadas em definitivo. O proponente dessas matérias segue conforme quadro 13. É possível verificar pela tabela que 48% das proposições aprovadas são de deputados, enquanto apenas 17% são de autoria do Executivo. Isso claramente contrasta com a proporção de matérias aprovadas por votação nominal em plenário, que é da ordem de 80%, conforme demonstraram Figueiredo e Limongi (1999).

Tabela 11: Índices MÁXIMOS de interesse considerando a Razão das percentagens (IDci)

Ano	Partido	Comissão	PTi	Pci	ID.ci	IR.ci
1995	PV	CDH/CDHM	0,195	3,57	3,375	18,30769231
1996	PV	CDCMAM/CDC	0,195	3,45	3,255	17,69230769
1997	PV	CDCMAM/CDC	0,195	3,45	3,255	17,69230769
1997	PV	CDUI/CDU	0,195	3,45	3,255	17,69230769
1998	PV	CDCMAM/CDC	0,195	3,85	3,655	19,74358974
1999	PPS	CEIC/CEICT/CDEIC	1,34	18,5	17,16	13,80597015
2000	PST	CTASP	0,195	6,06	5,865	31,07692308
2001	PST	CEIC/CEICT/CDEIC	0,195	6,06	5,865	31,07692308
2002	PHS	CFFC	0,195	3,57	3,375	18,30769231
2003	PSC	CLP	0,39	7,69	7,3	19,71794872
2004	SemPart	CFFC	0,78	8,33	7,55	10,67948718
2005	PSC	CME	0,39	8,57	8,18	21,97435897
2006	PSC	CME	0,39	6,9	6,51	17,69230769
2007	PRB	CDH/CDHM	0,195	8,7	8,505	44,61538462
2008	PRB	CFFC	0,195	8,7	8,505	44,61538462
2009	PRB	CDH/CDHM	0,195	10,5	10,305	53,84615385
2010	PRB	CFT	0,195	8,11	7,915	41,58974359
2011	PSL	CLP	0,196	5,26	5,064	26,83673469
2011	PTC	CLP	0,196	5,26	5,064	26,83673469

As matérias rejeitadas em definitivo nas comissões também representam uma evidência de sua atividade. A tabela 14 mostra que 94% dos PLs rejeitados em definitivo foram apresentados por deputados. Cabe ressaltar a quantidade, isto é, 2999 projetos que foram arquivados porque as comissões os rejeitaram no mérito.

Finalmente no período foi apresentado um total de 1128 emendas de comissão. Esse número compreende emendas que foram apresentadas não por parlamentares individualmente, mas foram assumidas como expressão da vontade coletiva da comissão.

Tabela 12: Índices MÁXIMOS de interesse considerando a Diferença das percentagens (IDci)

Ano	Partido	Comissão	PTi	Pci	ID.ci	IR.ci
1995	PSDB	CDN	11,9	29,6	17,7	2,487394958
1996	PSDB	CDUI/CDU	16,6	30	13,4	1,807228916
1997	PT	CTASP	9,75	25	15,25	2,564102564
1998	PSDB	CECD	16,6	28,6	12	1,722891566
1999	PPS	CEIC/CEICT/CDEIC	1,34	18,5	17,16	13,80597015
2000	PSB	CDH/CDHM	3,52	24,1	20,58	6,846590909
2001	PL	CADR/CAINDR	2,34	13,8	11,46	5,897435897
2002	PSB	CECD	3,12	17,1	13,98	5,480769231
2003	PSB	CME	4,29	18,9	14,61	4,405594406
2004	PTB	CTD	10,1	50	39,9	4,95049505
2005	PTB	CTD	8,77	31,8	23,03	3,625997719
2006	PSDB	CEIC/CEICT/CDEIC	9,75	31,6	21,85	3,241025641
2007	PP	CFFC	8,2	33,3	25,1	4,06097561
2008	PSC	CLP	1,37	22,2	20,83	16,20437956
2009	PR	CDH/CDHM	8,01	31,6	23,59	3,945068664
2010	PT	CLP	16	31,2	15,2	1,95
2011	PTB	CTASP	4,11	29,2	25,09	7,104622871

Essas estatísticas são evidências preliminares da atividade das comissões, que aparentemente não são desprezíveis no processo decisório. A seção seguinte, que é também a final, apresenta as considerações finais e os próximos passos a serem seguidos.

Tabela 13: PLs aprovados em definitivo por Autor do PL

Autor	N	%
PODER EXECUTIVO	118	16,69024045
TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO	31	4,384724187
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	5	0,707213579
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	3	0,424328147
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	2	0,282885431
SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR	1	0,141442716
TRIBUNAL DE JUSTICA DO DF	1	0,141442716
SENADO/SENADORES	207	29,27864215
DEPUTADOS/OUTROS	339	47,94908062
TOTAL	707	100

Tabela 14: PLs Rejeitados em definitivo por Autor do PL

Autor	N	%
PODER EXECUTIVO	13	0,433477826
TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO	2	0,066688896
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	1	0,033344448
SENADO/SENADORES	176	5,868622874
DEPUTADOS/OUTROS	2807	93,59786596
TOTAL	2999	100

Considerações e próximos passos

Na seção anterior descrevi um índice criado para análise dos dados que procura medir o interesse partidário nas comissões. Investigações futuras poderão indicar se há interesse sistemático de certos partidos em determinadas comissões e, como consequência, indicar o papel das comissões seja como fonte alternativa de informação, seja como local para incorporação de preferências de grupos nas decisões políticas. Porém, o índice pode ter um viés de agregação. Pode ser que o interesse em dada comissão que é aferido como partidário seja na verdade de alguns poucos parlamentares individuais. Se isso ocorre, haveria uma falácia ecológica implícita no indicador. Para contornar esse problema, a futura junção do banco de comissões com o banco de perfis bibliográficos permitirá indicar se alguns parlamentares, independente dos partidos, possuem interesses específicos e atuação concentrada em determinadas comissões. Poderemos assim descontar esse efeito da medida do índice.

A junção do banco de comissões com o banco de perfil bibliográfico permitirá também investigar o perfil dos parlamentares atuantes nas comissões. Além dessa análise, a finalização do banco geral do projeto com todos os PL's que tramitaram na Câmara, que está em fase de classificação das matérias, permitirá comparar as a proporção de PLs aprovados e rejeitados nas comissões e em plenário nas diversas áreas de políticas. Isso permitirá identificar se o mesmo padrão geral se repete nas comissões ou se há diferenças na proporção de matérias

aprovadas em cada tema em plenário e nas comissões, para todas as comissões legislativas da Câmara.

As fases seguintes da análise empírica também permitirá identificar a proporção de matérias aprovadas ou rejeitadas em relação ao total apreciado por cada comissão. Esses dados também estão em fase final de levantamento.

Cabe mencionar também que as análises futuras serão desagregadas por governo com intuito, também, de identificar padrões de comportamento parlamentar e partidário nas comissões.

Terminada a fase de coleta, que encontra-se de fato em fase final, a fase seguinte será de tratamento empírico sistemático do material coletado para, juntamente com a discussão teórica também sistemática, fundamentar a produção de conhecimento teórico e empírico sobre o funcionamento das comissões legislativas permanentes e das instituições democráticas nesses 25 anos de democracia¹⁶.

¹⁶ Mais informações no anexo 19.

3.4 .Comunicação política e qualidade da democracia - Opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo¹⁷

Introdução

O Congresso Nacional está entre as instituições de menor credibilidade entre os cidadãos brasileiros. A Câmara dos Deputados, por sua vez, é a Casa pior avaliada, conforme se pode ver, por exemplo, em Moisés (2006). Partindo-se desta problemática, tendo em vista o tratamento que o Congresso Nacional e, em especial, a Câmara dos Deputados recebem da mídia privada que oferece a cobertura de ambas as Casas, procurou-se analisar a qualidade da democracia, especialmente a adesão social ao Poder Legislativo, a partir das seguintes áreas:

- a) Em primeiro lugar, a chamada **opinião pública**, em especial quanto à **confiança** na instituição parlamentar – e, ainda, as opiniões de grupos específicos, em especial as pessoas que visitam a Câmara espontaneamente (turismo cívico), as quais foram objeto de pesquisa específica.
- b) Em segundo lugar, a **mídia privada**, cujo viés negativo na cobertura noticiosa e interpretativa das atividades do Congresso Nacional e dos parlamentares tende a realimentar uma cultura política que, por tradição, deprecia a instituição congressual, com efeitos negativos sobre a confiança na instituição e, conseqüentemente, sobre a qualidade da democracia;
- c) Em terceiro lugar, faz-se um levantamento acerca da questão da **representação** obtida pelo eleitorado junto à Câmara dos Deputados, avaliando-se as condicionantes eleitorais relacionadas aos parlamentares escolhidos nas três últimas eleições, em especial a de 2010;
- d) Apresenta-se, para estudos futuros, o conceito de auto-eficácia cidadã, buscando-se associar os conceitos anteriormente apresentados e as ciências cognitivas, em especial a Psicologia, como forma de identificar univocamente as iniciativas adotadas pelos sujeitos no sentido de influenciar o processo político.

¹⁷ Participantes e autores: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes, João Luiz Pereira Marciano, José Álvaro Moisés, Malena Rehbein Rodrigues, Manoel Roberto Seabra Pereira, Pedro Aquino Noletto Filho, Rejane Maria de Freitas Xavier e Thiago Lopes Carneiro. Ver também Anexo 20;

Percepções dos Visitantes sobre o Congresso Nacional

Contextualização

A estabilidade da democracia brasileira parece ter deixado o foco do debate da Ciência Política depois de 25 anos de regime democrático ininterrupto. Desde a eleição direta do primeiro presidente civil após 20 anos de regime militar, o Brasil deixou o rol das democracias “instáveis” para ser hoje considerado não só um país democrático pela *Freedom House*¹⁸, mas também a terceira maior democracia do mundo em número de eleitores. Paradoxalmente, neste mesmo período, sete entre dez brasileiros, em média, desconfiam do Congresso Nacional (HENRIQUE, 2009). A queda dos índices de confiança nas instituições legislativas não é prerrogativa brasileira. É fenômeno democrático atingindo poliarquias modelares e jovens democracias. O ceticismo em relação às instituições democráticas centrais, no entanto, é visto com preocupação pela literatura culturalista¹⁹, por suas consequências para a formação do capital social - principal elo entre a confiança e a qualidade da democracia (PUTNAM, 1993, 1995), e para participação cidadã, fundamental para um regime que se pretende responsivo (DAHL, 197; DIAMOND, MORLINO, 2005). Na abordagem culturalista, o conhecimento do papel institucional, assim como o estabelecimento de laços afetivos com as instituições importam para a formação de uma cultura cívica e, por esta via, para a qualidade do regime. Nesta perspectiva, as orientações reveladoras da cultura política, por sua vez, são “captadas” por *surveys* entre os cidadãos (ALMOND; VERBA, 1963, p. 13). A pesquisa entre os visitantes do Congresso Nacional ancora-se, portanto, nesta literatura.

Programa de Visitas Monitoradas ao Congresso Nacional

O “Visite o Congresso” é um programa de visitas monitoradas ao Palácio do Congresso Nacional que atende mais de 160 mil pessoas anualmente (2009)²⁰. As visitas partem do Salão Negro do Congresso Nacional, de meia em meia hora, das 9h30 às 17h, todos os dias, inclusive nos finais de semana. Fruto de uma parceria entre as equipes de Relações Públicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o programa atende turistas estrangeiros, brasileiros, estudantes de todos os níveis de ensino, além de grupos organizados. O contingente de visitantes ao Congresso Nacional é crescente. Mais de 135 mil pessoas participaram do

¹⁸ O Brasil tem índice 2 de Direitos Cívicos e de Liberdade Civil, em uma escala decrescente de 7 a 1. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/regions/americas>. Acesso em: 23 Set. 2012.

¹⁹ Tendo como obra seminal “Cultura Cívica” de Almond e Verba (1963)

²⁰ Os números referem-se aos dados fornecidos pela Coordenação de Relações Públicas da Câmara dos Deputados utilizados como base para o *survey*, em 2009.

programa “Visite o Congresso” em 2004, número que subiu para 145.208 em 2005 – ano marcado por recordes em reprovação ao desempenho dos parlamentares na esteira da divulgação do escândalo do mensalão (HENRIQUE, 2010b) -, chegando a 177.632 visitantes em 2009, sendo julho, janeiro e dezembro os três meses de maior movimento. O número de visitantes é bem distribuído entre dias de semana e finais de semana (52% e 48%, respectivamente). A maior parte do público (quase 80%) é composta por turistas brasileiros, chamados de “visitantes espontâneos”, porque acorrem ao Congresso Nacional com o objetivo de conhecer a instituição sem propósito específico. Em segundo lugar, temos os estudantes, com 15%. Os percentuais oscilam durante os meses do ano, dependendo do calendário escolar. O turista estrangeiro representa o terceiro grupo, com menos de 5%. Entre as instituições atendidas, 88% são de ensino, sendo 45% de ensino fundamental, 16% de ensino médio e 27% de ensino superior. Os grupos organizados nacionais e estrangeiros correspondem a 12%.

Metodologia da Pesquisa e Amostra

A pesquisa foi aplicada diariamente, no Salão Negro, local de onde partem os grupos monitorados. Os questionários foram dispostos em display de acrílico. Os monitores abordavam os visitantes antes ou depois da visita e explicavam que se tratava de uma pesquisa acadêmica de adesão espontânea. Os questionários podiam ser respondidos antes ou depois da visita, nunca antes e depois da visita pela mesma pessoa. Para garantir a isenção dos dados, o visitante era convidado a responder ao questionário anônimo, sem qualquer ajuda. Quando solicitado, o monitor podia atuar como leitor, no caso de visitantes analfabetos ou com baixa escolaridade, desde que sem acompanhante apto para tanto. Inicialmente, foram aplicados questionários exploratórios com perguntas abertas, que depois foram fechadas com as opções mais frequentes entre os visitantes. Foram testadas 11 versões de questionários até a versão final, com 34 questões, em sua maioria, perguntas de múltipla escolha. Para facilitar a análise comparada, usaram-se perguntas e categorias idênticas ou próximas às das pesquisas “A Desconfiança em Instituições Democráticas” (MOISÉS, 2006) e do Datafolha.

A aplicação em campo ocorreu entre outubro 2009 e janeiro 2010. Só cidadãos brasileiros acima de 16 anos, ou seja, aptos ao voto, podiam responder aos questionários. As respostas eram individuais e restritas a apenas um visitante por unidade familiar. Aleatoriamente, foram aplicados 221 questionários antes da visita e 211 questionários depois da visita, o que também garantiu amostras praticamente paritárias: (51,16%) e (48,84%),

respectivamente. Trinta e seis por cento das repostas foram obtidas em dias úteis e 64% nos fins de semana. Embora a distribuição dos visitantes entre os dias úteis e finais de semana seja homogênea, o turista espontâneo é maioria nos fins de semana. O afluxo de turistas espontâneos também costuma ser maior à tarde. O turismo (76,4%) e a curiosidade (33,8%) foram apontados como a principal razão da visita. No entanto, 19,4% dos entrevistados apontaram a motivação cívica e 11,6% o desejo de conhecer os parlamentares como razões para escolher a visita ao Congresso Nacional como atividade de lazer. Apenas 3% dos entrevistados disseram estar ali porque tinham outro compromisso no Congresso Nacional. Sendo assim, a metodologia conseguiu entrevistar aquele que espontaneamente procura conhecer as dependências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como atividade de lazer.

As mulheres corresponderam a 46% dos entrevistados contra 54% de homens. Com relação à faixa etária, 57% da amostra tinham até 34 anos. Todos os percentuais dos indicadores sociodemográficos restringem-se às respostas válidas. Mais de 70% têm pelo menos ensino superior, mesmo que incompleto. A amostra é preponderantemente de alta renda: 63% dos entrevistados ganham mais de cinco salários mínimos, sendo que destes, metade tem renda superior a 10 salários mínimos. A maior parte dos entrevistados mora em capitais e regiões metropolitanas (70%). Vinte e três por cento dos entrevistados vieram do próprio Distrito Federal, seguido do Estado de São Paulo (17%) e do Rio de Janeiro (9%). Mais de 80% estão na População Economicamente Ativa (PEA)²¹.

Principais Resultados da Pesquisa

Enquanto a confiança horizontal é estabelecida entre indivíduos percebidos como iguais, a confiança vertical e, em particular a política, forma-se em relações assimétricas²² entre pessoas animadas e instituições ou entre pessoas e representantes, sejam eles simbólicos - *standing for representation* (PITKIN, 1967) -, ou mandatários (p.ex. parlamentares), aumentando a multidimensionalidade do fenômeno (HENRIQUE, 2009). Logo, enquanto a confiança horizontal depende da interação e da reciprocidade, a confiança vertical remete mais à segurança. Desta forma, confiar em instituições implica em saber que suas regras, valores e normas são compartilhados e obedecidos pelos seus operadores. Implica

²¹ A PEA corresponde ao “potencial mão-de-obra”. Exclui, portanto, as pessoas incapacitadas para o trabalho, os desempregados há mais de um ano (desalentados), os estudantes e as donas de casa.

²² Para uma melhor compreensão da terminologia, Cf. HENRIQUE, 2009, pp. 38-40.

também em acompanhar a informação sobre o desempenho dos mesmos. Mais do que ao relacionamento, a confiança política está, portanto, intimamente ligada à confiabilidade da instituição e à credibilidade dos seus agentes, mensurada pela opinião declinada em *surveys*.²³ Nesta perspectiva, portanto, é fundamental que o cidadão saiba o papel institucional e de seus atores para que melhor possa avaliar o desempenho. De acordo com a pesquisa, a principal função do Congresso Nacional percebida pelo visitante é legislar (80%), seguida da representação (50,2%), e de fórum de debate (40,3%), como pode ser visto na Tabela 1. Importante lembrar que o questionário permitia respostas múltiplas, e, portanto, os percentuais ultrapassam cem por cento.

Tabela 1: Finalidade do Congresso Nacional (Out 2009 / Jan 2010).

Categoria	%
Fazer leis	79,9
Representar	50,2
Debater	40,3
Fiscalizar	18,1
Governar	5,3
Ajudar os necessitados	3,7
Não opinião	3,3

Da mesma forma, o visitante percebe que legislar é a principal função dos parlamentares (81,3%), sem esquecer a representação (46,8%). A função de “despachante” (ajudar a resolver problemas em órgãos públicos) também é apontada por 11,8%, como pode ser visto na Tabela 2. Entre as “outras obrigações” percebidas (6%), a questão da ética, do combate à corrupção aparece em 25% das respostas (tabela 2).

²³ Para uma discussão sobre a precisão dos conceitos Cf. HENRIQUE, 2009.

Tabela 2: Obrigação dos Deputados e Senadores (Out 2009 / Jan 2010)

Afirmação	%
Discutir aprovar projetos de lei	81,30
Representar o eleitorado	46,80
Ajudar a resolver problemas em órgãos públicos	11,80
Fazer obras em seu estado	5,60
Dar dinheiro/ajudar pessoas necessitadas	2,10
Ajudar eleitores a conseguir um emprego	2,50
Outros	6,05
Não Opinião	2,80

A pesquisa replicou a pergunta do Datafolha que avalia o desempenho dos parlamentares. Conforme esperado, a maior parte dos visitantes (51,2%) não está contente com o trabalho desenvolvido pelos representantes. Como apontado pela literatura, são os mais escolarizados aqueles que mais reprovam o desempenho dos parlamentares, como pode ser conferido na Tabela 3.

Tabela 3: Avaliação do Desempenho dos Parlamentares (%) por Escolaridade (Out 2009 / Jan 2010).

<i>Escolaridade</i>	<i>Positivo</i>	<i>Regular</i>	<i>Negativo</i>	<i>Não sei</i>	<i>Não respondeu</i>
Fundamental	28,6	57,5	14,3	0,0	0,0
Médio	10,7	47,6	36,9	4,8	0,0
Superior	7,3	32,7	55,2	4,2	0,6
Pós-graduação	4,1	33,3	60,2	1,6	0,8

Da mesma forma, a confiança nas duas casas do Congresso Nacional é compatível com os índices encontrados em outros institutos: em torno de 30% (HENRIQUE, 2009a).

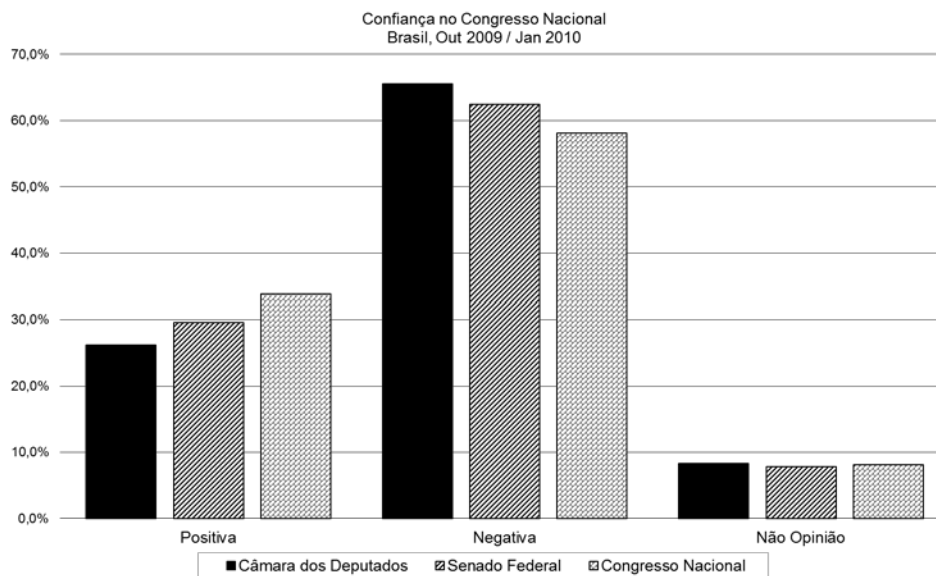


Figura1: Confiança no Congresso Nacional (Out 2009 / Jan 2010). Elaboração Ana Lúcia Henrique.

Também conforme mostra a Figura 1, a desconfiança é um pouco maior com relação à Câmara dos Deputados (65,5%), do que com relação ao Senado Federal (62,5%). A confiança na instituição Congresso Nacional, como um todo, é ligeiramente maior: 33,8%, embora os índices sejam bastante compatíveis. Ao que tudo indica o visitante não diferencia muito bem a confiança depositada nas diferentes casas do Congresso Nacional, percebido como um todo. A percepção do cidadão que visita o Congresso Nacional não parece muito diferente daquela da população, pelo menos no que concerne à avaliação de desempenho e à confiança.

Algumas considerações

A confiança social e em instituições centrais para a democracia é considerada valor fundamental para a estabilidade, legitimidade e qualidade do regime, por sua influência na participação cidadã há pelo menos cinquenta anos (HENRIQUE, 2010a). A relação difere, no entanto. A confiança pessoal advém do relacionamento e da reciprocidade e a confiança em instituições decorre da aprovação ao desempenho institucional, no caso do Congresso Nacional, avaliado pelo trabalho dos parlamentares, constantemente envolvidos em denúncias de corrupção e escândalos reforçados pelo “viés anti-institucional” da cobertura da mídia, que deteriora a imagem institucional, refletida na percepção do cidadão (PORTO,1996). Ocorre que, também no que concerne à democracia, a qualidade é avaliada a partir do “processo” de produção, do conteúdo e do resultado (DIAMOND; MORLINO, 2005). A confiança no Congresso Nacional, portanto, não parece decorrer somente de uma reflexão racional sobre o papel esperado vis-à-vis o desempenho real da instituição e de seus atores (HENRIQUE, 2010; 2011). Para investigar esta suspeita, a pesquisa procurou agregar uma perspectiva nova aos *surveys*

introduzindo a pergunta “Como o(a) senhor(a) avalia o desempenho do Congresso Nacional?” (Cf. Figura 2)

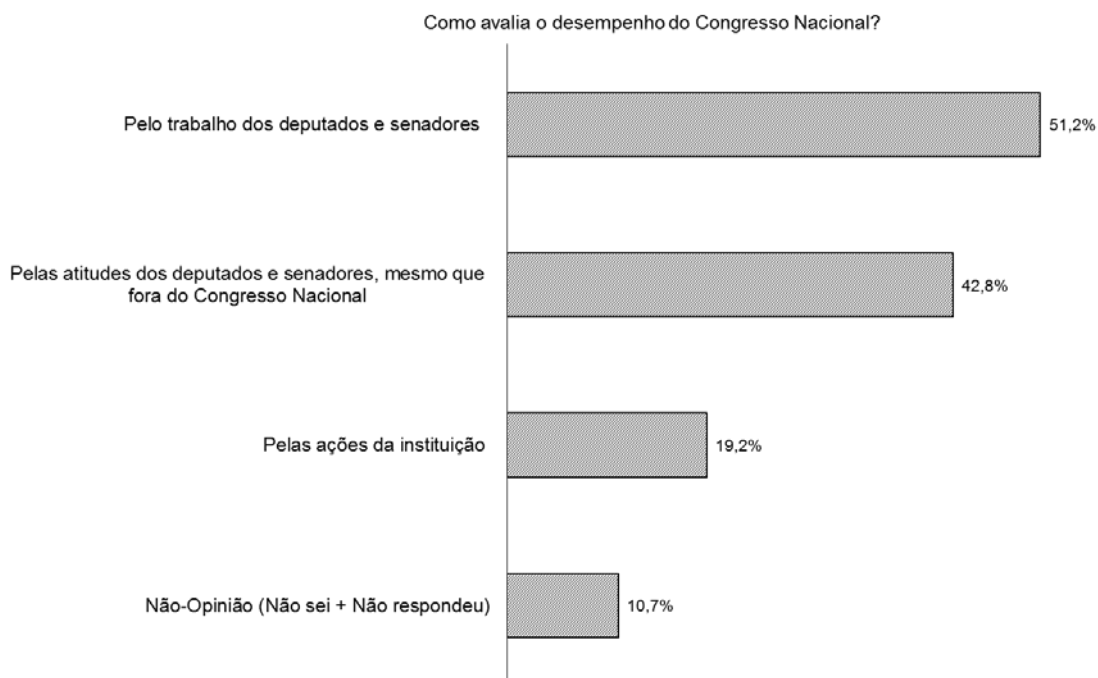


Figura 2: Como avalia o desempenho do Congresso Nacional (Out 2009 / Jan 2010)

De fato, a maioria dos entrevistados avalia o desempenho institucional pelo trabalho dos deputados e senadores (51,2%), mas as atitudes dos deputados e senadores mesmo que fora do ambiente de trabalho importam – e muito - nesta avaliação (42,8%), o que confirma a suspeita de relação de confiança híbrida: horizontal e vertical. Este é um achado importante da pesquisa, que deve ser melhor investigado. A mesma pergunta trouxe ainda outro achado relevante: 19,2% dos entrevistados citaram as ações institucionais como fonte de avaliação de desempenho. Em resumo, a instituição que dá suporte ao trabalho parlamentar também é de alguma forma percebida. Esta é uma perspectiva que não pode ser desprezada pela academia, tampouco pela administração.

A pesquisa abre nova perspectiva até então pouco explorada pela Ciência Política: o estudo dos programas de visitação às assembleias (*legislatures*) como instrumentos de educação para a democracia. De acordo com os resultados do *survey*, as orientações dos visitantes não diferem muito das do cidadão em geral, mas os programas de visitação podem, mesmo que especificamente, ajudar modificar a percepção do desempenho institucional, e por esta via, aumentar a confiança no Congresso Nacional – uma das instituições centrais para o bom funcionamento do regime.

Uma análise sobre imprensa e qualidade da democracia

Contextualização

Para entender como os *media* se relacionam com a democracia, utilizamos o conceito de “*embedded democracy*”²⁴, de Bülmann, Merkel e Wessels (2007), segundo o qual democracias constitucionais são compostas por cinco regimes parciais: direitos civis; liberdade política; *accountability* horizontal (fiscalização e responsabilização inter-poderes); poder efetivo para governar; e regime eleitoral democrático, que por sua vez estão ligados a esferas externas responsáveis pela viabilização de condições para essas democracias, dentre elas, os media. Se esses regimes parciais não são mutuamente “*embedded*”, internamente ou externamente, há a criação do que se chama de *defective democracies*, espécies de subtipos de democracia que não são necessariamente transitórios. Ao contrário, podem se estabelecer da forma como estão.

De acordo com Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 21), a globalização e a transformação da sociedade civil, por meio da comercialização dos media e da mediatização da política, mudaram as esferas externas da democracia, bem como seu funcionamento interno. Eles são hoje os maiores desafios das democracias contemporâneas e influenciam a qualidade delas ao afetar os regimes parciais de uma *embedded democracy*. Como? Os três autores respondem apontando quatro funções democráticas a serem desempenhadas pelos *media*: a) promover um fórum de discussões de diversas e/ou conflitantes ideias; b) dar voz à opinião pública; c) servir como olhos e ouvidos dos cidadãos para observar a cena política e a performance de seus atores; d) e atuar como cão-de-guarda que late alto quando encontra mau comportamento, corrupção e abusos de poder nos corredores do governo.

Às funções apontadas acima adicionamos outras três complementares. É que o conceito de democracia de Bülmann, Merkel e Wessels, e seus regimes parciais, apresenta-se quase como uma derivação do conceito de poliarquia, de Dahl, que também supõe a relação entre fatores essenciais para uma democracia. Para Dahl (1989, p. 221, 222, 233), dois pressupostos para o bom funcionamento da poliarquia seriam a necessidade de liberdade de expressão e também de fontes alternativas de informação, que não dominadas pelo Estado ou por grupos específicos, ao lado de eleições justas e livres, sufrágio inclusivo, direito de concorrer ao governo e autonomia de associação. Esses dois pressupostos seriam necessários para cumprir um dos critérios da democracia relativo à possibilidade de controle da agenda

²⁴ Preferimos deixar o termo em inglês porque não há tradução que expresse o sentido amplo da palavra, que seria uma inter-relação entre componentes da democracia. A melhor seria “democracia encaixada”.

pelo público, e à formulação, apresentação e consideração das preferências dos cidadãos (DAHL, 1971; 1989, p. 222). Acrescentamos às funções já apontadas acima, outras três: e) propiciar encontro e conhecimento entre *demos* e instituições democráticas; f) propiciar a formulação de decisões coletivas. Na verdade, trata-se de um desdobramento, ou detalhamento, das próprias funções já mencionadas; g) legitimação democrática (crença de que as instituições são as melhores para a sociedade). Lipset e Schneider (*apud* PORTO, 1996) vão chamar atenção para o fato de que a avaliação da população acerca do sistema político tem caráter subjetivo, baseada fundamentalmente no que é veiculado pelos *media*.

Todas as funções enumeradas estão relacionadas aos regimes parciais do conceito básico de *embedded democracy*. Para entender como isso acontece de fato basta relacionar essas funções aos regimes parciais. Os *media*, como instituição²⁵, teriam relação, por exemplo, com a *accountability* horizontal, ou seja, para uma relação equilibrada e fiscalizatória entre poderes, ao expor suas atividades e abusos de direitos civis e políticos; para a formação de uma esfera pública plural, meio em que os direitos políticos são exercidos, o que fornece suporte e, conseqüentemente, legitimidade à democracia. De maneira resumida: funções a), b), d) e f) estão relacionadas aos direitos políticos, pois possibilitam acesso às demandas da sociedade; funções c), d) e e) à *accountability* horizontal, já que pretendem supervisionar e fiscalizar os poderes; funções c), d), e), f) e g) ao sistema eleitoral e ao poder efetivo de governar, já que influenciam escolhas eleitorais, por parte dos cidadãos, e do governo, quanto à agenda política a seguir. Que efeitos poderiam prejudicar essas funções? Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 23) argumentam que se os *media* não refletirem ou informarem adequadamente sobre os processos e performances políticos, podem prejudicar a função c). Se só derem voz aos atores que se encaixem em critérios mediáticos, prejudicam as funções a) e b). Além disso, se exagerarem nas críticas generalizadas aos políticos, estimulam uma crise de legitimidade política e cinismo entre o público.

Lacuna empírica

Com base nessas suposições normativas, dizem Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 22;23), a contribuição dos *media* para a democracia é geralmente muito criticada, ainda que com vereditos que careçam de suporte empírico: “*The fear that the media are increasingly hampering instead of fostering democracy is mainly due to the process of growing media*

²⁵ Entendemos os *media* como instituição (COOK, 1998, p. 84). Aplicando o conceito do novo institucionalismo, o autor argumenta que os *media* possuem os três atributos necessários para serem considerados instituições sociais: padrões de comportamento e funcionamento comuns, rotinas e suposições que sobrevivem para além do limite de espaço e tempo.

commercialization and mediatization". Não só pelos interesses mercadológicos, mas pela desqualificação institucional que frequentemente é feita via imprensa. Para a avaliação empírica desta seção foram catalogadas, lidas e categorizadas 1.768 notícias dos jornais **Folha de S. Paulo**, **Estado de S. Paulo** e **O Globo**, nos anos de 1995, 2001, 2003 e 2005²⁶. Foram selecionadas notícias das duas primeiras semanas de maio, com exceção do ano de 2005, do qual foram selecionadas as notícias das duas últimas semanas, para que pudesse ser contemplado o início do escândalo do mensalão²⁷. Isso porque os períodos foram escolhidos de forma a abranger tanto tempos de cobertura "calma", como inícios de governo (1995 e 2003), quanto de crise dos governos FHC e Lula (2001 e 2005), respectivamente "apagão energético e violação do painel eletrônico no Senado²⁸" e "mensalão". O mês de maio se justifica porque o ano legislativo já se encontra em pleno funcionamento nesse período. Foram avaliados os jornais de 4ª a 6ª feira, já que de terça a quinta acontecem mais coisas no cenário político nacional em função da agenda legislativa. Isso significa um total de 72 exemplares de jornal ou, mais especificamente, o primeiro caderno de cada um e a parte de economia, onde estão localizadas as notícias de política nacional. As notícias foram catalogadas segundo valências e categorias. As valências, aqui entendidas como parâmetros para mensurar o grau de positividade, negatividade e neutralidade de uma mensagem em relação aos poderes em estudo, foram divididas da seguinte forma: positivas, quando favorecem as instituições/atores; negativas desfavorecem instituições e atores; neutras, quando não favorecem, nem desfavorecem ou quando favorecem e desfavorecem ao mesmo tempo, sem que haja sobreposição de informações²⁹.

O que se observa pelas páginas dos jornais estudados

Iniciou-se a análise pela valência dos títulos dos jornais, que tentam traduzir uma possível projeção de imagem positiva, negativa ou neutra de cada poder. Comparando as

²⁶ Todos esses dados e as avaliações deles a seguir fazem parte da tese de doutorado de Malena Rehbein Rodrigues (*O Papel da Imprensa na Qualidade Democrática – Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais*), produzida juntamente com esse GPE, e defendida em janeiro de 2011, mediante convênio entre Cefor e Iuperj.

²⁷ A crise do mensalão, apesar de ter ganhado essa alcunha somente em junho de 2005, começou a delinear-se em maio, com uma matéria sobre corrupção nos Correios, veiculada pela revista *Veja*. Um funcionário da empresa aparece, em gravação, recebendo propina, em nome do PTB.

²⁸ O escândalo da violação do painel eletrônico do Senado começou com uma conversa do senador Antonio Carlos Magalhães com procuradores da União, gravada por um deles e divulgada pela revista *Isto É*. O painel foi violado na votação da cassação do senador Luiz Estevão, em 20 de junho de 2000, que deveria ser secreta.

²⁹ A ideia para essas valências foi tirada da dissertação de doutorado "Meios de Comunicação de Massa e Poder Legislativo", de Vladimir Lombardo Jorge, defendida no Iuperj em novembro de 2003.

notícias sobre Executivo e Legislativo, na Tabela 4, há certa estabilidade na avaliação negativa do Legislativo ao longo dos anos, diferente do que acontece com o Executivo, cuja negatividade cresce mais em função de situações. Considerando o total de notícias sobre política nacional, na mesma tabela, tem-se que o percentual de positivas sobre o Executivo é quase o dobro em relação ao do Legislativo (com exceção de 1995, em razão das reformas constitucionais); a diferença decresce um pouco nas notícias negativas e aumenta novamente em relação às neutras.

Tabela 4 - Valências de cada poder ao longo nos períodos selecionados, em O Estado, Folha e O Globo (%).

		1995	2001	2003	2005	%n
EXECUTIVO	POSITIVAS	20	5	18	9	15
	NEGATIVAS	19	33	14	40	27
	NEUTRAS	62	63	68	51	58
LEGISLATIVO	POSITIVAS	25	2	4	3	8
	NEGATIVAS	22	34	20	30	27
	NEUTRAS	54	63	76	67	65

Fonte: Banco de dados de produção própria.

Na tabela 5 verifica-se um percentual de negativas praticamente idêntico entre os poderes – lembrando que as diferenças se dão nos períodos de avaliação negativa de cada um -, mas um percentual de notícias positivas maior (6 pontos percentuais) para o Executivo. Tem-se também 7 pontos percentuais a mais de neutras para o Legislativo que, longe de significar mais neutralidade, na verdade representa o valor de positivas menor para este poder.

Tabela 5 – Percentual de notícias positivas, negativas e neutras em relação ao total dos poderes Executivo e Legislativo juntos (a) e ao total de cada poder separadamente (b), nos jornais e períodos selecionados.

a) %TOTAL EXECUTIVO + LEGISLATIVO*				b) PODER**			
	%POSITIVO	%NEGATIVO	%NEUTRO	%POSITIVO	%NEGATIVO	%NEUTRO	TOTAL
EXEC	9	17	36	15	27	58	100 n=1165
LEG	8	10	24	8	27	65	100 n=692
TOTAL	18	27	61				
		n=1857					

*%Total Executivo+Legislativo = percentual de cada valência em relação ao total de notícias selecionadas dos dois poderes.**% Poder= percentual das valências em relação somente às notícias de cada poder. Fonte: Banco de dados de produção própria.

Enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu considerando os períodos selecionados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e depois caiu. Isso pode refletir a importância que se dá ao Executivo em detrimento do Legislativo. Isso sem contar que o número de notícias sobre o Executivo já é, em si, maior: 63% de todos os títulos são sobre aquele poder, enquanto 37% são sobre o Legislativo. No caso das notícias positivas, percebe-se que em todos os temas elas acontecem em menor número. Isso reflete um fator importante do universo profissional do jornalismo: a isenção. Notícias positivas parecem sempre sugerir um engajamento do repórter ou do veículo, ou jornalismo “chapa-branca”.

Como aparecem as instituições dos dois poderes nos jornais

Do total de notícias avaliadas³⁰, tem-se que a grande maioria (474 ou 26%) é sobre a Presidência da República, seguida por outras instâncias do Executivo. No caso do Legislativo, se for considerado o total, há mais notícias sobre o Senado, em razão do escândalo do painel eletrônico, em 2001. Mas esse número seria diferente se considerado ano a ano. Em 1995,

³⁰ Embora o total de notícias avaliadas seja de 1768, o total na tabela é maior porque algumas notícias tiveram de ser contadas duas vezes por afetarem igualmente os dois poderes.

tem-se 43 pontos percentuais a mais de notícias sobre a Câmara; 16, em 2003; e 8 em 2005. Somente em 2001 é que há 56 pontos percentuais a mais de notícias sobre o Senado, em função do painel eletrônico, o que tem impacto no total geral de notícias sobre a instituição. De qualquer forma, a conclusão é a grande preponderância de notícias sobre a Presidência da República, o que revela a preferência por notícias do Executivo e o declínio de notícias sobre o Legislativo, algo que acontece também na Europa e nos Estados Unidos (JORGE, 2003). Para se ter uma visão mais “qualitativa” ou tentar dar peso às porcentagens descobertas, usou-se o mesmo critério dos jornais: a ocorrência das notícias na primeira página.

Tabela 6 – Avaliação das diferentes instituições dos poderes Legislativo e Executivo nos períodos e jornais selecionados (%).

	POSITIVO	NEGATIVO	NEUTRO	TOTAL
PRESIDÊNCIA	3	36	51	26
MINISTÉRIOS	17	18	65	18
EXECUTIVO (OUTROS ÓRGÃOS)	9	23	68	20
CONGRESSO NACIONAL	5	11	66	8
CÂMARA	14	23	63	11
SENADO	3	29	68	12
LEGISLATIVO (OUTROS)	9	35	55	5

* N= 1827. Fonte: Banco de dados de produção própria.

As notícias sobre Executivo/Legislativo na 1.a. página, por valências

Observa-se, na Tabela 7, que ainda que o percentual de notícias neutras seja maior do que de positivas e negativas, há preferência por negativas na primeira página. Isso porque o percentual de notícias com títulos negativos é o único que cresce, quando considerada a ocorrência em manchete, em relação ao percentual geral de notícias negativas sobre o poder (9 pontos percentuais para o Executivo e 7 pontos percentuais para o Legislativo). Percebe-se que aqui também aparece uma preferência por notícias positivas sobre o Executivo (10%) na primeira página, em relação às positivas sobre o Legislativo (8%). Esse resultado ajuda a perceber que, se 1.a. página for considerada uma bússola de atenção a ser dada pelo leitor, pode-se dizer que as notícias negativas mereceriam maior atenção dos leitores.

Tabela 7 – Percentual de notícias positivas (+), negativas (-) e neutras (0), do Executivo e do Legislativo na primeira página, totalizando os anos de 1995, 2001, 2003 e 2005 (%)

	% GERAL*	% 1ª pág.*
EXECUTIVO+	13	10
EXECUTIVO –	27	36
EXECUTIVO 0	60	54
LEGISLATIVO +	8	8
LEGISLATIVO –	27	34
LEGISLATIVO 0	65	59

* N para o Executivo = 1165; * N para o Legislativo = 692; * % GERAL= percentual de notícias com determinada valência do poder em questão. * % 1ª pág. = percentual de notícias sobre o poder, com determinada valência, na primeira página. Fonte: Banco de dados de produção própria.

Os locais mais cobertos pelos jornais nacionais nos dois poderes

Note-se na Tabela 8, primeiramente, a importância do item “adm/proc leg” que, como já explicado no início da seção, concentra tudo que não pode ser inserido nos outros itens, mas que faz parte do dia a dia de trabalho dos poderes e, por isso, também não se encaixa em “outros”. Ao se pensar que isso reúne notícias de diferentes segmentos, a importância da instância específica “bastidores”, segundo colocado, cresce muito. Lembrando que se considera bastidores notícias sobre conversas a portas fechadas, ou reservadas, declarações em *off*, especulações acerca de fatos, etc.

Tabela 8 – Ocorrência de notícias segundo diferentes níveis dentro do Executivo e do Legislativo, nos jornais e períodos selecionados (%).

	%GERAL	% 1ª pág.
ADM/PROC LEG	44	39
BASTIDORES	17	23
OUTROS	14	17
PARTIDOS	8	7
PLENÁRIO	5	5
COMISSÕES PERMANENTES	5	2
SECRETARIAS	3	3
CONSELHO DE ÉTICA	2	4
COMISSÕES ESPECIAIS	1	1
CPIs	1	0,2
COM DE LEG PARTICIPATIVA	0	0
TOTAL	100	100

*As porcentagens desta tabela foram arredondadas, com exceção das inferiores a 0,5.

Fonte: Banco de dados de produção própria.

As notícias sobre partidos estão em quarto lugar; do plenário, em quinto; das comissões permanentes, em sexto.³¹; das secretarias em sétimo; seguidas pelo Conselho de Ética, pelas comissões especiais, CPIs e pela Comissão de Legislação Participativa (criada em 2002), que não teve nenhuma notícia, apesar de ser a única onde a sociedade civil pode apresentar formal e diretamente sugestões que, se aprovadas, transformam-se em projetos de lei. As CPIs aparecem com percentual baixo porque as notícias eram mais sobre a possibilidade de CPIs do que sobre CPIs em existência³². Isso porque a simples criação de CPIs gera fatos políticos concretos, às vezes mais polêmicos que o desfecho dos trabalhos das comissões que chegam a ser instaladas. Interessante observar que o percentual dos quatro primeiros itens é bem maior do que o restante. Ou seja, pouco se fala sobre as comissões em geral, onde o debate sobre os projetos realmente acontece e, não menos importante, a tempo de sofrer interferência da sociedade civil. Discursos e debates não rendem notícias, a não ser em

³¹ Vale ressaltar aqui que as comissões permanentes só aparecem com boa porcentagem por causa das reformas constitucionais de 1995, que passavam por elas. Fora isso, nos outros anos, a cobertura delas é bem menor.

³² Segundo Banco de Dados de 2008, cedido por Argelina Figueiredo, e dados veiculados pela imprensa, havia, nos períodos estudados, uma CPI em maio de 2005, na Câmara, e uma CPMI, no Congresso, em 2005). Tanto a CPI da Corrupção quando a CPMI dos Correios, citadas nas matérias, ainda estavam em discussão. A primeira não aconteceu e a segunda foi instalada.

ocasiões bem específicas (GOMES, 2004). Por isso, dificilmente o trabalho de comissões terá muito espaço na grande imprensa. Ainda no que diz respeito às comissões e audiências públicas nelas realizadas, geralmente são cobertas quando há alguém do Executivo para dar um depoimento sobre fatos polêmicos. Ou seja, na verdade o interesse é em cobrir algo do Executivo que, por ser menos aberto à cobertura do que o Legislativo, leva os repórteres a aproveitarem quaisquer ocasiões onde possam entrevistar as autoridades.

A incidência na 1.a. página dos locais mais cobertos

Voltando à Tabela 8 e observando agora a incidência das notícias na primeira página, vê-se que aí sim aparece a priorização dos bastidores, responsáveis por 17,1% das notícias, mas por 22,7% das chamadas na primeira página. O primeiro colocado “Adm/proc leg” tem seu percentual diminuído de 44,3% para 39,3%. Se desconsiderada a instância “outros”, o primeiro item que aparece com percentual maior são os “partidos”, com 7 pontos percentuais, bem menos da metade dos bastidores. Todas as comissões juntas não chegam a 4%! O percentual do “Conselho de Ética” mais do que dobra, o que revela um interesse maior por crise e polêmica, se ele for somado às “CPIs” e aos “bastidores”. A distribuição de notícias segundo os temas denota uma relação bastante desigual entre os temas oferecidos pelo dia a dia dos trabalhos dos poderes Executivo e Legislativo. Para se ter uma ideia do trabalho oficial, nos períodos estudados, o plenário da Câmara dos Deputados teve 21 sessões deliberativas, segundo dados fornecidos pela Secretaria Geral da Mesa da Casa, ou seja, com votação, em que foram aprovados ou rejeitados projetos. As comissões permanentes e especiais da mesma Casa Legislativa tiveram 141 reuniões ordinárias deliberativas para apreciação de projetos, 73 audiências públicas e 8 seminários³³, nos períodos avaliados em 2001, 2003 e 2005, já que os dados de 1995 não estão disponíveis. Como se observou, quase nada disso aparece. Ao cidadão é passada uma imagem muito mais ligada às denúncias do que de qualquer outra coisa.

A imprensa nacional é arena de debates?

De acordo com o que mostra a Tabela 9, as fontes foram separadas por “status”. Detentores de cargos são presidentes de partido, de comissão, relatores, líderes partidários, ministros, secretários, presidente da República, ou seja, os mais altos cargos das instituições.

³³ Interessante notar que o número de audiências públicas cresce muito com os anos: passa de 13, em 2001, para 24, em 2003, e 34, em 2005. Isso coincide com o período de expansão dos veículos de comunicação da Câmara (Rádio, TV, Jornal e Agência On line), cuja cobertura, ainda que norteada por princípios públicos não deixa de se basear em valores-notícia, acaba privilegiando audiências públicas em detrimentos de reuniões ordinárias, que, por sua vez, têm suas informações mais fáceis de serem recuperadas do que os debates.

Políticos em geral são parlamentares que não desfrutam de cargos de liderança ou chefia. Sociedade civil abrange qualquer pessoa que não tenha cargo político e não seja técnico. Técnicos são assessores e ocupam cargos mais baixos na hierarquia do Executivo. Outros são, por exemplo, fontes estrangeiras e/ou qualquer outra coisa que não se encaixe nas categorias propostas. Não identificados são aqueles cujos cargos não puderam ser aferidos.

Tabela 9 - Mapa de status das principais fontes catalogadas nas matérias avaliadas de O Globo, Folha e O Estado, nos períodos selecionados.

STATUS DA FONTE	%
DETENTORES DE CARGO	50
SOCIEDADE CIVIL	21
POLÍTICOS EM GERAL	16
TÉCNICOS	10
OUTROS	2
NÃO IDENTIFICADOS	1
	n=3.294

*Fonte: Bando de Dados de produção própria.

Os resultados mostram uma grande preferência pelos “detentores de cargo” (50%). Isso acontece quando selecionam prioritariamente fontes oficiais e institucionais, poupando o tempo de apuração, cumprindo a missão de “neutralidade”³⁴, garantindo maior credibilidade, consequentemente, reduzindo questionamentos sobre a informação. Os “políticos em geral” são poucos (16%), daí se poder dizer que há pouca representatividade do mundo político fora dos altos cargos. Mas se eles forem somados aos “detentores de cargo”, chega-se a 65%, mais de três vezes o valor auferido à sociedade civil. De fato a imprensa ouve pouco a sociedade civil, por razões como falta de tempo e maior distância entre repórter e fonte, entre outras.

O outro lado: uma regra básica para o conflito de ideias

Outra forma de verificar se a imprensa funciona como fórum para conflito de ideias é observar o número de notícias em que o outro lado foi ouvido³⁵. Esta é, aliás, uma das regras

³⁴ Isto não significa que as características da rotina jornalística, como a escassez de tempo, justifiquem a procura excessiva de fontes oficiais e a reprodução das ideias da classe dominante. Apenas traduz o que acontece atualmente.

³⁵ Para minimizar distorções, quando o outro lado de uma notícia era ouvido em uma retransmissão na mesma página, considerou-se uma notícia só, com os dois lados ouvidos.

básicas do jornalismo. Das 1.768 notícias catalogadas, somente em 581 (33%) foi ouvida a posição contrária (ou diretamente interessada) ao que estava sendo dito, ainda que na Folha, por exemplo, o outro lado ganhe por vezes destaque com uma retranca do mesmo nome. Obviamente que, dentro deste percentual, deve-se considerar uma margem de erro (impossível de medir aqui), já que há notícias que podem dispensar o contraditório, como informações de serviço sobre atos do poder. Além disso, observou-se que o contraditório pode não vir no mesmo dia, o que acaba até fazendo com que a notícia renda mais. Entretanto, com esse dado, não se desconsidera a importância de o leitor ter o contraditório no mesmo espaço, pois, além de ele poder não ler no dia seguinte, o contraditório posterior tem, em geral, impacto menor.

Algumas considerações

Em toda a avaliação empírica observamos resumidamente que:

- As crises políticas, como o painel eletrônico e o mensalão, têm mais peso no número de notícias negativas que as crises chamadas estruturais, como a do apagão energético, já que houve 7 pontos percentuais a mais de notícias negativas em 2005 do que em 2001. Das 440 notícias catalogadas em 2001, tem-se 36% sobre a violação do painel, 13% sobre a CPI da Corrupção, e 27% sobre o apagão. Ou seja, escândalos políticos interessam mais à imprensa;

- A avaliação negativa do Executivo é mais situacional, ou seja, em função de crises pontuais, enquanto a do Legislativo se mantém praticamente igual durante todo o período estudado. Isso leva a crer que há favorecimento da imagem do Executivo;

- Enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu nos anos estudados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e caiu nos anos seguintes. Ao todo o número de notícias sobre o Executivo encontrado foi muito maior (64%) do que o do Legislativo (36%), com prioridade clara para a Presidência da República;

- O baixo número de notícias positivas em todos os anos, com exceção de 1995, por conta do apoio dos jornais às reformas do Governo FHC, sugere não só uma visão cética do jornalismo, mas indica uma atitude de autoproteção do profissional, para que o mesmo não pareça engajado politicamente;

- Há preferência por notícias negativas na primeira página, pois é o único percentual que cresce quando comparado com os percentuais gerais (9 pontos percentuais para o Executivo e 7 para o Legislativo);

- Há necessidade de criar tensão entre poderes, partidos e pessoas, usando sempre o enquadramento de conflito e guerra. Conflitos partidários, interpoderes e pessoais juntos chegam a 11,1% das notícias, 6,9% das chamadas de primeira página;

- Há muita atenção dada às notícias de bastidores (17,1%), segundo lugar nos locais mais cobertos, perdendo somente para “Adm/proc leg”, que inclui várias instâncias. Se considerada a ocorrência na primeira página, o percentual deste decresce para 39,3%, enquanto o primeiro aumenta para 22,7%;

- Em relação aos temas, as denúncias são as campeãs em quantidades, com 26,6% do total, percentual que sobe para 43,8%, se considerada sua ocorrência na primeira página;

- A sociedade aparece mais em fatos mediáticos, como “protestos e manifestações” (8,1%); e muito pouco em “audiências públicas” (0,2%) e “outros debates” (0,3). Enquanto “comportamento” tem 2,3%. Ela também é pouco ouvida sobre o trabalho legislativo de plenário e comissões;

- As fontes mais ouvidas são os “detentores de cargos de poder” (49,3%). “Políticos em geral” ficam com 16,3% e “sociedade civil” com 21,3%; e somente em 32,9% das matérias foi ouvido o “outro lado” da posição dada no jornal.

Com base nestas resumidas constatações, chegamos às seguintes conclusões acerca das funções legitimidade das instituições (imagem positiva, negativa ou neutra); olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes; propiciar decisões coletivas; fiscalizar ou desempenhar a função de *watchdog*; fórum para conflito de ideias; voz à opinião pública e propiciar encontro/conhecimento entre demos e instituições atores políticos.

A oferta de notícias segundo os temas revela uma clara preferência por denúncias, que se encaixa na função de fiscalização ou *watchdog* da imprensa. Afinal, são expostas irregularidades públicas, para que a população tenha como avaliar seus representantes, tomar decisões e agir em função disso, principalmente nas eleições. Apesar disso, pesquisa recente, realizada pelo Instituto FSB (2009), revelou que nem os próprios parlamentares, por exemplo, confiam muito nas CPIs como instrumentos de fiscalização. Segundo a pesquisa, somente 3,2% de 247 parlamentares entrevistados acreditam que ela seja um instrumento de fiscalização muito alto, enquanto 23,3% consideram o valor alto; 34%, mediado e 26,7%, muito baixo. O problema é que as denúncias são cobertas enquanto se encaixem nos padrões de cobertura jornalística. Daí não se ver, por exemplo, acompanhamento, na imprensa, dos desdobramentos das indicações das CPIs. O grande interesse está no período pré-CPI e durante um tempo de seu funcionamento. Após o auge, o interesse se perde, o que é normal

do ponto de vista mediático, pois o próprio leitor se cansa de ler sobre o assunto, muito por causa da grande avalanche de notícias que recebe no ápice do tema. Sob este ponto de vista, talvez a imprensa funcione melhor não como fiscalizadora, mas como quem aponta à sociedade aquilo que talvez precise ser acompanhado e fiscalizado para que ela, por outros meios, realize plenamente essa atividade.

Como a sociedade civil organizada também não aparece muito no noticiário político nacional e, quando o faz, é de forma desigual – ainda que tenha bom destaque na primeira página -, também não se pode dizer que os jornais estudados servem como fórum de conflitos de ideias e que dão voz à opinião pública, ainda que a imprensa, principalmente a nacional, venha imbuída de discurso de representante da opinião pública. Na verdade, quando diz isso, é o seu repórter, editor ou dono quem o faz.

E a qualidade da democracia?

Como se viu, a oferta de notícias sobre os poderes Legislativo e Executivo é bem restrita, com enfoque em bastidores e crises. Isso prejudica as funções “olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes” e “propiciar decisões coletivas”, ao não dar subsídios suficientes para que o cidadão possa interferir ou interagir com a cena política em temas de seu interesse. Mais do que isso, contribui para manter o distanciamento dos cidadãos das instituições que os representam, ao reforçar a ignorância dos mesmos sobre o trabalho e funcionamento delas. A situação se agrava com a fraca participação da sociedade civil nas notícias e do contraditório, e com o enfoque em personagens com potencial mediático e fontes oficiais, o que enfraquece as funções de “fórum para conflito de ideias” e “dar voz à opinião pública”.

A função que parece ser mais bem desempenhada pela imprensa analisada é a de *watchdog*, ainda que possa ser mais no intuito de explorar polêmica e gerar conflito. A função de fiscalização contribui bastante para todo tipo de *accountability*. Não deixa de ser uma prestação de contas do que acontece de irregular nos poderes Executivo e Legislativo, e um constrangimento para atitudes de políticos temerosos de serem descobertos - o que pode ajudar também nos regimes eleitoral – para escolha de candidatos -, e de poder efetivo para governar, ao influenciar a agenda de governo. Entretanto, a restrição ao tema denúncias e a pouca oferta de notícias do dia a dia dos poderes vem prejudicar os mesmos pontos. Ou seja, o foco em conflitos, com escassez de relatos sobre a rotina do trabalho legislativo, por exemplo,

não ajuda na função de supervisionar a cena pública, tampouco na escolha de candidatos e na *accountability*.

O que se pretende dizer aqui é que talvez seja necessário reavaliar quais as reais – no sentido mais empírico mesmo – possibilidades de contribuições democráticas que a imprensa escrita nacional pode ter, pois certamente há, como os próprios números também revelaram. Ou, mais ainda, avaliar suas limitações potenciais como contribuinte, já que parece impossibilitada de cumprir plenamente o que apontam suas funções normativas. Ela é um fórum de conflito de algumas ideias, fornece informação sobre o mundo político, representa algumas vozes, dá peso a elas, apresenta algumas mazelas da sociedade. Ainda que não expresse tanto a diversidade de opiniões, é fundamental como um local de livre expressão. Ou seja, cumpre a parte que lhe cabe como empresa jornalística, com suas próprias características, como mais um agente político importante para a democracia, mas não pode cumprir um papel que desde a origem parece não ser o seu. Outras fontes alternativas de informação, para usar a mesma expressão de Dahl, podem talvez complementar o trabalho jornalístico tradicional e contribuir, assim, de forma mais efetiva para os aspectos normativos colocados como funções para a imprensa.

Representação na Câmara dos Deputados - uma análise comparativa entre as eleições de 2002, 2006 e 2010

Contextualização

As teorias políticas de representatividade parlamentar e o debate sobre a reforma política, ou, melhor ainda, sobre as diferentes visões de uma possível reforma política, trazem indagações acerca da forma atual de escolha dos membros da Câmara dos Deputados e se ela reflete adequadamente a vontade do eleitor. Em síntese, o voto proporcional, com a possibilidade de coligações, suscita pertinentes dúvidas sobre a representatividade obtida pelos candidatos eleitos (WEBER, 2002; CARVALHO, 2009; MAGALHÃES, 2003). Após ferrenhas discussões sobre se o mandato parlamentar pertence ao representante eleito ou ao partido pelo qual se candidatou (MARCIANO; XAVIER, 2007), a decisão de que o mandato pertence ao partido estabeleceu nova dinâmica de adequação eleitoral. Uma vez eleitos, os parlamentares que se bandearem para outras legendas perderão seus mandatos, salvo, como notadamente se observa com a criação do Partido Social Democrático (PSD), quando da geração de novos partidos. Além disso, como se verá a seguir, a concentração de votos nos chamados “puxadores”, associada ao efeito das coligações, permite que candidatos com pequenas

quantidades de votos possam ocupar o cargo de deputado federal. As três últimas edições (2002, 2006 e 2010) das eleições para o cargo de deputado federal apresentam um quadro bastante significativo. Após a coleta de dados no sítio web do Superior Tribunal Eleitoral, seguindo-se a aplicação de tratamento de dados e métodos numéricos simples, é possível salientar diversos efeitos, alguns dos quais serão discutidos a seguir.

Quem são os eleitos e de onde vêm seus votos?

Embora o número de mulheres candidatas tenha aumentado significativamente (de 10% em 2002 para 19% em 2010)³⁶, o número de deputadas eleitas tem se mantido quase inalterado (em torno de 8%). É pertinente observar que as mulheres representam, segundo dados do último censo demográfico, pouco mais de 50% da população do Brasil. Também se mantém quase inalterado o número de candidatos que atingem o quociente eleitoral, os quais advêm majoritariamente dos grandes partidos e das regiões Nordeste e Sudeste (Tabela 10), nas eleições de 2002, 2006 e 2010.

Tabela 10: Candidatos que atingiram o quociente eleitoral, por partido e por região geográfica. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

Partido	2002	2006	2010	Região	2002	2006	2010
PMDB	6	8	7	CO	3	1	3
PT	7	2	7	S	1	5	3
PFL/DEM	9	3	2	N	4	2	5
PSDB	4	4	2	SE	12	10	9
Total	26	17	18	NE	14	13	15
Total geral	34	31	35	Total geral	34	31	35

Aumentou significativamente, nas últimas eleições, o percentual de candidatos eleitos pelos partidos de apoio ao governo, embora não diretamente no partido do(a) presidente da República. Em 2002, este percentual foi de 54,97% em 2002; 53,41% em 2006 e 61,99% em 2010. Outro grande indicador de tendências no comportamento dos eleitos, o percentual de renovação da Câmara dos Deputados atingiu o patamar de 50% somente nas eleições de 2006, dentre as três últimas (Tabela 11). Deve-se observar o índice dos parlamentares no exercício

³⁶ Isso, mesmo ao se levar em consideração o dispositivo da lei eleitoral, que estabelece que o mínimo de 30% das vagas dos candidatos seja destinado às mulheres (Lei 9.504/2007, art. 10, §3º). Essa determinação jamais foi cumprida.

do mandato que conseguiram renová-lo, que não foi inferior a 65% em nenhum dos últimos três pleitos, ultrapassando os 75% (três em cada grupo de quatro parlamentares candidatos) nas eleições de 2002 e de 2010.

Tabela 11: Índices de renovação na Câmara dos Deputados. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

	2002	%	2006	%	2010	%
Tentaram se reeleger	359	49,32	382	51,07	358	46,59
Reelegeram-se	260	77,42	251	65,71	274	76,54

Quanto à distribuição geo-demográfica dos eleitos, aumentou-se o percentual de deputados com votos originários, em sua maior parcela, das cidades do interior de 60% dos eleitos, em 2002, para 64% dos eleitos em 2010 (Tabela 12). O termo “grande centro” se aplica às cidades com mais de 100.000 habitantes e que não são capitais de sua unidade da Federação.

Tabela 12: Distribuição dos votos dos eleitos de acordo com a população de origem.

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

Origem dos votos	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Capitais	24,37	21,64	19,30
Grandes centros	16,18	16,57	16,96
Interior	59,45	61,79	63,74

Na comparação para os cargos de senador e de presidente da República, observa-se que o eleitorado “prefere”, ou seja, se abstém menos, quando vota para presidente, em seguida para deputado federal e por último para senador (Tabela 13).

Tabela 13: Abstenção, votos nulos e brancos somados nas eleições de 2002 a 2010.

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Câmara dos Deputados	24,06	19,05	28,81
Senado Federal	33,30	27,09	37,20
Presidência da República	26,73	17,12	25,15

Observa-se, ainda, que aproximadamente quatro entre cada dez eleitores não votaram em um candidato que se elegeu deputado federal (Tabela 14).

Tabela 14: Percentual do eleitorado que votou em candidato que se elegeu para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2002 a 2010. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Votaram em candidato eleito para a Câmara dos Deputados	58,31	52,84	60,54
Votos de legenda para Deputado Federal	7,53	13,73	6,66

Algumas considerações

O panorama apresentado acima reflete uma ampla gama de possibilidades, as quais merecem, necessariamente, estudos mais aprofundados, mas que já permitem que se chegue a algumas conclusões:

- a) A representação feminina não reflete minimamente a proporção de mulheres no eleitorado;
- b) A concentração de eleitores em torno dos assim chamados “puxadores de votos”, associada à prática das coligações e à votação proporcional, ocasiona a eleição de candidatos que tiveram uma quantidade de votos por vezes muito inferior à de concorrentes que não se elegem;
- c) A base de apoio ao governo tem aumentado significativamente;
- d) Aumenta gradualmente a interiorização dos candidatos eleitos, em relação às suas Unidades da Federação, o que pode levar a um aumento de demandas regionalizadas;
- e) Uma parcela significativa do eleitorado não se vê representada pela Câmara dos Deputados, ao menos no que diz respeito ao seu candidato.

Estas conclusões apontam para uma necessidade de revisão do processo de escolha dos representantes, em direção a um modelo que apresente menos discrepâncias entre a vontade popular, manifesta nas urnas, e os candidatos eleitos.

Análise Conceitual: Confiança no Congresso, Cidadania Ativa e Auto-Eficácia Cidadã

Confiança no Congresso Nacional e cidadania ativa

Viu-se que a confiança no Congresso Nacional difere da confiança estabelecida entre indivíduos. A expressão “Cidadania Ativa” é apresentada pela OCDE em 2002 em documento que propõe “informar, consultar e engajar” o cidadão na formulação das políticas públicas. O documento não define o que é “Cidadania Ativa”, apenas afirma que os governos “se beneficiam de cidadãos ativos e de uma sociedade civil dinâmica”. O conceito é melhor explicado pela iniciativa irlandesa *Taskforce on Active Citizenship* (2007). A instituição aponta que, primeiramente, a Cidadania Ativa é entendida de forma muito mais ampla do que a definição legal de “cidadania”. Trata-se da capacidade voluntária dos cidadãos e comunidades de trabalharem juntos diretamente, ou mediante representantes eleitos, para exercer o poder econômico, social e político e perseguir objetivos comuns (pág. 5). Para que possa ser efetivamente praticada em uma sociedade, é desejável que os cidadãos demonstrem (Honohan, 2000, apud *Taskforce on Active Citizenship*, 2007, pág. 6):

- a) Consciência da interdependência das questões econômicas, sociais e ambientais, assim como dos interesses comuns sobre elas;
- b) Uma atitude cívica de auto-restrição, ou seja, defender e respeitar os direitos de seus concidadãos, da mesma forma como exige o respeito a seus próprios direitos;
- c) Abertura para participação em deliberações que se realizam em espaços públicos de debate, para discutir e confrontar suas opiniões e julgamentos com as de outros cidadãos.

Na forma apresentada acima, “Cidadania Ativa” dialoga com as noções de “Republicanismo Cívico” (exercício das virtudes cívicas da participação, democracia, liberdade, equidade e solidariedade social) e de “Capital Social” (redes de indivíduos e grupos com regras de confiança e reciprocidade). O Capital Social pode ser mobilizado por um indivíduo ou comunidade para defender seus interesses perante os demais cidadãos.

Auto-eficácia cidadã

Buscando-se entender o fenômeno da participação cidadã no processo democrático à luz da Psicologia Social, utilizamos o conceito de Auto-Eficácia Política. O termo “Auto-Eficácia” foi originalmente cunhado pelo psicólogo Albert Bandura (1994), e se refere a julgamentos das

peças em suas capacidades para organizar e executar cursos de ação necessários para alcançar certos tipos de desempenho e inclui processos cognitivos, motivacionais, afetivos e seletivos. A Auto-Eficácia está relacionada a eventos que afetam a vida de um determinado indivíduo e a como ele reage diante de uma tarefa difícil, enfrentando-a ou evitando-a (Bandura, 1994). Pessoas auto-eficazes tendem a se engajar mais firmemente em suas atividades e tendem a persistir diante de eventuais fracassos. Já as pessoas que duvidam de suas capacidades tendem a interpretar as dificuldades como ameaças a serem evitadas e desistem mais facilmente de seus objetivos.

Ainda segundo Bandura (1994), existem quatro fontes de auto-eficácia:

- a) Experiências de aprendizagem – o sucesso em uma situação real pode aumentar a auto-eficácia, enquanto as frustrações tendem a diminuí-la.
- b) Modelos sociais – observar alguém obtendo sucesso em uma determinada ação aumenta a auto-eficácia do observador, e vice-versa quanto ao fracasso. O modelo ganha importância quando o observador se identifica com ele ou nele vê características especiais a serem imitadas.
- c) Persuasão – as pessoas podem ser verbalmente convencidas de que têm ou não capacidade para fazer algo. Entretanto, incentivos irrealistas à eficácia são rapidamente desfeitos diante de resultados frustrantes; por outro lado, pessoas convencidas que não têm as capacidades desejadas tendem a desistir mais rapidamente diante das dificuldades.
- d) Estado emocional e somático – as pessoas interpretam seu próprio estresse, fadiga e dor como sinais de vulnerabilidade, levando a um desempenho ruim, enquanto o bom estado de humor favorece melhores resultados. Logo, a redução de fontes de estresse e constrangimentos fisiológicos pode aumentar a auto-eficácia do indivíduo.

O conceito de auto-eficácia é vastamente estudado à luz da Psicologia Social, tendo em vista que grande (se não a maior) parte das situações em que se pode avaliar esse processo em uma pessoa consiste em interações com outras pessoas. Sabendo que o processo político consiste fundamentalmente de interações entre pessoas, quando utilizamos o conceito de auto-eficácia neste contexto não são necessárias grandes modificações à sua forma original. Contudo, ao aplicar-lhe o adjunto adnominal restritivo “Política”, especificamos uma característica das situações em que essa Auto-Eficácia será avaliada.

A Auto-Eficácia Política (AEP) deve ser entendida como a capacidade que um eleitor percebe que tem de influenciar o processo político em defesa de seus interesses. Trata-se de um processo psicológico, derivado de fatores culturais e individuais que determinam uma inclinação do indivíduo, seja para agir ou para se silenciar diante de uma demanda de ação política. Neste sentido, as decisões individuais quanto à participação na vida política do país são resultantes das quatro fontes de auto-eficácia definidas por Bandura (1994). Isto significa que essas decisões nem sempre se fundamenta em uma análise racional das opções disponíveis. De outro modo, o cidadão busca o modo mais eficaz de ação para conseguir seus objetivos com base na sua experiência, em contato com as quatro fontes de auto-eficácia.

Logo, assim como em Cidadania Ativa, não se pretende que o conceito se restrinja à noção jurídica de “cidadania”. A ação política escolhida pelo indivíduo pode variar entre se candidatar a um cargo político, fundar uma organização não-governamental, lecionar assuntos de política, organizar uma manifestação pacífica ou preparar uma revolução contra o modelo político vigente. Logo, o conceito de AEP é aplicável tanto a contextos de exercício formal da cidadania, quanto em situações de exercício informal ou até ilegais (considerando-se que revoluções buscam mudar a lei e instaurar uma nova ordem).

Para se explicar a inclinação de um determinado indivíduo a agir, é preciso compreender as quais demandas de ação política seu comportamento é dirigido. Essas demandas expressam o grau de intolerância aos problemas enfrentados na sociedade, em duas esferas: os vividos por outros (solidário) e os vividos por si mesmo (auto-referido). Cabe investigar se existem diferenças de comportamento associadas à esfera dos problemas visados pelos cidadãos. O contexto político de um país abrange indivíduos com variados graus de Auto-Eficácia Política, que por sua vez formam grupos que detêm maior ou menor capacidade de atingir seus objetivos conforme cada situação. O compartilhamento de objetivos, o sucesso ou insucesso vivido coletivamente, a presença de líderes cativantes, o apoio mútuo e a as vivências comuns provêm as quatro fontes de auto-eficácia citadas por Bandura. Desenhado esse quadro, é possível traçar variados recortes conforme o tema de interesse de cada pesquisador. A AEP pode ser avaliada entre diferentes grupos de interesse, tipos de modus operandi, ou mesmo entre povos de variadas nacionalidades.

Auto-Eficácia Política e o Congresso Nacional

Para os objetivos deste Grupo de Pesquisa e Extensão, propõe-se avaliar a Auto-Eficácia Política (AEP) do brasileiro frente ao Congresso Nacional³⁷ enquanto palco da democracia representativa nacional. A AEP é um construto fundamental para se avaliar a adesão social ao Poder Legislativo. Afinal, para os objetivos de nossos estudos, o cidadão deve acreditar que interagir com o Parlamento, diretamente ou por meio de seus representantes, é um meio eficaz de alcançar seus objetivos individuais. Nesse sentido, ao delimitar o campo de estudo na interação do cidadão com o Congresso Nacional, situamo-nos no campo do exercício formal da cidadania. O sucesso das interações do cidadão com o Congresso Nacional alimenta uma imagem positiva sobre a instituição, o que aumenta as chances de o cidadão buscar o Poder Legislativo Federal para solucionar as questões ali pertinentes. O insucesso das interações pode alimentar uma imagem negativa sobre a instituição e reduzir as chances de interação futura. Resta saber, como questão empírica, se a descrença no Congresso Nacional resulta na redução da AEP individual ou no redirecionamento dela para formas alternativas ou ilegais de participação. Em outras palavras, o cidadão tem uma experiência real (primeira fonte de Auto-Eficácia) de relacionamento com a instituição, donde tira suas próprias conclusões sobre ela. Neste sentido, a imagem da instituição desempenha papel em termos de *feedback* para o cidadão a respeito de suas ações políticas.

Imagem do Congresso Nacional

A imagem do Congresso pode ser abordada em termos de representações cognitivas a respeito de: a) o papel que a instituição desempenha no atendimento aos interesses do povo representado; e b) a atuação dos parlamentares eleitos ao longo de cada legislatura³⁸. O primeiro componente é presumidamente estável, pois a instituição referenciada continua a mesma, ao passo que os agentes políticos eleitos se renovam periodicamente. O segundo componente é diretamente influenciado pelo comportamento dos parlamentares em exercício de mandato. Configurada dessa maneira, a imagem pode conduzir os eleitores a adotarem atitudes mais positivas ou negativas em relação ao Parlamento, ou seja, o cidadão pode

³⁷ Entendido como a conjugação de Câmara dos Deputados e Senado Federal.

³⁸ Espaço de tempo durante o qual os legisladores exercem seu poder. No Brasil, a duração da legislatura é de quatro anos.

interessar-se em preservá-lo como está ou transformá-lo, conforme sinta necessidade em cada situação.

A imagem do Congresso Nacional é fortemente determinada pela cobertura dada pela imprensa aos fatos ocorridos na instituição. Ao mesmo tempo em que a cobertura da imprensa pode promover uma regulação social do exercício dos mandatos legislativos, ela pode alimentar o descrédito da população frente às instituições políticas. Sendo as empresas de comunicação a principal “janela” pela qual o cidadão enxerga o congresso, vieses interpretativos de suas reportagens exercem influência preponderante sobre a confiança do cidadão na sua capacidade de transformarem a realidade nacional. Em outras palavras, por meio de persuasão, pode-se levar o cidadão a desistir rapidamente de participar da vida política, ou então convencê-lo a nela se engajar, tudo a depender do viés das reportagens sobre o Congresso Nacional.

Nesse contexto, a internet surge como uma “segunda janela” entre o cidadão e o Congresso. Se usada como fonte de notícias, nada garante que o cidadão leia relatos livres de distorções motivadas por interesses de um ou outro grupo. Entretanto, o cidadão pode ter acesso a variadas fontes sobre a mesma informação e escolher a versão que julgar mais confiável. De outra forma, o cidadão pode usar a internet para dialogar diretamente com os parlamentares, para usar serviços oferecidos pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, ou, ainda, para monitorar o decurso das reuniões de comissões temáticas e sessões plenárias. Assim, a internet pode aproximar o cidadão da informação “crua” (sem interferência de vieses jornalísticos), escutar variadas versões para os fatos e tirar suas próprias conclusões. Dessa forma, aumenta-se a possibilidade de que a experiência real seja uma valiosa fonte de Auto-Eficácia Política – o que em outros tempos seria impensável, pois a maioria da população brasileira passaria a vida inteira sem estabelecer um único contato direto com as instituições democráticas³⁹.

A experiência real como fonte de Auto-Eficácia Política

Ainda que o cidadão disponha de informações cada vez mais fidedignas sobre a política nacional, a AEP pode ser aumentada ou diminuída pela própria experiência real. Ao participar da vida política, o cidadão disputa espaços com outros cidadãos de interesses diferentes (até

³⁹ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 35% dos lares brasileiros têm acesso à internet. Cabe, portanto, a ressalva de que a maioria da população brasileira deve continuar sem contato direto com o Congresso Nacional, salvo se suas casas legislativas encontrarem outras formas de comunicação direta com os 65% restantes.

contrários aos seus) e grupos articulados, que podem ter maior ou menor capacidade de lobby no Poder Legislativo. Logo, o sucesso ou insucesso de suas experiências depende do resultado de uma intrincada rede de influências. Cabem, aqui, outras questões empíricas:

1. Como o cidadão avalia sua capacidade de interferir nesse complexo processo político?
2. Ele se enxerga em pé de igualdade com os demais participantes? Se não, por quê?
3. Como as regras do processo político contribuem para aumentar ou diminuir a AEP dos brasileiros?

O interesse do brasileiro por participar ou não do processo político passa, inevitavelmente, pelo fenômeno da corrupção. Não somente a mídia dá ênfase ao assunto, mas também a elevada ocorrência de atos classificáveis como “corrupção política” deteriora a fé do cidadão brasileiro nos meios institucionais de participação cidadã. A crença popular de que “o homem honesto não deve se envolver em política, para não se tornar corrupto” expressa o paradoxal e desesperançoso círculo vicioso da conhecida apatia política do brasileiro.

Sabendo que a AEP é diretamente influenciada por sucessos e insucessos da participação cidadã, a corrupção é facilmente entendida como uma “trapaça” dentro do jogo político. Conseqüentemente, ao se propor estudos empíricos sobre AEP, as ocorrências de corrupção exercem uma relevante influência depreciativa e, portanto, não podem ser desprezadas.

Diferenciando os três conceitos

A Confiança no Congresso Nacional expressa expectativas do cidadão em relação à instituição e aos seus atores. Essa confiança é aumentada conforme os parlamentares cumprem as regras da instituição e exercem seu papel em defesa dos interesses dos cidadãos representados. Trata-se, fundamentalmente, de o cidadão esperar que o seu representante cumpra seus deveres e que a instituição ofereça a necessária transparência para fiscalizar esse comportamento.

O conceito de Cidadania Ativa se refere à capacidade do cidadão de, junto a sua comunidade, exercer influência nos campos econômico, político e social. Em especial à luz da Ciência Política, essa capacidade é medida pelo capital social do indivíduo. Auto-Eficácia Política (AEP) se refere, por sua vez, à capacidade percebida de influenciar o processo político. Trata-se de um processo psicológico que antecede a ação e expressa expectativas do indivíduo

acerca de si mesmo, enquanto ator político. A AEP pode ser considerada, portanto, um antecedente importante da Cidadania Ativa. Em outras palavras, o cidadão avalia, em variados contextos, sua capacidade de agir e obter resultados. Se positiva, essa avaliação pode ser convertida em ação concreta; se negativa, pode se converter em imobilidade do cidadão.

A Confiança no Congresso Nacional define para onde o cidadão ativo dirigirá suas ações. Enquanto o cidadão confiante na Casa Legislativa buscará ali resolver suas demandas, o cidadão desconfiado não reconhecerá, nela, o espaço legítimo de defesa de seus interesses. Nesse sentido, a Confiança no Congresso é também antecedente da Cidadania Ativa e fornece importante *feedback* para a Auto-Eficácia Política. A relação entre Confiança no Congresso Nacional, Auto-Eficácia Política e Cidadania Ativa merece ser estudada empiricamente. Pode-se averiguar, por meio de técnicas estatísticas, se a relação de antecedente-consequente proposta neste texto se mantém ou se assume uma nova organização. Além disso, cabe comparar esse conjunto de conceitos em diferentes países, considerando que cidadãos em diferentes contextos sociopolíticos devem apresentar expectativas diferentes, resultando em ações também diferentes.

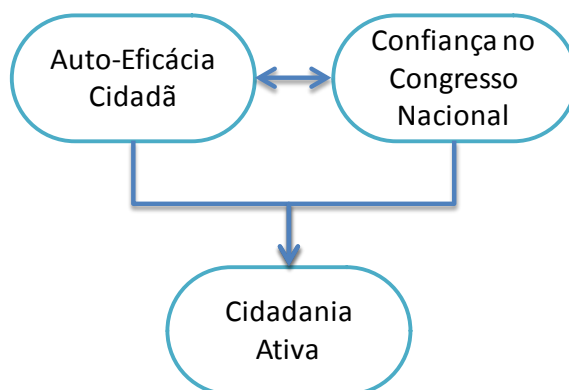


Figura 3: Auto-eficácia cidadã, confiança e cidadania.

Comentários finais

A observação de temas como qualidade da democracia, representação, imagem do parlamento e confiança da população quanto aos seus representantes passa por uma gama de conceitos e pelo uso de ferramentais que, uma vez delineados, oferecem um amplo leque de análise. O texto apresentado ao leitor oferece uma compilação de diferentes visões e aplicações desses conceitos e ferramentais, sem a pretensão de esgotar os recursos aqui presentes, mas de mostrar os produtos de pesquisa desenvolvidos ao longo da atuação dos componentes do Grupo de Pesquisa e Extensão, com um longo caminho ainda se delineando pela frente.

Etapas posteriores de pesquisa, em fase de formatação, deverão apontar consolidações de conceitos, bem como aplicações e comparações com outros estudos e métodos, além de revisão aprofundada pela comunidade, em busca da construção de um conhecimento sólido e reconhecido nos *loci* abordados.

3.5 - *Accountability* e Controle Externo do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União⁴⁰

Introdução

O presente relatório versa sobre uma das subseções do projeto de pesquisa a qual trata do desempenho do Congresso Nacional com relação a uma de suas funções primordiais: o controle externo do Executivo e o exercício da função de *accountability*.

Para exercer tal função, o Legislativo brasileiro conta com o auxílio – previsto constitucionalmente⁴¹ - do órgão denominado Tribunal de Contas da União (TCU). Em razão disto, nossa pesquisa debruçou-se sobre a história e o papel desse órgão e sua dinâmica com o Congresso Nacional, em especial com a Comissão Mista do Orçamento.

Diante disso, buscaremos sumariar, nas páginas seguintes, os avanços conduzidos durante o ano de 2012 com relação aos aspectos elencados abaixo, sob a coordenação dos professores José Álvaro Moisés e Edison Nunes, no âmbito do Núcleo de Políticas Públicas da USP (NUPPs – USP).

Histórico e Competências do TCU

A primeira etapa do trabalho de pesquisa realizado se deu acerca do papel histórico do Tribunal de Contas da União e de suas competências à luz do texto constitucional aprovado em 1988, ora vigente em nosso país.

Nesse sentido, analisamos a trajetória da instituição por meio dos trabalhos monográficos – premiados inclusive pelo instituto de estudos do próprio TCU⁴² - de autoria de Cotias e Silva, Rocha Siqueira e Vasconcelos Barros, os quais possuem características próprias, mas são convergentes no aspecto histórico.

Os autores afirmam que os antecedentes do atual TCU 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 proposta⁴³ 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.

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:

⁴⁰ Coordenação: Lucas Queija Cadah (até junho de 2012), depois Leandro Consentino.

⁴¹ As competências do TCU encontram-se no artigo 71 da Constituição Federal de 1988. Para além do texto constitucional, existem outras atribuições previstas na **Lei de Responsabilidade Fiscal**, na **Lei de Licitações e Contratos** e na **Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

⁴² O Instituto Sezerdêlo Corrêa, com sede em Brasília-DF, ligado ao TCU, realizou concurso de monografias sobre a História do Tribunal de Contas em 1998. Os três primeiros lugares estão publicados em “Monografias Vencedoras – Prêmio Sezerdêlo Corrêa”, edição de 1999.

⁴³ Decreto 966-A de 07/11/1890

“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.”

Diante da instituição do TCU, o Decreto nº 1.166 de 17/01/1893 do então Ministro da Fazenda Sezerdêlo Corrêa, estabeleceu algumas importantes competências ao órgão – tais como o julgamento de contas de autoridades – e acabou por se tornar a Lei Orgânica do Tribunal em 1896.⁴⁴

Com a promulgação da Carta de 1934, suas competências seriam ampliadas para, logo em seguida, com a Carta de inspiração fascista outorgada em 1937, serem drasticamente reduzidas, cabendo ao TCU apenas *“acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União”*⁴⁵.

Em 1946, com a promulgação de uma nova Constituição em ambiente significativamente mais democrático, a importância do Tribunal de Contas da União é reavivada e um rol de competências e prerrogativas são restauradas ao órgão até os idos do regime militar.

Como anota a historiografia atual (i.e. Fausto, 2012), o regime militar, a despeito de seu caráter autoritário, buscava um verniz democrático. Nesse sentido, a Constituição que deu suporte ao regime – outorgada em 1967 – não suprimiu as competências do TCU, como no Estado Novo, mas subordinou muitas de suas prerrogativas ao Executivo, em especial à figura do Presidente da República.

Com o fim do regime autoritário e a promulgação da Constituição “Cidadã” de 1988, o funcionamento do Tribunal de Contas da União foi novamente restabelecido e sua atuação tem sido ampliada durante o regime democrático vigente. Assim sendo, faz-se *mister* arrolar neste documento 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:

- a) Função Fiscalizadora: prevê, de acordo com os incisos III, IV, V e VI do artigo 1 (CF 88), um amplo trabalho de fiscalização no âmbito contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, considerando aspectos referentes à legalidade, legitimidade e economicidade.
- b) Função Jurisdicional: prevê, de acordo com o inciso II do artigo 71 (CF88), o julgamento e a liquidação as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que redunde prejuízo ao erário.
- c) Função Consultiva: prevê, de acordo com o inciso I do artigo 71 (CF88), a elaboração de um parecer prévio das contas prestadas anualmente pelo

⁴⁴ Mais tarde tal Lei Orgânica foi aperfeiçoada em seria reformada em três ocasiões (1911, 1918 e 1922) até a emergência de uma nova Carta Constitucional em 1934.

⁴⁵ Artigo 114 da Constituição de 1937

Presidente da República correspondendo a uma peça técnico-opinativa para subsidiar o julgamento das mesmas promovidas pelo Congresso Nacional.

- d) Função Informadora: prevê, de acordo com o inciso VII do artigo 71 (CF88), a prestação de informações a qualquer das Casas ou respectivas comissões integrantes do Congresso Nacional sobre as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como dos resultados de auditorias e inspeções efetuadas

A estas quatro funções, o trabalho de Lima (2007) acrescenta mais três, decorrentes das supracitadas, mas que acabam produzindo efeitos por si:

- e) Função Sancionadora: prevê, de acordo com o inciso VIII do artigo 71 (CF88), a aplicação de sanções aos responsáveis nas situações em que se constatem ilegalidades das despesas ou irregularidade das contas declaradas.
- f) Função Corretiva: prevê, de acordo com os incisos IX e X do artigo 71 (CF88), a fixação de prazos e para que os agentes acionados pelo TCU adotem as providências necessárias para sanar as possíveis ilegalidades e, no limite, recomendar ao Congresso, a sustação dos contratos.
- g) Função Ouvidora: prevê, de acordo com os parágrafos 1º e 2º do artigo 71 (CF88), a recepção de denúncias referentes a ilegalidades e/ou irregularidades advindas de cidadãos, partidos políticos, associações civis ou sindicatos.

Podemos observar nestas atribuições que existe um forte componente de *accountability* a permear as ações do Tribunal de Contas da União, entendido nos moldes de autores como Dunn (1999) e Keohane (2002).

De acordo com Ceneviva (2006), o conceito exposto, para estes autores, combina uma definição mínima ligada à dimensão institucional e formal [O'Donnel (1998 e 1999); Kenney (2003); Mainwaring (2003)]⁴⁶ e outra mais abrangente que engloba qualquer tipo de controle, seja ele intencional ou não [Day & Klein (1987); Fox & Brown (1998); Paul (2002)]⁴⁷.

Nesse sentido, o *accountability* percebido tanto no arcabouço jurídico como na prática do TCU não deve ser entendido como mera responsividade – ou *answerability* – dos agentes públicos, mas principalmente como capacidade de fiscalizar, demandar providências e, se necessário, impor algum tipo de sanção.

Com fins de constatar essa dimensão de *accountability* no trabalho do TCU, buscamos identificar dois mecanismos cujo papel traduz de maneira fidedigna o que Guilherme O'Donnel classificou como *accountability* horizontal⁴⁸:

- i) a fiscalização de obras levadas a cabo tanto diretamente pelo Executivo federal como – por meio de convênios – pelos Executivos estaduais e municipais;

⁴⁶ Os trabalhos citados de O'Donell, Kenney e Mainwaring estão inscritos numa dimensão estritamente formal em que a mera prestação de contas operada por instituições formais é levada em conta, excluindo outros meios informais de controle como a imprensa e outras organizações da sociedade civil.

⁴⁷ Já os estudos de Day & Klein, Fox & Brown e Paul referem-se a uma dimensão mais abrangente do conceito, a qual compreende todas as dimensões de controle e monitoramento sem distinção, inclusive os meios informais supracitados.

⁴⁸ O *accountability* horizontal a que se refere O'Donnel diz respeito a mecanismos de controle e fiscalização na forma de “freios e contrapesos”, permitindo uma mútua regulação entre os Poderes.

- 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 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. Conforme 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. 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 Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (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 providencias 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 deste ano (2012), podemos resumir a seguinte sistemática:

- No final de outubro, o TCU recomendou ao Congresso Nacional a paralisação de 22 obras de infraestrutura sob suspeita grave de irregularidades;
- Em novembro, o próprio TCU reduziu este número para 17, alegando que cinco desses empreendimentos haviam sanado seus problemas

- Dessas 17, o COI deliberou no dia 12/12/2012 pela liberação de 14 desses empreendimentos, restando apenas 3 obras que já estavam bloqueadas desde 2011.

Como podemos observar, o índice de liberação dos empreendimentos pelo Congresso Nacional é bastante elevado, o que evidenciamos diante do exame dos dados referentes a esse mecanismo, para o qual elaboramos um extenso banco de dados quantitativos.

Banco de Dados

Com a disponibilidade de dados pela Câmara dos Deputados, elaborou-se uma forma de tentar capturar a dinâmica da relação entre o TCU e o Congresso Nacional. Desde o aviso sobre as obra com indícios de irregularidades graves que o TCU emite para o Congresso até sua tramitação no interior da CMO, incluindo o resultado. Os dados vão de 1998 até 2010 e suas variáveis são as seguintes:

- **Número dos Avisos do TCU/CN** => Registro oficial do aviso do TCU para o Congresso Nacional
- **Assunto** => Do que trata a obra
- **UF** => Estado em que obra está sendo realizada
- **Relator** => Nome do relator do aviso
- **Partido do Relator** => Partido do relator do aviso
- **UF Relator** => Estado pelo qual foi eleito o relator
- **Casa (CD ou SF)** => Casa a qual pertence o relator
- **Data da entrega do Relatório** => Data em que foi entregue o relatório
- **Prazo para Emendas** => Prazo para que os membros da comissão apresentem emendas ao relatório
- **Número de Emendas** => Quantidade de emendas que foram feitas ao relatório
- **Data da Votação do Relatório** => Data em que o relatório foi votado
- **Data da Leitura e Votação no CN** => Data em que foi votado o relatório
- **Saída da CMO** => Data em que o relatório saiu da CMO
- **Parecer** => Registro do parecer
- **Votação** => Data da votação do parecer no CN
- **Resultado** => Decisão final tomada pela CMO e pelo CN

1. Arquivar = quando a informação prestada pelo TCU não enseja alteração do Anexo VI
2. Liberação = Liberação da obra
3. Pela Vedação / Vedação da Execução = INCLUSÃO
4. Redução da Vedação = ALTERAÇÃO
5. Ampliação da Vedação = ALTERAÇÃO
6. Pela solicitação de informações ao TCU
7. Pela manutenção da vedação = ARQUIVAR
8. INCLUSÃO = incluir no Anexo VI da LOA
9. ALTERAR = altera alguma informação da obra constante do Anexo VI (exclui, por ex, um dos indícios, mas mantém os demais)
10. Supressão

- **Decreto Legislativo** => Número do decreto legislativo da decisão tomada pelo CN

O banco de dados produzido contém 653 casos e 18 variáveis, abrangendo do ano de 1998 até 2010. Ele contempla todos os subtítulos com indícios de irregularidades graves que foram encaminhados do TCU para o Congresso Nacional, capturando a dinâmica interna da deliberação na Comissão Mista de Orçamento.

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. De posse de tais dados, elaboramos a Tabela 1 abaixo:

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

Subtítulos com irregularidades graves submetidos pelo TCU e examinados pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – 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

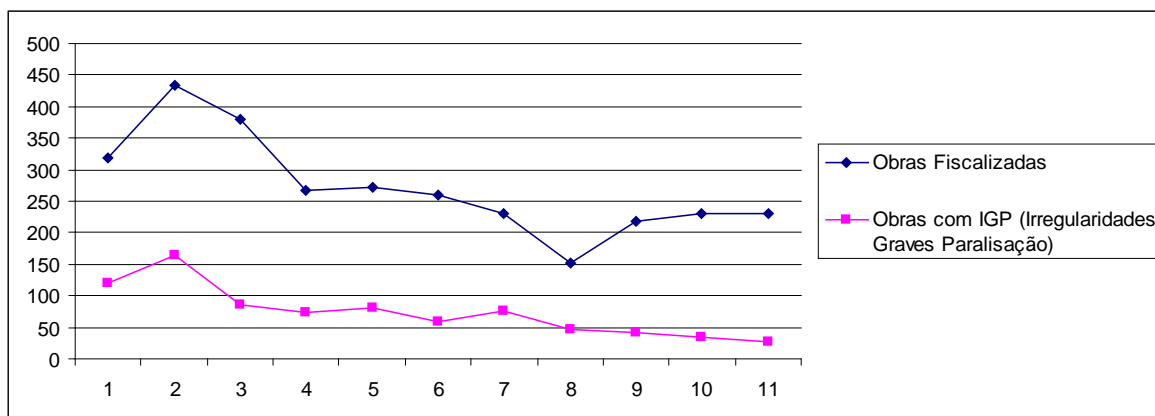
Fonte: elaboração do autor, com dados da Câmara dos Deputados (2012)

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.

Os gráficos 1 e 2, reproduzidos abaixo, 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.

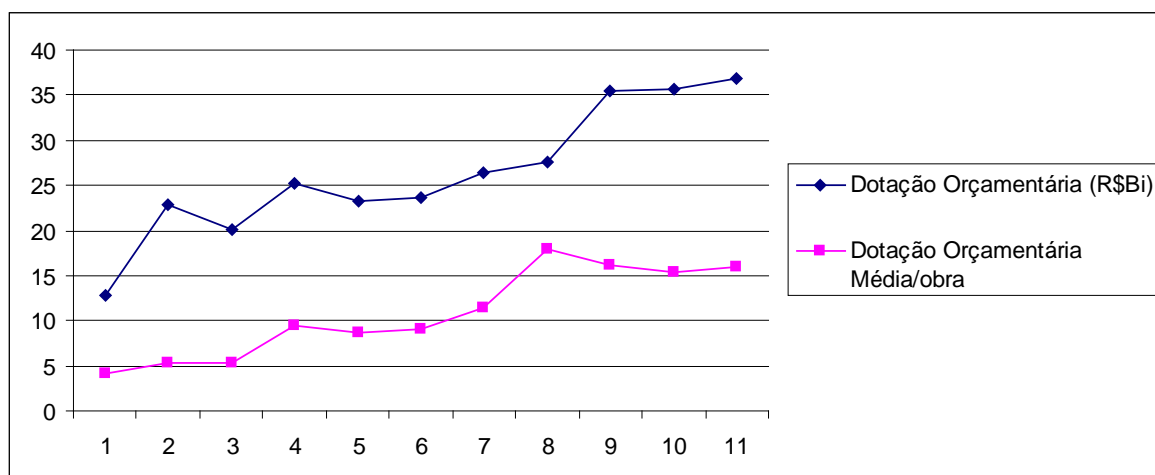
Ainda não estão claros os efeitos desta mudança para a melhora das funções de *accountability* no mecanismo de fiscalização de obras. Contudo, devemos estar atentos para o risco de agentes públicos e privados mal-intencionados enxergarem nas obras de valor menor, as quais estarão fora da fiscalização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

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



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

Gráfico 2 - Dotação Orçamentária das obras X Dotação Orçamentária Média por obras



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

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-nos analisar o instrumento seguinte, igualmente importante para a dimensão de *accountability* que pretendemos estudar.

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 – o *accountability* horizontal entre as instâncias da Presidência da República e do Congresso Nacional.

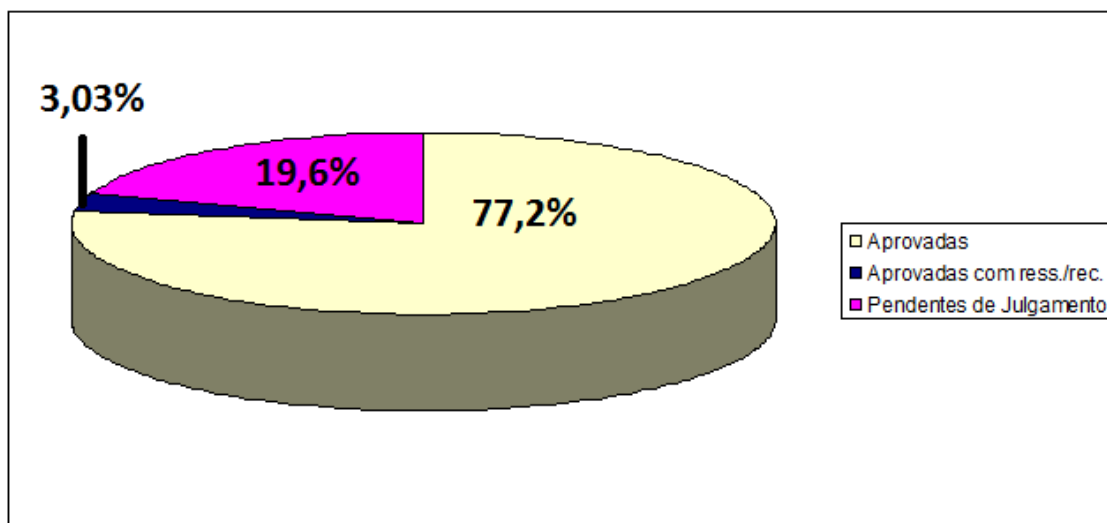
A sistemática relacionada a essa prestação de contas possui rito próprio previsto na Constituição de 1988 e na Resolução Congressual nº 2 de 14/09/1995. A materialização deste arcabouço jurídico se dá por meio dos seguintes passos: i) a elaboração de um parecer prévio por parte do TCU ii) a regulamentação 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: 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 julgou⁴⁹ 13 delas (19,6%), sendo 1 de FHC, 8 de Lula e 1 de Dilma.

⁴⁹ Cabe afirmar, neste ponto, que a demora no julgamento das contas presidenciais 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)

Exame das Contas dos Presidentes da República				
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	---
2011	Dilma Rousseff	Aprovadas com reservas	Pendentes	---

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

Apesar de já ter sido cobrada pelo TCU, a Mesa Diretora do Congresso Nacional – na pessoa de seu Presidente José Sarney – ainda não tomou providências⁵⁰. Dessa forma, fica patente que o desempenho do Congresso Nacional, no quesito referente ao *accountability*, resta bastante prejudicado diante de tal inação.

⁵⁰ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1106922-sarney-promete-votar-contas-pendentes-de-fhc-e-lula.shtml>

Desafios Futuros

Diante destes achados, os próximos passos, no primeiro e segundo semestres de 2013, serão desenvolvidos com vistas a aprofundar estas análises e desenvolver novas questões de pesquisa:

a) Prosseguir no trabalho junto ao banco de dados acerca dos subtítulos com irregularidades graves visando, dentre outras medidas,

- Elaborar outras tabelas e cruzamentos relevantes, como partido x resultado, UF x resultados etc.
- Gerar os dados agregando os partidos entre oposição e coalizão, observando o comportamento deles ao longo dos anos.
- Incluir outras variáveis no banco: valor de cada obra, tipo de obra (ex. Ferroviária, rodoviária, trans. Marítimo etc.), ministério envolvido e outras relevantes.
- Esmiuçar melhor as regras de tramitação da CMO;

b) Incorporar novos dados e nova literatura à pesquisa a fim de responder as questões levantadas durante a pesquisa, principalmente no que diz respeito a estruturas de tomada de decisão e mudanças de critérios institucionais;

c) buscar entrevistar alguns funcionários e autoridades do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, tais como:

- funcionários e autoridades do TCU;

- funcionários da Comissão Mista de Orçamento (especificamente do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves - o COI);

- parlamentares que compõem a Comissão Mista do Orçamento (especificamente do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves - o COI)

Essas entrevistas visam aprofundar as questões de funcionamento interno do TCU e da relação entre o TCU e o Congresso, tais como:

- Qual o procedimento decisório no interior do TCU?

- O que determina a escolha dos membros do COI e a dos relatores?

- Qual o real significado prático das decisões tomadas pelo COI nas obras com irregularidades?

-Outras questões que surgirão durante a pesquisa.

3.6 O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro⁵¹

Introdução

O presente relatório apresenta os resultados dos primeiros seis meses de pesquisa sobre a Controladoria-Geral da União (CGU). O objetivo geral é compreender o papel deste órgão no Sistema de integridade Brasileiro, ou seja, sua função e relevância no conjunto de órgãos e atores que contribuem para o combate à corrupção e a proteção da legalidade e da integridade do Estado Brasileiro.

Criada em 2001 sob o nome de Corregedoria-Geral da União e rebatizada em 2003 com o atual título, o órgão caracteriza-se por promover o combate à corrupção, a transparência e o aprimoramento da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Segundo texto da Lei 10.683, artigo 17, a CGU é um órgão assessor da Presidência da República e reúne competências para as atividades de “defesa do patrimônio público... controle interno... auditoria pública... correição... prevenção e combate à corrupção... ouvidoria e... incremento da transparência da gestão”⁵².

Na prática, a CGU centraliza as atividades de controle interno e de ouvidoria da APF. Por essas competências, a CGU é, desde o primeiro olhar, constitucionalmente, um protagonista da accountability na esfera do Poder Executivo Federal, e por isso, acreditamos ser este trabalho relevante para a Ciência Política.

Breve contextualização teórica

Accountability é aqui compreendida como o conjunto de atividades de prestação de contas e responsabilização por parte dos agentes públicos perante a sociedade, quer sejam cidadãos quer seja o próprio Estado.

Pela teoria, o que legitima a prática da accountability é o princípio democrático. Do mesmo princípio que entende que o poder emana do povo, deriva o princípio de que toda a atividade do Estado deva ser de conhecimento público. O direito do cidadão conhecer o que seus governantes fazem e cobrá-los por isso é, assim, derivado do fato de este ser a fonte de poder dos últimos (O’DONNELL, 1998).

A raiz da palavra accountability é econômica. Refere-se à prestação de contas. A partir da década de 80, o termo ganhou significados políticos e passou a representar responsividade, ou a obrigação de políticos responderem por seus atos perante o cidadão, quer seja em eleições quer seja submetendo-se a mecanismos de fiscalização e responsabilização por parte do Estado. Assim, se a legitimidade dos governantes depende de que eles devem submeter-se à vontade geral da promoção do bem comum, por extensão, devem submeter-se à lei e a formas de controle.

Essa compreensão da accountability encerra dois aspectos semelhantes mas não idênticos. O Primeiro refere-se à capacidade do cidadão fazer com que os governantes apliquem políticas convergentes com seus interesses. Nesse sentido, eleições e a sociedade civil organizada aparecem como os atores por excelência deste tipo de controle, de fora do Estado para dentro, chamado de “accountability vertical”.

⁵¹ Coordenação: Bruno G. de Melo Rico.

⁵² Lei 10.683 da Constituição Brasileira, artigo 17.

O segundo aspecto é encarado pela literatura como centralmente legal (PERUZZOTTI, 2008). Refere-se à atividade que fiscaliza e responsabiliza agentes públicos frente os marcos legais e constitucionais, de forma a limitar a arbitrariedade do uso do poder público. A essa atividade deu-se o nome de accountability horizontal, uma vez que ocorre a partir de agentes e órgãos do próprio Estado.

Ainda assim, direta ou indiretamente, ao zelar pelo bem público, a responsabilização horizontal de políticos e agentes públicos carrega contornos políticos de primeira importância. Previne não apenas o desvio de recursos, mas também, a usurpação do Estado⁵³ (O'DONNELL, 1998), garantindo não apenas a legalidade do sistema, mas o equilíbrio dos aspectos republicano e liberal, de forma a reafirmar, inclusive, a legitimidade democrática do sistema político.

Esta pesquisa foca, assim, todos os aspectos políticos relevantes que bem expressem o papel deste órgão no contexto da “accountability”, quer sejam atividades de auditoria, de promoção da transparência, de promoção da qualidade da administração pública, de correição, de controle social ou de “ombudsman”.

Nesse sentido, trata-se de um trabalho inédito. Se a ciência política já abordou o órgão, quer seja sob sua função de “controle social” (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012), quer seja sob sua inserção no desenvolvimento dos órgãos de accountability horizontal desde a Redemocratização (PRAÇA; TAYLOR, 2012), não o fez a partir de cruzamentos de indicadores da Qualidade da Democracia com os pormenores de cada uma de suas atividades. (Vale dizer que, em linhas gerais, tais trabalhos reconhecem importantes avanços no desenvolvimento dos órgãos de accountability horizontal no Brasil nos recentes anos, embora com destaque positivo para o governo federal mas negativo para o os governos estaduais e municipais (FERREIRA; SPECK, 2012)).

Por outro lado, existe uma rica literatura de viés técnico, realizada por auditores, contadores e administradores públicos (inclusive, condensada em dez edições da “Revista da CGU”). Um deles compara auditorias realizadas sobre fatos de mesma natureza pela CGU e pelo Tribunal de Contas (ALVES, 2011), revelando preocupantes incongruências. Outro trabalho consultado é o realizado pela OCDE sobre o Sistema de Integridade Brasileiro nos Estados (OCDE, 2011). Embora tecnicamente aprofundados, tais trabalhos não respondem a perguntas propriamente políticas.

Ao questionarmos qual é o papel exercido pela CGU no Sistema de Integridade Brasileiro, voltamos nosso olhar, em um primeiro momento, para o interior das práticas CGU, de modo a bem compreender sua extensão e as implicações da responsividade produzida, e em um segundo momento, para sua relação com os outros atores do Sistema de Integridade.

Objetivo, objeto e método da pesquisa

O objetivo desta primeira etapa de pesquisa foi:

- 1 - Identificar se as atividades relativas às competências prescritas em leis são, de fato, realizadas
- 2 – Recolher indicadores acerca da qualidade dessas atividades, quer sejam procedimentais, quer sejam de resultados quantitativamente mensuráveis

⁵³ IDEM.

3 – Determinar, a partir dos indicadores levantados, o foco da pesquisa na etapa seguinte, em vista de bem qualificar as atividades da CGU frente a responsividade promovida e frente o Sistema de Integridade

O levantamento de informações ocorreu através da consulta aos documentos da própria CGU, a dados obtidos através da lei de acesso à informação, a consultas telefônicas junto à Secretaria Executiva, e, naturalmente, à bibliografia que trata da accountability.

De acordo com a Constituição Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é um “órgão assessor” da Presidência da República que combate a corrupção e promove o aprimoramento da gestão dentro deste mesmo poder.

A CGU é estruturada em torno de quatro secretarias:

- Controle interno
- Prevenção da Corrupção
- Correição
- Ouvidoria

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) responde por mais da metade dos funcionários e do orçamento. Em linhas gerais, o órgão:

- Centraliza o controle interno da APF
- Audita e fiscaliza a execução de programas de governo, de acordo com critérios de legalidade, economicidade, eficácia e eficiência da gestão
- Prepara a prestação de contas do executivo ao legislativo através do processo da Tomada de Contas
- Capacita funcionários públicos no que diz respeito à prestação de contas, inclusive produzindo manuais práticos

A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) é responsável por:

- Fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal
- Desenvolver mecanismos de prevenção da corrupção através da promoção da transparência e da legalidade no interior da APF, em atividades como capacitação de funcionários e manutenção de portais de transparência
- Promover o controle social sobre o bem público federal, através, por exemplo, da divulgação de informações sobre a APF, de congressos junto à população civil, e de capacitação deste público

A Corregedoria-Geral da União (CRG) é a secretaria responsável pela correição. Suas atividades envolvem:

- Direcionamento da apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos
- Aplicação de penalidades, quer seja por iniciativa própria, quer seja repassando informações para órgãos competentes, como, por exemplo, o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas da União (TCU) ou a Polícia Federal (PF).

A Ouvidoria-Geral da União é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes às atividades

do Poder Executivo Federal. Na prática, centraliza as atividades de ombudsman de todas as ouvidorias.

Também integra a estrutura da CGU, o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão colegiado e consultivo. O Conselho é formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, e tem a finalidade de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento para as atividades de controle dos recursos públicos, e de promoção da transparência.

Assim, apesar de a CGU ser um típico órgão de “accountability horizontal”, a Ouvidoria-Geral e a CTPCC também representam canais de “accountability vertical” na CGU.

Dessa forma, é possível, desde já, defender a importância do estudo deste órgão para a accountability no Brasil porque a CGU:

1. Centraliza sistema de controle interno da APF
2. Formula a prestação de contas anual da APF para o TCU
3. Promove a transparência na APF
4. Promove a correição na APF
5. Centraliza os trabalhos de ouvidoria da APF
6. Promove o aprimoramento da administração pública
7. Promove participação social no controle sobre o Estado

A etapa seguinte desenvolveu-se em torno do levantamento de indicadores sobre a profundidade de tais atividades. Objetivou-se saber se tais atividades são sistemáticas, se já atingiram alguma estabilidade e se produzem resultados claros no que diz respeito à prestação de contas e à responsabilização.

Se esse foco preocupa-se, em grande medida, com a eficiência e eficácia pra própria CGU, a literatura da “Qualidade da Democracia” também sugere que atentemos para a aplicação universal da lei. Nesse sentido, buscamos indicadores para saber se as atividades são ou não enviesadas politicamente, ou seja, se investigação e punição ocorrem preferencialmente em Estados e municípios da oposição ou não.

Em terceiro lugar, observamos que os trabalhos da CGU, subsidiam, em muitos casos, o trabalho de outros órgãos em vista da integridade. Relatórios e investigação são enviados ou até produzidos conjuntamente com Polícia Federal, TCU e Ministério Público. Atentos aos fundamentos republicanos da Divisão dos Poderes e com a lógica democrática dos “pesos e contrapesos”, perguntamos: qual o nível de cooperação entre CGU e outros atores deste Sistema de Integridade?

Antes de apresentarmos os indicadores levantados, faz-se necessária uma breve incursão no histórico do órgão. Através de uma curta gênese institucional pretendemos expor as competências adquiridas ao longo das últimas décadas, de modo a compreender porque foram atribuídas à CGU. Ou seja, a que demandas institucionais responderam. Implícita a este movimento, está a pergunta: o que mudou com a CGU? Pioraram ou melhoraram as atividades de combate à corrupção e defesa da integridade?

Breve histórico da CGU

Como expresso, a CGU é composta por quatro secretarias distintas, com competências e atividades diferentes. Não há, na História Brasileira, nenhum órgão anterior à CGU que tenha

reunido tão variadas competências de combate à corrupção em uma só instituição. Nesse sentido, realizar um histórico completo da CGU envolveria realizar quatro históricos diferentes: um sobre o controle interno na APF, um sobre as atividades de ouvidoria, outro sobre as atividades de correição, e outro sobre as atividades de Prevenção da Corrupção.

Por motivos de praticidade, esta pesquisa focou, nestes primeiros meses, o histórico referente às atividades de controle interno, responsáveis, excluindo-se Gabinete e Secretaria-Executiva, por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central, em Brasília - ver tabela completa da distribuição de funcionários no anexo 5.1. A maior parte das informações sobre este histórico são de trabalho da pesquisadora Cecília Olivieri (2010).

Até 1921, as atividades de controle dos gastos eram realizadas pelos próprios ministérios para avaliação posterior de legalidade no Tribunal de Contas. Neste ano, criou-se a Contadoria Central da República, ligada ao Poder Executivo, e responsável por subsidiar o TCU na fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial. Em 1922, para padronizar as atividades, criou-se o Código de Contabilidade.

Em 1940, a Contadoria Central da República tornou-se Contadoria Geral e passou a centralizar a inspeção de receitas e despesas do Poder Executivo Federal. A partir de então, criaram-se as Contadorias Seccionais, situadas em cada Ministério, em vistas de subsidiar os trabalhos da Contadoria Central.

No entanto, até 1964, os trabalhos eram basicamente de verificação da legalidade na prestação de contas. Com a Lei 4320 deste ano, as atividades de controle interno passaram a prever o acompanhamento prévio da execução orçamentária e “controle da realização orçamentária sobre... execução de obras e prestação de serviços”. De forma ainda nominal, ao mencionar como objeto de auditoria a “execução de obras e prestação de serviços”, esta lei sugerira, ainda timidamente, um enfoque na chamada “materialidade” da execução dos gastos, como ressalta Cecília Olivieri:

A reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto Lei 200, se caracterizou pela adoção das novas tecnologias de gestão do gerencialismo e... pela substituição dos controles formais pelo controle de resultados. (OLIVIERI, 2010)

Futuramente, em 1994, este movimento de ampliação do escopo de competências dos órgãos responsáveis pelas auditorias internas levaria às fiscalizações in loco – trabalho que atualmente mais consome recursos da CGU. Vejamos o movimento neste sentido.

Em 1967, os Decretos-Lei 199 e 200 instituiriam o Sistema de Controle Interno, que passaria a figurar no interior do Ministério da Fazenda. Cada ministério passara a ter uma Inspeção Geral de Finanças. Um ano depois, em 1968, seria criada a secretaria da Receita Federal.

Em 1974, seriam criadas Inspeções Seccionais de Finanças, que passariam a atuar fiscalizando a execução de programas federais no Estados, observando, desde então, além da legalidade dos gastos, os resultados das execuções.

Em 1979, o Sistema de Controle Interno é transferido para a Secretaria de Planejamento da Presidência (SEPLAN). Também são criadas a Secretaria Central de Controle Interno, em substituição à Inspeção Geral de Finanças, e as Secretarias de Controle interno (Cisets).

Em 1985, o Sistema de Controle interno volta para o Ministério da Fazenda, e, um ano depois, passa a ser vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, onde permaneceria até 1994. A STN cria, então, um quadro de funcionários específico para o controle interno: os técnicos e analistas de finanças e controle – que compõem hoje todo o quadro de funcionários concursados da CGU.

Dois anos depois, em 1987, cria-se o sistema SIAFI, responsável pela informatização do controle orçamentário e financeiro da APF. Até hoje, o SIAFI centraliza todas as saídas de dinheiro, com detalhes sobre o destino e sobre quem faz a retirada.

Em 1988, a Constituição Federal redefiniu o papel do controle interno no Estado, ampliando suas responsabilidades para também a averiguação da eficácia e da eficiência da execução orçamentária, como se observa no Artigo 74:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de... 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Em 1990, sob o governo Collor, a STN muda de nome para Departamento do Tesouro Nacional, e passa para o Ministério da Economia, de modo que o controle interno passa a ser rebaixado hierarquicamente, passando do 2º escalão para o 3º.

As mudanças na Constituição não resultaram automaticamente em atividades concretas de averiguação da “eficácia e da eficiência” da execução orçamentária. Porém, alguns fatos exteriores à lógica do controle interno concorreram para este movimento.

Em 1992, uma auditoria promovida pelo TCU identificou séria ineficiência nas atividades das Cissets (OLIVIERI, 2010). O documento sugeria à Presidência da República e ao Congresso Nacional que centralizassem a coordenação das atividades das Cissets e que elevassem seu status burocrático. A orientação, no entanto, não surgiu efeitos.

Um ano depois, o escândalo dos “Anões do Orçamento” forçaria os políticos a melhorarem o controle dos gastos. O caso envolvia deputados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, que realizaram desvios através de aprovações de emendas no Orçamento Geral da União.

No ano seguinte, a estabilização da economia, através do controle da inflação, representaria mais um passo em favor do controle interno, uma vez que, com a inflação descontrolada, era mais difícil identificar desvios e desperdícios na utilização dos recursos do Estado e, conseqüentemente, mais difícil de controlá-los.

Em 1994, a Medida Provisória 480 criou a Secretaria federal de Controle (SFC), localizada no interior do Ministério da Fazenda. Com isso, as Cissets passaram a ser órgãos da SFC e não mais dos ministérios, ganhando status. Os fiscais deixaram de ser “homens do ministro” para serem “fiscais do ministro” (OLIVIERI, 2010).

A MP também criava as Delegacias Federais de Controle – que seriam as futuras unidades regionais da CGU nos estados. São elas quem passariam a ser responsáveis pelas auditoria in loco no lugar das Cissets. Com isso, o controle interno da APF ganhou status e

poder, e passou a uniformizar os padrões de execução orçamentária, e a consolidar o trabalho de fiscalização da materialidade dos gastos governamentais.

Entre 1995-1998, a Reforma do Aparelho do Estado, restabeleceu o concurso para as carreiras da SFC: Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle. Já em 1995, iniciou o Programa de Fiscalização de Municípios, pautado pela fiscalização in loco das políticas públicas financiadas através de repasses da União para os entes subnacionais, Estados e municípios.

Em 2000, uma modificação na legislação financeira alteraria a forma de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). Este documento, que deve ser elaborado pela Presidência da República e aprovado pelo Congresso, passaria a servir de base para as avaliações de gestão da SFC. No mesmo ano, as Cissets, já enfraquecidas, seriam extintas.

Em 2001, nove anos após o TCU ter identificado sérias ineficiências nos trabalhos de controle interno, uma nova auditoria revelaria o contrário, como identifica Cecília Olivieri (2010):

Em nosso juízo, os trabalhos da SFC, sob novas diretrizes, mostraram-se bastante promissores... Com isso, busca-se coibir não só a irregularidade e o desvio, mas também o desperdício de recursos, ao se identificar e se controlar em cada programa os pontos propícios à ocorrência desses eventos. (TCU, 2001)

Em 2001, a SFC deixa o Ministério da Fazenda e passa a integrar a Presidência da República, ganhando ainda mais status. Em 2002, o Programa de Fiscalização de Municípios passa a ser definido por sorteio e a fiscalizar todas as atividades com verba federal nos entes subnacionais.

Em resumo, o movimento que a literatura especializada identifica é um processo de construção de um sistema de controle interno geograficamente descentralizado, mas organizacionalmente centralizado, capaz de auditar, e fiscalizar as políticas públicas com competência. Trata-se também de um movimento de maior controle por parte dos políticos da burocracia e da execução das políticas públicas (OLIVIERI, 2010).

Em 2001, a Corregedoria-Geral da União seria criada pela Medida Provisória nº 2.143-31. Quase um ano depois, o Decreto nº 4.177, integraria a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo Decreto nº 4.177 transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

Em 2003, o órgão passou a se chamar Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), consolidando a atual estrutura da CGU.

BANCO DE DADOS

Recursos: Orçamento

De acordo com a teoria especializada (O'DONNELL, 1998), o bom exercício da accountability horizontal exige um largo corpo de profissionais especializados e bem pagos, e, para isso, recursos robustos. Nesse sentido, um indicador analisado foi o orçamento da CGU, e a qualificação, a quantidade e os salários dos funcionários.

Observa-se que seu orçamento praticamente triplicou desde o seu surgimento, tendo saltado de R\$ 234,7 milhões em 2005 para R\$ 714,4 milhões em 2011. (Ver Orçamento ano a ano no anexo 5.2)

Ainda assim, frente o grande número de atribuições que tem, a CGU reclama enfaticamente da falta de recursos, como se vê no “Relatório de Atividades 2011”:

As principais dificuldades encontradas para a realização dos objetivos traçados pela CGU para o exercício de 2011, decorreram da escassez crônica de recursos humanos em face da perda de servidores e da reposição insuficiente, assim como dos limites orçamentários e para despesas com diárias e passagens impostos, fatores recorrentes em relação a exercícios anteriores. (CGU, 2012)⁵⁴

Recursos: Pessoal

Através de um decreto de 2002⁵⁵, a CGU passou a dispor de até 5 mil funcionários concursados, distribuídos em dois tipos de cargos: Técnico de Finanças e Controle e Analista de Finanças e Controle. Ambos os cargos requerem diploma de ensino superior e são estimulados a trabalharem de acordo com suas funções através de um plano de carreira e salários altos. O Analista de Finanças e Controle recebe salário que varia de R\$12.960,77 a R\$ 18.478,45. Já o Técnico de Finanças e Controle recebe salários que variam de R\$ R\$ 3.907,79 a R\$ 8.060,48.

Mas, segundo a CGU, por escassez de recursos, nem metade dessas 5 mil vagas estão preenchidas, como se vê adiante:

Funcionários concursados lotados na CGU	Analista de Finanças e Controle	Técnico de Finanças e Controle	Total
	1584	713	2297

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

Vagas prescritas porém não preenchidas na CGU	Analista de Finanças e Controle	Técnico de Finanças e Controle	Total de vagas não preenchidas
	1416	1287	2703

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

Controle Interno (auditoria e fiscalização)

Como afirmado, a SFC é a que mais consome recursos da CGU, através das atividades de auditoria e fiscalização. (Excluindo-se Gabinete e Secretaria-Executiva, a SFC responde por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central da CGU, em Brasília - ver tabela completa da distribuição de funcionários no anexo 5.1). Se tais atividades são autojustificáveis

⁵⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO. “Relatório Geral de atividades 2011”, pg. 13. 2012

⁵⁵ Decreto 4.321, de 5/8/2002

frente qualquer Estado de Direito, especialmente devido ao princípio democrático – que protege o recurso público de desvios e do mau uso –, no caso do sistema político brasileiro ganham ainda maior relevância. Isso porque, no contexto de federalismo e governo de coalizão, a maior parte da arrecadação do Estado direciona-se à esfera Federal, que passa a ser a provedora de recursos para grandes políticas públicas.

Sabe-se que quem executa tais políticas públicas são os Ministérios, mas, na prática, elas ocorrem nos municípios e estes mesmos ministérios não têm mecanismos sistemáticos para acompanhar a concretude das execuções, restringindo-se, na maior parte dos casos, à prestação de contas financeira, orçamentária e patrimonial.

Além disso, grande parte destes e de outros recursos do Poder Executivo Federal são utilizados através de repasses para os entes subnacionais. Para se ter uma dimensão, do R\$ 1,029 trilhão que a APF arrecadou em 2012, R\$ 198 bilhões foram repassados para Estados e municípios⁵⁶. Ou seja, cerca de 20% do total arrecadado, como se vê adiante:

Gastos do Governo Federal em 2012 (em R\$ bilhões)

Aposentadorias do setor privado e benefícios Sociais	335
Custeio da Máquina	209
Transferências para Estados e Municípios	198
Juros e encargos da dívida Pública	134
Salários dos servidores	123
Aposentadorias e pensões de servidores federais	81
Bolsa Família	21
Transportes	11
Educação	10
Defesa	8
Infraestrutura Urbana	4
Saúde	4
Outros	35
TOTAL	1.029

FONTE: Revista Veja, 30/01/13, "Como eles gastam o nosso R\$ 1 trilhão"

Se considerarmos como gastos correntes que não representam investimentos novos “Aposentadorias do setor privado e benefícios Sociais”, “Aposentadorias e pensões de servidores federais”, “Custeio da Máquina”, “Juros e encargos da dívida Pública” e “Salários dos servidores”, a principal forma de investimentos da APF passa a ser “Transferências para Estados e Municípios”.

Além disso, de acordo com informações levantadas por Cláudio Abramo a partir de dados da Secretaria Nacional do Tesouro, cerca de 80% dos municípios dependem de repasses

⁵⁶ Reportagem de O Estado de S. Paulo, 23 de janeiro de 2013, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,receita-federal-arrecada-r-1029-trilhao-em-2012,141649,0.htm>

da União e/ou dos Estados para compor seus orçamentos. Desses, metade (ou seja, 40% do total) são dependentes de repasses em mais de 90% de seus orçamentos⁵⁷.

Trata-se, portanto, de uma questão fundamental para a eficiência e eficácia da administração o monitoramento desses gastos, quer seja em vistas da legalidade quer seja em vista da materialidade das ações. Para a questão de que tratamos aqui – o combate à corrupção e a defesa da integridade do Estado – as atividades de auditoria e fiscalização são igualmente protagonistas. Sem tal trabalho, simplesmente não haveria como identificar desvios ou utilizações ilegais dos recursos.

Importante, porém, lembrar que o TCU é o órgão central da União responsável por cobrar e julgar as prestações de contas, além de também ter competência para realizar auditorias e fiscalizações. Os trabalhos da CGU somam-se, assim, aos do TCU, ocorrendo aqueles geralmente antes destes, de forma a encorpar os trabalhos de prevenção.

A CGU executa diferentes tipos de auditorias e fiscalizações. Na impossibilidade de fiscalizar in loco e/ou realizar auditorias em todas as execuções orçamentárias que envolvam recursos federais, define parte das atividades a partir de trabalhos de inteligência (baseados nos riscos de irregularidades e montantes envolvidos) e parte baseados em sorteios. Essas atividades, por sua vez, são classificadas em quatro tipos:

A) Avaliação da Gestão dos Administradores

- Auditorias Anuais de Contas
- Auditorias de Acompanhamento da Gestão
- Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional
- Tomadas de Contas Especiais
- Monitoramento dos Gastos de Pessoal
- Prestação de Contas do Presidente da República
- Relatório de Gestão Fiscal

B) Avaliação da Execução de Programas de Governo

C) Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos

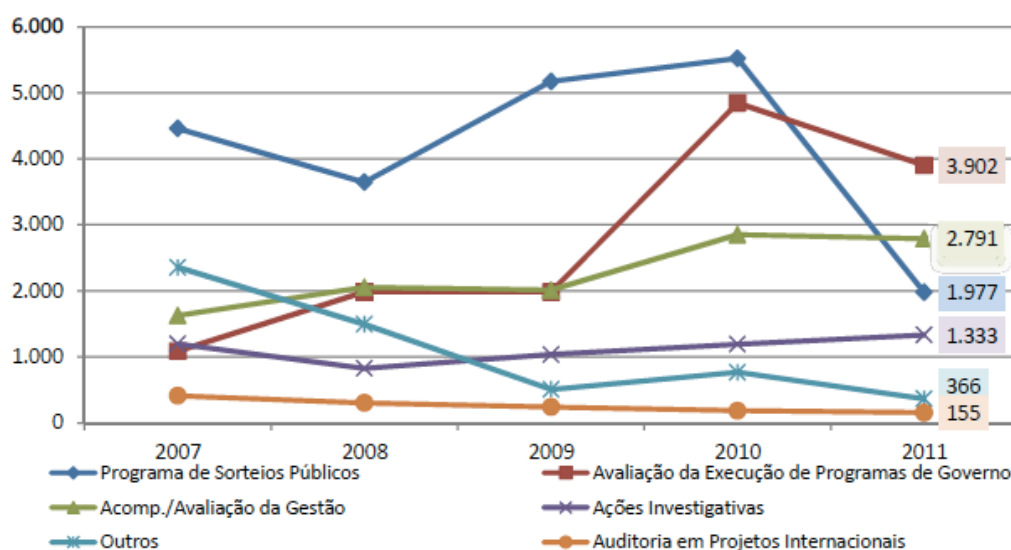
D) Ações Investigativas

- Auditorias Especiais
- Operações Especiais
- Demandas Externas

Em linhas gerais, todas essas atividades têm o objetivo de avaliar a execução dos programas quanto à eficácia e à eficiência, bem como de verificar a economicidade e comprovar a legalidade de suas ações, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal e as disposições da Lei nº10.180. Em 2011, ao todo, foram realizadas 10.524 ações de controle, distribuídas da seguinte forma:

⁵⁷ ABRAMO, Cláudio. “Autonomia descabida”, 2009, disponível em: <http://columistas.ig.com.br/claudioabramo/2009/09/09/autonomia-descabida/>

AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS – 2007 A 2011



Fonte: Sistema Novo Ativa, em 02.01.2012

Uma vez realizada a ação, um relatório é produzido e enviado ao gestor responsável, por exemplo, o ministro da pasta. Quando são verificadas irregularidades – o que, a nossa análise dos relatórios mostra que ocorre na maioria dos casos - medidas são sugeridas. A primeira orientação, geralmente, é a resolução dos problemas internamente, através de medidas administrativas. Dependendo da gravidade, pode-se pedir o ressarcimento dos bens e a aplicação de sanções. No interior da APF, basicamente duas medidas dessa natureza podem ser tomadas: Processos Administrativo-Disciplinares contra pessoas físicas e processos para declaração de inidoneidade de empresas. No entanto, voltaremos à questão da correção quando abordarmos os trabalhos da Corregedoria-Geral.

Vejamos abaixo indicadores das atividades de auditoria e fiscalização.

Entre as atividades, destaca-se o “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”. Trata-se de uma forma de averiguação in loco da materialidade das ações, envolvendo, por exemplo, fiscalização da validade de remédios em postos de saúde, qualidade da merenda em escolas e detalhes técnicos sobre a profundidade do asfalto na construção de rodovias.

No gráfico, observa-se que o programa foi executado com relativa estabilidade e de forma sistemática nos recentes anos. O Programa se encontra na 35ª edição, tendo fiscalizado em torno de R\$ 18,4 bilhões em 1.965 municípios.

No entanto, houve uma redução no número de ações entre 2010 e 2011. A CGU atribui a queda à “restrição orçamentária com despesas de diárias e passagens estabelecidas para o exercício de 2011” (CGU, 2012).

Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

Ano	Quantidade auditada de municípios
2003	281
2004	400
2005	300
2006	180
2007	180
2008	120
2009	180
2010	180
2011	120
2012*	84
Total	1.965

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

* Dados até Setembro de 2012

Entre as atividades de controle interno, também figura a de Tomadas de Contas Especiais. Trata-se de um instrumento para ressarcimento de prejuízos ao Erário que somente é instaurado após esgotadas as medidas administrativas possíveis no interior da APF. Na prática, o trâmite administrativo ocorre, nas palavras do ministro de Estado Chefe da CGU, Jorge Hage Sobrinho, da seguinte forma: "Quando os prefeitos estão envolvidos em irregularidades, abrimos uma Tomada de Contas Especial, que detalha quem são os responsáveis e quantifica os prejuízos. Eles então são acionados administrativamente para fazer o ressarcimento aos cofres públicos do que desviaram. Quando não devolvem o dinheiro, a CGU pede a abertura de processo no Tribunal de Contas, onde têm a chance da defesa. Terminada a instância administrativa, a Advocacia da União é acionada para a execução judicial"⁵⁸.

Desde o surgimento da CGU, tais procedimentos já foram realizados 17.727, representando retorno potencial aos cofres públicos da ordem de quase R\$ 10 bilhões. Na tabela abaixo, observa-se também uma relativa constância das TCEs analisadas (com exceção de 2011), mas um crescimento daquelas que são certificadas ao TCU, bem como dos valores que potencialmente podem retornar à União:

⁵⁸ O Estado de S. Paulo. "CGU aponta fraudes em parcerias com municípios", 28 de janeiro de 2013, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,cgu-aponta-fraudes-em-parcerias-com-municipios,989812,0.htm>

Trâmite de TCEs analisadas pela CGU entre 2002 e 2012:

Exercícios	TCEs analisadas	Diligenciadas ao Órgão de Origem	Certificadas ao TCU	Retorno Potencial (Em R\$)
2002	1.373	438	935	280.950.637,73
2003	1.746	322	1.424	404.038.116,56
2004	1.994	449	1.545	455.802.884,35
2005	1.934	306	1.628	448.285.614,87
2006	1.496	339	1.157	656.004.567,99
2007	1.722	263	1.459	659.622.763,60
2008	1.539	477	1.062	642.272.945,71
2009	1.605	328	1.277	702.738.553,22
2010	1.481	375	1.106	1.685.274.158,37
2011	1.149	405	744	1.783.167.841,61
2012*	1.688	414	1.274	1.453.300.009,34
TOTAL	17.727	4.116	13.611	9.171.458.093,35

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

* Dados até Setembro de 2012

Se isolarmos os TCEs decorrentes exclusivamente do “Programa de Sorteios”, veremos valores proporcionalmente semelhantes - embora a exceção se dê em 2010, e não em 2011, como no caso acima.

Trâmite de TCEs a partir do “Programa de Sorteios” entre 2008 e 2012

Exercícios	TCEs analisadas	Diligenciadas ao Órgão de Origem	Certificadas ao TCU	Retorno Potencial (Em R\$)
2008	37	1	36	9.164.333,33
2009	21	3	18	11.529.086,28
2010	11	2	9	6.254.752,92
2011	66	7	59	27.402.085,25
2012*	52	7	45	27.305.204,98
TOTAL	187	20	167	81.655.462,76

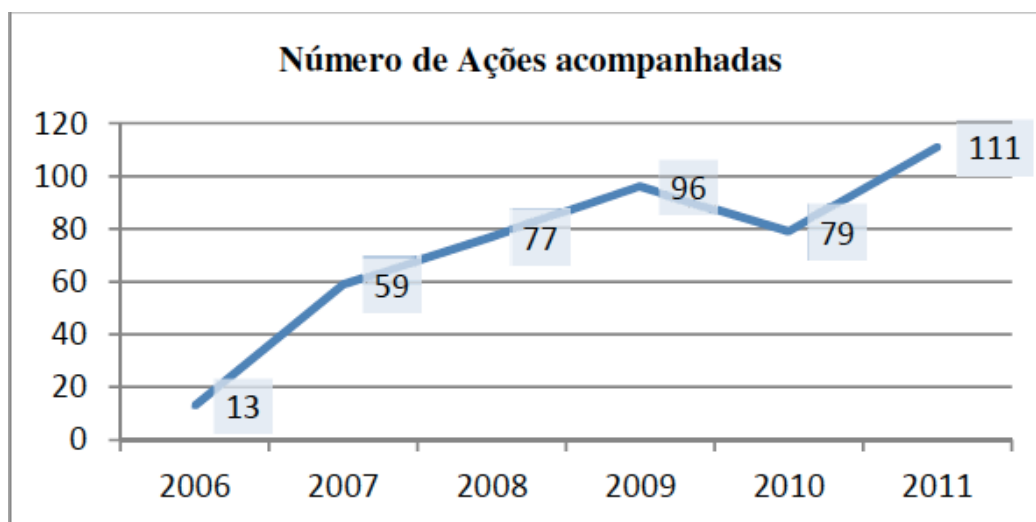
Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

* Dados até Setembro de 2012

As tabelas anexas 5.3 e 5.4 apresentam os fatos motivadores das TCEs e a distribuição pelos ministérios. Especialmente a 5.3 expressa como, entre os fatos motivadores, a maioria corresponde a “irregularidades”. A respeito dessas atividades, portanto, pode-se concluir que têm sido realizadas de forma sistemática e que representam importantes meios de defesa do patrimônio público e de subsídio à correição. Além disso, indicam um importante canal de contato entre os trabalhos da CGU e o TCU.

No que diz respeito à “Avaliação dos Resultados da Gestão”, em 2011, foram realizadas auditorias anuais de contas em 647 órgãos e entidades do Executivo Federal, bem como 1.089 auditorias de acompanhamento. Entre os trabalhos, figuram as “Auditorias de Acompanhamento da Gestão”, que têm crescido e contribuído para o controle político sobre as execuções das políticas públicas por parte da burocracia, como se vê adiante:

Número de ações de acompanhamento da Gestão



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Entre esses trabalhos, por exemplo, identificou-se a existência de acumulação indevida de cargos públicos por empregados de entidades vinculadas ao Ministério da Fazenda (BB e Caixa), envolvendo cerca de 2.100 empregados e montante aproximado de R\$ 131 milhões. Até março de 2012 teriam sido solucionados 663 casos, que representariam, segundo a própria CGU, economia aproximada de R\$ 16 milhões anuais.

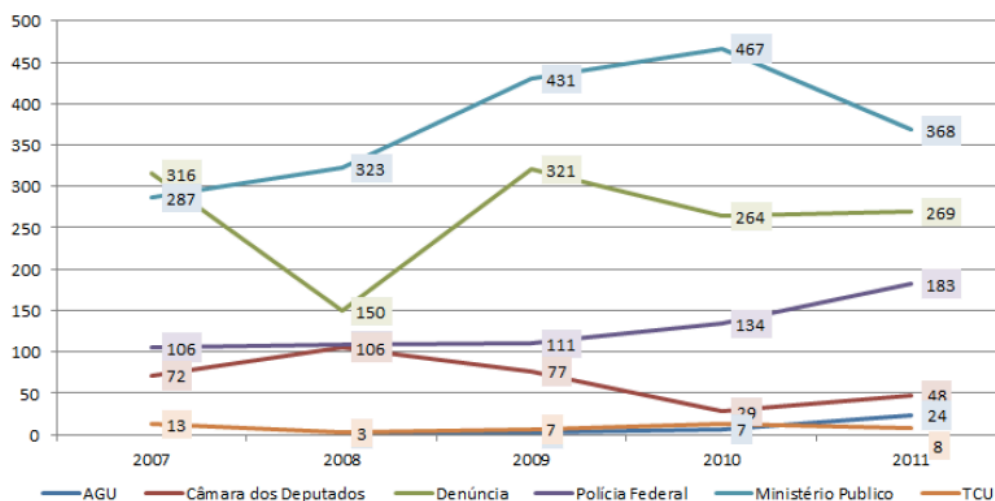
Outra atividade de controle interno diz respeito à “Avaliação da Execução de Programas de Governo”. Entre as ações de 2011, vale citar a “Avaliação da concessão, pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda”, de reequilíbrio econômico-financeiro retroativo a uma empresa contratada para operacionalizar o Seguro de Crédito à Exportação. Os resultados evidenciaram deficiências no contrato, com potencial prejuízo ao Erário de R\$ 5,88 milhões. Recomendou-se ressarcimento ao erário, apuração de responsabilidades e aprimoramento do instrumento contratual.

Entre as Ações Investigativas, vale destacar uma operação realizada no Ministério do Transporte após denúncias de corrupção. A análise de 17 processos de licitações e contratos constatou 66 irregularidades, que apontaram o prejuízo potencial de R\$ 682 milhões. Segundo a CGU, até o final de 2012, houve aplicação de multas de R\$ 3,5 milhões, estornos de pagamentos efetuados de R\$ 46,3 milhões e anulação de Pregão Eletrônico, com economia de R\$ 14,6 milhões.

No mesmo ano, outras denúncias de corrupção derrubaram o então ministro do Turismo. A partir das suspeitas, a CGU realizou uma operação especial sobre o “Programa Turismo Social no Brasil - Uma Viagem de Inclusão”: O órgão analisou 54 convênios e cinco contratos, calculando que R\$ 67 milhões não foram justificados. Em decorrência das recomendações elaboradas pelo relatório, providências foram anunciadas pelo Ministério do Turismo, resultando na revisão das estratégias de capacitação, especialmente em relação àquelas voltadas à Copa do Mundo 2014, além de diligências aos convenientes com vistas ao ressarcimento de valores e apuração das impropriedades.

Como pode-se observar, tais trabalhos de auditoria e fiscalização também podem subsidiar ações de outros órgãos. Em alguns casos, inclusive, auditorias e fiscalizações são solicitadas por eles. Segundo os dados apresentados adiante, a CGU parece mostrar-se disponível à cooperação, tendo dedicado 8% do total de suas atividades a essas demandas:

Quantidade de ações da CGU em função de demandas de outros órgãos



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Entre as perguntas que esta pesquisa pretende responder, uma diz respeito – como já exposto – às relações entre a CGU e os outros órgãos do Sistema de Integridade. O objetivo deste enfoque é, à luz dos fundamentos republicanos da Divisão dos Poderes e da lógica democrática dos “pesos e contrapesos”, observar, a despeito da possível competição entre os órgãos, a disposição pela cooperação, uma vez que o interesse aqui não é saber quem atua melhor, mas se a integridade e o combate à corrupção completam seu ciclo institucional de modo a garantir a responsividade. O gráfico acima, responde, assim, positivamente a este questionamento. Na etapa seguinte, tentaremos obter dados do movimento inverso, ou seja, das solicitações feitas pela CGU que são atendidas pelos mesmos órgãos.

Entre outros casos em que a CGU colaborou com o MP e que tiveram consequências (sentenças no Judiciário) ao longo de 2011, vale citar:

- Operação Galileia da Polícia Federal: Realizada em 2006 com o objetivo de apurar notícia sobre indícios de irregularidades em contratos celebrados pela Companhia Docas do Pará (CDP), gerou condenações na Justiça Federal em 2011. A partir de doze ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal, sentenças pediram a devolução de cerca de R\$1,3 milhão à União.
- Caso dos “Sanguessugas”: Em decorrência da operação da PF realizada em 2006, nove envolvidos no desvio de verbas na aquisição de ambulâncias foram condenados a ressarcirem os cofres públicos em R\$370 mil, ao pagamento de multa no total de R\$ 739 mil, à suspensão dos direitos políticos, bem como proibição, pelo prazo de 10 anos, de alguns réus de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais.

Controle interno: primeiras conclusões

De forma bastante resumida, com os dados apresentados, pode-se aferir que:

- Existe um trabalho de controle interno que atua de forma sistemática
- O trabalho de controle interno envolve ações de controle da legalidade e também de controle de gestão e de resultados
- As ações de controle interno ou cresceram ou mantiveram-se estáveis desde o surgimento da CGU, em 2003
- As ações de controle podem gerar e têm gerado consequências de responsabilização no interior da APF
- As ações de controle têm subsidiado trabalhos de correção fora de seus limites legais, através de outros órgãos do Sistema de Integridade
- A CGU apresenta-se disponível à cooperação com outros órgãos do Sistema de Integridade, tendo destinado 8% de suas ações em 2011 a demandas externas
- O trabalho de controle interno provê informações para gestores da APF

Por outro lado, algumas ações foram reduzidas nos últimos anos, com destaque especial para o “Programa de Sorteios”. O motivo apresentado pela CGU para isso foi:

- Escassez de recursos

Frente este problema apontado, cabe investigar se há, de fato, falta de recursos na APF para tais atividades ou se há algum tipo de movimento contrário às atividades da CGU que esteja barrando a destinação de mais recursos para o órgão, especialmente no processo de elaboração, aprovação e inclusão de emendas no Plano Orçamentário Anual.

Controle interno: próximos passos

Uma vez verificada a existência de um trabalho de controle interno sistemático e atuante e identificado que tais trabalhos se consolidaram na APF, cabe compreender ainda mais a profundidade da responsabilização promovida pela SFC. Para isso, pretendemos acompanhar todo um ciclo de responsabilização, de modo a compreender o movimento que se inicia na decisão de auditar ou fiscalizar determinada ação e se completa nas potenciais consequências de correção. Este movimento naturalmente transbordará os limites da CGU, pois pode passar por ações do MP e da PF, e se completar no TCU, no Congresso Nacional ou no Judiciário.

Na impossibilidade de se acompanhar todas as ações promovidas – só em 2011, foram mais de 10 mil -, optaremos por acompanhar apenas alguns casos. No entanto, especialmente casos que envolvem ações judiciais demoram muitos anos. Por isso, faremos uma triagem para encontrar aqueles que já tenham completado o ciclo de responsabilização.

O primeiro tipo de casos serão aqueles de Tomadas de Contas Especiais, pois representam flagrantes indícios de desvios. Além disso, permitem uma intersecção com outra subseção do projeto “*Brasil, 25 anos de democracia*”. O trabalho “*Accountability e Controle Externo do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União*” estuda, entre outros fatores, a tramitação dos chamados “subtítulos com irregularidades graves submetidos pelo TCU”.

O segundo tipo de caso não está definido. Requererá pesquisa prévia para identificar aqueles com maior relevância. Poderá ser, por exemplo, relacionado a alguma política pública prioritária do governo federal ou relacionado a algum escândalo de corrupção que tenha envolvimento de políticos no Congresso Nacional.

Uma opção seria definir como objeto o sistema de integridade em relação ao programa Bolsa-Família. Recentemente, por exemplo, o “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos” apontou ao menos 2,8 mil irregularidades no programa⁵⁹. Outra opção seria analisar as consequências das atividades de cooperação da CGU no caso dos “Sanguessugas”. Após contribuir com ações investigativas, o órgão apresentou as consequências em seu relatório de Gestão de 2011: “nove envolvidos no de desvio de verbas na aquisição de ambulâncias foram condenados a ressarcirem os cofres públicos em R\$370 mil, pagamento de multa no total de R\$ 739 mil, suspensão dos direitos políticos, bem como proibição, pelo prazo de 10 anos, de alguns réus de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais”.

Resumindo, os próximos passos envolverão:

- Análise do todo o ciclo de responsabilização em torno das Tomadas de Contas Especiais, inclusive de suas consequências no TCU;
- Análise de todo o ciclo de responsabilização em torno ou de uma política pública prioritária do governo federal ou em torno do um caso de corrupção envolvendo o Congresso Nacional;
- Obtenção de dados referentes à cooperação dos órgãos de integridade a partir de demandas apresentadas pela CGU.

⁵⁹ CONTAS ABERTAS. “CGU aponta irregularidades no Bolsa Família de 24 municípios fiscalizados”, 26/01/2013, disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1151&AspxAutoDetectCookieSupport=1%20.&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

Correição

A unidade da CGU responsável pelas atividades relacionadas à “correição” é a Corregedoria-Geral da União (CRG). Se, no Sistema de Integridade, as competências punitivas recaem centralmente nos órgãos de controle externo, como a Polícia Federal, o Ministério Público e o Judiciário, a CGU carrega poderes de correição administrativa. Entre essas competências, figura o poder de iniciar processos administrativo-disciplinares (PADs) e declarar empresas inidôneas.

Determinado pela lei 8.112, de 1990, os processos administrativos podem resultar em advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada. A frequência da utilização deste recurso e as consequências de tais atividades são utilizadas abaixo como indicador.

No gráfico abaixo, vemos os PADs atuando como importante forma de correição. Entre 2001 e setembro de 2012, a partir de 6.702 processos, 3.541 servidores foram expulsos da APF por irregularidades. Em contrapartida, vemos que a CGU não foi responsável nem por 10% desses processos. Ainda assim, parece haver uma convergência entre a criação do órgão e o crescimento de PADs instaurados. Entre 2001 e 2004, o crescimento é de mais de 300%. Uma hipótese para explicar a mudança seria que os trabalhos de capacitação de servidores para instauração de processos desta natureza por parte da CGU impulsionaram a criação de mais PADs.

PADs na Administração Pública Federal

	PADs instaurados na APF	PADs instaurados apenas pela CGU	Total de expulsos da APF a partir de PADs
2001	87	0	87
2002	141	0	141
2003	170	0	170
2004	200	1	289 (2004 + processos instaurados em 2003)
2005	384	3	232
2006	486	24	336
2007	1144	59	398
2008	870	80	348
2009	1096	71	388
2010	1156	60	388
2011	780	76	388
2012*	188	36	376
Total	6702	410	3541

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

*Dados relativos ao Período de 01/2012 a 09/2012

Pelo gráfico, fica claro que cerca de metade dos processos instaurados resultaram em expulsão, o que evidencia que, de fato, tais processos parecem estar pautados por indícios reais e, ao mesmo tempo, que tais processos não são totalmente viciados, dando margem para que cerca de metade dos processados livrem-se das acusações.

Além disso, segundo o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, “a proporção é maior no universo de funcionários de cargos mais elevados e dos cargos em comissão”⁶⁰. O dado, no entanto, não foi obtido.

Entre os órgãos da APF, figura também o poder de declarar empresas inidôneas, a partir da Lei 8.666/93, que estabelece os parâmetros para a realização de licitações. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) vem centralizando esses dados. Atualmente, dispõe de informações de todos os órgãos da APF e de mais alguns Estados na União, sendo eles: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe, São Paulo e Tocantins. De 2007 a outubro de 2012, 7.729 foram declaradas inidôneas ou tiveram os contratos com o poder público suspensos. Deste total, apenas 19 foram originadas na CGU. Trata-se, claramente, de um número reduzido, mas há que se observar que quem geralmente pede a declaração são os contratantes, ou seja, ministérios e agências. Além disso, foram feitos cerca de 5.700 registros de penalidades a empresas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).

Correição – primeiras conclusões

A partir dos dados apresentados, pode-se inferir que:

- Existe um trabalho de correição no interior da APF que opera de forma sistemática há pelo menos 10 anos

Correição – próximos passos

Não está claro, ainda, quanto que a CGU contribui para a correição no APF. Se, de um lado, o órgão é tido quase como um porta-voz do assunto no Brasil, por outro, vemos que a maior parte dos PADs instaurados e dos processos de declaração de inidoneidade não foram iniciativa do órgão. É muito provável, porém, que os trabalhos de auditoria e fiscalização tenham subsidiado a iniciativa de correição por parte de ministérios e agências. Nesse sentido, as metas estabelecidas no item 2.3.3, do item “controle interno”, que preveem o acompanhamento de todo o ciclo de responsabilização de alguns casos específicos subsidiem as respostas para esta pergunta.

Além disso, cabe observar que, por definição, a CGU é um órgão de controle interno e que este tipo de controle caracteriza-se pelo foco na prevenção e na promoção da transparência. Assim, acompanhar todo um ciclo de responsabilização que envolva também órgãos com competências para gerar punições civis e penais parece ser a melhor forma de compreender a amplitude das consequências corretivas das atividades da CGU.

Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência

O órgão responsável pela prevenção da corrupção, pela promoção da transparência e pela centralização da inteligência da CGU é a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

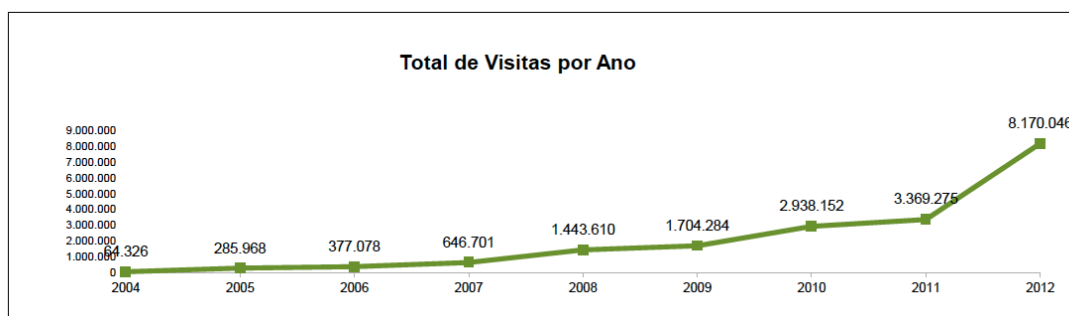
⁶⁰ CGU. “CGU celebra dia contra a corrupção destacando resultados positivos alcançados no ano”, 07/12/2012, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia19612.asp>

O marco teórico da “Qualidade da Democracia” estabelece que quaisquer informações sobre o bem público (salvo dados relativos à segurança) devam ser acessíveis por quaisquer cidadãos (de preferência, na internet). A Constituição Brasileira, no artigo 37, também prevê que nenhum ato praticado por agentes administrativos deva ser sigiloso – salvo casos que ameacem a ordem.

Nesse sentido, os trabalhos da CGU de promoção da transparência servem de importantes (e positivos) indicadores. Entre eles, figuram a manutenção dos sites Portal da Transparência (que traz dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal - <http://www.portaltransparencia.gov.br/>), do Portal de Acesso à Informação Pública (onde qualquer pessoa pode pedir qualquer tipo de informação sobre a gestão pública – e, inclusive, através do qual este autor coletou os dados desta apresentação: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/>), e do Observatório da Despesa Pública (que monitora os gastos públicos mediante a geração de Trilhas de Auditoria).

Lançado em 2004, o Portal da Transparência dispõe de informações sobre a aplicação de recursos públicos da ordem de R\$ 9 trilhões, e parece ter se consolidado como fonte de informações para o cidadão, como mostra a crescente de acessos:

Visitas ao Portal da Transparência por ano



Se observarmos os números por ano, veremos que o crescimento na quantidade de visitas ganhou especial aceleração entre 2011 e 2012. O crescimento foi de aproximadamente 142% neste intervalo de tempo. Essa evolução foi incrementada provavelmente, segundo a própria CGU, pela divulgação da remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal, a partir de 27 de junho de 2012:

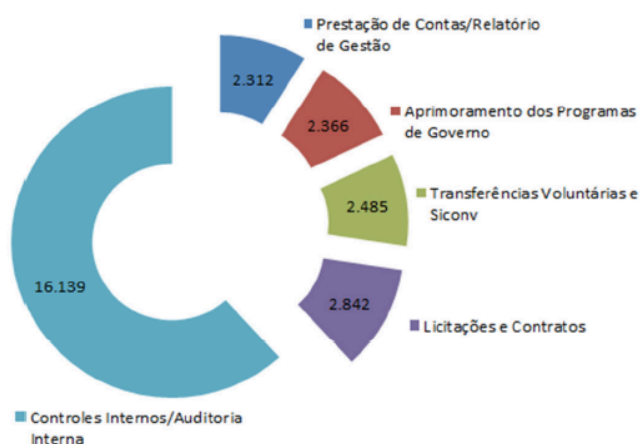
A literatura recente (OCDE) têm observado, no entanto, que, se no nível federal a alimentação do portal é sistemática, o mesmo não ocorre em estados e municípios. Nesse sentido, a CGU criou um manual sobre o funcionamento do mecanismo, bem como programas de estímulo à transparência. A punição para estados e municípios que não divulgam informações sobre despesas e receitas na internet é a suspensão das transferências voluntárias da União.

Recentemente, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação. Desde então, o Governo Federal recebeu, até dezembro de 2012, 48.645 solicitações. Do total, segundo a CGU, 94,46% foram respondidas. Dessas, 48.645 (85%) foram atendidas positivamente, ou seja, de maneira satisfatória ao solicitante. 4.168 foram negadas. As restantes 2.981 não puderam ser atendidas por não tratarem de matéria da competência legal do órgão demandado ou pelo fato de a informação não existir. O tempo médio para apresentar as respostas tem sido de 10 dias,

embora o prazo legal seja de até 30 dias. A maior parte dos pedidos tem origem em São Paulo (21,88%), Rio de Janeiro (14,71%) e no Distrito Federal (11,95%)⁶¹.

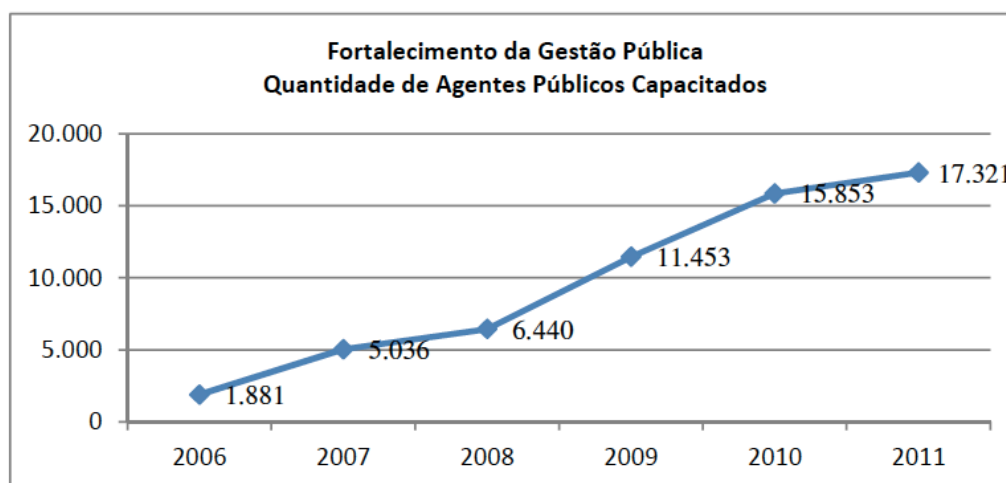
A CGU também promove o aprimoramento da gestão pública por meio de capacitações de funcionários. Uma das atividades é o “Programa de Fortalecimento da Gestão Pública”, na qual são realizadas ações de capacitação, presencial e à distância, para agentes públicos, e são distribuídos acervos bibliográficos contendo a legislação básica e informações técnicas úteis ao desempenho da função pública. Para participar das capacitações presenciais, municípios de até 50 mil habitantes são escolhidos por meio de sorteios públicos, e seus servidores recebem treinamento executado pelos auditores da CGU. Desde 2006, quando o programa começou a ser implementado, atendeu 2.129 municípios, tendo capacitando mais de 17 mil agentes públicos. A distribuição dessas capacitações ocorreu até 2011 da seguinte forma:

PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Além disso, observa-se que o número de capacitações cresceu consideravelmente ao longo dos anos:



Fonte: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

⁶¹ CGU. “CGU faz balanço da Lei de Acesso à Informação no Dia Internacional Contra a Corrupção”, 07/12/2012, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia19712.asp>

Tais dados expressam a preocupação do órgão pela prevenção das irregularidades. De acordo com funcionários de CGU, em muitos casos, as irregularidades ocorrem não necessariamente por interesses corruptos, mas por incapacidade ou desconhecimento das leis e métodos legais de trato com o recurso público.

Esta secretaria também é responsável pelo fomento ao controle social, e foi, inclusive, abordada pela literatura política (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012). Entre as atividades, figura o “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”, criado em 2004, que capacita cidadãos para acompanhar os gastos de seus Estados e municípios. Desde o surgimento, houve a capacitação de mais de 44,5 mil pessoas, distribuídas por mais de 2.000 municípios (ver dados ano a ano na tabela 5.6).

Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência – Primeiras conclusões

A partir dos dados levantados, pode-se inferir que:

- A CGU tem tido papel proativo na promoção da transparência na APF
- A CGU tem tido papel proativo na capacitação de servidores em vista da garantia da legalidade e da prevenção da corrupção nos procedimentos administrativos
- A CGU tem tido papel proativo na promoção do controle social sobre o gasto público

Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência – Próximos passos

Em vista da priorização nos processos de responsabilização na etapa seguinte, vamos apenas manter os dados atualizados até a formulação de um novo problema acadêmico.

Ouvidoria (Ombudsman)

Ouvidorias são, por definição, o canal de contato do cidadão com o Estado. Cumprem a importante função de “ombudsman” nos marcos da accountability horizontal.

Criada em 2002, a Ouvidoria-Geral da União é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Além disso, também tem a competência de coordenar tecnicamente todo o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Neste sentido, desde o seu surgimento, a Ouvidoria-Geral realizou intenso trabalho de promoção da criação de ouvidorias em órgãos que ainda não possuíam o mecanismo. De 40 ouvidorias existentes em 2002, a APF passou a contar com 177 em 2011. Isso fez com que o número de manifestações e reclamações crescesse:

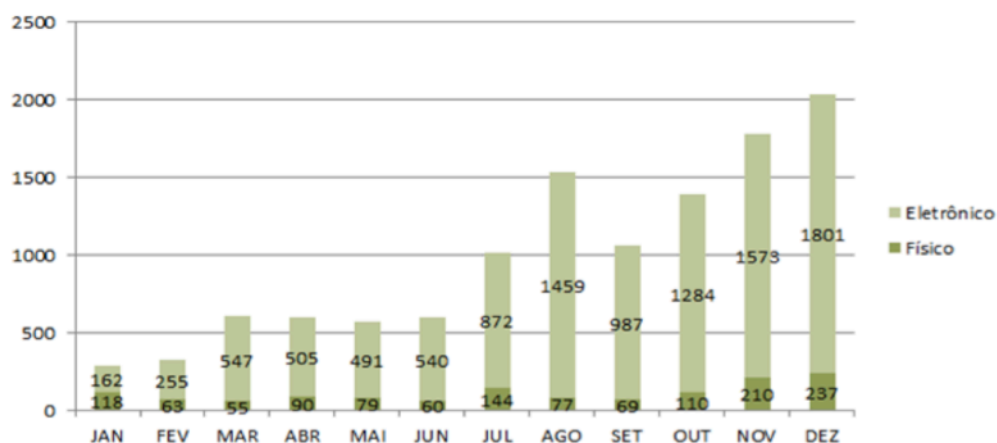
Ouvidorias na Administração Pública Federal

	Unidades de ouvidoria da APF	Número de manifestações totais	Classificadas como denúncias ou representações
2001		1719	1605
2002	40	3155	2838
2003	85	5055	4617
2004	114	6008	5311
2005	124	5945	5450
2006	133	5733	5252
2007	138	8833	7387
2008	149	9719	7845
2009	151	10788	9154
2010	165	9241	7845
2011	177	11553	10364
2012		7657	6424

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

No entanto, frente o crescimento de manifestações, observa-se pelo gráfico abaixo, com dados de 2011, que a Ouvidoria-Geral da União não está dando conta de responder em tempo hábil a todas as manifestações:

Gráfico 2. Evolução do quantitativo de documentos aguardando tratamento (mês a mês)



Fonte: Controladoria-Geral da União

Segundo o Relatório de Gestão de 2011, “o quantitativo de documentos aguardando análise cresce substancialmente a partir de junho, indicando a necessidade de reforço na equipe”.

Ouvidoria (Ombudsman) – Primeiras conclusões

A partir dos dados levantados, pode-se inferir que:

- A CGU promoveu, com sucesso, a instalação de ouvidorias em todas as unidades cabíveis da APF
- O crescimento do número de ouvidorias não foi acompanhado por um crescimento da capacidade em atender os pedidos

Ouvidoria (Ombudsman) – Próximos passos

Em vista da priorização nos processos de responsabilização na etapa seguinte, vamos apenas manter os dados atualizados até a formulação de um novo problema acadêmico.

Conclusão

Devido às diferentes competências que a CGU apresenta, optamos por apresentar os dados, as primeiras conclusões e os próximos passos no subitem de cada secretaria. Seria redundante repeti-los aqui. Em linhas gerais, verificou que, desde o surgimento da CGU, sólidos e importantes resultados foram obtidos no que diz respeito ao combate à corrupção e à proteção da integridade do Estado Brasileiro. Especialmente no que diz respeito às auditorias e fiscalizações e à promoção da transparência, os trabalhos da CGU parecem representar um marco para a história da APF (embora, como já exposto, não tenhamos um histórico detalhado que permita cravar tal afirmação mediante comparação).

A próxima etapa da pesquisa dar-se-á especialmente a partir dos objetivos definidos no item 2.3.3 (“Controle interno: próximos passos”). Como observado, o acompanhamento de ciclos completos de responsabilização deverá subsidiar, além de novas constatações sobre o controle interno, também novos indicativos referentes à amplitude da correção promovida pela CGU. De forma sintética, esta segunda etapa da pesquisa terá como objetivo observar as implicâncias dos trabalhos da CGU em todos os outros órgãos do Sistema de Integridade.

Vide outras tabelas adicionais no **Anexo 04**.

3.7 Representação política e gênero no Brasil e outros países de democratização recente⁶²

Introdução

Nos últimos anos, a participação das mulheres nas instituições políticas tem sido pauta da agenda internacional. A criação de comissões nas organizações e regimes internacionais destinadas a tratar especificamente dos temas relacionados à participação feminina nas instâncias decisórias e, de maneira geral, das questões de gênero, revela a preocupação acerca dessa matéria. A ONU Mulher, entidade das Nações Unidas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, criada em 2010 e chefiada pela ex-presidenta chilena Michelle Bachelet, é um exemplo desse tipo de iniciativa.

Entretanto, é possível perceber que as mulheres ainda têm um longo caminho pela frente para que alcancem a igualdade representativa. De acordo com dados de 2010, o Brasil é o país com mais baixo índice de mulheres em cargos legislativos federais: apenas 8,8% dos deputados federais são mulheres (TSE, 2010). Na América Latina, a média desse mesmo índice é de 22% (SACCHET, 2012a). Essa sub-representação pode ser explicada pela existência de uma série de obstáculos de ordem cultural, social e institucional à participação feminina em cargos eletivos.

A partir dos anos 1990, o reconhecimento das instituições políticas como possíveis promotoras da igualdade de direitos entre homens e mulheres passou a ser encarada de maneira mais positiva. Os partidos políticos, devido ao seu poder de recrutar pessoas para a vida política, de sociabilizar líderes políticos e de influenciar o debate público, ganharam importância nesse cenário (GOETZ, SACCHET, 2008). Por isso, também, passaram a ser vistos como peças fundamentais na articulação dos interesses das mulheres.

Este relatório apresenta os resultados parciais da pesquisa sobre a participação política das mulheres no Brasil e nos países de democratização recente, realizada entre os meses de outubro e dezembro de 2012 junto ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NUPPs) da Universidade de São Paulo (USP). Essa pesquisa está inserida no projeto “Brasil, 25 anos de democracia – Balanço Crítico: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política de 1988 a 2013”.

Justificativa

Levando essas premissas em consideração, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre a participação política das mulheres nas instâncias deliberativas de seus respectivos países. Com um melhor entendimento sobre o panorama geral da representação atual das mulheres nos espaços decisórios, espera-se contribuir para a elaboração de políticas públicas destinadas a corrigir o déficit participativo. Além disso, verifica-se que a literatura acadêmica sobre o tema ainda é restrita. Portanto, pesquisas que investiguem e reflitam sobre a participação política das mulheres precisam ser incentivadas.

Questão de pesquisa

Uma vez expostos os argumentos acima, surge uma questão que este estudo pretende esclarecer: o processo de consolidação da democracia está relacionado às dificuldades enfrentadas pelas mulheres que desejam participar da vida política de seu país?

⁶² Coordenação: José Álvaro Moisé, bolsista: Beatriz Rodrigues Sanchez.

Objetivo

O objetivo dessa pesquisa é apresentar um panorama da situação da representação política das mulheres no Brasil e em outros países de democratização recente. Para isso, serão analisados comparativamente os dados sobre a participação política das mulheres em países latino-americanos, na Europa e na Ásia, a fim de verificar se há relação entre o grau de consolidação da democracia e a referida participação.

Entende-se como participação política a representação das mulheres nos congressos nacionais, nos partidos políticos e nos ministérios. A adoção de cotas para mulheres nesses espaços e seus efeitos também são parte do escopo dessa pesquisa.

Ao mesmo tempo, pretende-se, utilizando como base os dados levantados e a literatura sobre o tema, interpretar a realidade constatada e entender por que o desenho institucional das instâncias deliberativas não é suficiente para garantir a representação feminina de maneira igualitária.

A representação política das mulheres

Neste item são discutidos os inúmeros obstáculos à participação feminina em cargos eletivos, de acordo com a obra de Sacchet (2012a, 2012b). O Brasil é o segundo país com mais baixo índice de mulheres em cargos legislativos federais na América Latina e está na 111ª posição no ranking mundial. A lei de cotas para candidaturas de mulheres em cargos do Legislativo não é cumprida pelos partidos, pois a justiça eleitoral é ineficiente. Além disso, mesmo que fosse cumprida, a lei não seria a solução para a sub-representação das mulheres, já que as candidatas enfrentam dificuldades para serem eleitas. Uma das principais dificuldades é o sub-financiamento das campanhas das mulheres.

De acordo com Sacchet (op.cit.), há quatro hipóteses que pretendem explicar o sub-financiamento das campanhas femininas. A primeira delas diz que o financiamento privado, ou seja, a capacidade de aportar recursos próprios é elemento fundamental para o financiamento, o que deixaria as mulheres em condições de desvantagem. A segunda hipótese defende que as mulheres têm acesso limitado a determinados tipos de redes sociais e políticas. A terceira hipótese é focada no baixo apoio de doadores financeiros da iniciativa privada para candidaturas de mulheres. A última hipótese diz que os partidos discriminam as mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário.

As mulheres enfrentam uma dupla barreira para serem eleitas. Em primeiro lugar, são sub-representadas entre os candidatos. Em segundo lugar, quando candidatas, enfrentam dificuldades em seu desempenho eleitoral. No Brasil, o fato de o sistema eleitoral ser proporcional com lista aberta, faz com que a campanha fique a cargo dos candidatos, o que as desfavorece. Pesquisas revelam que há alta correlação entre as arrecadações de campanhas e o resultado nas urnas.

Existe um desequilíbrio na relação entre número de candidatos de cada sexo e volume proporcional de arrecadação. Os dados comprovam que os homens arrecadam, proporcionalmente, mais dinheiro do que as mulheres para as suas campanhas. Esse sub-financiamento das candidaturas femininas acontece na maioria dos estados brasileiros. Para aprofundar essa análise, Sacchet (op.cit.) criou dois índices: o índice de sucesso de voto (ISV) e o índice de sucesso da receita (ISR). Os dados mostram que a correlação entre o ISV e o ISR é maior entre as mulheres, o que significa que o financiamento das campanhas tem maior influência na eleição das candidatas. Portanto, o baixo desempenho das mulheres nas urnas está intimamente vinculado ao baixo financiamento de suas campanhas.

O capital político, entendido por Sacchet (2012a) como a experiência política do candidato e medido com base nos dados sobre reeleição, exerce influência sobre o comportamento dos doadores e sobre a quantidade de votos recebida. Há duas hipóteses sobre a influência do capital político: a primeira diz que os candidatos que estão há mais tempo na política possuem maior chance de vencer as eleições. A segunda defende que os candidatos com maior capital político têm maior acesso a recursos financeiros. Os dados comprovam que existe uma relação estreita entre o capital político e o sucesso eleitoral.

As mulheres são desfavorecidas tanto entre candidatos que não tiveram mandato anterior (menor capital político) quanto entre os candidatos que concorriam à reeleição (maior capital político). Isso significa que o fator reeleição não anula as diferenças entre homens e mulheres. Os candidatos com maior capital político adquirem maior arrecadação financeira, mas o sub-financiamento das campanhas das mulheres persiste.

O financiamento eleitoral, portanto, é um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho eleitoral das mulheres. Entretanto, há duas questões que precisam ser aprofundadas. A primeira delas diz respeito à relação causal entre recursos financeiros e votos (qual é a variável dependente e qual é a independente?). A segunda pretende descobrir se o sub-financiamento das mulheres é devido à sua inexperiência (menor capital político) ou ao simples fato de serem mulheres.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração na análise da representação política das mulheres é que a democracia não é composta somente por variáveis institucionais como, por exemplo, voto universal e eleições livres e diretas. Uma sociedade democrática envolve também uma questão sobre o grau de envolvimento e de participação social na vida política, o que implica em uma inclusão progressiva de diferentes grupos sociais no processo de tomada de decisão. Há atualmente um sentimento geral da população de desconexão e impotência para influenciar os processos políticos. Isso significa que a inclusão de diferentes grupos é um meio de aumentar a confiança dos cidadãos em suas instituições públicas, o que geraria maior participação e engajamento político (SACCHET, 2012b).

A democracia parlamentar da maneira pela qual ela está articulada hoje em dia é considerada deficitária, pois não inclui setores sociais mais amplos. Para resolver esse problema existem dois projetos. O primeiro diz respeito ao aprofundamento da democracia por meio de modelos participativos implementados na sociedade civil. Esse projeto é focado em processos societários e objetiva mudanças nos planos cultural e material. O segundo projeto defende uma maior participação de grupos sociais nos processos de tomada de decisão das instituições políticas e, para isso, propõe a adoção de ações afirmativas. Nesse caso, o foco está na participação em esferas representativas oficiais, objetivando a promoção da igualdade e da justiça social. Essa última visão acredita que a democracia parlamentar possui um caráter excludente, pois privilegia as elites sociais.

É preciso ressaltar que a extensão de direitos a setores civis marginalizados não é suficiente para se atingir uma democracia efetiva. Sua integração na definição da agenda política também é necessária. Partindo desse pressuposto, surgem duas questões. A primeira refere-se à noção de representação política. O que ou quem os representantes políticos de fato representam? A segunda está relacionada com a validade da afirmação de que os membros de grupos sociais discriminados são os melhores articuladores e defensores dos interesses do seu grupo. Essa afirmação é passível de crítica, pois parte de uma visão essencialista que pressupõe que esses grupos discriminados são categorias homogêneas.

A construção do Estado moderno e sua ordem político-jurídica é alvo da crítica feminista. A concepção liberal de direitos universais separa a esfera pública da esfera privada, o que desloca da agenda pública os direitos relacionados ao universo feminino e exclui as experiências e as relações de interdependência que se estabelecem na vida íntima da família e

da comunidade, espaço principal de exploração, risco e opressão das mulheres. Isso quer dizer que a política é formulada com base em valores masculinos, o que dificulta a inclusão das mulheres. O conceito de indivíduo autônomo e auto-interessado pretende forjar um projeto político neutro que na realidade não ocorre. A igualdade formal não implica em uma igualdade de fato, o que significa que os direitos considerados universais podem consistir em tratamento privilegiado para membros de grupos hegemônicos. As diferenças sociais, portanto, devem ser levadas em consideração para que haja justiça e igualdade.

Existem dois pontos de vista sobre a solução dessas questões. O primeiro acredita que a inclusão das mulheres implica na desorganização do modelo atual e na construção de um modelo alternativo de representação política. O outro ponto de vista defende que o modelo atual pode ser reparado a partir da inclusão igualitária de homens e mulheres nas esferas pública e privada. Nessa visão, o particularismo e o universalismo não seriam antagônicos e, portanto, não haveria a necessidade de fixação de uma identidade feminina.

Phillips *apud* Sacchet (2008) argumenta que as cotas são um meio de equiparar o acesso político dos membros de grupos oprimidos e não um mecanismo de representação de grupo. As cotas levariam à maior implementação de políticas de gênero e, conseqüentemente, aumentaria a cidadania das mulheres.

Para Young *apud* Sacchet (2008), a inclusão de grupos marginalizados traria uma série de benefícios para a democracia. Em primeiro lugar, ela evidenciaria a particularidade das perspectivas dominantes. Em segundo lugar, ela traria novos conhecimentos para a discussão e a deliberação política. Além disso, apresentaria diferentes visões sobre as causas de um problema e os seus possíveis impactos. Por fim, apresentaria diferentes apreciações sobre as relações entre grupos e processos históricos.

De acordo com Pitkin *apud* Sacchet (2008), existem quatro categorias de representação política. A primeira delas, a representação formalística, consiste nas regras que organizam a representação e que dão o direito de representar ao representante. Os dois elementos centrais dessa categoria são a autorização e a *accountability*. Nela, os representantes possuem liberdade de ação. A representação descritiva, por sua vez, ocorre quando o representante não atua por seus representados, mas os substitui. Nesse tipo de representação, os espaços representativos são microcosmos da população. Um dos problemas dessa concepção consiste no fato de que o representante não deve ser considerado uma amostra do seu grupo. Além disso, o representado está presente no ato e não nas características do representante. A terceira categoria é a representação simbólica, em que os representados creem nos representantes. Essa visão é problemática porque os símbolos são arbitrários, ou seja, não há critério racional que os defina. Por fim, a representação substantiva considera que agir pelos representados não significa que os representantes devem exercer sua função apenas quando estiverem de acordo com suas vontades. A representação política consiste no agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles. O foco dessa análise está na atividade da representação e em seus atributos.

Atualmente, o centro do debate está no conflito entre a representação descritiva e a representação substantiva. Alguns criticam a representação descritiva, pois, de acordo com essa visão, o que importa é o que os representantes fazem e não quem eles são. Além disso, os representantes deveriam ser escolhidos por seu mérito e capacidade de articulação política e não por suas características individuais e traços físicos. Entretanto, existem aqueles que criticam a seleção por mérito argumentando que ela é subjetiva, o que poderia favorecer grupos dominantes. Por isso, ela não deve ser desvinculada da seleção por grupo. Outro elemento importante para essa discussão é a necessidade de ampliação dos espaços de prestação de contas, o que aumentaria o interesse das pessoas na participação política.

Os principais argumentos utilizados a favor das cotas para mulheres são:

1. Simbolismo de um aumento no número de mulheres na política.
2. Não é justo que sendo as mulheres 50% da população, os homens monopolizem as decisões políticas.
3. As mulheres são diferentes dos homens, mais éticas e honestas, e, portanto, podem contribuir para mudar a política.
4. Importância da experiência de vida, visto que as mulheres tendem a ter experiências de vida distintas dos homens e podem tornar o processo político mais representativo dos interesses e das perspectivas de setores sociais mais amplos.

As cotas se justificam porque seria de se esperar que, se não houvesse obstáculos estruturais, políticos ou culturais, o número de representantes dos dois sexos fosse mais ou menos equilibrado. Há, portanto, uma discriminação estrutural que deve ser corrigida pelas cotas. Além disso, a inclusão de diferentes grupos no processo decisório favorece a expressão e o reconhecimento de pontos de vista diversos, potencializando a construção de políticas voltadas para as necessidades e interesses de uma variedade maior de grupos.

O terceiro argumento é problemático, pois essencializa as diferenças entre homens e mulheres e difunde uma visão específica que pode fortalecer a perspectiva da inabilidade feminina para o exercício da função pública. O reforço e a valorização de determinadas características tidas como femininas comprometem o processo de mudança das relações de gênero e limitam a capacidade de ação e transformação do sujeito feminino.

Políticas de ações afirmativas são criadas a partir da contextualização das desigualdades entre grupos sociais específicos. O propósito dos direitos especiais é a equiparação de oportunidades entre grupos e não a criação de privilégios. É inconcebível que um legislativo composto majoritariamente por homens implemente as medidas necessárias e se empenhe para modificar o sistema de gênero e a divisão sexual do trabalho na esfera doméstica. Começar mudando os que definem as políticas pode ser uma boa iniciativa para promover a equidade de gênero em outras esferas.

A tensão entre igualdade e diferença está presente no debate sobre cotas. A ideia de identidade grupal é contestada por exagerar as similaridades entre seus supostos membros e fortalecer a fixação de diferenças, que deveriam ser vistas como um processo constante de mudança. A reivindicação por maior presença política dos membros de um grupo não seria, portanto, uma reivindicação pela representação dos interesses desse grupo, mas por uma distribuição mais equânime de posições representativas entre os diferentes grupos sociais que trazem uma maior variedade de perspectivas.

Ainda que generalizações possam ser feitas sobre as cotas como projeto político, não podemos fazer o mesmo sobre seus resultados, já que esses dependem de fatores políticos e estruturais específicos de cada contexto. O projeto de representação especial de grupo enfrenta o dilema entre igualdade e diferença.

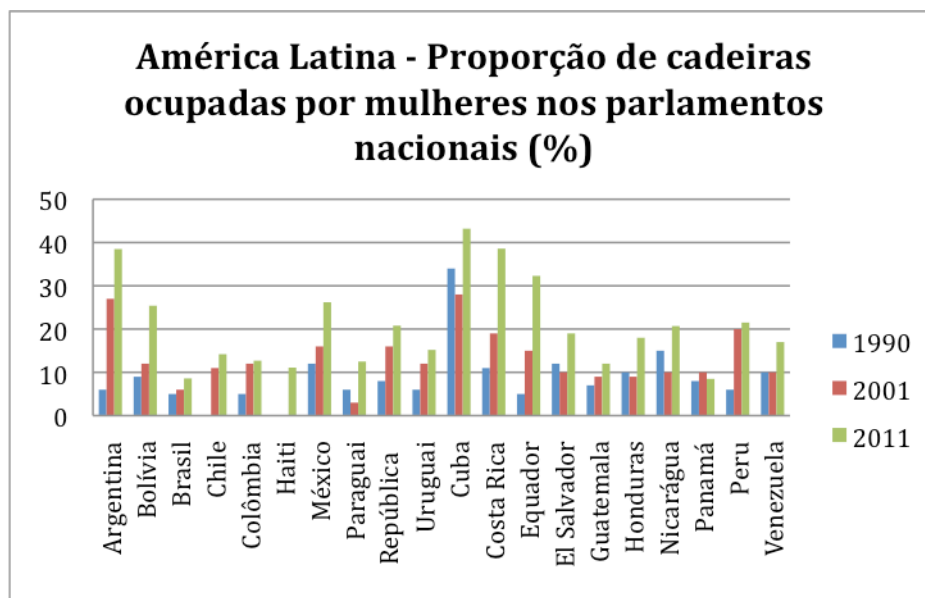
A afirmação estratégica da identidade é necessária para o desenvolvimento de movimentos políticos que pretendem lutar pelos direitos das parcelas menos favorecidas da sociedade. As diferenças devem ser enunciadas estrategicamente para que se atinjam determinados objetivos políticos, mas elas não devem tornar-se fixas ou naturalizadas.

Dados sobre a representação política das mulheres em países de democratização recente

Neste item são apresentados os dados levantados até o presente momento desta pesquisa. Eles servirão de base para as análises que serão realizadas na próxima etapa. Esses dados são de organizações internacionais e de órgãos eleitorais nacionais. Foram levantados dados de países da América Latina, Europa e Ásia.

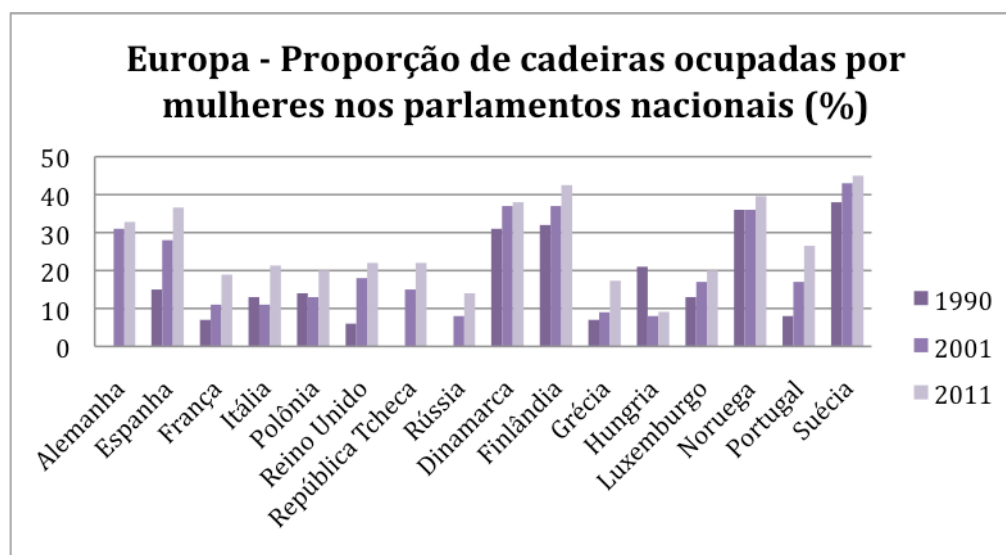
Os dados do Banco Mundial⁶³ são referentes à proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos nacionais e à porcentagem de mulheres em cargos ministeriais. Os dados contemplam o período entre 1990 e 2011.

Com relação à proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos nacionais, é possível observar que a situação da representação política feminina na América Latina evoluiu da seguinte maneira:



Fonte: Banco Mundial, 2011.

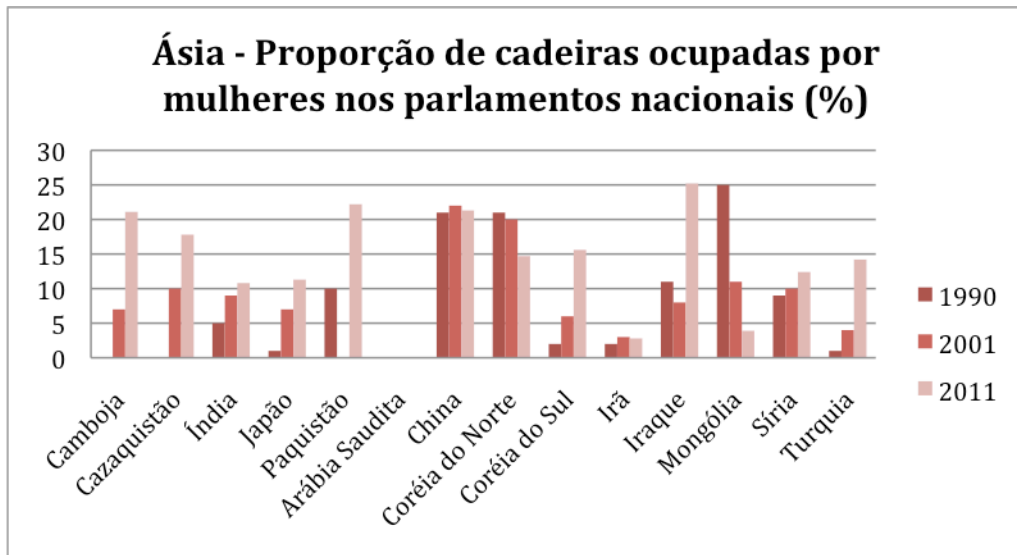
Na Europa, a situação da representação feminina nos parlamentos nacionais evoluiu como demonstra o gráfico a seguir:



Fonte: Banco Mundial, 2011.

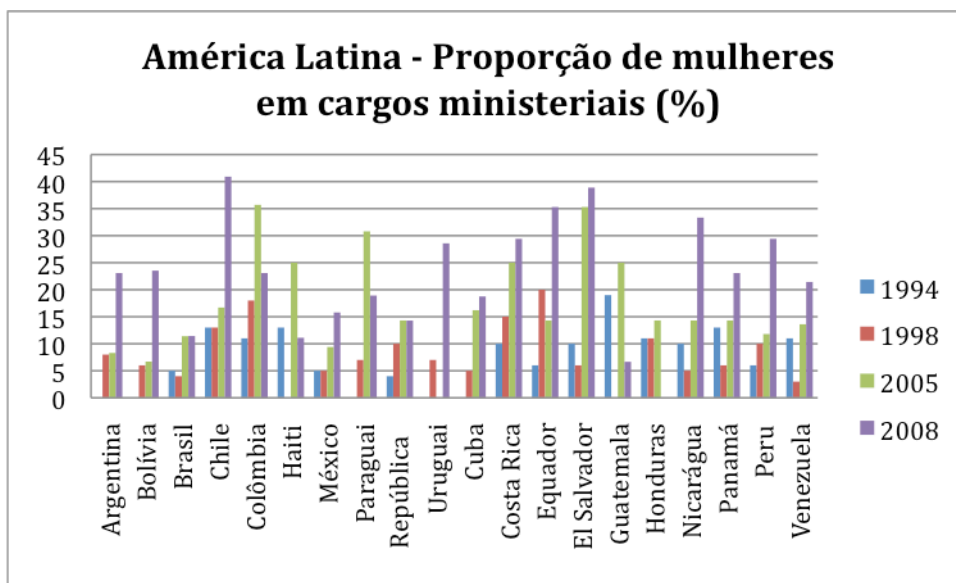
Por fim, na Ásia, a representação das mulheres nos parlamentos nacionais evoluiu da seguinte maneira:

⁶³ Banco de dados organizado pelo Banco Mundial (Gender Stats) provê indicadores de tópicos chave em questões de gênero. Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/gender-statistics>. Acesso em: 09/11/2012.



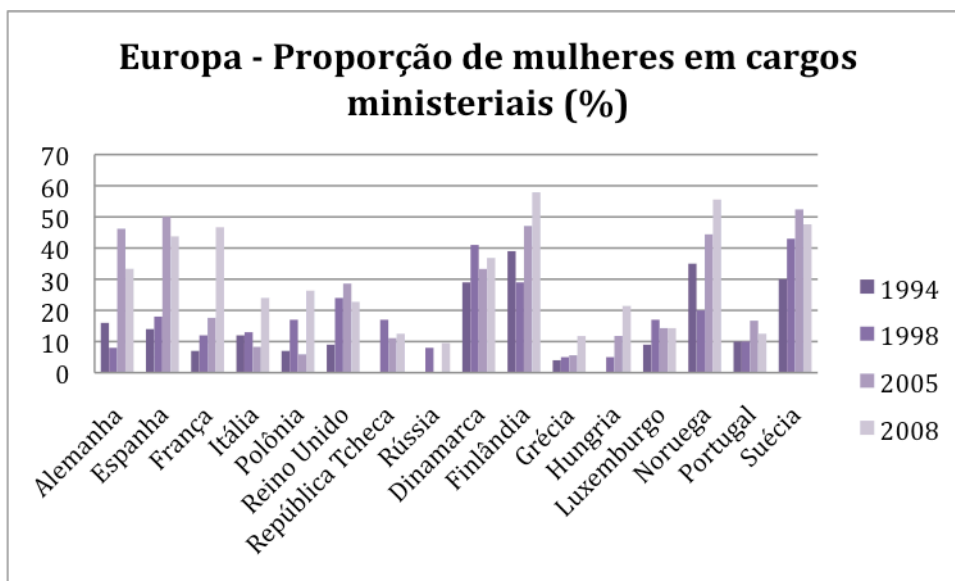
1. Fonte: Banco Mundial, 2011.

Com relação aos dados sobre a proporção de mulheres em cargos ministeriais, a evolução da situação das mulheres na América Latina pode ser observada no seguinte gráfico:



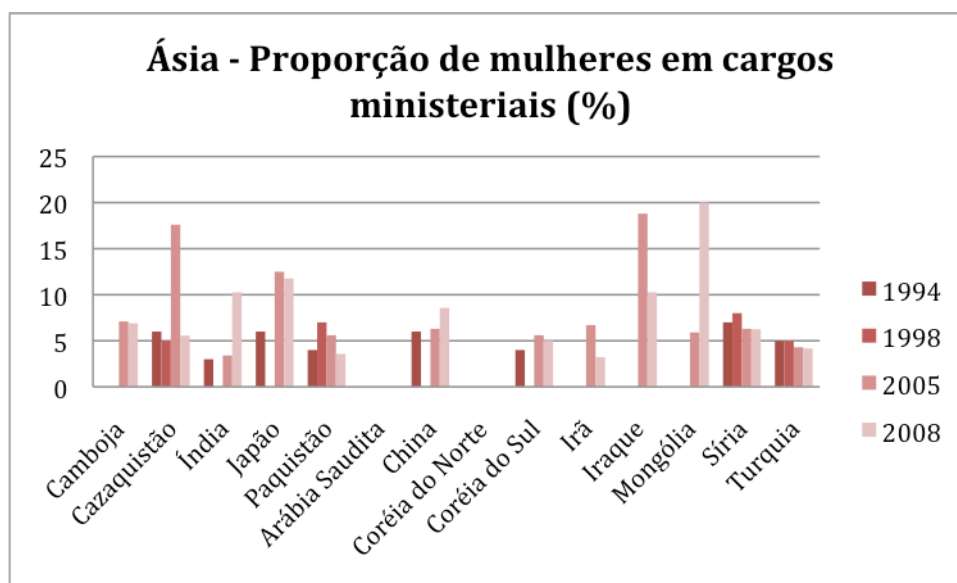
Fonte: Banco Mundial, 2011.

Na Europa, a proporção de mulheres em cargos ministeriais evoluiu da seguinte maneira:



Fonte: Banco Mundial, 2011.

Na Ásia, por fim, a evolução desse mesmo índice ocorreu da seguinte maneira:



Fonte: Banco Mundial, 2011.

Os dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) fazem parte do projeto “Gênero e partidos políticos na América Latina” e possuem informações sobre a existência de cotas para candidaturas de mulheres em cargos do Legislativo, como ano de aprovação da lei e porcentagem mínima⁶⁴. Além disso, esse banco fornece dados sobre a porcentagem de mulheres no órgão executivo máximo dos partidos políticos.

Nas Câmaras dos Deputados dos países latino-americanos, a adoção de cotas para candidaturas femininas encontra-se da seguinte maneira:

⁶⁴ Banco de dados organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento como parte do projeto “Gênero y Partidos Políticos en América Latina”. Disponível em: <http://www.iadb.org/research/geppal/index>. Acesso em: 13/11/2012.

País	Existência de cotas
Argentina	1
Bolívia	1
Brasil	1
Chile	0
Colômbia	0
México	1
Paraguai	1
República Dominicana	1
Uruguai	1

Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

Nos Senados, por sua vez, a adoção de cotas para candidaturas de mulheres na América Latina encontra-se assim:

País	Existência de cotas
Argentina	1
Bolívia	1
Brasil	0
Chile	0
Colômbia	0
México	1
Paraguai	1
República Dominicana	0
Uruguai	1

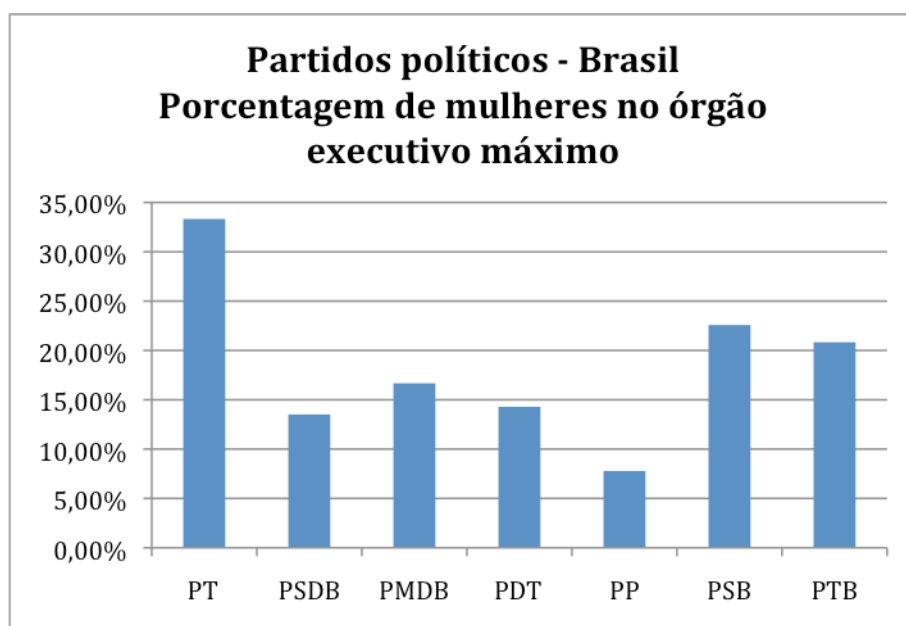
Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

Por fim, nos países unicamerais, a adoção dessa medida pode ser verificada na seguinte tabela:

País	Existência de cotas
Costa Rica	1
Equador	1
El Salvador	0
Guatemala	0
Honduras	1
Nicarágua	0
Panamá	1
Peru	1
Venezuela	0

Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

Sobre a participação feminina nos órgãos executivos máximos dos partidos políticos, segue a tabela com os dados brasileiros:



Fonte: BID, 2007.

Os dados fornecidos pelo “*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*” (IDEA) fazem parte de um banco intitulado “*Global Database of Quotas for Women*” e possui informações referentes à adoção de cotas em cargos do Legislativo em todos os países do mundo⁶⁵.

⁶⁵ Banco de dados organizado pelo “*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*” como parte do projeto “*Global Database of Quotas for Women*”. Disponível em: <http://www.quota.project.org/>. Acesso em: 19/11/2012.

Até o presente momento, foram levantados os dados sobre a existência de cotas para candidaturas femininas em países europeus. A tabela com as informações sobre as Câmaras dos Deputados segue abaixo:

País	Existência
Alemanha	0
Espanha	1
França	1
Itália	0
Polônia	0
Reino Unido	0
República Tcheca	0

Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

Nos Senados, por sua vez, as informações sobre a adoção de cotas para candidaturas femininas podem ser encontradas na seguinte tabela:

País	Existência
Alemanha	0
Espanha	1
França	1
Itália	0
Polônia	1
Reino Unido	0
República Tcheca	0

Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

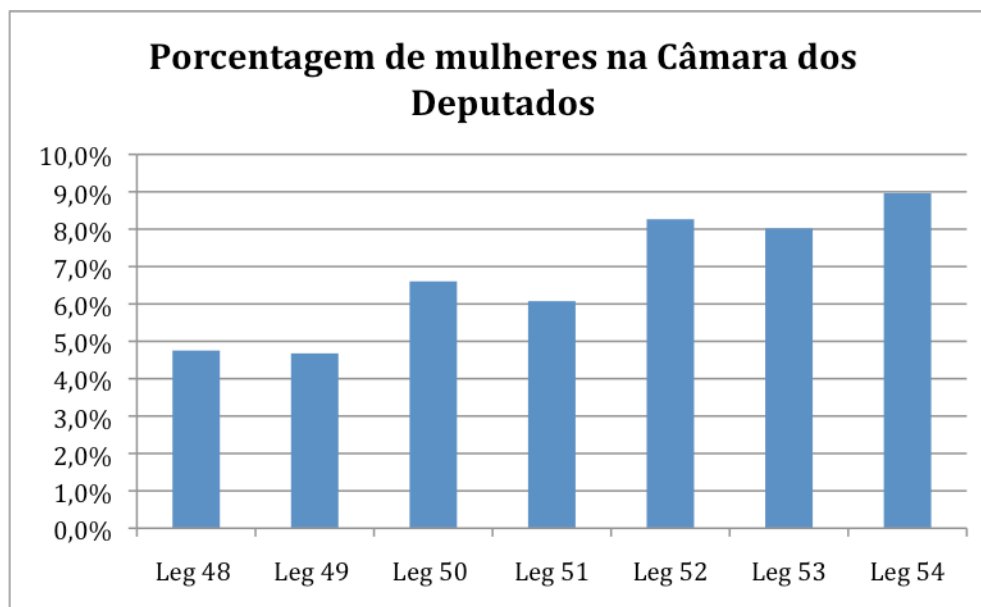
Nos países europeus unicamerais, esse mesmo índice pode ser verificado a seguir:

País	Existência
Dinamarca	0
Grécia	0
Hungria	0
Luxemburgo	0
Noruega	0
Portugal	1
Suécia	0

Legenda: 0 = Não, 1 = Sim

Os dados da *Inter-parliamentary Union* são referentes à porcentagem de mulheres nos Parlamentos de cada país e estão de acordo com os dados fornecidos pelo Banco Mundial, já apresentados.

Por fim, os últimos dados levantados até o momento são do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e são referentes à quantidade de mulheres eleitas em cada Legislatura da Câmara dos Deputados, entre 1987 e 2012⁶⁶. Os dados podem ser verificados no gráfico a seguir:



2. Fonte: TSE, 2012.

Próximos passos

O desenvolvimento da pesquisa de agora em diante se focará no estudo da influência de alguns elementos específicos na representação política das mulheres. Entre eles, destacam-se o financiamento de campanhas, o sistema eleitoral e os partidos políticos de cada país. Mais especificamente em relação aos partidos, será verificada a influência de sua organização e de seu caráter ideológico nas candidaturas femininas.

Há uma dimensão informal na representação das mulheres que não pode ser explicada simplesmente pela análise das instituições políticas. Portanto, uma averiguação do perfil das candidatas eleitas se faz necessária para que seja possível um melhor entendimento das barreiras que dificultam a participação feminina. O grau de escolaridade, a profissão e a influência da família (em casos de mulheres que possuem familiares atuantes na vida política) serão as principais variáveis a serem consideradas.

Por fim, com relação aos bancos de dados, serão coletadas informações sobre a presença de mulheres em cargos executivos, isto é, prefeituras e câmaras municipais, governos de estado e assembleias legislativas, presidências, ministérios e cargos de órgãos públicos federais como, por exemplo, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União. Esses dados serão analisados comparativamente, levando em consideração a situação da representação política feminina no Brasil e no contexto internacional.

⁶⁶ Banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 03/12/2012.

3.8 Avaliação dos poderes do Legislativo – Brasil em perspectiva comparada⁶⁷

Introdução

É conhecida a importância do debate institucional no desenvolvimento da Ciência Política no Brasil. A transição democrática ensejou um conjunto de estudos que procuraram analisar o impacto das instituições políticas sobre o funcionamento do regime democrático. O núcleo do debate era a capacidade governativa do Poder Executivo, ou em outras palavras, o grau de apoio que este poder era capaz de obter no Legislativo.

O conhecimento sobre o funcionamento das relações Executivo-Legislativo no Brasil avançou muito e possibilitou uma perspectiva crítica sobre parte da literatura internacional, mas, como não poderia deixar de ser, minimizou algumas dimensões teóricas importantes. Uma delas se refere à atuação própria do Legislativo. A questão aqui então não é se e como o Executivo consegue aprovar sua agenda, mas antes qual é o papel institucional próprio do poder Legislativo na formulação de políticas públicas e no exercício da accountability.

Este ponto é importante pois diz respeito ao cerne do regime representativo, tanto pela vertente da representação, quanto dos pesos e contrapesos. Pode, portanto, ser enquadrado numa abordagem teórica do tipo “qualidade da democracia”.

Esta pesquisa constitui-se num dos prolongamentos de algumas questões levantadas no livro do NUPPs “O Congresso no Presidencialismo de Coalizão”. Mais especificamente, esta pesquisa busca analisar a força/capacidade/poder do Legislativo dentro do sistema político brasileiro, adotando uma perspectiva comparativa. Ou seja, as avaliações sobre o caso brasileiro serão enquadradas num quadro comparativo com outros países. Mais especificamente, interessa-nos as nações de democracia recente, da “terceira onda de democratização”, localizadas basicamente na América do Sul, Leste e Sul Europeu. É conhecida a importância desses casos no desenvolvimento de teorias na Ciência Política, e acreditamos que a comparação do caso brasileiro com esse grupo de países pode ser proveitoso.

Assim, a presente pesquisa deve se mover em um caminho triplo: (1) um debate empírico e metodológico com a literatura de estudos legislativos e com os indicadores formulados (2) um debate empírico sobre as causas e consequências das diferentes configurações de força legislativa (3) um debate propriamente teórico e normativo, buscando elementos na teoria democrática que possam informar as vantagens e desvantagens de diferentes desenhos institucionais.

⁶⁷ Coordenação: José Álvaro Moisés; pesquisa: Sérgio Simoni Junior; Mestre e Doutorando em Ciência Política, pelo DPC-USP

Este relatório parcial apresenta o ponto atual da pesquisa e seus passos futuros. A seção seguinte coloca, ainda que de modo não aprofundado e sistemático, os principais pontos dos estudos legislativos no Brasil e a literatura comparada internacional, discutindo principalmente os índices de força legislativa; a terceira seção apresenta o trabalho empírico iniciado por esta pesquisa; e a quarta seção discorre sobre os passos futuros do projeto.

Estudos legislativos brasileiros e Índices de força legislativa.

Em balanço recente sobre a área, Limongi (2010) afirma que o estudo das relações executivo-legislativo no Brasil tem como motivação inicial a literatura sobre transições democráticas. Nestas costumava-se destacar as dificuldades que enfrentariam os novos regimes democráticos em se consolidar. Um dos problemas centrais seria a governabilidade. Parte dos argumentos ressaltava variáveis institucionais: o presidencialismo, característica de todos os países da América do Sul, o multipartidarismo incipiente, a representação proporcional, o federalismo, feições de alguns dos países, são tidos, por certo autores, como prejudiciais a

Com esse pano de fundo, alguns autores nacionais inspiraram-se na literatura de estudos legislativos norte-americanos para estudar empiricamente a atuação do Executivo e do Legislativo. Seus achados e conclusões, muitos deles hoje aceitos praticamente unanimemente pela comunidade acadêmica, são de que o Executivo brasileiro é capaz de garantir a governabilidade e a cooperação do Legislativo, por meio de mecanismos institucionais e da formação de coalizões de governo (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997; Amorim Neto, 2000).

A partir de então, o conhecimento acumulado sobre o processo decisório brasileiro apresentou grande evolução. Estudos sobre comissões legislativas (Santos, 2002), sobre o processo orçamentário (Pereira e Muller, 2002; Figueiredo e Limongi, 2005), sobre o impacto do federalismo (Arretche, 2007), sobre o comportamento dos parlamentares (Ricci, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003) abundaram.

O pano de fundo de inspiração original da área (que garantiu sua proeminência na Ciência Política brasileira), qual seja, as controvérsias sobre a consolidação da democracia, perdeu fôlego. No entanto, isso não significa que todas as dimensões importantes do objeto se esgotaram.

Este projeto de pesquisa se insere nesse debate buscando um ângulo específico. Trata-se agora de analisar qual é a posição institucional do Legislativo na distribuição de poder no sistema político brasileiro, focando os papéis de representação e accountability.

Na literatura nacional sobre executivo-legislativo, pouco se avançou nesse sentido. Figueiredo (2001) afirma que a proeminência do Executivo dificulta o papel de controle do Legislativo. Moisés (2011) caminha nessa direção e defende que também as funções de representação dos parlamentares não são cumpridas a contento. Cadah e Centurione (2011), por seu turno, analisando as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) defendem que elas apresentam mais resultados do que normalmente se supõe.

A presente pesquisa se baseará nesse conhecimento acumulado da literatura nacional, mas buscará enquadrar as avaliações do poder legislativo brasileiro em comparação com a distribuição de poder em outros países. Mais especificamente, interessa-nos as *polities* que se redemocratizaram no mesmo período histórico do Brasil, particularmente países da América do Sul e do Leste Europeu.

É conhecida a importância que a redemocratização da América Latina trouxe para o debate de instituições políticas comparadas. Os estudos clássicos detiveram-se sobre a relação de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Os trabalhos pioneiros encontravam-se na esteira da visão de Linz (1994) sobre o conflito inerente que existia entre ambos os poderes sob o regime presidencialista.

Assim, a maioria das contribuições de Shugart e Carey (1992) Mainwaring e Shugart (1997), para citar apenas dois dos trabalhos mais importantes, teve como foco os poderes legislativos e não-legislativos do braço Executivo. O foco dos trabalhos era a capacidade governativa dos sistemas políticos latino-americanos.

Um conjunto paralelo de literatura lidou propriamente com modelos de legislativos. A obra de maior fôlego nessa área é a coletânea organizada por Morgesten e Nacif (2002), que mostram que os executivos e legislativos latino-americanos não são homogêneos e comportam diferentes graus de distribuição de poder.

Isso demonstra a importância da mensuração de poderes do legislativo, que é o objeto desta pesquisa. Particularmente, dois trabalhos recentes se destacam: Fish e Kroening (2009) e Montero (2009). Discutiremos mais detalhadamente os índices elaborados em ambos os trabalhos.

Fish e Kroening (2009) constitui talvez o maior esforço de elaboração de um índice global de força dos Legislativos: os autores mensuraram centenas de parlamentos nacionais.

Seu objetivo é aprofundar a análise das instituições políticas para além da simples divisão dos países por forma de governo: parlamentarismo, presidencialismo, e suas formas mais nuançadas.

Ou seja, Fish e Kroening (2009) argumentam que diferenças na distribuição de poder institucional podem existir *dentro* de cada forma de governo. Essa mesma possibilidade fora defendida por Mainwaring e Shugart (1993) e por Cheibub (2007) e é muito importante para esta pesquisa, pois alerta para a necessidade de se refinar indicadores para a mensuração da distribuição do poder.

O índice de Fish e Kroening (2009), denominado *Parliamentary Powers Index* (PPI), consiste numa escala de 0 (legislativo menos forte) a 1 (legislativo mais forte) composta por 32 itens que os autores consideram importantes para avaliar a força dos legislativos. Esses itens são afirmações nos quais cada a cada país foi atribuído “1” se a sentença se aplica e “0” se não. Assim, tem-se em cada país 32 distribuições de 1 ou 0, e o PPP final consiste na soma de todas e posterior divisão por 32, constituindo uma escala de 0 a 1.

Os autores dividem os itens em 4 tópicos: influência sobre o executivo, autonomia institucional, poderes específicos, capacidade institucional. A avaliação de cada item em cada país deu-se por três caminhos: análise das Constituições, surveys com *experts* e análise de “*relevant press and secondary sources*” (Fish e Kroening, 2009: 13).

Dada a natureza diversa das três fontes de informação, os autores poderiam discutir mais profundamente as implicações, importância e significado de cada uma delas para a formatação do índice. Como veremos adiante, Montero (2009) baseou sua análise unicamente nos dispositivos constitucionais e regimentais. Fish e Kroening (2009) afirmam que recorreram a entrevistas com especialistas por dois motivos: algumas variáveis incluídas em seu modelo normalmente não constam em textos constitucionais; e a possibilidade de captar informações de práticas políticas informais contrárias à letra da lei. Exemplo do primeiro caso é o item, dentro do tópico de capacidade institucional, sobre se os legisladores têm equipes técnicas de apoio. No que se refere ao segundo aspecto, ainda que seja importante estabelecer essa possibilidade, os autores afirmam que “*we were surprised at the regularity with which the Law – at least roughly – matches practice*” (Fish e Kroening, 2009: 15).

As informações advindas da imprensa e fontes secundárias raramente são discutidas pelos autores. Aqui abrimos um pequeno parêntese. A crítica que aqui se faz sobre as fontes de informação para o PPI é importante pois diz respeito ao conteúdo e ao papel analítico que *indicadores* devem assumir na pesquisa. Por exemplo, até que ponto ganha-se analiticamente

em adicionar a um índice de poderes legislativos informações vindas da imprensa? Não seria mais interesse considerá-las como outra variável resposta ou explicativa a depender da questão a ser analisada? Mais importante ainda para a presente pesquisa é o uso que se faz de surveys de opinião pública sobre avaliação do legislativo. Deveriam eles ser incluídos num índice de força parlamentar? A pesquisa utilizada por Saiegh (s.d.), o *Economic and Social Progress in Latin America*, do *Inter-American Development Bank*, utiliza duas pesquisas de opinião para formular uma tipologia de parlamentos latino-americanos. Entretanto, pode-se argumentar que isso prejudicaria a realização de pesquisas importantes, tais como o impacto da força do legislativo na opinião pública, incorrendo em problemas de endogeneidade. Esses são importantes problemas de pesquisa que teremos que lidar. Fecha parênteses.

O survey com especialistas constitui-se em um dos principais realizações da pesquisa de Fish e Kroening (2009). Os entrevistados são de modo geral acadêmicos, mas eles também recorreram a parlamentares, técnicos do legislativo, juristas, jornalistas, membros de ONG's e de organizações internacionais. Os autores estabeleceram o critério de incluir um país na análise se conseguissem ao menos cinco entrevistados diferentes para o questionário.

Uma aplicação do PPI pode ser encontrada em Fish (2006). A questão do autor é se os poderes legislativos estão relacionados com democratização, utilizando uma amostra de países do leste europeu. As evidências do autor caminham no sentido de confirmar a hipótese de que nações que conferem maiores poderes a seus legislativos tendem a apresentar maiores graus de democratização⁶⁸.

Assim, uma das vertentes dessa pesquisa é a aplicação do índice de Fish e Kroening para o caso latino-americano, de um lado, e para uma comparação com o leste europeu, de outro. Na próxima seção apresentamos uma discussão do trabalho que iniciamos com esses dados.

A outra referência de mensuração de poderes parlamentares é o trabalho de Montero (2009). A pesquisa da autora não tem o mesmo tamanho amostral que o de Fish e Kroening (2009), pois abarca apenas países da América Latina, mas apresenta mais profundidade analítica e teórica. O objeto da autora é explicar os diferentes graus de atividade legislativa (êxito e participação) na América Latina utilizando variáveis institucionais estáticas e políticas dinâmicas. Assim, a formulação do índice de potência institucional legislativa (IPIL), nome dado por Montero (2009) ao seu indicador institucional estático, encontra-se na sua pesquisa como

⁶⁸ Democratização medida aqui pela Freedom House.

variável explicativa da atividade legislativa, o que acaba acarretando um viés de seleção dos elementos que o compõe.

O índice da autora é composto de quatro tópicos: a etapa de iniciativa, a constitutiva e bicameralismo, de eficácia, e os procedimentos legislativos ordinários. Cabe um desses tópicos corresponde a etapas do processo legislativo, como estabelecimento da ordem do dia, capacidade de iniciativa exclusiva, poder das comissões, relação entre a Câmara Alta e a Baixa, existência e tratamento dos vetos, 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. Após agregação e normalização dos resultados, a autora produz o IPIL.

Duas observações podem ser levantadas quanto ao índice da autora. A primeira diz respeito ao já referido viés de seleção: como tem o foco em explicar a atividade legislativa, Montero (2009) não agrega em seu índice a possível existência de mecanismos de controle a dispor do legislativo, ou mesmo alguns aspectos de sua capacidade institucional. Segundo, a escala de valores de cada variável é formada indutivamente: os países são elencados num contínuo, e depois Montero (2009) adéqua sua escala nessa disposição. Esse procedimento tem problemas de validade externa, já que prejudica comparações com países de fora da amostra.

Além dessas observações específicas, devemos ter em mente que na avaliação geral das variáveis devemos sempre levar em consideração qual modelo de Legislativo estamos trabalhando. Figueiredo e Limongi (2004) procuram mostrar como as tipologias de Polsby (1975) e de Cox e Morgenstern (2002), dois dos modelos mais conhecidos, padecem de inconsistência teórica e empírica por estarem desmedidamente ancorados em dois casos extremos de parlamentarismo e presidencialismo: o inglês e o norte-americano. Os presidencialismos latino-americanos, ao se diferenciarem dos EUA, são classificados ou como tendo executivos fortes demais, ou legislativos fracos demais: “a possibilidade de cooperação ou identificação política entre ambos os poderes, tomada como natural e óbvia sob parlamentarismo, é concebida como expressão de uma patologia” (Figueiredo e Limongi, 2004: 48). Ou seja, na constituição de indicadores de força legislativa devemos levar em consideração o debate mais geral sobre funcionamento das diferentes formas de governo.

Levantamento de dados

Esta seção descreve os esforços empreendidos até aqui para o levantamento de banco de dados com vistas à realização de análises empíricas. Até o momento, nos concentramos em trabalhar com os indicadores de poder legislativo como variável dependente, qual seja, o fenômeno que desejamos explicar. Futuramente, desejamos formular modelos nos quais os indicadores sejam variável independente de alguma outra dimensão política.

Como amostra inicial, além do Brasil, foram escolhidos os seguintes casos: Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela da América Latina, Hungria, Polônia, Rússia e República Tcheca do Leste Europeu, e Espanha, Grécia e Portugal, do Sul Europeu.

O banco de dados do índice de Fish e Kroening (2009) é publicado na internet. Nele constam os escores de cada um dos 32 itens que formam o PPI para todos os países da amostra. Como os próprios autores destacaram, a divulgação dos dados desagregados possibilita trabalhar com informações alternativas sobre os poderes dos Parlamentos.

Como possíveis variáveis explicativas da força dos parlamentos, coletamos até o momento três tipos de variáveis: estruturais de ordem econômica, atitudinais (pesquisas de opinião), e indicadores de qualidade da democracia. Do primeiro tipo coletamos dados de PIB per capita e medidas de desigualdade econômica, como o GINI e outros indicadores alternativos⁶⁹. Do segundo tipo, organizamos questões do Latino-Barômetro e do *World-Value survey* que se relacionam com nossos interesses de pesquisa. Outro banco de dados coletado é o *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, elaborado pelo Banco Mundial, sob a coordenação de Daniel Kaufmann, Aart Kray e Massimo Mastruzzi. Esse projeto constitui-se em agregação⁷⁰ de repostas de 30 *surveys* ao redor do mundo, divididas em seis indicadores: “voz e accountability”; “estabilidade política sem violência”; “efetividade do governo”; “qualidade de regulação governamental”; “império da lei” e “controle da corrupção”. Por fim, como indicadores de qualidade da democracia, selecionamos os escores da *Freedom House* e do *PolityIV*.

Todas as medidas foram selecionadas de modo a cobrir a maior série temporal possível. Entretanto, interessa-nos dois tipos de pesquisa. Uma que se volta para o momento inicial da redemocratização, de escrita da Constituição. No caso, utilizaremos variáveis explicativas daquele período histórico para tentar compreender os diferentes graus de força

⁶⁹ Como o EHII (Estimated Household Income Inequality Data Set), da Universidade do Texas, e o SWIID (Standardized World Income Inequality Database).

⁷⁰ Por meio do método de *Unobserved Components Model*.

dos parlamentos. Um segundo caso, seria a série temporal seguinte, verificando qual é o impacto do parlamento em resultados políticos.

Considerações finais e apontamentos futuros

Este texto expôs, de forma sucinta, os primeiros passos de uma pesquisa iniciada no NUPPs sobre o grau de poder do Legislativo brasileiro. Grande parte dos estudos nacionais sobre relações Executivo-Legislativo preocupou-se em ressaltar a capacidade do Executivo de obter apoio do Legislativo para suas propostas. Em outras palavras, o conhecimento acumulado permite dizer que o sistema político brasileiro apresenta governabilidade.

Essa abordagem, a despeito da inegável qualidade, deixou algumas questões em segundo plano. Uma delas é a escolhida para ser o centro deste trabalho: qual é o papel cumprido pelo Legislativo no processo de tomada de decisão e de freios e contrapesos no sistema político brasileiro? Alude-se aqui ao grau de preenchimento das funções de representação e controle que devem acompanhar o trabalho parlamentar.

O debate institucional latino-americano apresenta variações importantes, cujos extremos são, de um lado, análises inspiradas em Linz (1994) que ressaltam as paralisias institucionais inerentes ao presidencialismo, e de outro, avaliações dos parlamentos da América Latina como sendo meros “rubber-stamps”, passivos ante um Executivo forte.

A pesquisa se propõe a adentrar esse debate principalmente por meio do uso de indicadores que permitam mensurar as diferentes dimensões dos poderes legislativos. Assim, este relatório discutiu mais detalhadamente dois importantes índices formulados pela literatura: o de Fish e Kroening (2009) e o de Montero (2009). Em ambos foram ressaltados as variáveis utilizadas e os mecanismos de agregação, além de serem esboçados os pressupostos teóricos subjacentes.

Desse modo, são muitos os encaminhamentos futuros desta pesquisa. Em primeiro lugar, iniciamos contato com Montero, e temos a possibilidade de ter acesso e trabalhar com seu banco de dados. Desse modo, poderemos discutir mais detidamente as implicações teóricas de cada índice, e os modelos estatísticos passíveis de uso com cada um.

Além disso, a pesquisa deixa aberta a possibilidade de elaboração de indicador próprio, utilizando variáveis omitidas ou alternativas às de Fish e Kroening (2009) e Montero (2009). Um exemplo alternativo é Grohmann (2001), que propõe uma interessante tipologia de poderes legislativos latino-americanos, alertando para a possível existência de

desequilíbrios no grau de independência entre os poderes e de capacidade de controle/checagem. Ou seja, podem existir *trad-offs* na distribuição de força entre Executivo e Legislativo que devem ser considerados.

Além disso, esta pesquisa se propõe a buscar no debate da teoria democrática as implicações para julgar os pressupostos dos diferentes modelos analíticos e dos arranjos empíricos. Três tópicos da teoria democrática são importantes para a presente pesquisa: a doutrina da separação de poderes, as teorias da representação e de accountability.

A primeira, que tem origem nas discussões da filosofia aristotélica sobre formas de governo, baliza a discussão atual principalmente por meio das ideias de Montesquieu, de Madison para o caso do presidencialismo e de Bagehot para o parlamentarismo. Ponto essencial neste quesito é o levantado por algumas teóricas empíricas recentes que defendem que o presidencialismo e o parlamentarismo podem funcionar de modo semelhante.

No campo das teorias políticas da representação, Pitkin (1967) é uma autora central, discutindo as diversas peças do mosaico da representação. Manin (1997) e Urbinatti (2006) são autores mais recentes e que possibilitam diversas abordagens teóricas da questão, como as mudanças da essência da representação na história do governo representativo; o papel da deliberação partidária e das lideranças no estabelecimento do vínculo representativo. Por fim, tem-se a accountability, ou controle e prestação de contas dos agentes públicos. Este conceito, ainda que tenha origem também na formulação de separação de poderes de Madison, encontrou elaboração própria no trabalho de O'Donnell (1998). No caso ora em tela, interessa-nos a dimensão vertical de accountability: qual seja, o controle mútuo e contínuo entre as instituições políticas, notadamente, do legislativo sobre o executivo. Em suma, as implicações dessa pesquisa possibilitam trabalhar com a ideia de qualidade da democracia.

II) SOCIEDADE CIVIL E CULTURA POLÍTICA⁷¹

Introdução

Esse relatório contém os dados iniciais referentes à área temática sociedade civil e cultura política. A dimensão da sociedade civil objetiva avaliar os mecanismos de participação direta, como os conselhos gestores – e sua relação com o sistema representativo. Além disso, a dimensão da participação também é abordada por uma pesquisa de pós-doutorado desenvolvida por Rolf Rauschenbach (FAPESP, 11/10542-0), e ligada ao “Brasil, 25 anos de Democracia”. Estudos empíricos de participação, como sugeriu o projeto inicial, devem ser complementados por uma perspectiva mais ampla, como a proposta pelos estudos de cultura política. Assim, essa dimensão analítica também compreende a avaliação das orientações dos indivíduos a respeito do sistema político. Um outro projeto de pós-doutorado, desenvolvido por Nuno Coimbra Mesquita – “Mídia e Apoio Público à Democracia” (FAPESP, 08/57470-0) – avalia o papel de uma outra importante dimensão para uma cultura democrática: o dos meios de comunicação. Sendo também ligado ao projeto objeto desse relatório, serão apresentados seus principais resultados.

A primeira seção descreverá os resultados iniciais da dimensão de sociedade civil e cultura política. Em seguida, serão apresentados os principais resultados do projeto de Rolf Rauschenbach sobre participação e democracia direta. Por fim, a análise do caso da mídia e sua inter-relação com uma cultura democrática.

Sociedade Civil e Cultura Política

No caso do Brasil, a representação política é relativamente institucionalizada, apesar de ser acompanhada por um sistema partidário fraco e fragmentado. Essa análise sugere que os estudos do papel da sociedade civil pode se beneficiar da inclusão de outras dimensões ainda não exploradas na literatura sobre movimentos sociais. No Brasil, existe a percepção de que a organização de uma nova sociedade civil tem adquirido, em um número relevante de casos, uma espécie de contorno para-estatal. Influenciada pelas ONGs e movimentos sociais lutando contra o autoritarismo, a constituição de 1988 permitiu novos tipos de organizações populares se incorporarem na estrutura do Estado mediante mecanismos que encorajam sua participação tanto nos processos de decisão de políticas públicas quanto nos processos de acompanhamento de sua execução.

De acordo com a Constituição, o Brasil continua a ser uma democracia representativa, mas conta com outros instrumentos de participação direta, como plebiscitos, referendos, iniciativas legislativas, e também com Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Educação e Saúde, entre outras), possibilitando a emergência e a experimentação de novas práticas de gestão pública. Por exemplo, os Conselhos Gestores são vitais para a forma como os recursos são transferidos da União para estados e municípios (Perez, 2010). Parte da literatura sobre ciência política descreveu os Conselhos Gestores como análogos do Orçamento Participativo

⁷¹ Coordenador: Nuno Coimbra Mesquita, Pesquisador Sênior: José Álvaro Moisés, Pós-Doutorandos: Rolf Rauschenbach, Doutores: Pablo Cesário, Ricardo Tranjan, Mestrandos: Guilherme Arbache, Frederico Castelo Branco.

(OP), (Avritzer e Costa, 2004), enfatizando que ambos foram concebidos de modo a permitir que cidadãos e governo compartilhassem decisões referentes a políticas públicas (Gohn, 2003). Outros analistas acreditam na sua capacidade de aprimoramento da democracia representativa, de certo modo superando-a em direção a uma outra forma mais deliberativa (Santos e Avritzer, 2002). Ao discutir a experiência dos Conselhos e Orçamentos Participativos, esses analistas argumentam que novas formas de influência dos cidadãos estão emergindo nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Esses mecanismos, por sua vez, podem transformar a cultura política brasileira de matriz autoritária e clientelista do Brasil (Avritzer e Costa, 2004).

Apesar de a literatura sobre a sociedade civil brasileira contar com muitos estudos sobre os mecanismos que permitem uma “participação cidadã” na administração pública – em especial esses Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos – a maioria deles não questiona a relação entre esses mecanismos e as instituições democráticas tradicionais. Por exemplo, a relação entre a democracia participativa e o sistema representativo é raramente discutida. Essa lacuna na literatura se deve a uma visão normativa de que a “participação cidadã”, de alguma forma, é mais pura ou democrática do que outras formas de participação política e que acabarão por reformar as instituições representativas degeneradas.

Dessa forma, o objetivo do projeto é, de um lado – e com maior suporte empírico fornecido por todos esses estudos na literatura – prover um panorama teórico mais rico que não trate a participação cidadã como algo a parte da representação. Ao contrário, o objetivo é explorar mais a relação entre ambas. Por outro lado, também com base nessa rica literatura que, não obstante aparece segmentada ou baseada em estudos de caso, prover uma visão mais compreensiva do processo, buscando entender tendências e pontos de convergência e divergência. Resumindo, o objetivo da análise dessa dimensão da democracia brasileira é avaliar o processo de adaptação da sociedade civil ao novo governo democrático nos últimos 25 anos, com a perspectiva normativa que vê a participação e a representação com dimensões complementares, e não necessariamente dicotômicas. A dinâmica de trabalho empreendida no primeiro ano de projeto constituiu a de *workshops* semanais internos. Esses encontros com o grupo de pesquisa visaram a discussão dos temas, andamento das atividades e discussão eventual de textos iniciais dos pesquisadores a serem apresentados em eventos científicos ou submetidos a bancas examinadoras (como projetos de mestrado). O objetivo, além do acompanhamento dos trabalhos realizados, foi auxiliar e permitir maior qualificação desses textos diretamente relacionados à pesquisa.

Com vistas a cumprir os objetivos do projeto, o primeiro passo da pesquisa consistiu em fazer uma ampla revisão dessa literatura. Elaborada pelo pesquisador Ricardo Tranjan (**anexo 06**) o texto aborda seis temas relativos à questão da participação e da sociedade civil. Em primeiro se descreve brevemente o panorama teórico e empírico da sociedade civil e da participação através do processo de democratização dos anos 1980. Em seguida, a revisão examina a primeira e a segunda geração de estudos sobre o Orçamento Participativo. Uma outra corrente de pesquisa sobre um outro mecanismo de participação cidadã – os conselhos de políticas públicas – também é alvo de análise. Uma outra seção descreve os poucos estudos existentes sobre a participação na região Nordeste do Brasil. Há, ainda, uma discussão sobre distintas perspectivas de participação existentes na literatura, dando um panorama sobre os debates normativos acerca do propósito da participação. Por último, o texto em questão avalia a literatura que aborda a participação cidadã como parte constitutiva do sistema representativo, incrementando a accountability governamental e aumentando a qualidade da democracia.

Como parte empírica do projeto, também se avançou no estudo de caso do Conselho Tutelar do município de São Paulo. Os Conselhos Tutelares (CT) são regulados pela lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que veio

atender aos artigos 204 e 227 da Constituição Federal, que previam uma lei para regular o tema. De acordo com o art. 131, do ECA, trata-se de um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.” Ao Conselho Tutelar compete exigir medidas de proteção à criança e ao adolescente e dar suporte aos pais. Sua atuação “deve ser voltada à solução efetiva e definitiva dos casos atendidos, com o objetivo de desjudicializar, desburocratizar e agilizar o atendimento das crianças e dos adolescentes”⁷². Os Conselhos, no entanto, não são executores, as ações são realizadas por outros órgãos (poder público, famílias e sociedade). A atividade dos conselheiros exige dedicação exclusiva.

O primeiro passo foi fazer um levantamento da legislação e mapeá-los. Foi construído um banco de dados (**anexo 07**), com base na eleição realizada para o Conselho do município de São Paulo, no final de 2011. Nesse banco constam os nomes dos novos conselheiros por região, Conselhos Tutelares listados por distritos, dados demográficos de cada distrito e por região, dados eleitorais gerais e da eleição por distrito, região e município. Nas eleições em questão, conforme divulgação da Prefeitura de São Paulo com o CMDCA, foram contabilizados 138.414 votos – válidos, brancos e nulos – o que representa 1,6% do total dos eleitores do município de São Paulo. Portanto, uma primeira observação da conta de uma participação baixa do cidadão paulistano nesse mecanismo.

Existem em São Paulo 44 Conselhos Tutelares, distribuídos de acordo com a divisão dos distritos administrativos. Sendo que sete foram criados em 2011, são eles: Bela Vista, Brasilândia, Cangaíba, Grajaú II, Parque São Rafael, Pedreira e Rio Pequeno/Raposo Tavares. No Centro, que engloba oito distritos, estão localizados dois conselhos; na Zona Leste, são 17; na Zona Norte, 6; na Zona Oeste, 6; na Zona Sul, 13. O dia previsto para as eleições era 17 de julho, no entanto, por problemas administrativos, foi adiado para 16 de outubro. O primeiro edital previa a posse dos eleitos para 8 de agosto, com a mudança da data da eleição, ficou para 18 de novembro de 2011. Segundo a Prefeitura de São Paulo, mil e nove candidatos concorreram às vagas de conselheiro e 138 mil eleitores participaram da eleição⁷³.

Uma outra questão – que surge desse estudo de espaços híbridos, criados pela constituição de 1988, entre o Estado e a sociedade – é se essa experiência está dando, entre os cidadãos envolvidos, novas percepções sobre os direitos de participação e a cultura política de que são portadores. Por isso, parte importante do presente projeto previu a elaboração e aplicação de um survey nacional em torno dessas orientações do público, tanto em relação a instituições democráticas, como em relação às três políticas públicas abarcadas pelo projeto “Brasil, 25 anos de democracia”: Educação, segurança pública e políticas de cultura. O Objetivo é examinar como as instituições democráticas e valores políticos influenciam atitudes, comportamentos e opiniões dos cidadãos brasileiros. Nesse primeiro ano de pesquisa, o trabalho se concentrou na elaboração do instrumento de coleta (questionário, vide item 7.2) e preparativos para o processo de licitação para sua aplicação, no primeiro semestre de 2013.

Ainda que não previsto no projeto original, um outro aspecto importante da sociedade civil brasileira, a dos grupos de pressão, foi incorporado e será objeto de análise. A pesquisa a ser desenvolvida pelo pesquisador Pablo Cesário, objetiva fazer um levantamento extensivo sobre esses grupos, suas características e estratégias de ação. Ainda que a literatura sobre participação política tenha tomado como foco central a representação por partidos políticos e eleições gerais -- quando o voto é a manifestação das preferências dos cidadãos -- outros

⁷² Resolução nº 139/2010, art. 25.

⁷³ PREFEITURA DE SÃO PAULO. “Novos Conselheiros Tutelares foram eleitos em São Paulo.” 25 out. 2011. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao_parceria/noticias/?p=34054>.

mecanismos de participação também merecem atenção. Entre os mecanismos indiretos de participação, todavia, persiste no Brasil uma lacuna, que é o estudo sobre grupos de pressão. Apesar da percepção difundida na Ciência Política de que a atividade de grupos de pressão é abrangente e altamente influente, poucas iniciativas têm buscado compreender o papel desses atores.

Esse estudo buscará manter um diálogo direto com os estudos desenvolvidos no exterior, especialmente sobre os grupos de interesse em atuação em Washington e Bruxelas. Buscará, ainda, aproveitar-se do fato de ser a democracia brasileira um processo ainda em construção para buscar entender os efeitos dessa transição ainda incompleta sobre a formação e atuação dos grupos de interesse. Para isso, além do estudo sobre os grupos de pressão brasileiros, se intentará estabelecer comparações com outras democracias em processo de consolidação e com características culturais semelhantes, como Argentina e México, como forma de evidenciar as interações entre esse quadro institucional e os grupos de pressão.

Esse estudo ambiciona avaliar o tamanho da comunidade de lobistas no país. Além disso, será selecionada uma amostra representativa desses grupos para busca de informações sobre suas características institucionais, tentando identificar as principais características e diferenças de modo de atuação de acordo com o tipo do grupo e de seus temas de atuação. Em uma segunda etapa também será construída uma amostra representativa de temas e interesses das organizações, além da realização de surveys com tomadores de decisão para medir a percepção da influência de grupos de interesse sobre as políticas públicas. A partir desse corpo de dados, será possível testar a hipótese de que existe uma assimetria relevante entre grupos de pressão sobre a influência de políticas públicas. Nesse primeiro ano foi desenvolvido o projeto dessa análise, bem como a metodologia a ser utilizada (Cesário, Pablo S. "O Lobby no Brasil: Grupos de interesse e assimetria de influência", **anexo 08**).

Para o ano de 2013 estão previstas as seguintes atividades:

1. Aplicação do survey de massas, o que permitirá, ainda nesse ano, o início das análises estatísticas descritivas.

2. Produção de textos analíticos que avancem a avaliação da sociedade civil brasileira nos últimos 25 anos (com vistas a composição de um livro), nos seguintes temas:

- a. Participação eleitoral no Brasil. Através de uma análise do perfil dos não-votantes e do perfil daqueles que votam em branco ou nulo, pretende-se verificar o perfil daqueles que têm esse tipo de comportamento em relação às eleições, com foco em fatores sócio-econômicos (renda e educação) e para fatores culturais (em especial, a confiança nas instituições políticas). Com isso, pretende-se identificar setores sub-representados nos resultados eleitorais, além de aferir se os votos não-válidos são uma crítica aos candidatos existentes ou representam uma incapacidade de conhecer, escolher e votar corretamente nos candidatos (o que significa, assim como o não-comparecimento, uma sub-representação dos setores que votam dessa forma).

- b. Rede de influência em Brasília. O objetivo é identificar os principais grupos de interesse que atuam no Congresso Nacional e analisar a relação entre eles. Para isso serão identificados os grupos de interesse que mantêm atividades de influência sobre o Legislativo, por meio dos registros formais hoje disponibilizados, tais como agendas de autoridades publicadas na internet, registros de audiências públicas. Além disso, será elaborado um robô para identificar as ligações formais entre os principais grupos de interesse seja por meio de seus sítios na internet ou de sua participação em redes sociais. Com essas informações será possível realizar análises sobre a topologia dessas redes e avaliar se há diferenças estruturais que possam denotar maior capacidade de influência de um tipo de grupo.

c. Organizações sociais. A análise visa apresentar a percepção dos gestores das organizações sociais de cultura paulista quanto à capacidade de contribuição desta experiência para a constituição de novos espaços de gestão pública, mais participativos e democráticos, através da descrição e narrativa quanto ao funcionamento destes conselhos.

d. Participação política e internet. A análise pretende avaliar o potencial da participação através da internet, utilizando testes estatísticos baseados no survey a ser aplicado em 2013. A participação online se associa a outras formas de participação? Quem participa pela internet? Avaliar se há dicotomia entre participação e representação, no caso da internet. Indivíduos que participam pelo uso de novas tecnologias são cidadãos críticos que rejeitam as formas representativas tradicionais ou utilizam a web como um recurso adicional? Participar pela internet tem impacto sobre as percepções dos cidadãos das instituições democráticas representativas?

e. Processos de democracia direta no Brasil. Apresentará um balanço sobre o uso dos mecanismos da iniciativa no Brasil, mediante análise comparativa da legislação, revisão da literatura, levantamento dos casos.

f. A iniciativa popular de lei brasileira. O texto visará fornecer um balanço das iniciativas populares de lei ao nível federal nos últimos 25 anos, buscando aferir uma possível limitação da legislação a esse mecanismo.

3. Seminário interno com apresentação e discussão das primeiras versões desses textos analíticos

4. Conferência internacional com apresentação e discussão de versões mais avançadas dos textos analíticos

Participação Política

A constituição de 1988, além de criar mecanismos com novas formas de inserção de organizações populares na estrutura do Estado – como os conselhos gestores de políticas públicas – também estabeleceu instrumentos de democracia direta: os plebiscitos, referendos e iniciativas legislativas populares. O projeto de pós-doutorado de Rolf Rauschenbach - “Processos de democracia direta no Brasil: levantamento de dados, análise e comparação internacional” (FAPESP, 11/10542-0) – aborda essa temática e liga-se ao projeto objeto deste relatório. Por um lado, a pesquisa abriu duas frentes teóricas para esclarecer os conceitos de participação política do cidadão. A primeira frente se refere ao conceito de participação no sentido restrito, tratando-se de um exercício de formação de conceito clássico. A segunda frente se refere ao relacionamento entre cidadão e Estado no sentido mais amplo. Este contempla, além da participação, também as dimensões de inclusão, representação, contribuição, consumo e coerção.

Parte-se da premissa de que o uso do conceito de participação – tanto na literatura brasileira, como na internacional – é bastante incoerente. A sugestão é de claramente diferenciar entre participação no sentido de influenciar e no sentido de tomar decisões. A perspectiva defendida é a de que processos de democracia direta podem servir como complemento das instituições representativas. O desempenho dos primeiros depende, entre outros fatores, do bom funcionamento do segundo. Por outro lado, a participação política do cidadão é apenas uma dimensão de interação entre ele e o Estado. A relevância da participação depende muito também das outras dimensões dessa interação (inclusão, representação, contribuição, consumo e coerção). Ambos esforços resultaram em textos, que estão em fase de finalização para publicação.

Por outro lado, esse foco analítico da pesquisa também objetiva avaliar dados empíricos desses mecanismos de democracia direta. Um dos resultados parciais da conta de um estudo de caso dos plebiscitos sobre a criação de novos estados no Estado do Pará (Carajás e Tapajós). O outro resultado parcial se trata da análise legislativa e do levantamento de casos de processos de democracia direta ao nível municipal e estadual. A hipótese era que os processos de democracia direta, como institucionalizados pela Constituição de 1988, favorecem as autoridades em vez dos cidadãos.

Os resultados iniciais dão conta de que o uso de processos de democracia direta não é frequente e não está aproveitando do potencial total destes mecanismos. Além disso, esses dados apontam para um caso problemático e um caso positivo. Por um lado, no caso do plebiscito sobre a criação dos novos Estados Carajás e Tapajós, o Congresso Nacional elaborou um projeto fraco com a consequência de informações limitadas para a população e um debate principalmente emotivo, levantando a preocupação quanto aos processos de democracia direta no Brasil não equilibrarem o poder entre os cidadãos e as instituições representativas, consolidando uma configuração elitista.

Por outro lado, os resultados também sugerem que em casos excepcionais, eles podem funcionar como válvula de pressão. No caso da Iniciativa Popular contra a compra de votos e a da “Ficha Limpa”, a revolta com o problema da corrupção motivou cidadãos a elaborarem essas duas iniciativas populares que forçaram o Congresso Nacional adotar leis contra seus próprios interesses. Com base nessas leis, mais de 600 prefeitos perderam o cargo e mais de 800 candidatos foram pronunciados inelegíveis.

Mídia e Cultura Política

Uma cultura política democrática é fundamental para a qualidade da democracia. Neste sentido, o ideal democrático envolve apoio político, participação política, assim como algum conhecimento sobre assuntos públicos. Surveys recentes demonstraram que – ainda que a adesão normativa dos brasileiros à democracia tem aumentado nas últimas décadas – o envolvimento com a política é preocupantemente baixo, quando considerados os níveis de confiança nas instituições, participação e interesse por política. As consequências para a sobrevivência da democracia em um ambiente assim pode não estar exatamente em questão, mas a qualidade do regime brasileiro certamente está, considerando esses níveis de envolvimento.

Como a experiência com o sistema político é, em grande medida, uma experiência mediada, os meios de comunicação são uma instituição fundamental a ser considerada para a qualidade da democracia. Diferentes mensagens contidas nas várias mídias têm o potencial de fomentar ou minar as orientações dos cidadãos em relação ao sistema político e ao seu próprio papel como atores políticos. Algumas das perspectivas relativas ao impacto da mídia sobre a democracia avaliam haver um cinismo crescente da imprensa ao lidar com assuntos públicos, levando à depreciação da política e dos políticos em geral (Patterson, 1998; Cappella & Jamieson, 1997). Por outro lado, estudos baseados em surveys indicam que a exposição à mídia noticiosa está associada com atitudes mais democráticas e confiança nas instituições do regime (Norris, 2000; Newton, 1999).

Uma pesquisa de pós-doutorado desenvolvida por Nuno Coimbra Mesquita e financiada pela FAPESP (2009 – 2012) analisou o impacto de diferentes meios para atitudes do cidadão em relação ao sistema (apoio político multidimensional) e em relação a si mesmos como atores políticos (participação política, interesse por política e eficácia política). A pesquisa envolveu análise estatística de regressão de diferentes *surveys* nacionais, o *Latin American Public Opinion Project* (2008) e o “Desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2006, coordenado pelos profs. José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello e

financiado pela FAPESP). Esta pesquisa, com início anterior a “Brasil, 25 anos de Democracia”, foi incorporada na mesma, agregando uma importante dimensão da cultura política: os meios de comunicação de massa, sendo seus principais resultados descritos abaixo.

Ao analisar o primeiro tipo de atitudes, isto é, as orientações dos cidadãos em relação ao sistema político, os resultados apontam um papel plural desempenhado pela mídia, dependendo não apenas do meio em questão, mas também da dimensão de apoio político analisado. Apesar de a mídia noticiosa no Brasil aparentar ser positiva para o apoio político – assim como aponta a literatura internacional – o quadro parece um pouco mais complexo para o caso nacional. A principal fonte de notícias políticas dos brasileiros, o *Jornal Nacional*, bem como a atenção a notícias no rádio, fomenta uma melhor avaliação das instituições democráticas. Por outro lado, provavelmente devido a atingir um público mais segmentado e elitista, o consumo de jornais impressos e a atenção às notícias na internet apresentam um resultado mais complexo. Em geral, essas mídias fomentam melhores visões normativas da democracia, ao mesmo tempo em que se correlacionam a uma avaliação negativa mais pragmática do funcionamento das instituições democráticas. Mesmo a televisão, que a literatura internacional aponta constantemente como tendo efeitos negativos, desempenhou um papel mais plural no Brasil. Ainda que as associações foram de fato negativas em relação a maioria das variáveis de apoio político, assistir TV se mostrou positivamente associado ao orgulho da nacionalidade, possivelmente devido a grande disseminação desse meio pelo país, com a difusão de valores comuns. Os resultados encontram-se dispostos nas tabelas a seguir:

Tabela 1: Audiência TV, Jornal Nacional e Apoio Político

Coeficientes de Regressão (beta), controlados por variáveis socioeconômicas (sexo, educação, idade, renda)

Adesão democrática						
	Discorda com Governo desrespeitar leis em dificuldades	Prefere democracia do que líder salvador	Discorda Presidente deixar de lado Congresso e Partidos no caso de dificuldades	Discorda País melhor com volta dos militares	Discorda Daria cheque em branco a líder salvador que resolvesse problemas	Discorda só uma ditadura pode dar jeito no Brasil
TV	-0,051***	0,059***	-0,086***	ns	-0,058***	-0,077***
TXJN	ns	ns	ns	ns	Ns	-0,062**
R ²	0,018	0,013	0,021		0,03	0,035
Adesão à Comunidade Política						
Orgulho de ser Brasileiro						
TV	0,069***					
TXJN	0,046*					
R ²	0,014					
Representação via Partidos Políticos						
	Democracia a ver com a existência de diversos partidos políticos	Discorda Brasil melhor se existisse apenas um partido político			Proximidade aos partidos políticos	
TV	ns	-0,066***			0,088***	
TXJN	ns	Ns			0,098***	
R ²		0,023			0,027	
Confiança nas instituições						
	Judiciário	Forças Armadas	Congresso Nacional	Governo	Bombeiros	
TV	-0,048**	0,092***	0,039*	0,056***	0,084***	
TXJN	ns	0,111***	ns	0,062**	0,079***	
R ²	0,022	0,035	0,028	0,03	0,035	
	Polícia	Partidos Políticos	Presidente	Sindicatos	Empresários	
TV	-0,060***	0,046**	0,081***	ns	-0,044*	
TXJN	ns	ns	0,053**	ns	Ns	
R ²	0,024	0,021	0,058		0,024	
Avaliação das Instituições						
	Deputados e Senadores	Congresso		Governo		

TV	-0.048***	Ns	-0.039**
TXJN	ns	Ns	Ns
R ²	0,023		0,043

Presidente Lula

Partidos Políticos

Presidente

TV	0.05***	-0.06***	Ns
TXJN	ns	Ns	Ns
R ²	0,05	0,022	

Satisfação com a Democracia

TV	Ns
TXJN	0,049*
R ²	0,04

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. N= 2004. **Fonte:** projeto “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (2006).

Tabela 2: Jornal, Rádio, Internet e Apoio Político

Coeficientes de Regressão (beta), controlados por variáveis socioeconômicas (sexo, educação, idade, renda)						
Adesão democrática						
	Democracia tem alguns problemas, mas é melhor do qualquer outra forma de governo			Desaprova que o governo censure programas de televisão		
Jornais	-0,076***			0,071***		
Rádio	ns			Ns		
Internet	0,104***			Ns		
R ²	0,037			0,035		
Adesão à Comunidade Política						
	Orgulho de ser Brasileiro					
Jornais	-0,113***					
Rádio	0,108***					
Internet	-0,052*					
R ²	0,038					
Representação via Partidos Políticos						
	Discorda: Pode haver democracia sem partidos	Partidos políticos representam bem seus eleitores	Partidos são próximos a pessoas como eu	percepção de corrupção nos partidos		
Jornais	ns	ns	0,084***	0,078***		
Rádio	ns	ns	0,085***	Ns		
Internet	ns	ns	Ns	Ns		
R ²	0,039			0,02		
Confiança nas instituições						
	Empresários	Judiciário	Forças Armadas	Congresso Nacional	Governo	Sindicatos
Jornais	-0,056*	-0,089***	-0,066**	-0,110***	-0,139***	ns
Rádio	0,046**	0,071***	0,07***	Ns	0,05**	0,087***
Internet	0,073***	0,059**	ns	Ns	Ns	-0,114***
R ²	0,025	0,055	0,038	0,036	0,056	0,039
	Polícia Militar	Polícia Federal	Partidos Políticos	Presidente	STF	Bombeiros
Jornais	-0,107***	-0,114***	-0,06**	-0,106***	-0,115***	ns
Rádio	0,133***	0,114***	0,046*	0,051*	0,076***	ns

Internet	ns	ns	ns	Ns	Ns	-0,062*
R ²	0,068	0,04	0,031	0,059	0,029	0,015

Satisfação com a Democracia

Jornais				-0,108***
Rádio				Ns
Internet				Ns
R ²				0,042

Avaliação das Instituições

	Governo promove princípios democráticos	Governo combate a corrupção	Congresso faz leis importantes
Jornais	-0,099***	-0,103***	-0,059**
Rádio	0,09***	0,097***	0,052*
Internet	-0,068***	Ns	Ns
R ²	0,047	0,041	0,024

	Congresso cumpre o que se espera dele	Presidente Lula	Deputados
R ²	0,047	0,041	0,024

	Congresso cumpre o que se espera dele	Presidente Lula	Deputados
J	ns	-0,083***	0,088***
R	0,057**	ns	0,103***
I	-0,056*	ns	Ns
R ²	0,021	0,023	0,032

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. N= 1497. Fonte: Lapop (2008).

Ademais, os resultados desafiam a perspectiva de efeitos poderosos e deterministas da mídia. Atitudes e características prévias dos indivíduos, como o interesse por política, nível de instrução ou confiança na mídia, afetam a maneira como os cidadãos se relacionam com as mensagens, sugerindo um efeito de interação entre essas características e a exposição à mídia. O interesse por política, por exemplo, aliado à exposição a TV, é positivo para orientações normativas do cidadão em relação à democracia. Esses resultados sugerem que os indivíduos interpretam e se relacionam de maneira diversa com o conteúdo aos quais estão expostos, o que se traduz em efeitos plurais de um mesmo meio para as atitudes dos cidadãos. Abaixo as tabelas com as regressões mostrando os efeitos de interação.

Tabela 3: Audiência TV e Apoio Político (interações)

Coeficientes de regressão (beta) da audiência TV com variáveis moderadoras				
Adesão Democrática				
	Discorda com Governo desrespeitar leis em dificuldades	Discorda Presidente deixar de lado Congresso e Partidos no caso de dificuldades	Discorda Daria cheque em branco a líder salvador que resolvesse problemas	Discorda que só uma ditadura pode dar jeito no Brasil
Audiência TV	- 0,043*	- 0,079***	- 0,061**	- 0,044*
Sexo	ns	ns	ns	Ns
Idade	0,111***	ns	ns	Ns
Renda	ns	ns	0,066***	- 0,045*
Escolaridade	0,095***	0,097***	0,122***	0,182***
Interesse política	0,086***	0,068***	0,062***	ns
Adesão gov. Lula	- 0,097***	- 0,07***	ns	0,059**
Confiança média	- 0,076***	- 0,041*	ns	ns
Eficácia política	ns	0,04*	- 0,109***	- 0,049**
Audiência TV vs. escolaridade	ns	ns	ns	0,042*
Audiência TV vs. interesse política	0,056**	ns	ns	0,049**
Audiência TV vs. adesão gov. Lula	- 0,037*	- 0,035*	ns	ns
Audiência TV vs. confiança média	ns	ns	ns	- 0,054**
Audiência TV vs. eficácia política	ns	ns	ns	- 0,063***
R ²	0,041	0,032	0,039	0,046
N	1714	1717	1716	1675

Representação via partidos e adesão à comunidade política

	Democracia a ver com existência de diversos partidos políticos	Discorda Brasil melhor se existisse apenas um partido político	Proximidade aos partidos políticos⁷⁴	Orgulho de ser Brasileiro
Audiência TV	- 0,043*	- 0,058**	0,051**	0,05**
Sexo	- 0,054**	ns	- 0,098***	0,041*
Idade	ns	ns	0,049**	0,066***
Renda	0,049*	- 0,061**	0,05**	0,06**
Escolaridade	0,052**	0,109***	Ns	0,06**
Interesse política	0,075***	0,085***	----	ns
Adesão gov. Lula	ns	0,05**	0,169***	0,112***
Confiança média	ns	0,06**	0,108***	0,065***
Eficácia política	- 0,053**	0,067***	0,101***	0,046*
Audiência TV vs. escolaridade	ns	ns	-0,053**	ns
Audiência TV vs. interesse política	ns	ns	----	ns
Audiência TV vs. adesão gov. Lula	ns	ns	Ns	ns
Audiência TV vs. confiança média	0,039*	ns	Ns	ns
Audiência TV vs. eficácia política	ns	ns	Ns	ns
R ²	0,023	0,041	0,072	0,032
N	1746	1670	1785	1787
Taxa JN e Apoio Político (interações)				
	Discorda daria cheque em branco a líder salvador que resolvesse os problemas		Proximidade aos partidos políticos	
TXJN	0,064***		0,049**	

⁷⁴ Para essa variável dependente, no modelo com as variáveis moderadoras, a audiência de TV deixou de ser significativa, o que significa que uma das novas variáveis, de alguma forma estava impactando a audiência, deixando-a fora do modelo. Rodou-se novos modelos retirando as variáveis moderadoras uma a uma para ver qual produzia esse efeito. O modelo constante na tabela, portanto, é o sem a variável interesse por política. Ao se retirar essa variável, a audiência voltou a ser significativa a 0,05.

Sexo	ns	- 0,062***
Idade	ns	ns
Renda	0,065**	0,058**
Escolaridade	0,125***	- 0,077***
interesse política	ns	0,258***
adesão gov. Lula	ns	0,139***
confiança mídia	ns	0,086***
eficácia política	- 0,109***	0,075***
TXJN vs. Escolaridade	ns	ns
TXJN vs. interesse política	ns	ns
TXJN vs. adesão gov. Lula	ns	ns
TXJN vs. confiança mídia	ns	ns
TXJN vs. eficácia política	ns	ns
R ²	0,036	0,133
N	1716	1782

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. N= 2004.

Fonte: projeto “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (2006).

Tabela 4: Leitura de Jornais e Apoio Político (interações)

Coefficientes de regressão (beta) de leitura de Jornais com variáveis moderadoras				
Adesão Democrática				
	Desaprova que governo			
Jornais	0,073**			
Sexo	Ns			
Idade	Ns			
Renda	Ns			
Escolaridade	0,131***			
interesse política	0,055*			
adesão gov. Lula	Ns			
confiança média	-0,089***			
eficácia política	-0,155***			
Jornais vs. Escolaridade	Ns			
Jornais vs. interesse política	0,062**			
Jornais vs. adesão gov. Lula	Ns			
Jornais vs. confiança média	Ns			
Jornais vs. eficácia política	Ns			
R ²	0,061			
N	1201			
Representação via partidos				
	Confiança nos Partidos	Partidos representam bem seus eleitores	Proximidade aos partidos políticos	Menor percepção de corrupção nos partidos
Jornais	-0,047*	0,086***	0,086***	-0,060**
Sexo	ns	ns	Ns	ns
Idade	ns	-0,073**	-0,071**	ns
Renda	- 0,080** *	-0,089***	-0,084***	0,109***
Escolaridade	- 0,115***	-0,081**	-0,165***	-0,065**
interesse política	0,163** *	0,079***	0,084***	ns
adesão gov. Lula	0,140** *	0,154***	0,164***	-0,139***

confiança média	0,164** *	0,151***	0,101***	-0,195***
eficácia política	0,165** *	0,132***	0,199***	0,107***
Jornais vs. Escolaridade	ns	0,051*	0,056**	ns
Jornais vs. interesse política	ns	ns	Ns	ns
Jornais vs. adesão gov. Lula	ns	ns	Ns	ns
Jornais vs. confiança média	ns	ns	Ns	ns
Jornais vs. eficácia política	ns	ns	Ns	ns
R ²	0,138	0,112	0,138	0,086
N	1198	1182	1186	1197

adesão à comunidade política

Orgulho de ser Brasileiro	
Jornais	ns ⁷⁵
Sexo	Ns
Idade	0,048*
Renda	-0,112***
Escolaridade	0,122***
interesse política	Ns
adesão gov. Lula	0,137***
confiança média	0,347***
eficácia política	Ns
Jornais vs. Escolaridade	Ns
Jornais vs. interesse política	Ns
Jornais vs. adesão gov. Lula	Ns
Jornais vs. confiança média	0,083***
Jornais vs. eficácia política	Ns
R ²	0,176
N	1205

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. Fonte: Lapop (2008).

⁷⁵ Para essa variável dependente, no modelo com as variáveis moderadoras, a audiência de TV deixou de ser significativa, o que significa que uma das novas variáveis, de alguma forma estava impactando a audiência, deixando-a fora do modelo.

Os resultados relativos ao impacto da mídia sobre o envolvimento político apresentaram um quadro mais positivo e disseminado. Nenhum meio se mostrou negativamente relacionado à participação política, à eficácia ou ao interesse por política. Todas as variáveis mediáticas (exposição à TV, ao telejornal, a notícias no rádio, no jornal e na internet) apresentaram correlações positivas com as três variáveis de engajamento cívico. A correlação mais forte (medida por um incremento no R²) – e em consonância com a literatura internacional (Schmitt-Beck & Voltmer, 2007) – foi com o interesse por política, como se verifica nas tabelas abaixo.

Tabela 5: TV, JN e Envolvimento Político

Coeficientes de regressão (beta) de TV e Taxa JN, controlados por variáveis socioeconômicas						
Participação Política						
	Trabalha para um candidato ou partido político	Trabalha por um tema que afeta a sua comunidade	Faz um pedido a um funcionário público	Associações de bairro ou cidade	Reuniões de movimento ou causa social	Conselhos locais de orçamento participativo
TV	0,077***	0,117***	0,056***	0,078***	0,060***	0,063***
TXJN	ns	0,064**	ns	0,065**	0,072***	0,059**
R ²	0,018	0,039	0,016	0,02	0,022	0,013
Eficácia Política						
	Percepção de política como algo complicado		Percepção de poder influenciar no que o governo faz			
TV	0,058***		0,078***			
TXJN	Ns		0,047*			
R ²	0,045		0,033			
Interesse por Política						
	Conversa sobre política com amigos	Tenta convencer alguém do que você pensa politicamente	As pessoas pedem a sua opinião sobre política	Interesse por Política		
1	0,150***	0,153***	0,078***	0,145***		
1	0,122***	0,080***	0,063**	0,116***		
2	0,119	0,078	0,064	0,081		

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. N= 2004. **Fonte:** “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (2006).

Tabela 6: Jornais, Rádio, Internet e Envolvimento Político

Coeficientes de regressão (beta) de Jornais, Rádio e Internet controlados por variáveis socioeconômicas					
Interesse por Política					
	Interesse por Política	Fala de Política com outras pessoas			
Jornais	0,090***	0,100***			
Rádio	0,097***	0,061***			
Internet	0,099***	0,121***			
R ²	0,107	0,114			
Eficácia Política					
	Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como eu pensam	Sinto que eu entendo bem os assuntos mais importantes do País			
Jornais	0,087***	0,113***			
Rádio	0,062***	0,053**			
Internet	0,105***	0,077**			
R ²	0,031	0,121			
Participação Política					
	Contribuiu para solução de problema da Comunidade ou Bairro	Organizaçã o religiosa	Associaçã o de Pais e Mestres	Associaçõe s de Bairro	Associações de profissionais, comerciantes, produtores, organizações rurais
Jornais	0,074***	0,139***	0,075***	0,082***	ns
Rádio	0,081***	0,049**	0,074***	0,120***	0,098***
Internet	ns	0,104***	ns	ns	-0,053**
R ²	0,038	0,064	0,059	0,04	0,03
	Sindicato	Partido ou movimento político	Organização de Proteção ao Meio Ambiente	Organização não Governamental	
Jornais	ns	0,076***	0,066***	ns	
Rádio	0,063***	0,068**	ns	ns	
Internet	0,103***	0,061**	0,075***	0,106***	
R ²	0,037	0,027	0,035	0,052	

Significância: *p < 0,10, **p < 0,05, ***<0,01. N= 1497. Fonte: Lapop (2008).

Os resultados apontam para se considerar a mídia como um importante fator para as atitudes dos cidadãos em relação ao sistema e a si mesmos como atores políticos. Os resultados sendo diversificados, a depender tanto da mídia quanto da dimensão analisada,

significa um impacto também plural sobre a qualidade da democracia. Entretanto, diferentemente de um cenário negativo descrito pela literatura sobre o caso brasileiro, os resultados aparecem mais positivos do que negativos.

ATENÇÃO: Para ampliar o quadro acerca da avaliação do papel dos meios de comunicação para a democracia brasileira, no âmbito da pesquisa, será submetido ao programa Jovem Pesquisador, da FAPESP, um projeto complementar, sob responsabilidade do pesquisador Nuno Coimbra Mesquita. O Referido projeto será centrado nas interrelações entre os meios de comunicação e as dimensões de responsividade e accountability. Ou seja, a razão de ser dessa nova frente que se pretende ampliar no projeto é avaliar como se os meios de comunicação podem ou não contribuir para a qualidade da democracia brasileira, tornando o poder público mais responsivo e *accountable* aos cidadãos.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS

A) EDUCAÇÃO⁷⁶

Introdução

1. As políticas de Educação na democracia brasileira: mapeamento de um debate⁷⁷

A literatura recente sobre educação é enfática em mostrar a relevância das políticas públicas de educação para a questão da governança democrática do país. Há muito tempo a literatura sobre educação e desenvolvimento reconhece que a educação é um dos principais instrumentos à disposição do Estado para intervir no processo de reprodução das desigualdades sociais, ampliando o espaço de isonomia de oportunidades para o desenvolvimento futuro do cidadão na sociedade (para uma revisão dessa bibliografia, ver, entre outros, McMahon, 2002 e Psacharopoulos, 1988). A literatura internacional também é bastante enfática na relevância da educação para a formação da cidadania. Educação, nesse sentido, significa acesso a ferramentas cognitivas necessárias para a participação política relevante (Lipset, 1959, Lazarsfeld et al., 1944, Converse, 1972, Dahl, 1967 Almond e Verba, 1968, Key, 1961). Mais recentemente, uma importante literatura vêm associando a educação - e mais especificamente, os processos de massificação do ensino superior do desenvolvimento de ambientes institucionalizados de pesquisa avançada no âmbito das universidades – com processos chaves para a competitividade dos países e o seu sucesso no enfrentamento dos desafios da globalização (Porter, 1990; Geiger, 2004; Bonaccorsi, 2007; Bonaccorsi e Dario, 2007). Desde os anos oitenta a literatura internacional aponta essa dimensão como um fator crucial para se entender o dinamismo econômico e tecnológico experimentado por países do sudeste asiático (Kim, 2000; Mok e James, 2005).

Assim, as questões que se colocam na interface entre as políticas de educação e a temática da governança democrática são múltiplas; seu estudo exige a mobilização de competências teóricas de diferentes áreas e a análise simultânea de diferentes perspectivas. Por esse motivo, a pesquisa sobre as interações entre a democracia e as políticas de educação está organizada em quatro grandes subconjuntos: 1. O impacto da consolidação das práticas democráticas sobre a produção de políticas públicas na área; Considerando o amplo espectro de políticas que estão subsumidas à rubrica “educação”, o grupo de pesquisadores definiu como alvo principal (mas não excludente) a análise da produção de políticas para o ensino secundário e superior. 2. A consolidação do direito à educação produzido pela atividade normativa do sistema jurídico; 3. A avaliação das consequências do processo de expansão do acesso ao ensino para o fortalecimento dos valores democráticos na população 4. A produção de um modelo analítico que permita entender o complexo processo de diferenciação por que tem passado a educação tecnológica e o ensino superior em geral, tanto no nível regional como nacional.

⁷⁶ Coordenação: Elizabeth Balbachevsky, Helena Sampaio, Nina B. S. Ranieri; pesquisadores: Marta Assumpção Rodrigues, Martha A. S. Lucchesi, Denilde O. Holzhacher, Rogério Schelegel; assistentes: Roberto Viecelli, Lara B. Q. Côrtes, Denie M Moretti, Bárbara R. V. Lopes, bolsistas: Diogo B. Maciel, Juliana P. Reis e Lilian S. R. Macedo.

⁷⁷ Coordenação: Elizabeth Balbachevsky. Pesquisadores: Denilde O. Holzhacher, bolsistas: Bárbara R. V. Lopes, Diogo B. Maciel, Juliana P. Reis e Lilian S. R. Macedo.

Impacto da consolidação das práticas democráticas sobre a produção de políticas públicas na área de educação:

Na experiência brasileira recente, em que pese as relevantes diferenças dos condicionantes ideológicos e partidários e os interesses e expectativas específicos dos atores relevantes, o que sobressai é uma convergência e sustentação das políticas em torno de três eixos - acesso, financiamento e avaliação. Tal convergência propiciou uma relativa continuidade na orientação das políticas educacionais, cujo resultado mais visível é a inquestionável evolução, a partir de 1994, de seus indicadores, em especial, o aumento do contingente de pessoas incluídas no sistema educacional e nele conquistando mais anos de escolaridade.

A questão central dessa parte da pesquisa está justamente em buscar entender os processos que sustentam essa convergência, em que pese as marcantes diferenças ideológicas e programáticas que separam os dois últimos governos. A hipótese central é que uma importante explicação para esse fenômeno pode ser encontrada no processo de sedimentação de um novo paradigma político para a área, que tem início nos anos noventa, e se estende até o presente⁷⁸. Por esse motivo esse estudo adota uma abordagem histórico institucionalista (Steinmo et al., 1992; Hall e Taylor, 1996) que dará especial atenção para o processo de consolidação de novas matrizes ideacionais no interior dessa arena política⁷⁹. Complementarmente, o projeto pretende também investigar em que medida a agenda internacional produzida por organismos como a OCDE e a UNESCO, por exemplo, contribuem para sustentar ou não esses processos.

Para alcançar esse resultado, o estudo combina técnicas de estudo de caso voltadas para reconstituir as mudanças no discurso sobre as políticas de educação no Brasil nos últimos 25 anos com a realização de dois *surveys*. O primeiro *survey* será realizado numa amostra representativa da elite relevante para a área⁸⁰; o segundo será realizado numa amostra da população. A realização concomitante dos *surveys* permitirá medir a centralidade de diferentes questões de política de educação e o grau de convergência nas percepções da elite e da população sobre essa política.

O *survey* de elites será aplicado em amostras que combinam o critério institucional com o de relevância epistêmica (Hass, 1992), selecionando indivíduos que ocupam determinadas posições dentro de instituições relevantes para a área, e também indivíduos cuja atividade intelectual é especialmente relevante para a definição dos parâmetros a partir

⁷⁸ Pesquisas realizadas recentemente no NUPPs apontam nessa direção. Os dados coletados na pesquisa sobre a evolução recente da profissão acadêmica no Brasil (FAPESP), mostram uma convergência significativa na percepção dos acadêmicos brasileiros com relação à questões de governança dos instituições de ensino superior (Balbachevsky e Schwartzman, 2011). Da mesma forma, a pesquisa sobre percepções da comunidade acadêmica brasileira com relação às políticas de ciência e inovação também indicam mudanças relevantes na avaliação que esse grupo faz dessas políticas (Balbachevsky, 2011).

⁷⁹ O debate acerca da importância de elementos relativos a valores e idéias para dar conta de processos dinâmicos de mudança nas políticas públicas tem crescido em importância na literatura contemporânea, inclusive aquela de viés institucionalista. Como exemplo dessa nova tendência, poderíamos citar, entre outros, o artigo de Lieberman (2002), que propõe explicar a mudança nas políticas a partir da interação de variáveis institucionais e aquelas relativas à dimensão cognitiva. Essa última dimensão é também central para diversas abordagens de análise de políticas públicas desenvolvidas nos últimos vinte anos (ver, entre outros, Sabatier, 1988, Elster, 1989, Braun, 1998, Rueschemeyer e Skocpol, 1996, Ross, 1997, Messenger, 2005).

⁸⁰ No Brasil, a referência para o estudo do comportamento das elites é o projeto “Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento”, coordenado por Maria Regina Soares de Lima e Zairo B. Cheibub (Reis e Cheibub, 1995). Outra referência importante é a série de pesquisas coordenadas por Bolívar Lamounier (1992), no IDESP, entre 1989 e 1991. Outro trabalho relevante foi o coordenado por Reis (2000), que teve como foco central a agenda social e as questões sobre a pobreza e a desigualdade.

dos quais se definem as políticas de educação no país. Os objetivos do *survey* são: 1. mapear as clivagens mais importantes presentes na elite, 2. mensurar o grau de convergência e/ou divergência em torno do diagnóstico dos problemas e das políticas e instrumentos considerados mais relevantes para a área e 3. identificar em quais áreas há maior convergência com o paradigma que vem se consolidando no ambiente internacional.

Ao longo do ano de 2012, os trabalhos relativos à realização do *survey* de elite estiveram centrados no levantamento dos grandes eixos de controvérsia que articulam as divergências na elite brasileira com relação à área de políticas públicas em educação em geral, e, mais especificamente, com relação às políticas voltadas para o ensino superior. Os resultados desse estudo foram analisados e sistematizados, produzindo uma matriz temática que serviu de base para a elaboração das questões que serão incluídas no questionário que será aplicado à amostra da elite.

O *survey* aplicado na população reproduz parte dos pontos delineados no *survey* das elites, o que permitirá avaliar o grau de adesão da sociedade brasileira ao novo paradigma que vêm se consolidando para as políticas de educação e contribuirá para a discussão de questões de responsividade cuja relevância já foi destacada na introdução deste projeto.

Ao longo do ano de 2012, foi realizado um extenso levantamento documental junto aos mais relevantes stakeholders dessas políticas, bem como algumas entrevistas, buscando identificar os elementos ideacionais que estão presentes no debate sobre diferentes níveis dessa política. Essa etapa da pesquisa reúne dados essenciais para o desenho das questões que serão utilizadas no *survey* de elite que será realizado no próximo ano. Os trabalhos desse levantamento contaram com a colaboração de três bolsistas de iniciação científica: Diogo Barbosa Maciel, Juliana Pagliarelli Reis, e Lílian Sendretti Rodrigues Macedo.

Divulgação de resultados preliminares:

Uma análise preliminar desse trabalho, tendo como referência a formulação de políticas para o ensino superior brasileiro, foi apresentada no seminário **Tendências recentes do ensino superior nos BRICS: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade**, organizado pelo NUPPs e pelo Centro de Estudos Avançados da Universidade de Campinas, entre os dias 7 e 9 de novembro do corrente, evento que reuniu especialistas dos 5 países que compõem os BRICS para discutir a política de ensino superior e seu papel estratégico para o desenvolvimento desses países, que pode ser analisado no site <http://www.gr.unicamp.br/ceav/brics/>. O Evento foi organizado pela coordenação da área de educação do NUPPs, em cooperação com o Grupo de Ensino Superior do Centro de Estudos Avançados da Universidade de Campinas e do Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT-Geo), da mesma universidade. O Evento contou com o suporte da FAPESP, da Reitoria da UNICAMP, do Centro de Estudos da Sociedade e do Trabalho do Rio de Janeiro, e do *British Council*.

A comissão organizadora do seminário foi composta pelos professores:

- Profa. Dra. Elizabeth Balbachevsky - USP, CEAv - UNICAMP
- Prof. Dr. Renato Hyuda de Luna Pedrosa - CEAv/ DPCT-IG - UNICAMP
- Profa. Dra. Maria Beatriz Machado Bonacelli - DPCT/IG - UNICAMP

E o comitê científico foi composto pelos professores:

- Prof. Dr. Peter Maasen - Universidade de Oslo, Noruega
- Prof. Dr. Sérgio Robles Reis de Queiroz - IG-UNICAMP, Brasil
- Prof. Dr. Rômulo Pinheiro - Universidade de Oslo, Noruega

- Prof. Dr. Pundy Pillay - Universidade de Witwatersrand, África do Sul
- Prof. Dr. Simon Schwartzman - IETS, Rio de Janeiro

Os resultados deste seminário serão publicados pela editora Springer.

2. **Consolidação do direito à educação produzido pela atividade normativa do sistema jurídico brasileiro**⁸¹

E outra frente de trabalho, a equipe coordenada pela Profa. Dra. Nina Ranieri deu continuidade à sistematização e análise das decisões proferidas pelo STF desde 2000 até o presente em torno do tema da educação. Uma segunda atividade será a sistematização e análise dos projetos de lei apresentados nesse mesmo período ao Congresso Nacional, analisando-se os debates, as condições de aprovação, sanções e vetos.

Na Constituição Federal de 1988, o direito à educação destaca-se no conjunto dos direitos sociais em razão de suas características e de seu singular regime jurídico, caracterizado por intensa determinação de conteúdo e densidade de proteção. É direito fundamental social, é direito individual e também direito coletivo. Os seus titulares e os seus sujeitos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico⁸² dos direitos fundamentais (CF, art. 5º, §1º; art. 60, § 4º, IV), ainda que envolvam prestações materiais dependentes de recursos financeiros.

Há outro aspecto a ser considerado. Do ponto de vista jurídico, o direito à educação não é ideologicamente neutro. Em vários dispositivos, a Constituição assinala sua finalidade, o que denota forte juízo de valor. Conforme se depreende da visão global do sistema constitucional, a difusão e a promoção dos princípios republicano e democrático, como fundamentos do Estado brasileiro, são o conteúdo político nuclear da educação. A educação, portanto, é uma questão política; uma questão que diz respeito à tomada de decisões coletivas, à legitimação e ao exercício do direito.

Em que pese a importância do direito à educação para a consolidação da democracia brasileira, a doutrina sobre as relações Direito e Educação e acerca do papel do Direito na efetivação de políticas públicas de educação é incipiente. Na última década, os debates doutrinários sobre o direito à educação, tanto na área educacional quanto na jurídica, privilegiaram mais a análise de aspectos conjunturais -- nomeadamente das condições de acesso, gestão e financiamento -- que uma abordagem estrutural, na qual os temas da equidade, qualidade e eficiência estivessem informados pela opção política positivada na Constituição.

Em realidade, a pesquisa sistemática da organização jurídica do ensino brasileiro constitui um campo pouco explorado pelo Direito. Não há, na área jurídica, estudos que permitam avaliar o impacto da legislação na implantação de políticas públicas de educação; além disso, a legislação educacional é mais percebida como ramo do direito administrativo do que área específica, dotada de estruturas e categorias próprias (Ranieri, 2000). Na área educacional, estudos vêm, já há algum tempo, demonstrando que o Direito, na relação educação-sociedade-Estado, foi mais utilizado como técnica de formalização do que como instrumento de racionalidade que poderia contribuir à meta da efetivação da educação (Cury, Horta e Fávero, 1996). Essa situação também tem possibilitado a preservação, na política e na

⁸¹ Coordenação: Nina B. S. Ranieri. Pesquisadores: Rubens Beçak, Luis Gustavo B. Assis, bolsistas: Lara B. Q. Côrtes, Denise M. Moretti e Roberto Viecelli.

⁸² Tal regime jurídico, ademais, se extrai direta e principalmente da Constituição, podendo ser complementado por normas de direito administrativo, ao contrário do que ocorre com os demais direitos sociais, cujo regime jurídico se extrai fundamentalmente do direito administrativo.

prática educacionais, das características estatizantes centralizadoras do federalismo brasileiro com prejuízos para a participação mais efetiva da sociedade.

O Direito é assim tomado em sua tradicional formulação liberal (o ordenamento jurídico é uma ordem na qual a validade das normas está baseada em estruturas hierárquicas, de caráter sistêmico, lógico e coerente, capaz de gerar segurança e certeza), sem que garanta, contudo, a funcionalidade de suas normas. Nessa abordagem tampouco é concebido como expressão cultural e função de uma dada sociedade, recepcionando e sancionando os valores materiais que esta lhe oferece e que, incorporados ao direito positivo, atuam como valores jurídicos submetidos à dinâmica própria das regras do Direito.

É nesse cenário político-administrativo que o tema da educação como direito no Estado Democrático de Direito adquire renovada importância política. Permite incursões no terreno dos processos institucionais que levam à superação de diferenças e desigualdades, da busca da equidade e da igualdade jurídica por meio da elaboração da lei e da sua aplicação a casos concretos, bem como dos desafios que se colocam ao país diante das demandas da sociedade brasileira contemporânea. Desta perspectiva, cabe lembrar que a efetividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a coletividade.

Os resultados de pesquisas anteriores⁸³ mostram que embora na área jurídica, de modo geral, o direito à educação não seja percebido em sua dimensão democrática, a sua efetivação por via jurisprudencial vem apresentando novos campos de afirmação do Estado Democrático de Direito, em benefício dos direitos de cidadania e da participação popular, o que é especialmente importante num país com baixa percepção popular do valor das instituições democráticas e desconhecimento da força normativa da Constituição. Fica, assim, implícita a conclusão de que os mecanismos de tutela judicial dos direitos sociais podem ser extremamente eficazes nas situações em que a política pública se extrai diretamente da Constituição.

Essa conclusão sugere, por decorrência lógica, que a definição constitucional de objetivos, metas e prioridades, combinada com a precisa discriminação de competências, encargos e rendas aos entes da Federação e com a vinculação de recursos financeiros, permite a sua realização em médio prazo⁸⁴. Importante ressaltar que uma vez garantidas judicialmente, as normas de proteção dos direitos sociais passam de programáticas a normativas. Isso significa que, sem o filtro de eficácia representado pelo legislador, suas disposições consubstanciam obrigações diretamente acessíveis e exigíveis pelo particular, de modo independente em suas relações privadas ou face ao Estado.

Assim sendo, o objeto central dessa parte da pesquisa será a análise da função promocional⁸⁵ do Direito na proteção e promoção do direito à educação. Para isso, o estudo

⁸³RANIERI, Nina - *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação*. Tese de apresentada em Concurso para obtenção de título de Livre Docente junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, novembro de 2009.

⁸⁴ Aspecto que se confirma em relação ao direito à saúde, por força da alteração do conteúdo do inciso IV, do art. 167 da Constituição Federal, para incluir as ações e serviços públicos de saúde na exceção constitucional de vinculação receita de impostos, pela Emenda Constitucional no. 42, de 19/12/03).

⁸⁵ O estudo da função promocional do Direito adota a perspectiva desenvolvida por Norberto Bobbio (1977). Segundo esse autor, a função promocional na ação que o Direito provoca, por meio de “sanções positivas” (denominadas “incentivos”), que promovem de atos socialmente desejados. A identificação dessa função do direito não é nova; novos são os seus desdobramentos no Estado Contemporâneo, dado que o ordenamento jurídico continua a ser visto do ponto de vista de sua função tradicional, puramente “protetiva” e “repressiva” ou seja, como instrumento de “controle social”.

da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da atividade do Legislativo, na proposição e aprovação de leis relativas ao direito à educação, entre os anos 2000 e 2010, terá lugar na análise. Essa visará também identificar, no período abarcado pela pesquisa, como se traduz, no Judiciário, a percepção do direito à educação como componente do *software* democrático. Os acórdãos e votos proferidos, ao revelarem o grau de conhecimento das garantias e direitos previstos na Constituição Federal por parte da sociedade e situarem historicamente a problemática da educação, proporcionam uma ampla visão da evolução dos processos de efetivação do direito à educação, sobretudo pelo exame da adequação do poder discricionário do legislador e do administrador público às políticas públicas veiculadas pela Constituição. Subsidiariamente, permitirão identificar as dificuldades jurídicas de implantação do programa assumido pela Constituição Federal de 1988 nessa área, inclusive no que diz respeito aos documentos internacionais de proteção da pessoa humana incorporados ao sistema jurídico nacional, ainda que não seja este o foco principal da investigação.

Para alcançar esses resultados, o estudo dá continuidade à sistematização e análise das decisões proferidas pelo STF desde 2000 até o presente. Uma segunda atividade será a sistematização e análise dos projetos de lei apresentados nesse mesmo período ao Congresso Nacional, analisando-se os debates, as condições de aprovação, sanções e vetos. Em termos metodológicos, a pesquisa será orientada pelos parâmetros fixados por Tomasevski (2001), que identificam as obrigações legais voltadas à promoção, proteção e garantia do direito à educação nos diferentes Estados membros da ONU.

3.Crescimento, equidade e diversificação do ensino superior brasileiro⁸⁶

Da mesma forma, avançou-se na organização de um banco de dados sobre educação e políticas educacionais, que consolida dados coletados pelo INEP, do MEC, dados sobre a pós-graduação do MEC, associados às bases de dados produzidas pelo IBGE , em particular os dados do Censo e os dados das últimas PNADs.

Nos últimos 15 anos houve um grande avanço na escolaridade dos jovens. Aumentou muito, ainda que se mantenha insatisfatória, a base de jovens de 15 a 17 anos com condições, pelo menos formalmente, de avançar nos estudos em qualquer nível de ensino (fundamental, médio, superior ou qualquer outra modalidade de educação). Seguem alguns indicadores educacionais para essa faixa de idade.

- O percentual de analfabetos na faixa de 15 - 17 anos caiu de 11,2% (1992) para 9,7% (2009).
- A taxa de frequência bruta para a faixa de 15 a 17 anos passou de 59,67% (1992) para 84,1% (2008). Isso significa que nos últimos 16 anos aumentou o contingente de pessoas nessa faixa de idade que está estudando, não importa em que nível. Esse crescimento, no entanto, se estabilizou no quinquênio 2002- 2007, período em que o percentual de jovens na faixa entre 15 e 17 anos que não estavam estudando recuou apenas 0,8%⁸⁷.
- No ensino médio, a taxa de frequência líquida para a faixa de 15 -17 foi de cerca de 50% em 2008. Significa que pouco mais da metade dos jovens entre 15 e 17 anos cursavam o ensino médio, nível educacional correspondente a essa faixa de idade⁸⁸.

Esses dados indicam distorções do sistema educacional brasileiro e ao mesmo tempo refletem resultados até auspiciosos das políticas de acesso e de inclusão social na última década. A distorção mais grave refere-se à defasagem série/idade que se “arrasta” em compasso com a ampliação do acesso. No ensino médio, a taxa de frequência bruta acima de 80% pode significar que estudantes com mais de 17 anos estão ainda retidos neste nível de ensino, mas pode indicar também que pessoas mais velhas voltaram a estudar. Já a taxa líquida de apenas metade dos jovens na faixa de 15 - 17 anos no ensino médio é inquietante e nos leva a perguntar sobre o destino da outra metade dos jovens nessa faixa de idade: excluindo uma pequena minoria que ingressou precocemente no ensino superior, onde estariam os demais? ainda retidos no ensino fundamental? teriam evadido da escola? seguem outras alternativas de formação técnica ou profissionalizante sem equivalência com a educação formal?

Constata-se no ensino superior discrepância entre a taxa líquida e a bruta de escolaridade. Mesmo com o crescimento continuado das matrículas no ensino superior, há 15 anos não conseguimos ultrapassar o percentual de apenas 14% de jovens entre 18 e 24 anos neste nível de ensino.

O sistema de ensino superior brasileiro atende hoje cerca de seis milhões e meio de pessoas (Inep/MEC, 2011); suspeita-se, todavia, que o acesso a esse nível educacional tenha alcançado um patamar limite em razão do número de egressos do ensino médio. Assim, da mesma forma que o aumento das matrículas e dos concluintes do ensino médio nos anos 1990

⁸⁶ Coordenação: Helena Sampaio.

⁸⁷ Passou de 18,5% (2002) para 17,5% (2009) de acordo com o IBGE (www.ibge.gov.br).

⁸⁸ Em 2008, para a faixa de 7-14 anos a taxa de frequência líquida no ensino fundamental foi de 94,9%, comparativamente menos distante da taxa bruta que foi de 97,9%.

propiciou o crescimento das matrículas de ensino superior naquela década (Sampaio, 2000), desde o início da década diminuem as taxas de matrículas e de concluintes do ensino médio.

Quadro 1: Número de concluintes do 3º ano do ensino médio e percentual de ingressantes no ensino superior entre 2005 e 2008.

no	tes	Concluín	% de Ingressos (vestibular e outros)
005	01	2.412.7	57,9
006	19	2.385.0	60,7
007	98	2.211.9	67,0
008	47	2.176.5	69,1

Fonte: Inep/MEC. Séries históricas. www.inep/mec.br.

O quadro acima evidencia dois fenômenos: desde 2005 diminui o número de concluintes do ensino médio e, dentre eles, cresce, a cada ano, a proporção dos que ingressam no ensino superior. Políticas de inclusão social e de equidade (como o ProUni, as cotas sociais e raciais etc.) somadas às estratégias empreendedoras do setor privado tornam o vestibular um ritual pró-forma. Entre 2002 e 2006, o número de inscritos nas instituições públicas caiu de quase 9 candidatos por vaga para 7; no setor privado, a relação candidato-vaga era de 0,6; ou seja, existiam quase duas vagas para um candidato. Diante disso, não surpreende o índice de quase 70% de ingressantes no ensino superior dentre os concluintes do ensino médio no ano de 2008.

De 2008 para 2009, entretanto, as matrículas de ensino superior quase não saíram do lugar, com crescimento ínfimo de 0,7%⁸⁹. O índice não causa surpresa; desde o início do século XXI constata-se desaceleração no crescimento das matrículas⁹⁰. Por outro lado, a taxa bruta de atendimento do ensino superior já é da ordem de 20%, o que representa uma significativa expansão do sistema. Entre 2002 e 2009, segundo estudo realizado pelo Instituto Data Popular a partir de dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE, as classes C e D já respondiam por 72,4% dos estudantes universitários. Ainda de acordo com o estudo, no

⁸⁹ Pela primeira vez, desde 1993, houve queda de 1,1% no número de matrículas nas instituições de ensino superior privadas. No setor público houve crescimento de 6,1%, o que foi insuficiente para compensar a diminuição do setor privado (Inep/MEC, Censo da Educação Superior, 2009).

⁹⁰ No período 2000-2006, as taxas de crescimento das matrículas de ensino superior foram decrescentes; entre 2000 e 2002 cresceu 34,4%, entre 2002- 2004, 22,9% e no biênio 2004-2006, o crescimento foi de 16,1%.

mesmo período, cerca de 100 mil estudantes da classe D ingressaram a cada ano no ensino superior brasileiro, totalizando 887,4 mil em 2009⁹¹.

Neste estudo procuramos responder algumas questões relacionadas a esses fenômenos:

- Que impactos as mudanças no perfil dos estudantes de nível superior, em termos de idade, origem socioeconômica, étnica etc. têm para a configuração do sistema de ensino superior?
- Qual o peso das políticas de inclusão social e de equidade nesse processo – ProUni, diferentes modelos de políticas de cotas e de bônus, etc.?
- Para onde - em termos de cursos e de estabelecimentos de ensino superior - está se dirigindo essa primeira geração de universitários dos estratos C e D?

O aumento na taxa bruta de atendimento expressa, sem dúvida, mudanças significativas no perfil do alunado de ensino superior; essas mudanças estão relacionadas às políticas de acesso e de inclusão social nos últimos anos e à simultânea diferenciação e diversificação que está ocorrendo no sistema de ensino desde os anos 1990. De um lado, assistimos ao surgimento de novos tipos de estabelecimentos (instituições privadas de elite, universidades privadas de capital aberto, instituições de ensino nacionais parceiras de redes internacionais de ensino, universidades públicas com oferta de cursos menos concorridos em regiões onde vive uma população de baixa renda) e de organizações acadêmicas (universidades, centros universitários, institutos etc.), fenômenos que conferem novos contornos à organização do sistema, tornando-a ainda mais complexa - e sobretudo menos dicotômica - em termos de dependência administrativa, modelos institucionais, hierarquia acadêmica, inovação e uso de novas tecnologias de aprendizagem, formas de gestão e de governança e qualidade acadêmica etc. De outro lado, atentos à singularidade dos estabelecimentos de ensino superior, damos conta da grande diversificação interna empreendida, com os objetivos de atender e melhor capitalizar a ampliação e, com ela, a heterogeneidade, dos estudantes que hoje chegam ao ensino superior.

Atualmente, 90% do total de instituições de ensino superior no país são privadas que respondem por quase 75% das matrículas. Desfrutando da autonomia que lhes garante agilidade na relação com o mercado, as universidades particulares aumentam e diminuem número de vagas em conformidade com a demanda, criam e extinguem, com base no teste de mercado, cursos em diversas modalidades de ensino e níveis de formação: educação à distância, cursos livres, MBAs, pós-graduação *lato sensu*, cursos livres, intercâmbios internacionais etc. Dentre as estratégias dos estabelecimentos de ensino para atender e/ou criar novos nichos para o mercado de formação superior, proliferam as “novíssimas carreiras” baseadas na valorização de um saber fazer. Diferentemente dos cursos surgidos nos anos 1970 e 1980, as novíssimas carreiras não derivam de áreas tecnológicas, científicas ou das tradicionais humanidades, mas de profissões de ofícios como *chef de cuisine*, designer em cabelo (barbeiro e cabeleireiro), designer de móvel (marceneiro), pâtissier (doceiro/padeiro), estilo e moda (costureiro). Outras carreiras estão relacionadas ao consumo do luxo, como *sommelier*, gastronomia etc. Em geral, ao serem alçadas ao *status* de formação superior, as novíssimas carreiras do século XXI são nomeadas em línguas estrangeiras.

Durante muito tempo no Brasil vigorou na academia e em várias arenas de formulação e implementação de políticas para educação uma visão quase monolítica (e elitista) sobre a formação superior e acerca das aspirações e expectativas dos ingressantes nesse nível de

⁹¹ “Classe D já é o dobro da A nas universidades”. Primeira Chamada, Agência Estado 29/11/2009.

ensino. Essa visão traduziu-se num modelo único de formação superior que acabou se impondo, pelo menos legal e formalmente, no sistema nacional. Isso aconteceu a despeito da realidade educacional brasileira que seguia um rumo diferente, com a predominância dos estabelecimentos privados de ensino superior, voltados para a formação de profissões e cada vez mais distantes do modelo da universidade de pesquisa. A ampliação da base de acesso e a inclusão no ensino superior de um contingente maior de pessoas com origens, idades, formações e interesses diversos - a grande maioria é a primeira geração em suas famílias que, em razão da inclusão e do avanço educacional nos níveis anteriores, chegou à universidade – colocam novas questões para as políticas de ensino superior no Brasil.

Esta parte do projeto também tratou das transformações pelas quais o setor privado de ensino superior no Brasil vem passando nos últimos vinte anos. O fenômeno sob análise não é isolado, mas faz parte de processos mais amplos de flexibilização do capital e de globalização de economia (Scott, P.,1998; Altbach, P.)⁹² que afetam a organização dos sistemas de ensino superior do mundo todo. Boa parte dos estudos internacionais considera que as mudanças quase simultâneas que ocorrem nos diferentes sistemas nacionais de ensino superior são impulsionadas pelo crescimento da demanda por este nível de ensino superior. Em um quadro de reordenação econômica mundial, a formação de nível superior, além de sua indiscutível importância como um “bem privado” enquanto mecanismo de mobilidade social e satisfação pessoal dos indivíduos, ganha cada vez mais peso como um “bem público”⁹³.

Este estudo, tendo como pano de fundo a literatura internacional sobre as tendências internacionais do ensino superior, perguntou sobre a especificidade do caso brasileiro. Buscou identificar o “olhar de dentro” do fenômeno; para isso, o estudo teve como base uma extensa pesquisa empírica de caráter qualitativo a qual envolveu dados de diferentes naturezas: dados estatísticos (2000-2011) sobre o ensino superior no Brasil; dados de natureza normativa referentes às disposições legais para o ensino superior (decretos, leis, portarias etc.) editadas desde 2000 até o presente, coleta e organização de documentos, relatórios e material de divulgação referente ao setor privado, além das entrevistas em profundidade com diferentes representantes do ensino superior privado no país.

Para a análise do conjunto de informações resultante da pesquisa empírica, o grupo recorreu a alguns expoentes da literatura internacional contemporânea sobre ensino superior (Clark, 1983 e 1998⁹⁴; Birnbaum, 1983⁹⁵; Huissman, Van Vught, 2007⁹⁶, dentre outros). Com base no material empírico, o estudo discute a pertinência de alguns conceitos desenvolvidos pelos autores citados - diversidade, diferenciação, diversificação, empreendedorismo, isomorfismo e inovação - para a compreensão das transformações recentes do ensino superior no Brasil, com destaque para o setor privado. O objetivo é a construção de um quadro

⁹² Scott, P. (1998). “Massification, Internationalization and Globalization”. In Scott, P (Ed.), **The globalization of higher education** Buckingham: SRHE & Open University Press.

⁹³ Altbach (2007) observa, nesse sentido, que o discurso sobre a educação superior como um bem privado (“*private good*”), cujos benefícios são apropriados individualmente, o qual predominou sob a inspiração do Banco Mundial em um contexto de crise fiscal do Estado em âmbito mundial, vem perdendo terreno para o argumento que enfatiza o caráter de bem público da educação superior e a sua ampliação como condição fundamental para o desenvolvimento ético, econômico, social dos países.

⁹⁴ Clark, Burton R. (1998) **Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation**. Oxford. Pergamon Press. Clark, B. (1983) **The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective**. University of California Press.

⁹⁵ Birnbaum, Robert. (1983) **Maintaining Diversity in Higher Education**. Jossey-Bass Publishers. Higher Education Series. San Francisco, Washington, London.

⁹⁶ Van Vught, Frans (2007) Diversity and Differentiation in **Higher Education Systems**: Challenges for the Knowledge Society Chet Anniversary Conference. Cape Town.

conceitual que permita, com base em estudos comparativos, alargar e aprofundar a análise dos dados empíricos coletados nesta pesquisa.

A contribuição da Antropologia foi constante em todas as fases do trabalho: desde a delimitação do objeto de investigação à definição de sua abordagem - o fato e sua interpretação. A visão/compreensão que os atores do setor privado têm sobre o desenvolvimento do sistema de ensino superior no país, sobre o papel que nele desempenham e sobre a relação que estabelecem com os demais setores (setor público de ensino superior, Estado, organizações de interesse e mercado), bem como a interpretação dada às transformações recentes pelas quais passa o próprio setor, recorrendo reiteradamente a categorias que acreditam conferir sentido essa nova realidade, são inseparáveis do modo como eles formulam e apresentam a própria biografia empreendedora e narram a trajetória de suas instituições. Identificar as unidades significativas utilizadas pelos diferentes atores do setor privado de ensino superior na interpretação e resignificação de suas práticas constitui, sem dúvida, um primeiro passo para delinear as especificidades sociais e culturais do setor privado de ensino superior no Brasil tanto em relação aos demais segmentos do sistema nacional de ensino superior como em relação a outros grupos empresariais no país.

Atividades de pesquisa e organização de material:

1. Levantamento, organização e análise dos dados estatísticos referentes a matrículas, vagas oferecidas, relação candidatos-vaga concluintes, cursos, número de estabelecimentos, situação docente (vínculo de trabalho e titulação) dos estabelecimentos de ensino superior privados, considerando as seguintes variáveis: natureza institucional (universidades, centros universitários e escolas isoladas), administrativa, região geográfica, estado, capital e interior.
2. Levantamento e análise dos cursos oferecidos pelo setor privado, nos últimos dez anos, nos níveis de graduação, pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*), EAD (Ensino à Distância), cursos livres etc.
3. Levantamento e análise de material qualitativo produzido e veiculado pelo setor privado de ensino superior (documentos, folders, sites das instituições, propagandas veiculadas na TV, rádio e internet etc.).
4. Levantamento e organização das disposições legais (decretos, portarias, projetos de lei etc.) editadas desde 2000 partidas do Ministério da Educação.
5. Elaboração de roteiro para entrevistas em profundidade com os seguintes atores do setor privado: 1) mantenedores e/ou gestores de instituições; representantes de associações de interesse (ABMES, ABRUEM, SEMESP e etc.); membros da comunidade de especialistas/consultores do setor privado.
6. Seleção dos representantes do setor privado para entrevistar a partir do estabelecimento de categorias de pertencimento: grandes grupos de mantenedores protagonistas das transformações que vêm ocorrendo no setor privado nesta primeira década do século XXI; pequenos grupos mantenedores, em geral de origem familiar, que vêm mantendo uma atuação mais conservadora no quadro das mudanças recentes do setor; e “comunidade de influência”, categoria formada por especialistas, consultores, representantes de associações de interesse etc. que atuam no setor.

7. Realização de 7 entrevistas em profundidade⁹⁷, totalizando 26 horas gravadas, com os seguintes representantes do setor privado: Professor Gabriel Mario Rodrigues (Anhembi Morumbi/Laureate), Professor Rodrigo Galindo (presidente da Kroton Brasil); Professor Mauricio Garcia (Presidente da Devry Brasil); Professor Edson Franco (FEAPA, UNAMA e ex-presidente da ABMES); Professor Waldir Lanza (Diretor das Faculdades de São Vicente); Professor Celso Frauches (consultor); Rodrigo Capelato (diretor executivo do Sindicato das mantenedoras do Estado de São Paulo - SEMESP).
8. Transcrição e análise das entrevistas realizadas.
9. Pesquisa de campo: participação em reuniões, encontros e congressos promovidos pelo setor privado de ensino superior, além da realização de entrevistas informais, não gravadas, com diversos representantes do ensino superior privado.
10. Organização de acervo de documentos (*News Letter*) do Fórum do setor privado; o acervo reúne mais de 500 publicações sobre os temas que animaram o debate entre os atores do setor no período 2009 -2012. As discussões permitem mapear não só as principais questões das IES privadas em sua relação com o Estado e com o mercado como identificar os pontos de conflito entre elas.
11. Ampla levantamento e seleção da literatura internacional⁹⁸ sobre as transformações do ensino superior desde o final do século XX até o presente.

⁹⁷ Esta etapa da pesquisa, devo observar, foi uma das mais difíceis e consumiu um tempo considerável, uma vez que todos os contatos foram feitos diretamente por mim, mesmo quando os interlocutores eram secretárias ou assessores dos entrevistados. Além dessa dificuldade inicial, acresce a atribulada agenda dos entrevistados e dos locais de residência dos mesmos, os quais nem sempre razoáveis em termos de custos para eventual deslocamento da pesquisadora.

⁹⁸ Ver **ANEXO 11** a seleção da bibliografia sobre o tema.

4. A formação profissional no Brasil: a experiência do SENAI⁹⁹

Essa parte da pesquisa propõe examinar a política de ensino profissional (técnico nível médio, qualificação profissional e aprendizagem industrial) recente (2011-2012) ofertada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em cinco regiões metropolitanas brasileiras: Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Goiânia (GO), Porto Velho (RO) e Recife (PE). A pergunta que o estudo pretende responder é: a política de ensino profissionalizante ofertada pelo SENAI tem sido implementada nessas localidades de forma eficiente, fortalecendo a competitividade do Brasil no mundo globalizado?

Para responder a essa pergunta, o primeiro momento da pesquisa utilizou os dados já colhidos pelo SENAI sobre trabalho e renda, perfil do egresso e necessidades do mercado, além de dados censitários constantes dos sítios do IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), especialmente no sítio IBGE-Cidades, cujas informações permitiram a resenha do histórico de cada uma das capitais que integram este estudo.

Numa segunda etapa da pesquisa buscou-se identificar o nível de convergência da visão dos usuários-empresários com a visão dos gestores do sistema referente aos problemas enfrentados pela política de ensino profissionalizante no que diz respeito à qualificação dos trabalhadores brasileiros. Para tanto foram realizados dois tipos de instrumentos: Questionário dos Empresários e Questionário dos Gestores.

Buscou-se também, neste momento da pesquisa, dimensionar qual a avaliação que os participantes dos programas de educação profissional (usuários cidadãos) fazem dos cursos ofertados no SENAI. Em atividades de grupos focais, os participantes (egressos dos cursos do SENAI) da amostra identificam e discutem o alinhamento entre suas expectativas anteriores (garantia de trabalho e renda, aquisição de expertise profissional) e a situação *ex-post*. Esta atividade (ainda em curso) é orientada por Guia Temático previamente elaborado.

A produção dos instrumentos de campo considerou o foco central da pesquisa que diz respeito ao exame dos níveis de convergência da percepção de três atores fundamentais sobre a política de ensino profissional ofertada pelo SENAI nas capitais escolhidas.

1 – Gestores do SENAI, que incluem tanto os funcionários que recebem dos empresários a demanda por cursos de formação profissional, quanto os diretores e coordenadores pedagógicos das suas escolas; 2 – Empresários locais e/ou representantes do setor de Recursos Humanos (Gestão de Pessoas) das empresas locais; e 3 - Egressos dos cursos do SENAI nas áreas de Ensino Médio Técnico, Qualificação Profissional e Aprendizagem Industrial.

A partir de um diagnóstico que busca desvelar a convergência-divergência da percepção desses atores (empresários, gestores e egressos) com respeito à política de ensino profissional do SENAI, este trabalho tem por vocação apresentar algumas recomendações que ajudem a calibrar os níveis de adequação dessas percepções. (Vide os instrumentos - entrevistas semiestruturadas e guia temático - de pesquisa de campo, no **anexo 14**).

⁹⁹ Coordenação: Marta M. Assumpção Rodrigues. Pesquisadores: Marcos D'Ávila Pompéia, Matilde Confalonieri. Bolsistas: Carlos Ajuni, Andres M. R. Martano, Bruno G. Bassi das Chagas, Flávio Daher e Talita C. Santos.

5. Os atores regionais e locais na democratização da educação superior¹⁰⁰

Esta parte da pesquisa constitui-se em uma investigação detalhada visando analisar o ensino superior público no Estado de São Paulo, subordinado ao CEE-SP, respeitada a autonomia universitária.

Existem poucos estudos, mesmo na literatura internacional, sobre *accountability* (prestação de contas) no campo da educação. Esta área, talvez por ser fortemente ancorada no fator humano e, de certo modo, uma atividade tradicional, apresenta maior resistência à *accountability* (AFONSO, 2009, p. 58). Um dos aspectos a serem abordados neste trabalho é a questão da *accountability* no ensino público superior, especialmente com relação às três universidades estaduais de São Paulo (USP, UNESP e UNICAMP).

Diversos autores enfatizam que a *accountability* é questão indispensável na consolidação das novas democracias, pois se considera que uma democracia é aquela que possui competentes mecanismos de prestação de contas (O'DONNEL, 2003, 2011; DIAMOND e MORLINO, 2005; MOISÉS, 2010).

A escolha do Estado de São Paulo para esta investigação decorre da alta diversidade de instituições públicas presente no ambiente local. Em São Paulo, encontram-se, simultaneamente, um expressivo setor de instituições municipais de ensino superior, pois a migração das populações do campo para as cidades levou à necessidade de interiorização de polos educacionais, que surgiram em localidades capazes de atrair a população da região onde se situam. Esses polos não eram somente econômicos, e a própria oferta de educação fazia com que uma cidade se tornasse um centro de atração populacional, especialmente de jovens e de adultos qualificados. Como consequência, a presença de instituições públicas de educação superior foi marcante e historicamente importante no desenvolvimento do ensino superior no Estado de São Paulo. As instituições municipais de ensino superior (IMES) desenharam uma nova geografia para o ensino superior, ao contribuírem para o processo de interiorização, especial e precocemente no Estado de São Paulo. As fronteiras que restringiam as instituições de ensino superior (IES) às capitais dos Estados foram deslocadas pela iniciativa dos municípios.

O'Donnel (2011) define Estado como uma associação composta de instituições e relações sociais, que acontecem em uma determinada base territorial que este controla, bem como a seus habitantes. Essas instituições normalmente são sancionadas pelo sistema legal desse Estado e possuem o controle de seus meios.

O Estado de São Paulo tem uma rede bem consolidada de universidades estaduais com forte perfil de instituição de pesquisa, e o ensino superior de excelência concentra-se nas três universidades estaduais, que se colocam entre as melhores do mundo: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Assim, o **objeto de estudo** recorta-se em: universidades estaduais paulistas – USP, UNICAMP, UNESP – e IMES do Estado de São Paulo, supervisionadas pelo Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo – CEE-SP, nos aspectos histórico e atual.

O trabalho se propõe a verificar e gerar “um quadro de análise que pretende dar visibilidade ao que se considera serem os três pilares estruturantes de um modelo de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização)” (AFONSO, 2009, p. 58).

Embora as IES públicas não representem o maior número de matrículas no Estado de São Paulo, apenas 9,8% do universo de estudantes (MEC/2012)¹⁰¹, o prestígio de suas universidades estaduais, devido sobretudo à sua grande produção científica e à consequente qualidade do seu ensino, gera uma expectativa por parte da população e uma

¹⁰⁰ Coordenação: Martha A. S. Lucchesi.

¹⁰¹ Dados referentes a 2010.

responsabilidade institucional que precisa ser atendida com “maior participação, transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*)” (AFONSO, 2009, p. 58).

A USP está concentrada, sobretudo, na cidade de São Paulo, capital do Estado, tendo criado recentemente um novo campus na zona leste da capital (a Cidade Universitária, onde estão localizadas a maioria das instituições de ensino e de pesquisa da USP, encontra-se na zona oeste da capital), conta com campi nas cidades de São Paulo (4), Bauru, Piracicaba, Pirassununga, Lorena, Ribeirão Preto e São Carlos. A UNESP está distribuída em 23 cidades do Estado de São Paulo. Foi criada em 1976 e resultou da incorporação dos Institutos Isolados de Ensino Superior do Estado de São Paulo, então unidades universitárias situadas em diferentes pontos do interior paulista. Por sua vez, a UNICAMP se concentra em Campinas, uma grande cidade do interior de São Paulo, com dois outros campi em expansão em cidades de menor porte. “A Unicamp compõe-se de 22 unidades de ensino e pesquisa, que são divididas em dez institutos e 12 faculdades. Nelas são ministrados cursos de nível superior de graduação e de pós-graduação nas quatro áreas do conhecimento: Exatas, Tecnológicas, Biomédicas e Humanidades e Artes. Além de Campinas, as instalações da UNICAMP se estendem ainda às localidades de Piracicaba, onde fica a Faculdade de Odontologia (FOP), e Limeira, onde estão a Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) e a Faculdade de Tecnologia (FT)” (UNICAMP, 2012).

Ressalte-se que as três universidades estaduais paulistas destacam-se por sua produção científica, atraindo recursos para a consolidação de sua atuação em pesquisa e desenvolvimento. Sua contribuição à pesquisa e inovação é da ordem de 25,5% na USP, 10,1% na UNICAMP e 7,3% na UNESP (FAPESP, 2010)². “A USP, que é a universidade latino-americana mais bem colocada em *rankings* internacionais, respondeu sozinha por quase a metade de todos os recursos investidos em P&D nos sistemas universitários estaduais, de acordo com os indicadores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Foram R\$ 2,2 bilhões em 2010. Já a UNICAMP alcançou R\$ 1 bilhão, enquanto a UNESP recebeu R\$ 655 milhões” (MARQUES, 2012). Para comprovar a atuação em P&D no Estado de São Paulo, esta pesquisa realiza um levantamento atualizado da produção científica das três universidades estaduais paulistas.

Esta pesquisa envolve a análise de dados quantitativos, utilizando-se das fontes de dados do CEE-SP e do MEC/INEP e de dados qualitativos, atualizando os dados das IMES coletados em pesquisa anterior até 2007. Também são utilizados documentos públicos de divulgação das instituições estaduais, além das municipais. É preciso compreender o processo histórico e a contribuição das instituições estudadas para a consolidação da democracia, pois a democracia não é um fato monolítico, que se opõe à ditadura, existindo graus de democratização de uma nação entre “a formalidade democrática, caracterizada por eleições livres e plurais, poderes autônomos, ausência de censura à imprensa, partidos políticos e a democracia plena, existem condições intermediárias que devem ser atendidas” (MOISÉS, 2012).

Investiga-se ainda se as universidades estaduais paulistas contribuíram através de seus atores na busca da consolidação de princípios e procedimentos democráticos para o processo de redemocratização e consolidação da democracia e para o desenvolvimento do Estado de São Paulo. Esta pesquisa sobre o papel das universidades estaduais paulistas parte da hipótese básica de que elas contribuíram para o processo de redemocratização do Brasil. Além disso, foram protagonistas através de seus atores na busca da consolidação de princípios e procedimentos democráticos à época da redemocratização do país. Outra hipótese, que

² No período 2002-2006, as instituições de maior produção científica e respectivas contribuições para o total do Brasil foram Universidade de São Paulo (USP) (25,5%); Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (10,1%); Universidade Estadual Paulista (Unesp) (7,3%); Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo – 2010, FAPESP, pg. 22 – 24 (dados de 2006). Disponível em: <http://www.fapesp.br/indicadores/2010/volume1/cap4.pdf>. Acesso em 01/02/2013

explica e aprofunda a primeira, é que a busca da consolidação da democracia na universidade decorre de seu próprio *ethos* de produtora do conhecimento, o que implica uma reflexão crítica sobre a sociedade em que se insere. Para responder a estes questionamentos, estão sendo realizadas entrevistas com atores destas instituições que tenham vivenciado o período da ditadura militar e o de mudança para o processo de redemocratização do país.

Todas as etapas deste trabalho da área de educação sobre universidades estaduais de São Paulo buscam se articular com a questão central desta pesquisa, qual seja, realizar um balanço crítico da consolidação da democracia no Brasil. Assim, o problema que esta pesquisa levanta pode ser formulado com a seguinte questão: Qual é a contribuição das instituições paulistas de ensino superior para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento do Estado de São Paulo?

Com relação à história da USP, foi utilizado o acervo do jornal *O Estado de São Paulo*, que esteve politicamente ligado à sua fundação. Também foi realizada uma pesquisa das leis (estatuto jurídico) que afetaram a vida das universidades paulistas desde sua criação até o momento atual. Essas pesquisas foram complementadas com pesquisa bibliográfica sobre a história da USP, seja em publicações comemorativas de datas especiais, seja em teses e em outros estudos relevantes como: SCHWARTZMAN (1979, 1988), DURHAM (2005), CARDOSO (1982), CUNHA (2007), FERREIRA (2007), MOTOYAMA (2006), dentre outros.

A pesquisa histórica já realizada sobre a criação das universidades estaduais paulistas levou à formulação da hipótese de que elas viveram a contradição de terem sido criadas em regimes ditatoriais e tornarem-se espaços de ideias e lutas democráticas (a USP na ditadura de Getúlio e a UNICAMP e UNESP na ditadura militar). Em linhas gerais, a pesquisa bibliográfica é uma sinopse sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema selecionado e que são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes. Foram investigadas publicações avulsas, livros, jornais, revistas, vídeos, internet, etc. “Esse levantamento é importante tanto nos estudos baseados em dados originais, colhidos numa pesquisa de campo, bem como aqueles inteiramente baseados em documentos” (LUNA, 1999).

Procedeu-se um rigoroso levantamento dos documentos históricos e acervos publicados sobre a gênese e o desenvolvimento das universidades paulistas. Para a parte da história da USP, foram selecionados por razões históricas o acervo do jornal *O Estado de São Paulo*, disponibilizado ao público a partir de maio de 2012. Este levantamento junto ao acervo do OESP seguiu critérios metodológicos ao classificar três fases das notícias: 1) de 1925 a 1943, a trajetória da consolidação da ideia da fundação da universidade, a criação da USP, e os desdobramentos políticos/ideológicos das notícias analisadas; 2) 1944 (Decreto-Lei Nº 13.855, de 29 de fevereiro de 1944): dispõe sobre a subordinação da Universidade de São Paulo à Interventoria Federal; 3) 1964: selecionadas as notícias sobre o golpe militar e as prisões e perseguições políticas aos professores e Reforma de 1968; Decreto Nº 52.326, de 16 de dezembro de 1969: aprova o Estatuto da Universidade de São Paulo. Foram selecionadas as notícias referentes à intervenção na USP e à consequente transformação externa e interna da instituição. Ressalte-se que as páginas censuradas durante a ditadura militar estão disponibilizadas e foram consultadas no que se refere ao golpe militar e à USP; 4) 1984: a eleição presidencial de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral marcou o fim da Ditadura Militar; 1989: a sociedade votou pela primeira vez após o fim do Regime Militar; 2004: USP, 70 anos até os dias atuais.

A organização do acervo

A partir da pesquisa no acervo, o material recolhido constituiu-se em seleção, recorte e categorização do banco de dados, selecionado e transcrito, uma vez que algumas edições

mais antigas eram pouco inteligíveis. A seguir foram categorizados e selecionados os trechos que seriam utilizados no trabalho em 5 eixos temáticos: 1) história da criação da USP; 2) a influência do jornal OESP no início da universidade; 3) as vozes dissonantes do discurso oficial; 4) a crise de 1964 e a ruptura democrática, aspectos políticos e ideológicos; 5) a redemocratização e a autonomia.

Considerando os aspectos formais da democracia, pode-se inferir que, internamente, as universidades estaduais paulistas podem ser consideradas democráticas, respeitados os limites da legalidade e de autonomia. Entendendo mais profundamente o conceito de democracia, também se pode dizer que as universidades estaduais paulistas contribuíram para a democratização do ensino superior, embora a expansão da educação superior não tenha atingido o grau desejado nos últimos anos do período democrático. Esse fato aconteceu em todo o Brasil, mas é preciso considerar que a expansão do ensino superior no Estado de São Paulo tem características próprias e que essas características sociais, econômicas, culturais e geográficas exigiriam **políticas públicas** específicas para este Estado, além das políticas nacionais. Para ampliar o acesso ao ensino superior no Estado de São Paulo, é preciso utilizar a capacidade instalada de oferta de educação superior no Estado, tornando-as particularmente adequadas às demandas regionais.

Os aspectos administrativos e acadêmicos da USP, da UNICAMP e da UNESP foram pesquisados no Banco de Dados de Ensino Superior do NUPPs. Da mesma fonte foram levantadas e tabuladas as informações sobre número de matrículas, alunos ingressantes e concluintes, bem como o número de vagas oferecidas nos cursos de graduação e de pós-graduação. Foi feito um estudo comparativo entre as três universidades, relativo aos últimos dez anos, cujos dados já estão disponíveis (2001-2011). As Estatísticas Gerais da Graduação Presencial, por Dependência Administrativa das IES (2008, 2009, 2010 - Brasil e SP/novembro/2012 - Fonte: MEC/INEP/2012) também foram cotejadas pelo Banco de Dados de Ensino Superior do NUPPs. Os dados das instituições municipais de ensino superior no Estado de São Paulo estão sendo atualizados, uma vez que se trata de nosso objeto de estudo do trabalho de pós-doutorado realizado no NUPPs, sob a supervisão da professora doutora Eunice Durham, **financiado pela FAPESP** (2009/2010). A análise dos referidos dados está sendo realizada para a elaboração do relatório final.

Atividades da sub-área de Educação previstas para a próxima etapa da pesquisa:

- A realização do *survey de massas e de elites*. Um primeiro desenho do questionário a ser aplicado na amostra da população e na amostra da elite relevante para as políticas de educação está no **item 7** deste relatório. A entrevista programada com os representantes da elite inclui duas partes: uma primeira, que recolhe informações sobre as posições do entrevistado sobre questões controversas da política em geral, e uma segunda parte que explora suas opiniões acerca de questões, controvérsias e temas específicos da área de educação em geral, e, em particular, sobre as políticas de ensino superior.
- A equipe coordenada pela Profa. Dra. Nina Ranieri o dará continuidade à sistematização e análise das decisões proferidas pelo STF desde 2000 até o presente. Uma segunda atividade será a sistematização e análise dos projetos de lei apresentados nesse mesmo período ao Congresso Nacional, analisando-se os debates, as condições de aprovação, sanções e vetos. Espera-se que essa etapa da pesquisa esteja concluída até o final do primeiro semestre de 2013, quando se poderá dar início às análises dos dados organizados.
- A equipe coordenada pela profa. Helena Sampaio pretende aprofundar a análise dos dados coletados junto ao INEP e ao IBGE relativos ao acesso ao ensino superior no Brasil nos últimos 25 anos, coincidindo com o período de democratização do país. A análise considerará o corte setor público e setor privado, regiões geográficas e área do conhecimento para as seguintes variáveis: sexo, idade, renda familiar e cor/etnia dos estudantes. Esta parte do projeto será desenvolvida com a participação da pesquisadora Cibele Yahn do NEPP/UNICAMP.
- A equipe coordenada pela Profa. Marta Assumpção Rodrigues, dará continuidade à pesquisa de campo, com a realização de entrevistas e de grupos focais nas cidades de Porto Alegre, Goiânia, Porto Velho e São Paulo. Finalmente, o último momento da pesquisa buscará tratar, organizar, interpretar e analisar os resultados gerados com a pesquisa de campo e da literatura especializada, que serão sistematizados.
- A profa. Martha Lucchesi avançará na pesquisa documental realizada no acervo do jornal *O Estado de São Paulo*, disponibilizado ao público a partir de maio de 2012, será enriquecida nesta pesquisa a partir da realização de uma série de entrevistas aprofundadas, semiestruturadas, com alguns atores destacados no interior das três universidades paulistas. Serão identificados e interrogados professores das três universidades estaduais paulistas que tiveram uma atuação destacada no interior destas instituições e, simultaneamente, colaboraram de maneira direta e/ou indireta em instâncias administrativas da universidade e do Estado de São Paulo, no período em questão. Pretende-se completar no próximo período as entrevistas previstas, num total de nove, das quais duas já foram realizadas. Ademais, essa parte da pesquisa prevê também análises quantitativas do perfil das universidades paulistas considerando o ensino de graduação, a produção científica e a pós-graduação. Finalmente, um dos aspectos mais relevantes, a ser analisado qualitativamente, é a questão da *accountability* no ensino superior público. Pretende-se aprofundar a formulação teórica sobre a prestação de contas (*accountability*), devida pelas instituições públicas no âmbito específico da

educação superior, e analisar os dados cotejados das três universidades públicas paulistas.

B) SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINALIDADE¹⁰²

Introdução

O presente relatório descreve os resultados preliminares da pesquisa “*Políticas públicas de segurança: instituições de representação, contexto urbano e indivíduos*” desenvolvida no âmbito do projeto geral. O texto compreende as atividades executadas no primeiro ano da pesquisa, entre janeiro de 2012 e fevereiro de 2012. O período foi dedicado, prioritariamente, à consolidação do corpo teórico que orientará o processo de investigação empírica sobre o impacto de desenho institucional no provimento de política pública de segurança e a sua relação com a qualidade de democracia brasileira. Nas páginas seguintes apresentamos um resumo das principais conclusões até o momento.

A premissa da pesquisa é de que a qualidade do regime democrático está associada à capacidade do sistema político de salvaguardar os direitos fundamentais da população. O projeto busca enfrentar o problema da coexistência paradoxal da aceitação do regime como um ideal que quase se tornou um consenso universal de um lado, e da crescente avaliação negativa sobre as instituições políticas, que têm sido sistematicamente captadas pelas pesquisas de opinião internacionais e nacionais. O reconhecimento do padrão complexo de adesão ao regime, como postura normativa, e a avaliação de seus resultados, nas formas de percepção sobre as políticas públicas, abriu uma nova agenda de pesquisa a qual discute, não apenas, as estruturas intervenientes à conformação dos regimes democráticos, como também, a qualidade do processo constitutivo ao bom funcionamento institucional do sistema político. Os mecanismos de responsividade (*responsiveness*) e de responsabilização (*accountability*) ocupam posição central no debate. Como destacado no projeto original, a responsividade, compreendida como a capacidade ativa dos governantes de responderem de modo consistente, com responsabilidade, eficiência e eficácia, às demandas e às expectativas dos cidadãos e a responsabilização, que circunscreve os procedimentos e os mecanismos por meio dos quais os eleitores e a sociedade civil podem responsabilizar e controlar a conduta de quem detém o poder, estruturam as pesquisas sobre a qualidade da democracia. Tais conceitos delimitam o espaço analítico no qual os regimes políticos democráticos são percebidos pelos cidadãos. E fornecem, concomitantemente, a estrutura conceitual que permite trazer para os estudos teóricos, o tema de avaliação das políticas públicas. O problema da coexistência da adesão à democracia como um valor e insatisfação quanto a seu funcionamento encontra neste espaço analítico uma chave de explicação. Quanto mais solidificadas as estruturas normativas individuais, maiores as expectativas quanto ao funcionamento das instituições públicas. E dentre as várias dimensões da representação política em ação, uma merece destaque especial na nova agenda às instituições responsáveis pela segurança pública.

Chama a atenção, que a consolidação do regime democrático, como uma moldura normativa dos comportamentos individuais, mesmo quando permeada por certo grau de desconfiança sobre a sua real capacidade de resolução dos problemas republicanos, ainda apresentem ressonância tímida, nos estudos sobre as instituições responsáveis a garantia dos direitos civis básicos. Nas raras exceções, onde as pontes entre teoria política e estudos criminais são estabelecidas, as pesquisas apresentam uma feição mais prescritiva do que analítica. O cerne de debate sobre as interconexões entre o regime político e o perfil e tipo das políticas públicas de segurança ainda não foi explorado do ponto de vista teórico ou empírico. Não obstante, a existências de diferentes abordagens metodológicas buscam dar conta dos

¹⁰² Coordenação: Leandro Piquet Carneiro e Emmanuel Nunes de Oliveira.

fenômenos relacionados à garantia dos direitos civis básicos da população, a recente produção nacional carece de trabalhos que enfrentem esta questão.

Parte da explicação para esta lacuna pode ser encontrada no ambiente intelectual no qual o tema entra em debate no Brasil. O incremento da quantidade de estudos sobre a dinâmica criminal e das instituições policiais se dá na confluência da retomada do regime democrático e do expressivo aumento da atividade criminal nas principais cidades brasileiras em consonância com a presença das forças policiais como braço auxiliar do regime autocrático e a sua inoperância no controle da violência, esses dois últimos aspectos significaram um impacto negativo na produção acadêmica nacional da área que passou a ver com muitas ressalvas a instituição policial.

Duas consequências foram mais marcantes deste processo: i) baixa qualidade dos modelos teóricos sobre as instituições responsáveis pelo controle do crime e da violência e ii) o não desenvolvimento do instrumental metodológico específico para enfrentar os vários desafios interpretativos que a questão propõe.

Enfrentar estes problemas consiste no principal objetivo da agenda de pesquisa, na qual este trabalho se insere. Para tanto, o projeto se propôs estudar qual é a importância dos diferentes referenciais cognitivos, que determinam a ação do governo, na qualidade do fornecimento de políticas públicas aplicadas no controle das atividades antissociais.

A hipótese central da pesquisa é que os diferentes tipos de desenho de políticas públicas de segurança estão associados ao contexto sócio-político e à cultura da população que recebe o serviço fornecido pelas instituições públicas. Ou seja, mais do que uma variável interveniente da qualidade do serviço público, o perfil do governo determina em grande parte como as políticas são executadas e seus alcances.

Por “perfil do governo”, entende-se o conjunto de ideias que determinam o campo de percepção subjetiva onde os principais atores escolhem as estratégias públicas para solucionar os problemas sociais. Evidentemente, os constrangimentos econômicos e sociais delimitam o campo de ação dos atores. No entanto, mais do que a racionalidade imediata, as decisões são tomadas levando em conta fatores cognitivos e o meio ambiente social. Nesse sentido, o estoque de projetos políticos acumulados e as possíveis inovações propostas pela comunidade epistêmica de uma determinada área fornecem ao sistema político, também à população, os referenciais ideacionais necessários para tomada de decisão racional. Quando a população vota, ela está optando por diferentes projetos políticos. Os governantes, quando submetem seus programas de governos, estão realizando um ajuste fino entre seus próprios projetos e os interesses e anseios popular.

No sistema democrático, o período eleitoral funciona como instrumento de reforço das decisões positivas ou de punição dos comportamentos ineficientes. Se esta premissa for verdadeira, espera-se que as estratégias de políticas públicas eficazes sejam reconduzidas ao controle do Estado ou funcionem como parâmetros de ajuste para os modelos rivais.

Os partidos políticos desempenham uma papel fundamental neste processo. Como os atores envolvidos, políticos e eleitores, não possuem todas as informações requeridas para escolhas dos referenciais ideacionais mais eficazes, os partidos políticos, de um lado, funcionam como um atalho mental para tomada de decisão da população ao condensar o estoque de projetos políticos já realizados e organizar as inovações públicas. Na outra ponta, os partidos políticos delimitam o campo de escolha dos políticos, sejam por meio de processo de socialização, de identificação ideológica ou por estratégias eleitorais.

Em suma, por meio do perfil ideológico do partido que controla o governo é possível identificar parte do campo de referência que determina o tipo de política de segurança pública e como ela será executada. A outra parte é possível de ser captada pelo contexto social mais

amplo, no qual a comunidade epistêmica e a cultura política operam por meio dos mecanismos de responsividade e de responsabilização. Sem a capacidade dos governos transformarem suas plataformas em ação política e sem a possibilidade de a população e da sociedade civil organizada controlarem os procedimentos e os resultados da ação governamental, todo sistema tem seu funcionamento comprometido.

Tais preposições formuladas no âmbito do projeto de pesquisa *Brasil, 25 Anos de Democracia - Sociedade, Direitos, Instituições e Políticas Públicas*, introduzem as questões das políticas de segurança dentro dos estudos contemporâneos de teoria democrática, sem incorrer na dicotomia redutora que marca os estudos sobre crime e violência. Onde ora as políticas de segurança aparecem como variável dependente do regime político, estabelecendo os parâmetros que atestam sua qualidade, ora são consideradas efeitos causais da dinâmica social, sem nenhuma influência das características institucionais do Estado.

Como previsto no projeto original da área de segurança, um dos maiores desafios da proposta é, justamente, estabelecer os fundamentos conceituais que permitam construir hipóteses empiricamente viáveis sobre a relação entre a estrutura institucional do Estado, o referencial ideacional que determina a política pública de segurança e a percepção da população e da sociedade civil organizada que fornecem os instrumentos necessários para execução das políticas públicas. A tarefa ainda não foi concluída. As pesquisas teóricas transcorreram por todo o ano de 2013.

Partindo do diagnóstico que os principais problemas dos estudos de segurança são a baixa qualidade da análise empírica dos dados e a falta de articulação da produção específica com as pesquisas nucleares de teoria democrática, a equipe da pesquisa "*Políticas públicas de segurança: instituições de representação, contexto urbano e indivíduos*" visou desde o primeiro momento evitar que os pontos anteriormente discutidos se tornassem um óbice para a boa qualidade do desenvolvimento do trabalho. A primeira providência, neste sentido, foi participar de todas as etapas de elaboração e execução do projeto principal. As atividades foram divididas em cinco frentes prioritárias: i) a participação no processo de confecção e de organização da pesquisa de opinião nacional, que será aplicada no primeiro semestre do corrente ano, iii) a participação no processo de confecção e de organização da pesquisa de opinião nacional, que será aplicada no primeiro semestre do corrente ano, iii) a participação no processo de concepção e de organização dos bancos de dados de políticas públicas do projeto, iv) a participação na consolidação da parceria da Polícia Militar do Estado de São Paulo e a Universidade de São Paulo e v) a participação no processo de formulação das políticas públicas de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

Desenvolvimento das atividades de pesquisa

A estrutura metodológica da pesquisa previa a uma análise comparada do desenho das políticas públicas de segurança coletiva em cinco estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco e Rio Grande do Sul. A coleta de dados será realizada em quatro planos distintos que se articulam e se interagem formando um mapa multidimensional sobre o impacto das variáveis políticas na qualidade da política de segurança e as possíveis recursividades desta relação. Foram também conduzidos dois estudos qualitativos sobre a política de pacificação das favelas no Rio de Janeiro e o programa de policiamento de desordem nas áreas urbanas do município do Rio. De acordo com a hipótese central do estudo, o objetivo desses estudos de caso é prospectar como diferentes tipos de desenho de políticas públicas de segurança estão associados ao contexto sócio-político (e também à cultura da população alvo) no qual foram gestadas. Investigamos nesses estudos de caso o processo decisório subjacente a duas políticas inovadoras de segurança e ordenamento urbano no nível estadual e municipal.

O primeiro ano da pesquisa também foi dedicado à construção de um banco de dados quantitativos com informações sobre o sistema político e sobre a dinâmica criminal de todas as unidades federativas brasileiras, entre o ano de 1983 e 2010. A partir das informações deste banco de dados foi possível revelar o impacto do perfil ideológico na qualidade da política pública de controle do crime de homicídio. Os resultados preliminares desta análise encontram-se no artigo “*Instituição, Contexto e Dinâmica Criminal: um Estudo sobre Crime e Violência no Brasil Democrático*”¹⁰³ apresentado no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Gramado – agosto de 2012.

Os bancos de dados sobre as políticas públicas, serão anexados às informações da Pesquisa de Opinião da População, que consiste a segunda dimensão analisada no projeto. No desenho de coleta, será utilizada uma amostra da população em estudo, estratificada com alocação proporcional à população de cada estrato. Os estratos considerados são os estados brasileiros. As regiões metropolitanas e as capitais de cada estado entram na amostra (com probabilidade igual a um) com um número de entrevistas proporcional às suas respectivas populações. Dentro de cada estrato, são selecionadas amostras probabilísticas, de conglomerados, em três estágios. No primeiro estágio, são selecionados probabilisticamente os municípios que compõem a amostra pelo método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), sendo a população de cada município tomada como base para tal seleção. No segundo estágio, dentro dos municípios selecionados no primeiro estágio, são selecionados probabilisticamente os setores censitários, onde as entrevistas serão realizadas, também pelo mesmo método PPT. No terceiro estágio, as pessoas entrevistadas serão selecionadas dentro dos setores censitários utilizando quotas proporcionais segundo as seguintes variáveis: i) sexo, ii) idade, iii) escolaridade e iv) condição de ocupação. As cotas são estabelecidas com base nos dados atualizados do IBGE e do PNAD.

O questionário a ser aplicado será composto majoritariamente de questões fechadas em número de 120. O tamanho da amostra será de 2.000 questionários com amostra representativa para São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco e Rio Grande do Sul. A confecção do questionário final da pesquisa de opinião da população consumiu três meses, de reuniões semanais, entre fevereiro e junho de 2012. A pesquisa de opinião encontra-se em fase final de licitação e seus resultados iniciais serão discutidos na 7ª Congresso Latino-americano de Ciência Política, que ocorrerá na cidade de Bogotá, nos dias 25, 26 e 27 de setembro de 2013 e o próximo 7º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que ocorrerá na cidade de Cuiabá, no dia 17, 18 e 19 de julho de 2013.

O terceiro plano será composto pelas informações da pesquisa de opinião com a elite dos mesmos estados que compõe a amostra da pesquisa de opinião com a população. A questão central da pesquisa é avaliar a qualidade da democracia brasileira. A hipótese central aponta que a explicação da qualidade do desempenho dos serviços prestados pelo Estado afeta o processo de legitimação das instituições sociais e, conseqüentemente, pode afetar a democracia brasileira. Ou seja, o desempenho do *Estado em ação* não somente é condicionado pelo contexto sociocultural, na qual os paradigmas das políticas emergem, como também, pela dinâmica política-institucional, nos quais os mecanismos de responsividade e responsabilização do sistema político operam. Parte-se da premissa que o desenho institucional, no qual as políticas públicas são formuladas e executadas e os padrões cognitivos da comunidade epistêmica e da sociedade civil, que fornecem os critérios pelos quais essas políticas serão avaliadas pela população interagem de maneira complexa determinando o tipo e o alcance do serviço público.

¹⁰³ Vide anexo 29.

A pesquisa de opinião com as elites estaduais diretamente responsáveis pelo sistema público terá como foco quatro dimensões analíticas: i) percepções sobre a responsabilidade sistema político; ii) percepção sobre os mecanismos de *responsabilização*; iii) avaliação dos processos de desenho e da execução das políticas públicas e iv) identificação do impacto dos paradigmas epistêmicos na qualidade das políticas públicas. O desenho amostral combinará critérios políticos, sociais e institucionais. Serão pesquisadas as percepções dos: i) políticos atuantes nas áreas prioritária da pesquisa, tais como os deputados estaduais lotados nas comissões de segurança pública, educação e políticas culturais e os representantes dos governos executivos estaduais; ii) membros da sociedade civil envolvidos no processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas que compõem o projeto; iii) técnicos e burocratas das áreas de educação, segurança pública e políticas culturais e iv) empresários e formadores de opinião.

O formato do questionário a ser aplicado permitirá o máximo de comparabilidade possível com os questionários aplicados à população em geral. O tamanho da amostra é de 350 entrevistados distribuídos entre São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio de Grande do Sul, Pará (com 50 questionários cada) e em nível federal (100 questionários). O protocolo de aplicação da pesquisa de opinião com a elite prevê a realização de cinco parcerias com algumas das principais universidades das Unidades Federativas que compõem a amostra da pesquisa. A previsão é o que o campo da pesquisa de opinião com elites estaduais ocorra entre maio e novembro de 2013. Os meses de fevereiro a maio serão dedicados à confecção do questionário e consolidação das parcerias com os institutos responsáveis pela pelo campo nos Estados.

Além da aplicação dos questionários junto à elite, essas parcerias fornecerão, também, as informações qualitativas sobre a estrutura institucional do sistema político que formaram a última dimensão da pesquisa. No que diz respeito à área de segurança, duas destas parceiras já estão em execução, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Em São Paulo optou-se por estabelecer uma parceira institucional com a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). A parceria com a PMESP tem três focos principais: i) avaliação do processo de implementação das medidas de segurança e de policiamento no campus Armando de Salles Oliveira da Universidade de São Paulo; ii) educação para o desenvolvimento das atividades de ensino relacionadas à formação, graduação, aperfeiçoamento, habilitação e treinamento dos integrantes da PMESP e iii) uma pesquisa desdobrada em duas, uma de opinião sobre a qualidade do serviço público de controle do comportamento violento, criminal e antissocial e outro sobre o fornecimento dos dados criminais.

Neste sentido foram realizadas três reuniões com o Comandante-geral Coronel Camilo e com Coronel Glauco, para formatar com a parceria NUPPs-PMESP; nove reuniões com o Tenente João Henrique e a Tenente Garutti, para discutir o acesso aos dados do Sistema de Segurança Pública de São Paulo; três reuniões com a cúpula da PM e da USP, para discutir a segurança na Cidade Universitária e sobre o convênio USP-PMESP, e três reuniões com Reitoria da USP, para formatar o convênio USP-PMESP.

Os dados paulistas do sistema de segurança já foram fornecidos pelo setor de inteligência da PMESP. O primeiro resultado da parceria é o artigo "*Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo*" publicado na Revista Brasileira de Segurança Pública (**anexo 10**). O convênio entre a USP-PMESP está em operação e conta com o suporte acadêmico da área de segurança do NUPPs. O convênio de educação e pesquisa com a PMESP continua em fase de negociação.

Os dois estudos de caso conduzidos ao longo do ano procuraram avaliar a especificidade de duas políticas de segurança e ordem pública que se destacaram no plano nacional e que, como apontado, tem particular importância para na discussão da hipótese central da pesquisa

sobre a relação entre o desenho das políticas de segurança e o contexto sócio-político na qual são formuladas e desenvolvidas.

Rio de Janeiro: A inovação das UPPs

O primeiro estudo de caso avalia o processo de desenho e implementação da política de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro. O estudo de caso procura avaliar como o perfil do governo do Estado foi determinante para o sucesso da política. Como estabelecido na introdução, entende-se por “perfil do governo” o conjunto de ideias que determinam o campo de percepção subjetiva onde os principais agentes escolhem as estratégias públicas para solucionar problemas sociais específicos. Nesse estudo de caso, avaliamos o problema do domínio de áreas significativas da cidade do Rio de Janeiro por traficantes de drogas e milicianos, um problema que tem suas origens na década de 1980 e que persistiu sem solução até a década atual.

Grupos organizados mantinham estrito controle do território e impediam a realização das atividades de policiamento regular, o que permitia ganhos de escala não apenas com o tráfico de drogas, mas com a realização de atividades ilícitas complementares como a exploração de serviços de TV a cabo, transporte e a extorsão de comerciantes. Na última década surgiu ainda um novo ator no contexto criminal do estado. As milícias passaram a disputar com o tráfico de drogas o domínio de territórios e a exploração de atividades ilícitas. Dezenas de intervenções, programas e planos executados pelos seis governos estaduais do período 1986-2006 tentaram resolver o problema do controle territorial pelo tráfico e pelas milícias e inequivocamente fracassaram. Uma vultosa intervenção Federal no estado na década de 1990 (a Operação Rio) teve o mesmo destino.

No entanto, em 2008 um experimento alterou a geografia do crime no Rio de Janeiro de forma profunda. Foram implantadas desde então 13 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em favelas e bairros que eram controlados por traficantes de drogas e milicianos. Foram pacificadas 24 comunidades, e embora a intervenção tenha atingido apenas o município do Rio de Janeiro, o número de homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte em todo o estado caiu, em média, 12% ao ano entre 2008 e 2012. Nas áreas antes controladas pelo crime organizado, as polícias passaram a exercer de forma regular o policiamento. Os indicadores de atividade policial mostram que houve aumento de ocorrências de apreensões de drogas e no número de prisões realizadas. Circunstâncias políticas favoráveis deram força a uma intervenção policial bem desenhada que quebrou a inércia produzida por décadas de políticas erradas e que na prática concederam ao crime organizado o poder de controlar as favelas e as áreas empobrecidas da cidade. A ideia central da política de pacificação é bastante simples: a intervenção consiste em recuperar o controle das áreas com forte presença do tráfico e das milícias e estabelecer aí uma presença policial permanente. A política está apoiada na ideia de que as ações de recuperação do controle sobre o território têm primazia com relação a intervenções urbanísticas e socioeconômicas, uma vez que, sem um efetivo desmantelamento das organizações criminosas no território, qualquer política pública teria baixo impacto para o desenvolvimento humano. O efetivo da PM foi redimensionado com o objetivo de garantir a presença permanente nas áreas pacificadas e em um horizonte de médio prazo (até 2016) o programa atingirá os 22% da população da cidade do Rio de Janeiro que residem em favelas (1,4 milhão de habitantes) (IBGE, 2010). Antes do início do programa das UPPs não era possível afirmar que o efetivo das polícias e a distribuição de seus equipamentos de segurança estavam dimensionados de forma a garantir o atendimento a esse segmento da população. As chamadas ao serviço de emergência da PM (190) não eram atendidas e atividades de rotina do trabalho de polícia judiciária, como o cumprimento de mandados e as

atividades de investigação, exigiam quase sempre o emprego de unidades de operações especiais das polícias.

As evidências de que as UPPs tiveram o efeito esperado de controlar o crime, além de ter outros impactos positivos começam a aparecer de forma cada vez mais consistente. O aumento do número de homicídios na cidade do Rio de Janeiro entre 2008 e 2012 foi quase 10 pontos percentuais menor do que no restante do estado. Os primeiros estudos de avaliação dos efeitos das UPPs identificaram efeitos significativos da intervenção em aspectos como a valorização do preço dos imóveis nas favelas pacificadas e no entorno. Neri (2011) estima que os preços dos aluguéis subiram 6,8% mais nas favelas pacificadas do que no restante da cidade. Frischtak e Mandel (2012) apresentam evidências de que o declínio no número de crimes após a implantação das UPPs beneficiou desproporcionalmente o preço dos imóveis de menor valor, o que contribuiu para reduzir a desigualdade nos preços dos imóveis entre a favela e o “asfalto”. Outro resultado importante relatado no mesmo estudo indica que após a instalação de uma UPP o preço dos imóveis nas cercanias sobe de 5% a 10%, os homicídios caem em média entre 10% a 25% e os roubos entre 10% a 20% .

A UPP parece ter tido também um efeito sistêmico de melhoria da segurança pública em todo o estado. Os dados disponíveis indicam que houve uma redução nos crimes violentos não apenas na capital, embora, como esperado, a redução observada na cidade do Rio de Janeiro após o início do programa das UPPs tenha sido mais acentuada do que no restante do estado. O Rio de Janeiro era o segundo estado mais violento do Brasil em 2000. Com uma taxa de 51 homicídios por 100 mil habitantes, mas entre 2007 e 2010 houve uma redução de mais de 35% na taxa e o estado encontra-se abaixo da taxa mediana de homicídios do país (Waiselfisz, 2012, p. 184).

O estudo realizado apresenta uma avaliação (ver **anexo 09**), na forma de um estudo de caso, dos desafios enfrentados pela liderança que desenhou e executou a política de pacificação. Descrevemos o contexto específico que informa sobre a trajetória seguida pelas lideranças que promoveram a inovação, sendo investigado ainda de que forma e quando essas lideranças conseguiram reverter a espiral de crise da segurança pública do estado e projetaram uma visão de futuro que obrigou diversos agentes no sistema de justiça criminal a agir de forma contrária às estratégias seguidas nos 25 anos do atual período democrático.

Rio de Janeiro: A inovação das Unidades de Ordem Pública

O **Anexo10** apresenta o segundo estudo de caso realizado sobre uma política inovadora no âmbito municipal. Aqui o foco é a avaliação do programa das Unidades de Ordem Pública (UOP) na Cidade do Rio de Janeiro.

Esse programa foi concebido como um teste em pequena escala de um novo modelo de operação, gestão e controle da ordem pública no município, desenvolvido a partir de 2009. Até o mês de maio de 2012 existiam seis UOPs instaladas no município. O custo de cada UOP é de aproximadamente 11 milhões por ano. A UOP é uma “experiência legal” que atinge diretamente parte da Guarda Municipal (GM) e também os órgãos ligados ao ordenamento urbano. Não se trata de uma política abrangente de reformas ou de mudanças, mas de um conjunto de pequenas inovações articuladas que modificam aspectos operacionais do trabalho da Guarda Municipal e da Secretaria de Ordem Pública. O programa das UOPs têm cinco características básicas: (1) Cobrem áreas delimitadas e com características específicas (alta concentração de desordem, centros comerciais de bairros, áreas em processo de revitalização); (2) Contam com um sistema de gestão por resultado, com metas e indicadores de desempenho para cada UOP; (3) Estimulam a ação coordenada dos órgãos públicos de conservação, assistência social e ordem pública; (4) Utilizam tecnologia de ponta, como por exemplo, guardas com smartphones, Salas de Vigilância Eletrônica (SaVE's) e mapas com dados de ocorrência georeferenciados; (5) Dispõem de guardas municipais especialmente treinados

para a tarefa, o currículo e o curso de formação foram inteiramente reestruturados com o objetivo de formar um guarda municipal mais proativo e qualificado para a tarefa de ordenamento urbano.

Resumo das atividades realizadas pela área de Segurança

Encontro e Reuniões do NUPPs

- Reuniões Semanais da Coordenação Geral do Projeto.
- Reuniões Mensais do Grupo do Banco de Dados;
 - ✓ Desenho do banco de dados de políticas públicas – atividade realizada.
 - ✓ Desenho e coleta de informações do bando de dados político-institucional – atividade realizada.
 - ✓ Desenho e coleta de informações criminais – atividade realizada.
- Reuniões do Grupo de Pesquisa de Opinião de Massa:
 - ✓ Desenho do questionário - atividade realizada;
 - ✓ Preparação da documentação do processo licitatório – atividade realizada;
 - ✓ Desenho amostral - fase de reformulação;
 - ✓ Parceira com instituições educacionais e policiais para a aplicação do campo – atividade realizada em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Construção das bases de dados

- Banco de Dados Políticas Públicas – Informações sociais, econômicas e criminais de todos os estados brasileiros entre 1982 e 2010. (Atividade Realizada);
- Bancos de Dados Elites – Informações sobre as percepções de operadores do sistema de segurança pública dos sete estados da amostra da pesquisa. (Previsão: 1º semestre de 2013);
- Banco de Dados População - Informações sobre as percepções da população a respeito das políticas públicas de segurança coletiva dos sete estados da amostra da pesquisa. (Previsão: 1º semestre de 2013);
- Banco de Dados Institucional - Informações sobre o sistema político dos estados brasileiros. (Previsão: 2º semestre de 2013).

Banco de Dados com Matérias Votadas no Congresso Nacional sobre Segurança Pública - Informações sobre projetos de lei aprovados.

Seminários

- Seminário nacional ***Segurança e criminalidade: participação, atores e políticas.*** Previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2012 foi transferido para 2014.

C) POLÍTICAS DE CULTURA¹⁰⁴

Introdução

A inclusão do tema das políticas públicas de cultura no projeto de pesquisa deveu-se à inexistência de um balanço mais preciso quanto ao papel e desempenho destas políticas no período de 25 anos de democracia brasileira (1988-2013), objeto deste estudo, e, conseqüentemente, de sua relação com a qualidade da democracia. Além disso, preencher a lacuna nos estudos disponíveis quanto ao papel destas políticas no contexto dos governos estaduais também constitui objetivo desta iniciativa. Nesse sentido, nossa proposta inicial previu a investigação da experiência paulista em política cultural, desenvolvida em torno do mecanismo então considerado inovador para a área: o da implementação dessas políticas públicas por meio de parcerias com organizações sociais, as quais passaram a ser responsáveis pela gestão de equipamentos públicos como teatros e museus, bem como de programas específicos, até então sob a responsabilidade exclusiva da secretaria estadual de cultura.

O funcionamento desse mecanismo, ainda pouco explorado na literatura acadêmica, apresenta reflexões relevantes para este projeto de pesquisa, uma vez que permite examinar dimensões diretamente relacionadas à qualidade da democracia conforme o referencial teórico adotado, quais sejam, responsividade e *accountability*. Nossa hipótese inicial previa que, apesar desse novo arranjo para implementação de políticas públicas apresentar como potencialidade proporcionar maior eficiência na execução orçamentária dessas organizações, a *accountability* vertical e horizontal do governo na área se tornaria bastante mais difícil.

A partir desta perspectiva foram desenvolvidos trabalhos nas seguintes direções: (1) aprofundar a revisão da literatura disponível sobre o tema das políticas públicas de cultura; (2) elaborar banco de dados com os detalhes do funcionamento das organizações sociais que compõem o arranjo paulista para implementação de políticas culturais com base em documentos de domínio público; e (3) preparar as questões específicas da área para o survey de elites a ser aplicado em diferentes estados para efeito comparativo quanto à percepção do papel das políticas culturais na democracia brasileira. Os resultados parciais dessas iniciativas, assim como as publicações decorrentes e os próximos passos da pesquisa previstos para o ano de 2013, encontram-se detalhados abaixo.

Como metodologia empreendida pelo grupo de trabalho específico deste tema desenvolvemos, no primeiro ano de projeto, *workshops* semanais internos. Essas reuniões visaram à discussão dos temas, andamento das atividades e discussão eventual de textos iniciais dos pesquisadores a serem apresentados em eventos científicos ou submetidos a bancas examinadoras (como projetos de mestrado). Nosso objetivo com isso foi de permitir, além do acompanhamento dos trabalhos realizados, auxiliar e permitir maior qualificação desses textos diretamente relacionados à pesquisa.

Resultados parciais políticas de cultura

a) Revisão da literatura

¹⁰⁴ Coordenador: Nuno Coimbra Mesquita, Pesquisador Sênior: José Álvaro Moisés, Pós Doutorandos: Rolf Rauschenbach, Doutores: Pablo Cesário, Ricardo Tranjan, Mestrados: Guilherme Arbache, Frederico Castelo Branco.

A proposta inicial desta parte do projeto de pesquisa é investigar como a política de cultura do governo do estado de São Paulo se relaciona com a qualidade da democracia brasileira. A escolha do estudo desta experiência específica deveu-se à sua utilização de um mecanismo específico para a implementação destas políticas públicas: as parcerias por meio das organizações sociais. Os objetivos destas parcerias, conforme explorado na recente literatura específica sobre o tema (Costin, 2005; Freitas, 2009, 2010a, 2010b, 2010c e 2011; Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes, 2011; Fiore, Porta e Duarte, 2011), teriam relação com ganhos na eficiência administrativa que este modelo seria capaz de promover, a partir da definição das diretrizes das políticas públicas por parte do governo estadual e da implementação das ações por partes destas organizações sociais de cultura, chamadas, então, de OSC; estas contariam, então, com maior flexibilidade para a tomada de decisões por estar em uma esfera descrita como pública-não-estatal (Bresser-Pereira e Spink, 1998), mas com a obrigação de respeitar os requisitos de uma atuação voltada para o interesse público, quais sejam, a transparência de suas ações e a responsabilidade de cumprir o contrato de gestão, documento celebrado entre as partes e que detalha os rumos obrigatórios de sua atuação.

A ideia de Organizações Sociais no Brasil está intimamente relacionada à proposta reforma do aparelho do Estado durante a década de 1990. Seus objetivos declarados eram: (a) tornar os administradores públicos mais autônomos; (b) tornar o sistema político mais responsivo e *accountable* e (c) montar agências executivas e regulatórias e a terceirização de serviços sociais e científicos (Presidência da República, 1995).

Organização Social é o nome dado a fundações ou organizações sem fins lucrativos que concordaram em assumir competências e serviços de instituições públicas, bem como exercer atividades socialmente relevantes, entendidas como sendo áreas de competência não exclusivas do Estado. Essas organizações operam prioritariamente com recursos públicos – embora contem com a possibilidade de captar recursos para além dos acordados com o Estado – e sua relação com o Estado se dá por meio de um Contrato de Gestão. Esses contratos são efetivados mediante um processo denominado de “qualificação”: as OS precisam cumprir os requisitos de uma legislação específica (a lei nº 846/98); ainda assim a concessão desse status é uma prerrogativa do governo. Dessa forma, os governos são capazes não somente de financiar as atividades dessas OS, mas também de decidir sobre os seus objetivos e de monitorá-las. Nesse sentido, as OS desempenham os serviços de acordo com os termos do contrato.

Conforme previsto no projeto inicial, iniciou-se levantamento bibliográfico para mapear outros estudos voltados especificamente para a questão das organizações sociais nas políticas públicas de cultura até o presente momento, com fins de ampliar e atualizar o conhecimento disponível sobre o tema. De maneira geral, é possível apontar como aspectos comuns destas pesquisas: (1) a ancoragem conceitual da experiência no contexto da reforma do aparelho do estado desenvolvida em plano federal a partir de 1995; (2) a percepção, de alguma forma contraditória, de que o tema da cultura foi incluído sem a devida preparação institucional em uma legislação originalmente construída para o setor da saúde e aprovada em 1998, o que acarretou dificuldades de gestão por parte da secretaria de cultura responsável por estabelecer, direcionar e monitorar essas parcerias; (3) as primeiras organizações sociais de cultura surgem a partir de 2004 com a celebração dos primeiros contratos de gestão; e, por fim, (4) o dilema presente nesse processo que sinaliza a dificuldade em conciliar os ganhos de agilidade e eficiência na gestão cotidiana dessas organizações a partir da flexibilização das regras que orientam de sua atuação com os desafios da baixa capacidade institucional para garantir a transparência e monitoramento do funcionamento dessas parcerias por parte da Secretaria de Estado da Cultura (Costin, 2005; Freitas, 2009, 2010a, 2010b, 2010c e 2011; Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes, 2011; Fiore, Porta e Duarte, 2011). Além disso, outro aspecto interessante que resulta desta revisão da literatura é o mapeamento da presença de

outras experiências similares com o mecanismo das organizações sociais nas políticas públicas de cultura em outros estados brasileiros para além de São Paulo, tais como Ceará, Pará, Mato Grosso (Freitas, 2009) e, mais recentemente, Rio de Janeiro (Braz, 2010).

Por outro lado, segue como questão relevante a construção de uma dimensão analítica mais precisa para os estudos sobre políticas culturais, dando sequência a esforços como o de Coelho (1997). É possível notar grande aumento da produção acadêmica sobre o tema no Brasil nos últimos anos, embora permaneçam “dispersos, fragmentados, desiguais e impregnados por uma atitude onde alguns temas são ressaltados enquanto outras são escassamente discutidos” (Rubim, 2007, P. 12). A grande contribuição destes trabalhos é a construção de abordagem de cunho histórico, buscando reconstruir a sequência de mudanças institucionais que ocorreram nas políticas de cultura no plano federal, iniciando-se, na maioria das vezes nos anos 1930 e percorrendo o caminho até 2010 (Barbalho, 2009; Botelho, 2007; Calabre, 2009; Durand, 2001; Moisés, 2001; Reis, 2009; Simis, 2007; Simões e Vieira, 2009). Deve-se destacar, contudo, a ausência de um consenso na literatura sobre uma série de fatores de análise como, por exemplo, as periodizações, os atores de liderança nos processos relacionados a esses diferentes momentos ou mesmo a avaliação das políticas públicas desenvolvidas.

Os estudos sobre políticas públicas de cultura da literatura acadêmica internacional, entretanto, revelam, para além dessa abordagem da trajetória das políticas culturais propostas em diferentes países, importante debate entre referenciais analíticos. Investigações realizadas junto aos artigos publicados no periódico *International Journal of Cultural Policy*, permitiram, por exemplo, mapear como referências relevantes as abordagens de Lewis e Miller (2003), Miller e Yúdice (2002), Bennett (1995), e McGuigan (1996, 2004 e 2010), Bennet (2004), os quais discutem por que existem e quais objetivos devem ser cumpridos pelas políticas culturais.

b) Desenvolvimento de banco de dados

A etapa seguinte no desenvolvimento do projeto deu-se com um avanço em direção a uma avaliação das políticas culturais desenvolvidas no estado de São Paulo, de modo a compreender os mecanismos de Organizações Sociais como instrumentos de políticas públicas de cultura, bem como informações atualizadas referentes a essas instituições. O levantamento de informações permitiu a construção de um banco de dados (**anexo 12**) sobre as OS do estado de São Paulo, contendo informações sobre seu corpo diretivo, consultor, dados sobre aditamentos aos contratos de gestão além de informações úteis diversas como endereço, telefone e data de criação. Esses dados foram coletados do sítio da Imprensa Oficial do estado de São Paulo, já que não se encontravam organizados em sua totalidade no sítio da Secretaria da Cultura. Foi necessário um esforço a fim de descobrir as palavras-chave corretas para busca, já que os contratos não necessariamente seguiam uma estrutura linguística idêntica em todos os casos (embora sistematizados pelos mesmos Anexos e introdução). A intenção inicial do banco, e o resultado final dessa primeira etapa de trabalho, foram organizar em um só lugar as informações que se encontravam dispersas sobre essas organizações, para que, posteriormente (estágio atual da pesquisa) se pudesse aprimorar sua arquitetura e facilitar o acesso e a busca por informações.

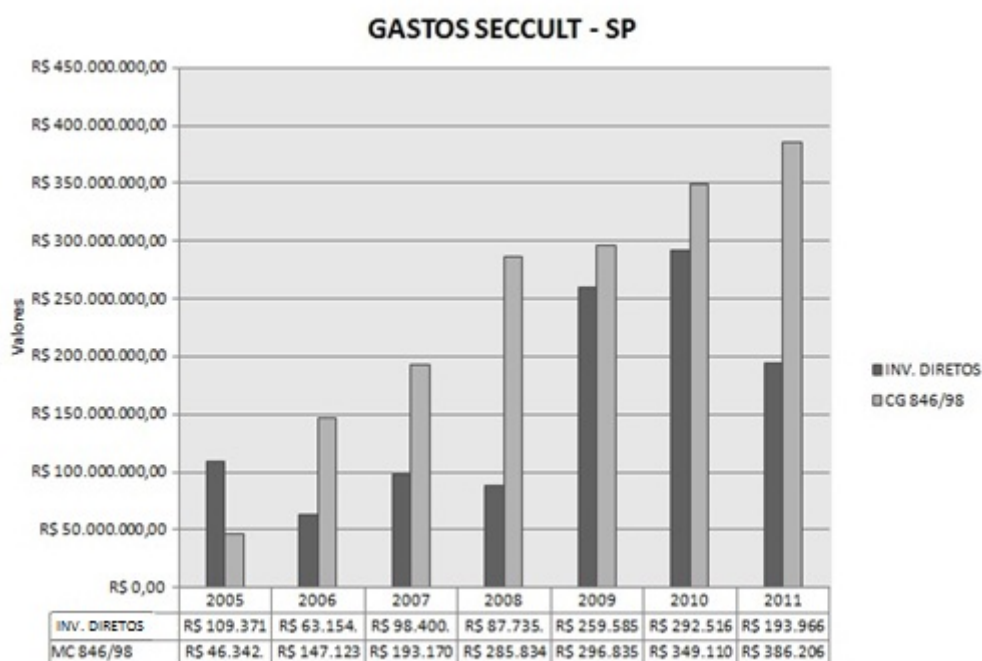
O que se deseja com esse banco de dados é que ele possa fornecer um histórico sobre as ações das organizações sociais de cultura do estado por meio de seus gastos, investimentos e relações internas (como trocas de diretorias e conselheiros, possivelmente com inclusão de minibiografias dos principais atores) e externas (rescisões de contratos com a secretaria, ganho ou perda de programas e projetos de/para outras organizações sociais, aumento ou diminuição do escopo de ações, etc.). Além disso, objetiva-se discriminar ao máximo as áreas

culturais contempladas por cada uma dessas organizações com a finalidade de apresentar um panorama geral das opções vigentes de gastos pelos órgãos públicos e seus representantes.

A ação de pesquisa em curso tem apontado para uma falta de sistematização das informações dos gastos públicos com cultura no estado, dificultando, desse modo, uma visão global sobre as preferências dos atores políticos na área e sobre a forma como as organizações sociais têm desempenhado papéis relevantes, atuando diretamente junto ao poder público na elaboração e/ou reelaboração de programas e projetos públicos na área da cultura. Sendo assim, sem o devido acesso às informações, torna-se mais difícil a compreensão das forças em jogo e dos caminhos perseguidos. Essa falta de informação sobre o funcionamento do sistema disponível *online*, mesmo nos sites de instituições do estado ou das OS, também sugere um sintoma de transparência de baixa qualidade e, mais, um possível decréscimo dos mecanismos de *accountability* vertical.

Mediante essas informações já coletadas e organizadas no banco de dados em questão, é possível apresentar um primeiro panorama das OS do Estado. Atualmente são 20 OS que administram 57 equipamentos culturais, como museus, teatros, eventos culturais e atividades musicais. Cada um deles presta contas a uma unidade correspondente da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, como a Unidade de Formação Cultural (UFC); a Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH); a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM); a Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC) e a Unidade de Bibliotecas e Leitura (UBL). Desde 2005 os investimentos diretos da Secretaria de Cultura tem diminuído em proporção aos gastos mediante o repasse as OSC, como demonstra o Gráfico abaixo:

GRÁFICO 1: Gastos públicos com as “OSC” x investimentos na administração direta:

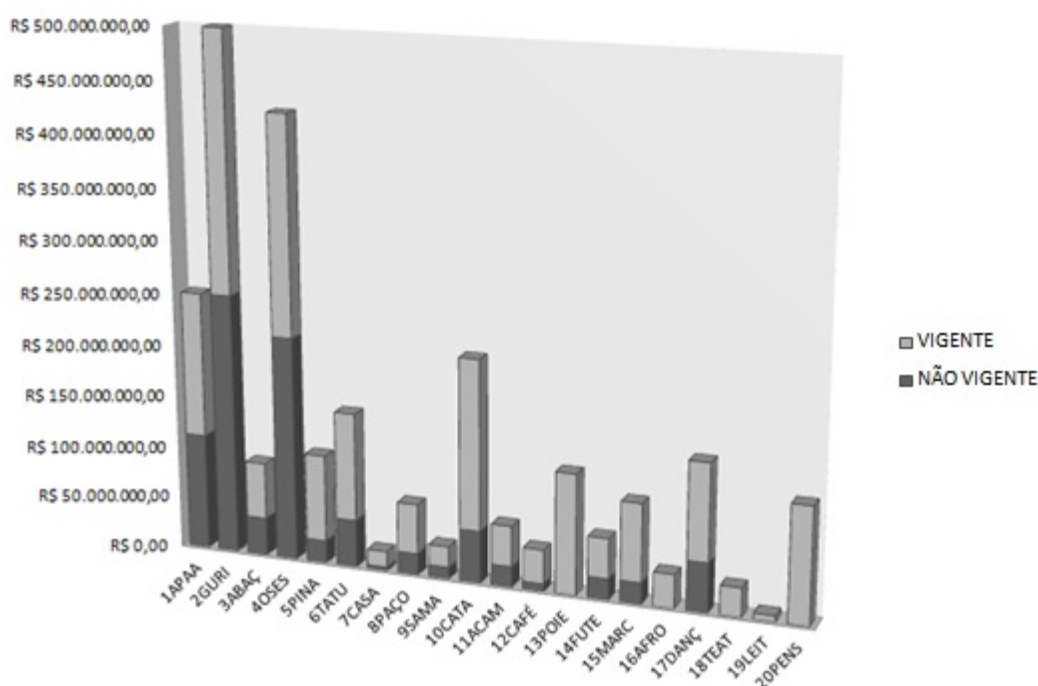


Fonte: Elaboração própria com base em <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/fr.asp>¹⁰⁵

¹⁰⁵ Acesso em 15/02/2012.

Esses resultados iniciais sugerem haver um investimento significativo do Estado de São Paulo em organizações estabelecidas de música e dança: a Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESF), a Associação Pró-Dança e o Instituto Pensarte – responsável por administrar a Orquestra Jazz Sinfônica do Estado de São Paulo, Banda Sinfônica do Estado de São Paulo e a Orquestra do Theatro São Pedro – conjuntamente responsáveis por 25% do orçamento do setor. Um outro desequilíbrio foi encontrado: a área de museus é responsável por 40% de todos os equipamentos pertencentes ao Estado, mas recebe apenas 27% do orçamento disponível. Mais especificamente, a Associação Cultural Amigos do Museu Casa de Portinari, que administra oito museus fora do município de São Paulo, recebe um financiamento similar (R\$38,732,790.00) ao do Instituto da Arte do Futebol Brasileiro (R\$38,514,389.00), que opera apenas um museu na capital, o Museu do Futebol.

GRÁFICO 2: Distribuição de repasses por organização social



Fontes: Elaboração própria com base em <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/fr.asp>¹⁰⁶

Na hipótese do projeto “Brasil, 25 anos de Democracia”, a avaliação é que as políticas públicas que, de alguma forma, tem o consenso de elites, obtém melhores resultados, já que contam com maior estabilidade ao longo do tempo, independentemente dos diferentes governos. Consequentemente, a falta desse consenso significaria resultados piores. O caso das políticas de cultura seria um exemplo – a ser verificado – desse segundo. Há sinais dessa falta de consenso sobre políticas culturais na sociedade brasileira relativo a objetivos específicos que elas deveriam ter. Sua avaliação se torna ainda mais complexa, devido à falta de parâmetros consensuais de como deveria ser uma boa política cultural. Isso se traduziria em dificuldades específicas que se pretende mapear.

¹⁰⁶ Acesso em 15/02/2012.

c) O *survey* de elites

Nesse sentido, e em sintonia com os apontamentos obtidos a partir da revisão de literatura anteriormente descrita, optou-se por acrescentar ao projeto uma dimensão comparada de políticas públicas de cultura de São Paulo com os estados do Pará, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, além do plano federal, especialmente no que tange à concepção destas políticas por parte das elites desses estados. Um dos instrumentos para tanto é um *survey* de elites, previsto no projeto inicial. Além de uma bateria de questões gerais sobre cultura política e sobre políticas públicas, o questionário contará com perguntas específicas relativas a cada um dos focos analíticos do projeto (segurança pública, educação e cultura). Durante o período se avançou na elaboração do instrumento de coleta. As questões desenvolvidas sobre a área de políticas de cultura encontram-se anexadas.

Próximos passos

Tendo em vista as ações já desenvolvidas até aqui e a proposta inicial desta parte do projeto de pesquisa, estão previstas as seguintes atividades para o ano de 2013:

1. Aplicação do *survey* de elites e início de testes estatísticos descritivos.
2. Realização de seminário nacional de políticas culturais (previsto para o segundo semestre de 2012, foi adiado para não coincidir com as eleições municipais)
3. Aprimoramento do sistema do banco de dados de forma a mostrar o histórico de alterações dos corpos diretores, conselheiros, troca de programas entre organizações, desclassificações, inclusões, principais áreas culturais atendidas (museus, teatro, música, dança, etc.) além de inclusão de campo de observações com informações extras que sejam relevantes. Além dos dados quantitativos, o novo sistema deverá agregar também alguns dados qualitativos.

Publicações

Resultados iniciais destes trabalhos foram publicados em dois eventos científicos em 2012: na *6th International Conference on Cultural Policy Research*, realizada em Barcelona, o artigo “Cultural policy through social organizations in Brazil: expanding the quality of democracy?” buscou apresentar o projeto de investigação aqui detalhado para pesquisadores internacionais sobre o tema, com o intuito de estabelecer diálogo com esta rede; já no Seminário Internacional de Políticas Culturais, realizado no Rio de Janeiro e organizado pela Fundação Casa de Rui Barbosa, o artigo “Políticas culturais por meio de organizações sociais em São Paulo: expandindo a qualidade da democracia?”¹⁰⁷ já apresenta pequenas revisões a partir do retorno das discussões estabelecidas na primeira conferência e procurando ressaltar o estudo de políticas culturais no âmbito subnacional, bem como dialogar com outros pesquisadores brasileiros quanto ao mecanismo das organizações sociais aplicados às políticas públicas de cultura.

¹⁰⁷ Vide anexo 26.

4. NOVAS DIMENSÕES ANALÍTICAS

A seguir são apresentadas as novas dimensões analíticas que em função do desenvolvimento do projeto foram incluídas ao marco analítico do mesmo, e cujo objetivo é completar o panorama de diagnóstico dos 25 anos de democracia brasileira.

A) JUDICIÁRIO

Poder Judiciário: protagonista na arena pública¹⁰⁸

Nos últimos anos, juízes, desembargadores e ministros conquistaram importantes espaços na vida pública. De personagens sisudos, desconhecidos, pouco afeitos a embates transformaram-se em atores de grande visibilidade, participando de debates e de decisões envolvendo questões polêmicas e de impacto no quadro político e no cotidiano.

O principal argumento deste texto é que essa mudança não ocorreu por acaso. Ao contrário, foi propiciada pela Constituição de 1988, impulsionada pela Emenda Constitucional n.45 de dezembro de 2004 e intensificada por pressões e omissões dos demais agentes políticos. É claro que idiosincrasias também contribuíram nesse processo.

A exposição está dividida em duas partes. A primeira constará de dois itens. Inicialmente se procurará salientar aspectos de natureza institucional decorrentes da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional n.45. Em seguida, serão apresentadas questões decorrentes do rol de direitos consagrado no texto constitucional. A segunda parte terá como foco o protagonismo judicial e fará referência a atuações que evocam decisões de cortes e magistrados e seus impactos nas políticas públicas.

I. 1. Constituição de 1988: modelo institucional

O texto constitucional de 1988 e sua revisão em 1993 fazem uma clara opção pelo sistema presidencialista de governo. Tal modelo institucional determina os mecanismos de distribuição do poder e o modo como se articulam os poderes de Estado. Estabelece, dessa forma, os parâmetros no interior dos quais se desenvolvem tanto a atuação judicial como a possível margem de discricionariedade das demais instituições de poder. Esse sistema de governo delimita, pois, a identidade e o âmbito de atuação do Poder Judiciário.

Arquiteturas institucionais produzem consequências. Diferentes escolhas de arranjos institucionais provocam efeitos distintos nas condições de governabilidade, no maior ou menor relacionamento e competição entre as instituições, no maior ou menor grau de participação popular.

Simplificadamente é possível afirmar que a busca de respostas para duas questões de natureza institucional singularizam a modernidade. São elas: como conferir estabilidade política, evitando o constante risco de quebra da ordem; como limitar as chances de abuso de poder por parte daqueles que ocupam posições de mando.

¹⁰⁸Coordenação: Maria Tereza Aina Sadek

Assumindo o risco de recorrer a uma síntese demasiadamente genérica, dois modelos “típico-ideais” acabaram por se impor, marginalizando outras possibilidades de disposições institucionais. Assim, soluções como as propostas por Benjamim Constant de garantir a estabilidade a partir da concepção de um Poder Moderador, ou a de Simon Bolívar de dar robustez a um Senado Vitalício perderam vigor no conjunto de alternativas em disputa.

No embate político, grupos vitoriosos estabeleceram os modelos caracterizados como presidencialista e parlamentarista. Tanto em um caso como no outro, tratava-se de construir arranjos institucionais capazes providenciar estabilidade, evitando mudanças bruscas e constantes e também de dificultar excessos arbitrários decorrentes de posições de mando¹⁰⁹.

Na arquitetura presidencialista, as metas de garantia de estabilidade e de combate ao arbítrio encontram suas vigas mestras na separação e na independência entre os poderes. Já no parlamentarismo esses propósitos seriam alcançados a partir da transferência do poder das mãos do monarca para um órgão coletivo, de representação popular, o Parlamento.

Historicamente, o processo que culminou no modelo parlamentarista teve início na Revolução Gloriosa (1688), com a Declaração de Direitos, o reconhecimento do Parlamento como órgão não apenas de consulta, mas de governo, e com a proibição de demissão de juízes. Essa construção adquiriu sua face mais acabada só no século XIX.

O modelo presidencialista, do ponto de vista cronológico, constituiu-se em período anterior. Nascido nos Estados Unidos da América do Norte representa a primeira experiência de uma organização política estatal projetada em oposição à monarquia absoluta de tipo europeu. O objetivo central dos “pais fundadores” da república norte-americana era buscar anteparos ao poder em si mesmo, visto como potencialmente abusivo. Daí a criação de uma série de mecanismos capazes de enfraquecer o poder ou de encerrá-lo em limites. Para os objetivos dessa arquitetura institucional, os resultados seriam tanto melhores, quanto mais estreitas fossem tais barreiras, porque potencialmente mais eficientes. Essa preocupação é expressa especialmente nos escritos de Madison¹¹⁰, que afirmava que o poder concentrado é necessariamente um poder forte e, em consequência, a personificação do arbítrio, do desmando.

Os debates que antecederam a proclamação da Constituição dos Estados Unidos de 1787 podem ser resumidos no receio ao abuso de poder e à necessidade de seu enfraquecimento. Nesse sentido, a teoria da Montesquieu centrada na exigência de *checks and balances* adequava-se perfeitamente aos objetivos ali almejados. No lugar da concentração do poder, a sua dispersão. Ao invés da total independência e autonomia dos postos de mando, controles mútuos. Cada poder deveria, além de exercer suas próprias atribuições, funcionar como anteparo e freio dos demais poderes, concorrendo, assim, para a efetivação de um sistema de pesos e contrapesos.

Diversos dispositivos foram concebidos com a finalidade de impedir o livre desenvolvimento do poder. Com efeito, as unidades federativas seriam instituídas como contrapeso ao Governo Federal, e vice-versa; o Legislativo criado como contrapeso ao Executivo e ao Judiciário; o Executivo como contrapeso ao Legislativo e ao Judiciário; o Judiciário como contrapeso ao Executivo e ao Legislativo; o Senado contrabalanzando o chefe do Executivo Federal nas atribuições de nomear e assinar tratados; eleições regulares e

¹⁰⁹ Entre inúmeros estudos sobre modelos de democracia, ver especialmente Lijphart (1999) e Lamounier e Nohlem (1993).

¹¹⁰ Ver contribuição de Madison em *Os Federalistas* (1993).

periódicas garantindo o fortalecimento e o controle dos representantes por parte dos representados.

É notório – e absolutamente inovador – o fato de o Judiciário ter sido concebido e erigido como uma instituição de poder, com peso igual ao conferido ao Executivo e ao Legislativo – a tripartição do poder.

O principal recurso de poder conferido ao Judiciário encontra-se em sua possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade de leis e atos normativos, quer originários do poder Executivo, quer do poder Legislativo. Trata-se de uma concepção institucional fundada em preceitos contra-majoritários, sem precedentes nos sistemas de governo desenvolvidos tanto na Inglaterra como no continente europeu.

Em contraste com esse modelo, a arquitetura parlamentarista baseia-se na unificação, na recíproca dependência entre as funções estatais. A sede do poder está no Legislativo. Do Parlamento nasce o governo, o Executivo. A maioria legislativa representa a soberania e os anseios populares dominantes, possuindo, portanto, força para estabelecer diretrizes governamentais. Em decorrência, cabe exclusivamente ao Parlamento e ao governo, dali originado, o poder de criar e modificar qualquer lei ou norma, sem que qualquer autoridade externa possa vir a declarar nulo ou invalidar seus atos.

Nessa engenharia institucional, o Judiciário não se constitui como um poder estatal. Suas funções são primordiais, mas circunscritas à garantia de direitos e à resolução de conflitos. Não possui atribuições voltadas ao controle de deliberações políticas, governamentais ou legislativas.

Em resumo, distintas opções de arquiteturas institucionais geram diferentes instituições, com diversa configuração e com diferente relevo na vida pública. Dessa forma, o sistema de governo representa uma importante qualificação para a análise do protagonismo judicial e do controle jurisdicional de políticas públicas. Ou seja, a adoção do sistema parlamentarista ou do sistema presidencialista produz consequências decisivas na dimensão e no impacto da atuação judicial e, conseqüentemente, na sua possível influência na elaboração, concretização e controle de políticas públicas.

O potencial de efeitos decorrente da engenharia institucional presidencialista sobre a identidade do Judiciário foi argutamente apreendido por Alexis de Tocqueville, nas primeiras décadas do século XIX. O aristocrata francês constatou, em sua viagem aos Estados Unidos, em 1831, que o Judiciário se convertera em um ator político relevante. Escreveu ele: *“(...) sua importância política é tão grande (...) não creio que até agora alguma nação do mundo tenha constituído o Poder Judiciário da mesma maneira que os americanos. O mais difícil para um estrangeiro compreender nos Estados Unidos é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos Estados Unidos o juiz é uma das primeiras forças políticas (...). O juiz americano é dotado de um imenso poder político. De onde vem isso? ele se move no mesmo círculo e serve-se dos mesmos meios que os outros juizes, por que possui um poder que esses últimos não têm? A causa está neste simples fato: os americanos reconheceram aos juizes o direito de fundar suas decisões na Constituição, em vez de nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais”.*¹¹¹

Tocqueville ressalta o lugar de destaque do Poder Judiciário na sociedade norte-americana, apontando que a influência de juizes se estende da ordem civil à política, graças à

¹¹¹ Alexis de Tocqueville, **A Democracia na América**, cap. VI – Do Poder Judiciário nos Estados Unidos e de sua ação sobre a sociedade política

sua possibilidade de exercer controle sobre os outros poderes, de examinar e deliberar sobre a constitucionalidade de leis e atos do Executivo e do Legislativo.

Com efeito, os sinais e as consequências do poder político do Judiciário norte-americano tornaram-se cada vez mais visíveis. A história daquele País é repleta de eventos nos quais a participação do Poder Judiciário foi decisiva, quer reafirmando quer contestando práticas sociais e políticas governamentais. Bastaria lembrar a atuação da Suprema Corte no que se refere à escravidão, ao New Deal, a decisão que garantiu a vitória eleitoral de George W. Bush sobre Al Gore nas eleições presidenciais de 2.000 e, para não nos alongarmos em demasia, o posicionamento, em 2012, a favor da reforma do sistema de saúde proposta pelo presidente Obama.

Em resumo, a possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade de leis e atos normativos se constitui em recurso primordial de poder. Como tal, impõe parâmetros que interferem tanto na identidade e na atuação de integrantes do Poder Judiciário como também na constituição dos demais atores políticos e na relação de cada um com os demais na arena pública.

A Constituição brasileira de 1988 incorporou esses parâmetros, propiciando, pois, condições favoráveis à robustez do Judiciário e seu consequente protagonismo na arena pública.

I.2. Carta de Direitos

Além da opção entre distintos arranjos institucionais, também o elenco e o conteúdo das formulações relativas ao reconhecimento dos direitos e sua extensão modelam atores políticos e especialmente atores judiciais.

Dessa forma, uma segunda aproximação importante para a análise do alcance e da presença pública do Judiciário diz respeito ao grau de detalhes da Constituição, sobretudo no que se refere aos direitos formalmente admitidos.

Textos constitucionais genéricos ou pormenorizados produzem diferentes efeitos nas atribuições e no protagonismo do Judiciário e de seus integrantes. Mais uma vez, correndo o risco de simplificar, é possível afirmar que quanto mais altos forem os graus de especificidades constantes de uma Constituição maiores serão as possibilidades de ocorrência de uma significativa atuação judicial e de crescimento de sua presença na arena pública.

Ainda que se argumente que todas as Constituições elaboradas a partir dos anos 1970, oficializando a passagem do autoritarismo para a democracia, são detalhistas, nem todas têm a mesma extensão e nem todas consagram a mesma gama de direitos.

A formalização dos direitos ou a admissão da igualdade perante a lei representa o reconhecimento de uma área de contestação da desigualdade e de privilégios. Prerrogativas são deslegitimadas, gerando espaço para direitos. Esses direitos constituem e delimitam a cidadania.

O processo de incorporação de direitos estabelece o conjunto de componentes que definirão a igualdade, produzindo consequências nas atribuições estatais e no cotidiano. Um dos mais importantes efeitos da admissão de direitos é a redução das distâncias entre indivíduos e grupos, tornando socialmente insustentáveis determinadas desigualdades.

Historicamente, o processo de ampliação dos direitos que compõem a cidadania representou uma expressiva diminuição nos níveis de exclusão social. O reconhecimento da igualdade perante a lei traduziu-se em um aumento das possibilidades de participar e de

usufruir os bens coletivos. A igualdade prevista na lei tem, pois, condições de reduzir as desigualdades econômicas, políticas, culturais e sociais e suas consequências.

Marshall (1967), em seu estudo clássico sobre a cidadania, Cidadania, Classe Social e Status, tomando como referência empírica o mundo europeu ou mais precisamente a Inglaterra, aponta a existência de três conjuntos distintos de direitos e, portanto, de diferentes significados da igualdade: os direitos civis; os direitos políticos e os direitos sociais. No caso inglês, estes direitos foram progressivamente conquistados, sendo possível estabelecer um período correspondente a cada um deles – os civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.

A consagração em lei de cada um desses conjuntos de direitos provocou mudanças no *status quo*, que se traduziram na definição e na aceitação de uma área de igualdade. Assim, o reconhecimento dos direitos civis implica estabelecer que, a despeito de desigualdades econômicas e sociais, todos são iguais perante a lei, todos usufruem de igual liberdade de ir e vir, igual direito à segurança, à propriedade, à livre associação, à liberdade de crença, à escolha do trabalho, de não ser condenado sem o devido processo legal, etc.

Da mesma forma, admitir os direitos políticos significa aceitar que, apesar das diferenças quanto à riqueza e/ou ao prestígio social, todos são iguais – têm o mesmo peso – no que diz respeito à participação no governo da sociedade, na escolha dos governantes e que todos podem postular posições de mando na vida pública.

Os direitos sociais, por sua vez, têm por objetivo um padrão mínimo de igualdade no que se refere ao usufruto dos bens coletivos. Incluem-se nesse patamar, dentre outros, o direito à educação, à saúde, à moradia etc.

No século XX, sobretudo depois da segunda guerra mundial, a concepção formal de igualdade foi questionada. A discussão então prevaiente colocava em foco as consequências advindas da convivência entre, de um lado, a ideia de igualdade abstrata, expressa nas leis, e, de outro, a desigualdade real. As análises mais influentes apontavam para o fato de que as abismais distâncias econômicas e sociais entre os indivíduos tinham potencial de abalar a legitimidade dos fundamentos da igualdade expressa em leis e, nessa medida, poderiam colocar em risco a paz social. Ademais, julgava-se que o livre desenvolvimento das forças de mercado não seria capaz, por si só, de atenuar as desigualdades. Daí a necessidade de se abandonar práticas baseadas na ortodoxia liberal e conceber políticas afirmativas.

Ao princípio baseado na igualdade – Lei igual para todos – foi incorporado o princípio segundo o qual desiguais deveriam ser tratados de forma desigual. Essa conciliação de diferentes princípios refletia a força de movimentos que advogavam que a Lei, para cumprir suas funções, deveria contemplar a desigualdade, distinguindo os indivíduos tal como se apresentavam na vida real. Assim, passam a ser defendidas a elaboração e a adoção de políticas que buscassem diminuir a desigualdade. Políticas afirmativas traduzem a ideia de que cabe à Lei e também ao poder público interferir na desigualdade concreta.

O reconhecimento e a efetivação dos direitos sociais exigem que a noção de liberdades negativas seja combinada a noção de liberdades positivas. Não se trata, a partir da incorporação dos direitos sociais, apenas de liberdades “de” – para as quais é importante que o poder público não atrapalhe ou que as grandes forças privadas não exerçam nenhum tipo de constrangimento – mas igualmente de liberdades vistas como positivas. Ou seja, a efetivação das liberdades “para” depende precipuamente de ações afirmativas, de intervenções deliberadas, de políticas elaboradas com tal finalidade.

Os direitos civis e políticos têm por base o indivíduo, exigindo para a sua concretização a limitação ou a contenção do poder público, um Estado mínimo. Já os direitos sociais, também denominados de direitos de segunda geração, requerem políticas públicas que, ao

reconhecerem a exclusão, objetivem uma justiça distributiva. Ou seja, torna-se necessário um Estado atuante, no sentido de providenciar a efetivação dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à aposentadoria etc. O Estado do Bem Estar Social modifica inteiramente o perfil do poder público e também da justiça estatal

Os direitos civis, políticos e sociais não esgotam o rol de direitos que compõem a cidadania ou os conteúdos e os limites da igualdade. Nos últimas décadas, a esses direitos foram acrescentados os chamados direitos de terceira geração, referidos não mais a indivíduos, mas a grupos e coletividades. São os direitos difusos, como por exemplo, os direitos do consumidor, de crianças, de idosos, de minorias, de deficientes, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, etc.

Para a materialização de todos os direitos, sejam eles individuais ou supra-individuais, o acesso à justiça é requisito fundamental. O Judiciário, segundo tais parâmetros, representa uma força de emancipação. É a instituição pública encarregada, por excelência, de fazer com que os preceitos da igualdade estabelecidos formalmente prevaleçam na realidade concreta.

Deve igualmente ser registrado que a força das mudanças ocorridas nos últimos anos, graças à expansão do Estado de Bem Estar Social e dos direitos sociais e difusos, impulsionou alterações nas instituições de justiça, independentemente do sistema de governo e do sistema jurídico. A presença pública dessas instituições foi significativamente ampliada. O Judiciário teve alargada sua margem de atuação, respondendo a crescentes atribuições, tornando-se participante das ações afirmativas. Nesse sentido, as diferenças entre os Judiciários dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, ainda que permaneçam expressivas, tornaram-se menores do que as existentes no passado. Da mesma forma, ocorreu uma aproximação entre os sistemas de lei baseados na *civil law* e na *common law*¹¹². Essas aproximações, tanto dos Judiciários como dos sistemas de lei, contribuíram para reforçar a presença pública das instituições judiciais.

Do ponto de vista da inclusão de direitos e garantias, a Constituição de 1988 apresenta uma extensa constitucionalização de direitos individuais e supra-individuais, além de ampliar o rol de matérias que não podem ser objeto de decisão político-partidária. O texto constitucional reconhece além dos direitos individuais, os denominados direitos sociais, como o direito à moradia, à saúde, à educação, à Previdência Social, e os direitos de terceira geração, isto é, os direitos difusos. Ademais, fortaleceu os mecanismos de tutela desse rol de direitos.

II.1. Protagonismo Judicial: apontamentos

O modelo institucional e a extensão dos direitos propiciam condições extremamente favoráveis ao protagonismo judicial. Trata-se, contudo, de possibilidades, não de determinações. Sua maior ou menor extensão será condicionada por variáveis relacionadas ao embate político, por variáveis atinentes aos demais atores políticos e também dependerá de variáveis referentes a traços idiossincráticos de magistrados.

Nesse sentido, parece imprópria a crítica segundo a qual juízes não deveriam se imiscuir em atividades políticas. Em geral, essa avaliação se sustenta na teoria da separação de poderes proposta por Montesquieu no século XVIII. Tais preceitos são hoje, para dizer o

¹¹² A distinção básica entre os sistemas jurídicos está no fato de que os países que adotam a *common law* são regidos pela jurisprudência dos tribunais, por usos e costumes, enquanto os de *statute law* ou *civil law* orientam-se predominantemente por leis escritas.

mínimo, anacrônicos. Ou seja, em geral, a evocação à autoridade do filósofo francês é feita para corroborar uma avaliação negativa a respeito da presença pública de magistrados. O argumento central baseia-se na aspiração de concretização de um modelo de “juiz ideal” – um juiz que deveria se comportar estritamente como executor da lei.

Vale, pois, um esclarecimento:

Do Espírito das Leis, publicado em 1748, apresenta uma crítica engenhosa ao absolutismo, tendo como paradigma a ser seguido a Constituição inglesa. Para Montesquieu, adepto do iluminismo, o principal instrumento para moderar o poder do Estado e evitar a tirania seria a sua divisão em funções distintas e independentes: executiva, legislativa e judiciária. O barão francês salienta que na Inglaterra o monarca é detentor do Poder Executivo. Essa função, advoga ele, deveria ficar nas mãos de uma única pessoa, já que exige rapidez de decisão e de ação. O Poder Legislativo, por sua vez, está expresso em duas assembleias: a Câmara dos Lordes, que representa a nobreza, e a Câmara dos Comuns que representa o povo.

Haveria, ainda, uma terceira função – a de julgar. Montesquieu, entretanto, esclarece: *“dos três poderes, o de julgar é de algum modo nulo”*.¹¹³ E completa: *“a força de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligada nem a um certo estado, nem a uma certa profissão, torna-se por assim dizer, invisível e nula”*.¹¹⁴ Tais assertivas sugerem que a função judicial deve ter pouca ou nenhuma iniciativa e personalidade. O poder judicial não é o poder de pessoas, de categorias sociais, é o poder das leis. Daí afirmar: *“teme-se a magistratura e não os magistrados”*.

O Judiciário, encarregado de proferir sentenças, de acordo com leis elaboradas pelo Legislativo, deveria ser ocupado por mandatários desprovidos de interesses e de partidanismos, com a incumbência de ser a “boca da lei”. Esses atributos afastavam por completo os juízes da vida política, construindo para os magistrados uma identidade completamente refratária às injunções extralegais. Nesse contexto, pouco espaço — se é que algum — restava para divergências interpretativas ou para a confluência de fatores como o contexto social e político, a ideologia, atributos ou constrangimentos de natureza institucional no processo de tomada de decisão.

Por outro lado, Montesquieu sustenta que o Judiciário não deveria ser único, uma vez que considerava que nobres deveriam ser julgados por outros nobres. Caso os nobres não fossem julgados por seus pares, mas pelo povo, poderiam ficar em perigo, e não gozariam do privilégio que o mais ínfimo dos cidadãos tem em um Estado livre, que é o de ser julgado pelos seus pares.

Trata-se, como se pode deduzir dessas proposições, muito mais de um equilíbrio de forças sociais do que propriamente de uma distribuição ou de uma tripartição de poderes¹¹⁵. A rigor, o Judiciário não se constitui em um poder com força equivalente à do Executivo e à do Legislativo. O Judiciário, como professa Montesquieu, é uma função com a prerrogativa de aplicar a lei, de garantir a isonomia¹¹⁶.

¹¹³ Montesquieu – **Do Espírito das Leis**, II, cap. VI.

¹¹⁴ Montesquieu – **Do Espírito das Leis**, XI, cap.6

¹¹⁵ Ver a análise feita por Guilhon Albuquerque (1989). Segundo essa interpretação, a estabilidade do regime ideal está no equilíbrio entre as forças sociais reais da sociedade expressas nas instituições políticas. Ou seja, seria necessário que as instituições retratassem o poder das distintas forças sociais, moderando, nessa medida, o poder de cada uma.

¹¹⁶ É indiscutível que essa concepção era revolucionária no século XVIII. Implicava em tratamento igualitário, em combate à parcialidade, em retirar o julgamento das mãos “parciais” de barões.

A despeito da formulação aristocrática, é indubitável que a doutrina do equilíbrio de forças e de harmonia entre os poderes políticos tem por condição básica o respeito às leis e a limitação dos poderes. Nesse sentido, a doutrina de Montesquieu contribui fortemente tanto para a edificação do Estado de Direito como para o reconhecimento dos benefícios advindos da construção de mecanismos de *checks and balances*.

Trata-se, sem dúvida, de ganhos fundamentais para a efetivação de uma arquitetura institucional menos vulnerável ao arbítrio. Reconhecer os extraordinários avanços representados pelo Estado de Direito e os resultantes de mecanismos de *checks and balances* não implica, contudo, que se devam ignorar as notáveis transformações posteriores, tanto no âmbito dos direitos como nas atribuições estatais. Em outras palavras, o poder público passou a incorporar obrigações muito mais amplas e distintas daquelas previstas na fundação do Estado liberal. Ademais, o alargamento ocorrido no campo dos direitos impingiu ao Judiciário novas atribuições, exigindo uma atuação que extrapola a resolução de conflitos de natureza individual.

Em consequência, o Judiciário contemporâneo, especialmente aquele resultante da construção institucional presidencialista, está bastante distante daquele cuja missão definidora era ser a garantia da aplicação igualitária, imparcial, da lei. O modelo “ideal” de juiz, por sua vez, também tem sofrido importantes mudanças. O ser anódino, encarnação da razão, sem paixões, alheio às mazelas do dia a dia, “boca da lei”, tem sido substituído por um personagem atuante: garantidor da aplicação da lei, responsável pela efetividade de direitos tanto individuais como supra-individuais, com obrigações que incluem desde a avaliação da constitucionalidade de leis, atos normativos e decisões oriundas dos demais agentes públicos até a solução de conflitos de natureza individual e coletiva.

II. 2. Protagonismo Judicial - Brasil: hipóteses para a análise

Os parâmetros acima apresentados possibilitam uma primeira aproximação para melhor apreender o caso brasileiro pós-promulgação da Constituição de 1988 no que diz respeito a umas das mais visíveis atuações judiciais – o controle jurisdicional das políticas públicas e decisões de impacto nas relações sociais.

Repetindo: a escolha do sistema de governo presidencialista e a adoção de um texto constitucional bastante pormenorizado, contemplando direitos de primeira, de segunda e de terceira geração, constituem-se em variáveis extremamente relevantes, permitindo construir as vigas mestras no interior das quais se desenvolve o protagonismo judicial. Esses dois traços abrigam condições extremamente favoráveis a uma forte presença do Judiciário e de seus integrantes na arena pública.

Além desses parâmetros, deve ser acentuado que a identidade do Judiciário foi alterada¹¹⁷. A instituição foi caracterizada como agente político, cabendo-lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Acrescente-se a essas características o potencial de atuação do Ministério Público, o principal agente de ativação do Poder Judiciário. À instituição foi garantida autonomia e foram

¹¹⁷ O Poder Judiciário é composto dos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (encarregado do controle da constitucionalidade das leis, de julgar conflitos entre a União e Estados; crimes comuns do presidente da República, entre outras causas); Superior Tribunal de Justiça (garante a aplicação das leis federais e a uniformidade de sua interpretação; julga governadores, desembargadores, entre outros; julga os recursos dos TRFs e dos TJs); Justiça Federal (julga causas de interesse da União. Compõem a 2ª instâncias os Tribunais Regionais Federais e a 1ª instâncias as varas federais e juizados Especiais Federais); Justiça Estadual (julga matérias cíveis, de família, do consumidor, de falências e concordatas, da infância e juventude, além de matérias criminais. O Tribunal de justiça é o órgão de cúpula do Judiciário estadual e os juízes estaduais e tribunais do Júri formam a 1ª instância).

significativamente ampliadas suas atribuições, sendo definida como “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (C.F.,art. 127)¹¹⁸.

Como consequência desse conjunto de traços, foi consideravelmente estendida à área de atuação das instituições que compõem o sistema de justiça. Em tese, não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial. Daí se poder afirmar que o Poder Judiciário apresenta condições de constituir-se em um ator com capacidade de provocar impactos no embate político, nas relações sociais e na elaboração e na execução de políticas públicas.

Tais condições foram ainda mais acentuadas com a aprovação da Emenda Constitucional n.45 de dezembro de 2004, conhecida como de Reforma do Poder Judiciário¹¹⁹. Essa alteração constitucional impôs mudanças significativas no sistema de justiça, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Os mecanismos processuais e jurisdicionais introduzidos por essa emenda têm operado claramente na direção de fortalecer a tendência de maior centralização formal do poder nas posições superiores da estrutura do Judiciário.

Um exame, ainda que rápido, do desempenho do Poder Judiciário no transcurso dos anos a partir da promulgação da Constituição de 1988, indica que, de fato, a instituição e seus integrantes se transformaram em um ator político de expressão, tornando concretas as virtualidades contidas na arquitetura institucional e na carta de direitos.

Com efeito, a participação de juízes, desembargadores e ministros nas principais questões que marcaram o período parece incontestável. Esse fenômeno pode ser observado, inicialmente, focando-se o órgão de cúpula do Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal se converteu, de fato, em palco de disputas político-partidárias.

Para confirmar essa tese, bastaria observar, por exemplo, o número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que ingressou no Supremo Tribunal Federal. De 1988 a outubro de 2012 este instrumento de “controle concentrado de constitucionalidade” totalizou 4.800 ações. Esta soma, por si só, já indicaria a extraordinária utilização da Corte como arena de resolução de questões políticas. Certamente este volume, excepcional, encontra explicação no fato de a Constituição ter ampliado o rol de atores com acesso direto ao STF, sem impor custos a esse acesso.

¹¹⁸ Embora não seja tema do presente texto, deve ser acentuada a extraordinária relevância do Ministério Público e a singularidade da instituição brasileira pós Constituição de 1988 quando contrastada com organizações similares, quer no continente europeu, quer nos EUA e na América Latina. Ver especialmente Arantes, 2002; Sadek, 2003.

¹¹⁹ As inovações contidas na Emenda Constitucional n. 45 podem ser apreendidas em Renault, 2005.

Tabela 1: Ações Diretas de Inconstitucionalidade – 1988-2012

Decisão Final		Qtd.	%
Procedente		770	16,0%
Procedente em parte		214	4,5%
Improcedente		203	4,2%
Não conhecida		1.941	40,4%
Total Decisão Final		3.128	65,1%
Liminar		Qtd.	%
Com liminar deferida		221	4,6%
Com liminar deferida em parte		63	1,3%
Com liminar indeferida		116	2,4%
Prejudicado		20	0,4%
Total Liminar		420	8,7%
<u>Aguardando julgamento</u>		1.252	26,1%
Total de Distribuídas		4.800	100%

Fonte: STF

Sublinhe-se que do ponto de vista da quantidade de agentes legitimados trata-se de uma das Cortes mais acessíveis entre os países democráticos. São exatamente nove as pessoas ou entidades que podem propor essa ação: Presidente da República; mesa do Senado Federal; mesa da Câmara dos Deputados; mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partido Político com representação do Congresso Nacional; Confederação Sindical ou entidade de classe no âmbito nacional. A participação de cada um dessas pessoas e entidades pode ser apreciada na tabela 2.

Tabela 2: ADI por Legitimado - 1988 a 2012*

Legitimados	Quant.	%
Presidente da República	8	0,2%
Mesa do Senado Federal	1	0,0%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,0%
Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal	53	1,1%
Governador de Estado ou do Distrito Federal	1.138	23,7%
Procurador-Geral da República	958	20,0%
Conselho Federal da OAB	230	4,8%
Partido Político com representação no Congresso Nacional	821	17,1%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe de Âmbito Nacional	1.227	25,6%
Mais de 1 legitimado **	3	0,1%
Outros (legitimados)	361	7,5%
Total	4.800	100,0%

Fonte: STF

A face política do Judiciário é confirmada em estudo de Oliveira (2011) sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A autora analisa 300 dessas ações julgadas pelo STF entre outubro de 1988 e março de 2003. As evidências empíricas levantadas permitem que Oliveira ratifique sua tese segundo a qual no “processo de decisão judicial direito e política se encontram imbricados”.¹²⁰ Segundo ela, o fato do STF ter deferido mais da metade das ações julgadas é um indicador de que a Corte tem exercido ativamente seu papel político, não se esquivando de interferir nas políticas públicas, nas iniciativas governamentais, quer de âmbito estadual quer federal, nem tampouco a instituição tem deixado de revisar decisões tomadas por outras instâncias judiciais.

Estudo comparativo feito por Taylor (2007) mostra que a atuação do Poder Judiciário brasileiro na arena pública é extremamente significativa. Constata o autor que nos 15 anos entre 1988 e 2002, o STF, julgando ADINs, proferiu decisões liminares ou de mérito invalidando parcialmente mais de 200 leis federais. Em contraste, entre os anos de 1994 e 2002, a Suprema Corte mexicana julgou a constitucionalidade de um pouco mais de 600 leis, utilizando-se de dois instrumentos parecidos com a ADIN, mas foram invalidadas no período apenas 21 leis federais. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por sua vez, em toda a sua história, invalidou em torno de 135 leis federais.

Taylor ainda reforça suas conclusões que asseveram a expressiva participação do Judiciário brasileiro na arena política demonstrando que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar de o Executivo contar com ampla base de apoio parlamentar, o

¹²⁰ Oliveira cria um modelo analítico combinando abordagens típicas da *judicial politics* com elementos da sociologia das profissões. O processo de decisão judicial é examinado levando em conta a inter-relação de fatores legais, extralegais e profissionais,

Judiciário federal como um todo foi acionado para julgar todas as principais políticas públicas adotadas pelo Executivo e aprovadas por maioria pela coalizão reformista no Legislativo. Em decorrência, constata: “as mais significativas e reais ameaças às reformas surgiram no Judiciário e não no Legislativo: das 10 principais iniciativas políticas aprovadas durante o governo Fernando Henrique, todas foram contestadas de alguma forma pelo Judiciário, e sete das 10 foram alteradas ou atrasadas de alguma maneira no STF”¹²¹.

Sua análise se apoia também em dados relativos a outras cortes de justiça. Taylor salienta que nos últimos anos tribunais federais várias vezes interromperam leilões de privatização; dificultaram a reforma no sistema de previdência social; invalidaram ou modificaram a legislação referente à reforma agrária, à reforma tributária e outras políticas públicas.

Depreende-se desses exemplos que o protagonismo judicial não é uma exclusividade do Supremo Tribunal Federal. Os demais tribunais superiores (STJ, TSE, TST, TRT, e TJs) e varas também têm sido muito demandados. Todos os integrantes da magistratura podem exercer o controle de atos e políticas dos agentes públicos. A crescente solicitação por liminares é um claro indicador desse tipo de estratégia por parte de indivíduos, grupos e organizações da sociedade civil.

Além disso, a interferência do Judiciário na arena pública tem se dado também preenchendo brechas deixadas pelo Legislativo. As denominadas omissões legislativas. Trata-se, nesse caso, da atuação do Judiciário frente à inércia dos parlamentares em elaborar leis que visem garantir os direitos previstos na Constituição. A Constituição de 1988 prevê o Mandado de Injunção como o instrumento a ser utilizado por cidadãos e entidades para a solução de problemas decorrentes da falta de norma reguladora.

Incluem-se neste grupo, por exemplo, o aviso prévio proporcional¹²²; a ausência de uma lei de greve para o serviço público; aposentadoria especial para servidores públicos devido a condições de insalubridade no trabalho; criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

III. 3. Protagonismo Judicial - Brasil: políticas públicas

O controle jurisdicional de políticas públicas é um importante componente desse quadro marcado por fortes incentivos para uma atuação mais exposta do Poder Judiciário. Assim, não tem sido fortuito o fato de muitas políticas públicas encontrarem ressonância no Judiciário, quer na forma de contestação, quer na de exigência de sua concretização, quer ainda no questionamento de sua execução. É pouco provável que se encontre áreas de política pública que não tenham sofrido o impacto da atuação judicial. Essa face do desempenho judicial é um claro indicador da força normativa e da efetividade dos preceitos constitucionais e de sua utilização pelos diferentes atores políticos.

¹²¹ Essas foram as iniciativas políticas contestadas, alteradas ou atrasadas: Fundo Social de Emergência; Plano Real; reformas da ordem econômica; Plano Nacional de Desestatização; Fundo Estabilização Fiscal; CPMF; reforma administrativa; reforma previdenciária; tributação da aposentadoria de servidores públicos; racionamento energia elétrica.

¹²² O inciso **XXI** do artigo **7º** da **Constituição Federal** prevê como direito de trabalhadores rurais e urbanos o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, com mínimo de trinta dias e de acordo com os termos de uma lei ordinária que nunca foi feita.

Dados da Advocacia Geral da União, por exemplo, revelam um número expressivo de ações na justiça contestando obras do PAC desde que esta política foi instituída¹²³.

O protagonismo de juízes, desembargadores e ministros no âmbito das decisões político-partidárias tem provocado respostas de diversos atores, tanto no sentido da aprovação como da contestação.

Uma das áreas mais sensíveis a esse protagonismo judicial é a área de saúde. O número crescente de demandas por esse tipo de intervenção de magistrados bem como as reações que tem provocado justificam que examinemos, ainda que superficialmente, essa questão.

A atuação de juízes concedendo liminares quer para o fornecimento de medicamentos que não constam da lista do Sistema Único de Saúde, quer exigindo internação hospitalar ou atendimento especial tem encontrado resistências, sobretudo por parte de administradores públicos.

O artigo 196 da Constituição de 1988 que define a saúde como “direito de todos e dever do Estado” orienta as ações dos demandantes e fundamenta decisões favoráveis às solicitações por parte de juízes e tribunais. No pólo oposto, autoridades municipais, estaduais e federais, contestam tais determinações, com argumentos centrados na demonstração das consequências dessas interferências no planejamento e nas finanças governamentais. Sustentam igualmente que as consideráveis somas de recursos que têm sido destinadas para o cumprimento de decisões judiciais provocam não apenas impactos negativos no orçamento, mas, sobretudo obrigam administradores a abandonar e/ou a alterar prioridades estabelecidas e/ou prometidas quando eleitos. Tais desvios, afirmam eles, acabam por impedir a construção de hospitais, de unidades de pronto-atendimento, e outras iniciativas políticas voltadas para a coletividade. Muitos administradores dizem ainda que a principal consequência do ativismo judicial na área da saúde é o favorecimento de uns poucos indivíduos – aqueles que têm acesso à justiça – em detrimento da sociedade como um todo. No conjunto de argumentos contestadores há ainda aqueles que insinuam uma possível cumplicidade entre magistrados, de um lado, e médicos, laboratórios e advogados, de outro, para forçar a concessão de liminares.

Os números relativos a esse tipo de ação não são muito confiáveis e não há um registro nacional unificado sobre o total de ações ajuizadas. Apesar dessa deficiência, informações tornadas públicas mostram que o número de ações além de significativo tem sido crescente, e que os valores resultantes da intervenção judicial atingem a casa dos milhões para a União e em muitas unidades da federação.

Ainda que sejam passíveis de contestação é importante reproduzir esses dados, uma vez que fornecem indicadores da dimensão que o problema vem assumindo. Segundo balanço do Ministério da Saúde, o governo federal se viu obrigado a gastar a soma de R\$ 339,7 milhões, no período de janeiro a outubro de 2012. Essa quantia, embora inclua apenas os 10 primeiros meses, supera em 27,66% a despendida no ano anterior. Caso se tome como ponto inicial o ano de 2007, os gastos da União cresceram 17 vezes em um período de apenas cinco anos. Esse valor engloba as compras diretas de remédios, equipamentos e insumos pelo

¹²³ Para ilustrar: em abril de 2008 havia 619 ações na justiça; em setembro, apenas 4 meses depois, essas contestações já somavam 923 ações.

Ministério da Saúde, e o repasse a Estados, a municípios e a pacientes para o cumprimento de decisões judiciais¹²⁴.

As informações apresentadas na tabela 3, a seguir, dizem respeito exclusivamente aos gastos da União, não incluindo, portanto, os gastos resultantes de ações contra Estados e municípios.

Tabela 3: Gastos da União com remédios, equipamentos e insumos (em R\$ milhões)

ANO	GASTOS R\$ MILHÕES
2007	19,95
2008	54,5
2009	95,8
2010	139,8
2011	266,1
2012*	339,7

*2012 até 31/10

Fonte: Ministério da Saúde

De acordo, ainda com o Ministério da Saúde, casos de indivíduos que apelam a mandados de segurança têm aumentado significativamente. Entre 2003 e 2011, o gasto com demandas judiciais cresceu 142 mil vezes.

A tabela 4 mostra o crescimento do número de ações na Justiça Federal contra a União.

Tabela 4: Ações na Justiça Federal contra a União, por remédios e tratamentos

ANO	NÚMERO DE AÇÕES
2009	10.486
2010	11.203
2011	12.811

Fonte: Ministério da Saúde

¹²⁴ O cumprimento das decisões judiciais pela União se dá das seguintes formas: aquisição pelo próprio Ministério da Saúde do medicamento/insumo pleiteado; depósito do valor necessário à aquisição, pelo próprio paciente, do medicamento/tratamento médico demandado; repasse aos Estados ou Municípios de parcela do valor do medicamento /tratamento, quando o paciente é por eles atendido.

Segundo relatório da consultoria jurídica do Ministério da Justiça, 70% das decisões judiciais são desfavoráveis à União.

Uma vez mais, a despeito da fragilidade dos dados, sobretudo no que se refere a Estados e a municípios, informações disponíveis mostram que também nessas esferas de governo tem sido expressivo o impacto das decisões judiciais. Apenas para ilustrar seguem algumas dessas informações sobre os valores despendidos por algumas unidades da federação para o atendimento de ações judiciais em saúde:

Tabela 5: Estado do Paraná: valores gastos no atendimento de ações judiciais

ANO	VALOR GASTO EM R\$
2003	741.369,06
2004	3.377.305,06
2005	6.852.110,37
2006	12.418.871,02
2007	15.780.851,97
2008	19.336.580,60
2009	35.004.454,94
2010	35.718.740,24

Fonte: Ministério da Saúde

Tabela 6: Estado de Santa Catarina: valores gastos no atendimento de ações judiciais

ANO	VALOR GASTO EM R\$
2001	17.897,20
2002	131.452,07
2003	2.814.786,35
2004	6.510.045,48
2005	10.425.786,15
2006	28.922.547,30
2007	47.061.176,19
2008	65.276.931,02
2009	76.485.506,87
2010	93.406.294,52

Fonte: Ministério da Saúde

Informações divulgadas pelo governo do Estado de São Paulo indicam que 30% das verbas reservadas para a distribuição de remédios a pacientes crônicos são definidas por magistrados. Apenas no ano de 2008 o Estado de São Paulo gastou R\$ 400 milhões para o atendimento às demandas judiciais de saúde. Em 2010 esse valor chegou a R\$ 700 milhões. O Secretário da Saúde, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, em 9/7/2012, estimou que o Estado de São Paulo gasta cerca de R\$ 850 milhões para atender a ações judiciais. Afirmou ainda que, deste total, R\$ 700 milhões seriam gastos “desnecessários”, destinados, por exemplo, a medicamentos caros, de laboratórios privados.

Esse crescimento de gastos decorrente de ações judiciais é registrado em todas as unidades da federação sobre as quais há informações¹²⁵.

Os dados relativos aos gastos dos municípios para atender a ações judiciais são ainda mais deficientes do que os estaduais, não havendo sequer uma estimativa geral.

O município de Campinas constitui uma exceção, tendo divulgado informações. Segundo esse registro, o valor despendido pela prefeitura no ano de 2009, quando recebeu 86 novas ações, foi de R\$ 2.505.762,00. Essa quantia equivalia a 16% de todo o orçamento municipal do ano para medicamentos. Segundo estimativa mais recente do setor jurídico da municipalidade, 90% das ações obtêm decisões favoráveis na primeira instância, 5% em segunda instância (Tribunal de Justiça) e em apenas 5% a administração não é obrigada a fornecer os medicamentos solicitados.

Independentemente da qualidade das estatísticas e da possibilidade de se elaborar generalizações, o fato inquestionável é que o protagonismo judicial na área da saúde tem provocado impactos na administração pública. Orçamentos, prioridades federais, estaduais e municipais têm sido forçados a se modificar para responder a decisões de juízes e tribunais.

A quantidade de ações na Justiça referentes a questões de saúde tem provocado fortes reações por parte de gestores da área. O ex Ministro da Saúde (2007-2011), José Gomes Temporão, chegou, inclusive, a criticar, com ácida ironia, as decisões judiciais, afirmando: “o Judiciário está tomando o lugar do médico”.

É possível extrair algumas consequências desse quadro, que vão além do embate entre magistrados e gestores públicos. Em primeiro lugar salta aos olhos uma questão relacionada à universalização dos direitos e ao acesso à justiça. As ações judiciais garantem o direito apenas àqueles que ingressaram com demandas no Judiciário. Todos os demais, que por ventura portem a mesma enfermidade ou necessitem de igual tratamento ou de internação, não são beneficiados. Ademais, os recursos destinados ao demandante individual são retirados de um orçamento voltado para a coletividade. Isso significa dizer que, necessariamente, o ente público será obrigado a alterar prioridades e/ou a deixar de alocar recursos em políticas que teriam o potencial de beneficiar um número maior de pessoas. O gasto desordenado e imprevisível produz consequências nas possibilidades de efetividade do direito social à saúde, na medida em que privilegia o direito individual em detrimento do coletivo.

Por outro lado, há que se levar em consideração o dilema enfrentado por juízes e tribunais. Para o magistrado, se trata, antes de tudo, de responder a um pedido, de garantir um direito consagrado na Constituição, de decidir entre a vida e a morte. Sublinhe-se que ele tem diante de si um caso, uma demanda, não uma política pública. Ele está decidindo sobre um pedido e não sobre uma política municipal, estadual ou federal. Sua sentença afetará direta e imediatamente um demandante e apenas indiretamente um coletivo. Face ao dilema,

¹²⁵ Em 2010, o Estado de Pernambuco despendeu R\$ 40 milhões com 600 ações judiciais; Tocantins gastou R\$ 822.937,69; Pará R\$ 913.073,81 para o atendimento de apenas seis pacientes; Alagoas R\$ 8.885.989,94; Minas Gerais R\$ 61.551.000,00; Roraima R\$ 922.940,11

a Constituição providencia uma resposta: todo direito fundamental é exigível, inclusive mediante ação judicial. A consideração de outros direitos e de outros aspectos – tais como limites fáticos, reserva do possível – exigiria soluções de natureza institucional.

A magnitude do problema não poderá ser enfrentada quer por juízes individualmente, quer limitando-se direitos, quer ainda exclusivamente por gestores públicos. Trata-se sem dúvida de uma questão complexa e que exige respostas institucionalizadas, políticas sociais, assentadas na gestão de recursos públicos escassos.

É preciso dizer que algumas iniciativas nesta direção já vêm sendo tomadas. O governo do Estado e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, firmaram um acordo para a criação de um curso destinado a juízes e para a instituição de um plantão de consultas para juízes com professores da USP, UNICAMP e UNESP para a orientação sobre medicamentos e internações.

Por outro lado, práticas e soluções desenvolvidas pela maior parte dos países europeus podem servir de referência na busca de respostas institucionais que ultrapassem a demanda de natureza individual. Na França, por exemplo, medicamentos só são concedidos após uma comissão avaliar o perfil do paciente e a eficácia da terapia; na Alemanha, há a definição de antemão de tratamentos e remédios passíveis de reembolso; no Reino Unido, a lista de medicamentos é aprovada pelo Instituto Nacional de Saúde e Excelência Clínica, que também é responsável pela definição de quais pacientes terão acesso aos benefícios.

É incontestável que o tema entrou na agenda de debates e que se tornou urgente a busca de soluções de natureza institucional. O embate entre o direito à saúde e a reserva do possível ou entre direitos individuais e bem-estar social não encontrará respostas satisfatórias se confinado a uma vara ou mesmo a um único colegiado. A questão é, indiscutivelmente, grave e complexa. O problema possui muitas dimensões. Qualquer tentativa de solução não poderá ignorar nem os direitos constitucionalmente estabelecidos nem a realidade fática. Daí a necessidade e a premência de acordos baseados em alternativas que levem em conta tanto a obediência ao texto constitucional por parte de administradores investindo 12% dos recursos em saúde pública, como a atualização constante de protocolos relativos a doenças e que também minimizem a pressão que decisões dessa natureza provocam sobre o juiz individual.

A problemática relacionada ao protagonismo judicial na área da saúde traduz apenas uma dentre inúmeras outras situações igualmente dilemáticas. O tema da saúde tem a qualidade de iluminar um aspecto da questão envolvida na atribuição de magistrados exercerem o controle da constitucionalidade e de garantirem direitos individuais e coletivos.

Sublinhe-se, contudo, que nos últimos anos, dificilmente se encontrará uma questão marcante, que tenha tido impacto no âmbito político e/ou das relações privadas em que o Judiciário não tenha participado. Temas de alto impacto na vida do país constaram da agenda do Supremo Tribunal Federal, como a criação de cotas raciais, a interrupção de gestação de fetos com anencefalia, ocupação de terras por quilombolas, a violência contra mulheres. Esses exemplos poderiam ser multiplicados.

Apenas no ano de 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou a competência concorrente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para instaurar processos administrativos - disciplinares contra magistrados; decidiu que o Ministério Público pode dar início a ações penais sem necessidade de representação da vítima, no âmbito da Lei Maria da Penha (violência contra mulher); julgou constitucional a Lei da Ficha Limpa, permitindo sua aplicação nas eleições de 2012, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência; declarou a constitucionalidade do Estatuto de Defesa do Torcedor; decidiu que não é crime interromper a gravidez em caso de anencefalia; decidiu pela constitucionalidade dos sistemas de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes em universidades; julgou constitucional o Programa

Universidade para Todos (ProUni); deu início e concluiu o julgamento do “mensalão”, com 25 réus condenados.

A pauta para o ano de 2013 não é menos expressiva. Entre outras questões estão incluídas: a descriminalização do porte de drogas para consumo próprio, o poder de investigação do Ministério Público, a desaposentação, a legalidade da demarcação de áreas quilombolas pela União, o uso de amianto, índices de correção da caderneta de poupança em planos econômicos.

O exame do que tem ocorrido permite afirmar que o modelo institucional brasileiro imprimiu uma feição política ao Judiciário, propiciando que atue, de fato, como poder.

Nesse contexto, torna-se imperiosa a consideração da instituição e de seus integrantes. Suas decisões, como salientamos, extrapolam a resolução de conflitos entre indivíduos ou entre indivíduos e o poder público. Afetam políticas públicas, abrangem questões culturais, alcançam temas relacionados às relações sociais.

Notas Finais

Embora não caiba uma conclusão, para encerrar esse estudo, alguns pontos merecem ser ressaltados.

Uma primeira observação diz respeito ao desempenho do Judiciário e à constante alusão às proposições de Montesquieu como construtor de seu modelo “ideal”. Do século XVIII até hoje, profundas e constantes alterações modificaram de tal forma a sociedade e o Judiciário, que a instituição preconizada pelo aristocrata francês pouco se parece com a atual.

Uma segunda observação acentua a expansão da jurisdição constitucional. Até a primeira metade do século XX o controle da constitucionalidade como recurso de poder singularizava as democracias presidencialistas. No período do segundo pós-guerra, o controle da constitucionalidade foi incorporado como parte integrante do processo de reconstrução política de alguns países como o Japão (revisão constitucional de 1946); Itália (controle concentrado de constitucionalidade introduzido na Constituição de 1948 e a implementação da Corte Constitucional em 1956); Alemanha (Lei Fundamental de Bonn de 1949 e em 1951); França (Constituição de 1958, a criação do *Conseil Constitutionnel* e a partir de 1971 a adoção do controle da constitucionalidade). A Índia, com a Constituição de 1950 adotou o mecanismo de revisão constitucional como instrumento do processo de independência (*Indian Independence Act* de 1947). A partir dos anos 1970, a revisão judicial foi instituída como resultado da redemocratização de vários países europeus e da América Latina. Assim ocorreu no continente europeu com a Grécia (1975); Portugal (1976); Espanha (1978); e na América Latina, com a Nicarágua (1987); Brasil (1988); Colômbia (1991); Peru (1993); Bolívia (1994)¹²⁶.

Nos casos europeus, essas Cortes não compõem o Judiciário, não se localizam no ápice da estrutura judicial. São organismos independentes, formados politicamente e seus integrantes possuem mandato. Apesar dessas distinções, essas Cortes, tal como o Poder Judiciário das democracias presidencialistas, têm desempenhado expressivo protagonismo na arena pública¹²⁷.

¹²⁶ Ver Hirschl, 2004

¹²⁷ Inúmeros exemplos poderiam ser elencados. Seguem algumas decisões de forte impacto, quer na economia, quer nos costumes: 1) A Corte Constitucional da Alemanha, em setembro de 2012, rejeitando pedidos de liminar feitos por 37 mil queixosos, que buscavam bloquear os tratados, decidiu que a ratificação do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira era legal. Impôs condições: de que o compromisso alemão seja limitado a 190

A difusão e consolidação de sistemas de jurisdição constitucional são de tal ordem que os dados resultantes de um projeto da Universidade de Illinois¹²⁸ mostram que no final da primeira década do século XXI, 158 das 191 democracias constitucionais previam algum mecanismo de controle judicial das decisões políticas.

No caso brasileiro, além da possibilidade de controle da constitucionalidade de políticas públicas, o pós-1988 transformou o Poder Judiciário e especialmente o STF em uma arena privilegiada, conferindo maior expressão à sua face política. Com efeito, a Corte Suprema tem atuado em relação a temas cruciais, quer devido a omissões legislativas, quer recebendo demandas sobre questões controversas, quer se pronunciando sobre impasses políticos, quer proferindo decisões cruciais para a vida pública, com impactos abrangentes tanto na arena político-partidária, como nos serviços públicos e também na configuração dos tribunais superiores e na estrutura do Poder Judiciário em sua totalidade.

Ao lado dos impactos dos parâmetros constitucionais muitas outras mudanças ocorreram na justiça brasileira. Bastaria citar as mais visíveis, como por exemplo, o crescimento no número de magistrados e no volume de processos. O corpo de juízes mais do que dobrou. A mera expansão quantitativa de juízes explicaria, por si só, uma maior heterogeneidade interna – tanto no que tange à composição por gênero, por origem social, por faculdade de formação como por filiação doutrinária. Por outro lado, o exponencial aumento na procura de soluções judiciais tem levado para o Judiciário uma pluralidade de temas, estimulando novos procedimentos.

Por fim, caberia constatar e extrair as possíveis consequências no sistema de poder e no âmbito dos direitos individuais e sociais do fato de que a universalidade das críticas ao protagonismo judicial não foi capaz de interromper nem a sua manifestação, nem a sua expansão. Como apontamos, esse fenômeno está presente na maioria dos atuais Estados constitucionais. E tudo indica que veio para ficar.

bilhões de euros e que qualquer aumento nesse volume exigirá a aprovação da câmara baixa do Parlamento, a Bundestag. 2) O Conselho Constitucional da França, em 29 de dezembro de 2012, invalidou, por um período de dois anos o imposto para os ricos que iria começar a valer em 2013. Essa taxa de 75% seria aplicada a rendas superiores a 1 milhão de euros e constituía um dos principais itens do Orçamento de 2013. O Conselho Constitucional foi demandado pelo principal partido de oposição, UMP, radicalmente contrário à política fiscal do presidente François Hollande. Também foi do Conselho Constitucional da França a decisão que legitimou a proibição do uso da burca. 3) A Corte de Israel decidiu favoravelmente à construção de muro na divisa com o território palestino.

¹²⁸ Comparative Constitutions Project, Universidade de Illinois, em www.comparativeconstitutionalproject.org.

B) CORRUPTECA¹²⁹

Biblioteca Digital Internacional sobre a Corrupção

Descrição:

A Corrupteca é uma biblioteca digital especializada em corrupção, disponível na internet, com conteúdo aberto, gratuito e de texto completo, é formada por três grandes áreas: o acervo acadêmico, o acervo de notícias, ou hemeroteca, e o acervo jurídico.

O acervo acadêmico é formado pela produção científica relacionada à corrupção recolhida de cerca de 1.600 bibliotecas digitais de universidades e centros de pesquisa vinculados à OAI - Open Archives Initiative, um consórcio internacional que permite o livre compartilhamento da produção científica e a sua filtragem e concentração em bibliotecas temáticas.

A hemeroteca ou acervo de notícias é formado por notícias de corrupção recolhidas do Acervo Digital do jornal “O Estado de São Paulo”, que em parceria com o NUPPs, cedeu à Corrupteca todo o seu arquivo de notícias desde 1875.

O acervo jurídico é formado através da coleta de legislação e de peças processuais relativas a casos de corrupção no Brasil.

A versão beta da Corrupteca está disponível no site: <http://nupps.usp.br/corrupteca/>

Acervo:

A Corrupteca possui atualmente cerca de 90 mil volumes digitais, dos quais 70% são compostos pelo acervo de notícias, 28% pelo acervo acadêmico e 2% pelo acervo jurídico. O acervo possui duas coleções: a Coleção Nacional, com documentos da produção científica nacional sobre corrupção, e a Coleção *Time-Lines*, com documentos sobre casos de Corrupção dispostos de maneira cronológica.

Tecnologia e Interface:

O software da Corrupteca, desenvolvido em parceria do NUPPs e a Empresa de Inovação do pesquisador Giovanni Eldasi, encontra-se em fase beta 2.0, que utiliza para a coleta e filtragem de acervo uma ontologia computacional desenvolvida de forma disciplinar dentre as áreas relativas à corrupção, como direito, ciência política, história e administração pública. A interface da Corrupteca apresenta:

- Formulário de buscas:

Um formulário de busca universal onde é possível buscar pelos itens título, descrição, publicador, autor e palavras-chave dos volumes digitais. O formulário retorna uma lista de resultados classificados por relevância textual, junto com filtros onde é possível o agrupamento de resultados por tipo de publicação e arquivo fonte.

- Top Buscas:

Uma lista de termos mais buscados atualizada dinamicamente.

- Coleção Nacional:

Uma coleção com a produção científica nacional sobre Corrupção.

¹²⁹ Coordenação: José Álvaro Moisés e Giovanni Eldasi; assistentes de pesquisa Bruno Rico e João Paro

- Coleção *Time-Lines*:

Linhas do tempo de casos de corrupção brasileiros, com seus documentos dispostos em forma cronológica, reunindo as notícias, peças processuais obtidas dos tribunais, vídeos, descrições e outros recursos na sequência temporal dos acontecimentos. Atualmente estão em edição 15 *time-lines*.

- Blog:

Uma seção com notícias e destaques da Corrupteca.

A Corrupteca em 2014

Pesquisa e Desenvolvimento do Software com Programa FAPESP-PIPE

O pesquisador Giovanni Eldasi, através de sua Empresa de Inovação, parceira do NUPPs no desenvolvimento do software da Corrupteca, prepara uma proposta de pesquisa a ser apresentada no primeiro semestre de 2013 ao FAPESP-PIPE, Programa de Inovação na Pequena Empresa. A proposta visa o avanço qualitativo e quantitativo na coleta de acervo e apresentação de resultados de busca em corrupção, através da pesquisa e desenvolvimento de uma nova técnica de filtragem na área de ontologia computacional e web semântica. A versão beta 3.0 da Corrupteca pretende comportar as inovações baseadas na técnica objetivo da pesquisa PIPE:

- Aumento quantitativo e qualitativo do acervo, com meta de 400 mil volumes digitais de texto completo;
- Coleta de produção acadêmica que não esteja no consórcio Open Archives Initiative, através da operação de novo software *web crawler* a ser desenvolvido com a nova técnica;
- Aperfeiçoamento da usabilidade e encontrabilidade do acervo, através do aperfeiçoamento da ontologia computacional e cálculos de relevância;

Novas parcerias de acervo

A equipe da Corrupteca planeja o avanço nas parcerias de acervo digital durante o período de 2013, buscando a formalização da integração na Corrupteca com acervos do poder judiciário, como os acervos dos diversos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, bem como a integração de outros veículos de notícias, destacando-se acervos digitais de canais de TV e videotecas.

C) Blog Qualidade da Democracia¹³⁰

O blog *Qualidade da Democracia* (<http://qualidadedademocracia.com.br/>) reúne reflexões, artigos de opinião, livros, entrevistas e textos de resultados de pesquisas de autoria de acadêmicos, escritores, jornalistas e artistas, entre outros, que se dedicam ao tema da democracia da perspectiva de sua qualidade. O seu objetivo é contribuir para a divulgação das análises em produção e estimular o debate público em torno do tema.

Os ciclos eleitorais para a escolha de governos se sucedem segundo as regras constitucionais e garantem a alternância no poder. Estão hoje mais garantidas as liberdades individuais e alguns direitos de cidadania, o que indica alguma melhoria no funcionamento das instituições republicanas. Depois de um interregno de mais de duas décadas de regime autoritário as forças armadas retornaram às suas funções profissionais. Tais progressos, porém, seriam o bastante para se afirmar que a democracia está consolidada?

É inegável 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, indicam que o império da lei ainda não está completamente estabelecido. O federalismo brasileiro tem falhas e desequilíbrios evidentes, a começar pelos mecanismos eleitorais que levam a sensíveis desigualdades no valor do voto em um bom número de estados do país. É também visível o tratamento desigual recebido por diferentes segmentos da população brasileira quanto aos seus direitos, a exemplo da insuficiente representação feminina em governos e no Congresso Nacional. Esse exemplo, como muitos outros, poderia indicar que o processo de extensão da cidadania ainda não está completo. Há também importantes assimetrias e distorções no funcionamento das instituições republicanas, limitando, por uma parte, a capacidade de fiscalização e controle interinstitucional e, por outra, a função de representação da sociedade que cabe aos partidos políticos e ao parlamento. Esses limites não põem em dúvida a existência da democracia, mas colocam em questão a sua qualidade.

Nenhum dos aspectos mencionados implica tampouco em desconhecer os avanços econômicos e sociais verificados no país nas últimas duas décadas de funcionamento do sistema democrático. A estabilidade econômica e o controle da inflação mudaram para melhor as condições de sobrevivência e de participação nos benefícios de consumo de vários segmentos populacionais, e uma maior atenção à questão social resultou na melhora de alguns índices que medem as desigualdades. Não obstante, é evidente que o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas demandadas pela sociedade enfrenta limites sérios quanto à sua eficiência e eficácia. Em muitas áreas de atividade governamental o planejamento ainda está ausente e permanecem desperdícios que, por sua vez, são 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 regionais, sociais e econômicas da sociedade brasileira.

A perspectiva da qualidade da democracia, impondo exigências de mensuração vertical, societal e horizontal, da participação política dos cidadãos e da responsividade de governos pressupõe o rigor analítico próprio do debate público e dos métodos de conhecimento científico. Envolve sobretudo um claro compromisso público ético e moral com o pressuposto de que democracia pode ser aperfeiçoada em benefício do bem estar e da

¹³⁰ Coordenação José Álvaro Moisés. Editores: José Álvaro Moisés e Francisco Weffort. Consultoria: Giovanni Eldasi.

qualidade de vida das pessoas. O que pressupõe ainda a existência de plataformas abertas de debate visando o aprimoramento da *Qualidade da Democracia* no país.

5. TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E BANCO DE DADOS

O relatório a seguir apresenta as atividades realizadas na área da tecnologia da informação utilizada neste projeto. Trata-se do Relatório Individual Sumarizado do bolsista de Treinamento Técnico TT-4A¹³¹

Descrição sumarizada das atividades do bolsista:

A tarefa atribuída ao bolsista da categoria de Treinamento Técnico foi contribuir, através de sua vivência e experiência profissional, para o desenvolvimento da Tecnologia de Informação requerida pelo presente projeto de pesquisa.

Em linhas gerais, o trabalho desenvolvido nesta etapa foi o da identificação das necessidades particulares de cada uma das diferentes áreas compreendidas pela pesquisa e o mapeamento das principais demandas por informação da rede de pesquisadores. O objetivo principal, no plano de médio prazo (em dois anos), era desenvolver uma solução computacional que permita que os pesquisadores e demais envolvidos na produção da pesquisa sejam abastecidos por dados estatísticos confiáveis e precisos de uma maneira prática e direta, sem haver necessidade de lançarem mão de pacotes ou técnicas de manipulação de dados.

Mais especificamente, neste primeiro momento foi identificado um rol de fontes de informação primária - bases e microdados disponíveis na internet ou em pacotes particulares -, a partir do qual será possível criar um abrangente banco de dados centralizado, sobre o qual será possível analisar o panorama das diferentes áreas da pesquisa, sempre utilizando uma perspectiva histórica. As informações foram organizadas de modo a ser composta uma base de dados unificada e central de modo a servir como alimento de um sistema interativo de extração, tabulação e cálculo de estatísticas, operado diretamente pelos pesquisadores, e que essencialmente deverá ser intuitivo, de modo a promover insights por conta dos próprios focos das análises em si.

Além das atividades técnicas e computacionais realizadas no NUPPS, o bolsista também teve a oportunidade de participar de todo o processo de discussão conceitual com os pesquisadores do projeto **Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política**, sobretudo no que se tange à viabilidade de análises quantitativas, e ainda promoveu alguns treinamentos de ferramentas utilizadas por seus colegas.

Detalhamento técnico das atividades do bolsista:

1) Mapeamento das demandas por informações pelos pesquisadores

O projeto temático principal, ao qual este auxílio de capacitação técnica visa atender, se subdivide basicamente em cinco áreas. Cada uma destas áreas tem um foco específico e, por conseguinte, demandas particulares em relação à obtenção, organização e disponibilização de informações.

Como atividade inaugural, o bolsista trabalhou diretamente com os responsáveis, pesquisadores e auxiliares de cada área, em rodadas de reuniões e de consultas técnicas, visando definir e precisar os temas de pesquisa e, principalmente, mapear as necessidades

¹³¹ Bolsista: Flávio Daher Sant`Ana – ver Anexo 18.

específicas das áreas e eventuais demandas para auxílio computacional para o trabalho colaborativo entre os membros dos diferentes grupos.

Em suma, as demandas de cada equipe de pesquisa são as seguintes:

a) Instituições e Representação Política: Obtenção de bases de dados do TSE com resultados de eleições passadas e perfis de candidatos e eleitos. Obtenção, de forma automatizada, de dados sobre Projetos de Leis, disponíveis nas páginas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre outros. O grupo já conta com um banco de dados sobre determinados projetos de leis e de perfis de parlamentares relevantes para a pesquisa, que será sincronizado com o banco de dados central.

b) Sociedade Civil e Cultura Política: Obtenção de dados socioeconômicos da população brasileira, a partir principalmente das pesquisas amostrais como a PNAD e do Censo Populacional do IBGE. O grupo já conta com uma série histórica de resultado de *surveys* realizados em anos anteriores e que avaliam a cultura política na população brasileira. Pretende-se integrar estes resultados com o banco de dados central, para o que terá papel central a realização do novo survey de opinião pública programado para se realizar em 2013.

c) Políticas Públicas de Educação: Obtenção de bases de dados do INEP e MEC, principalmente as séries históricas dos censos do ensino básico e do ensino superior. Outras bases de dados serão também consideradas, como as de avaliação de alunos e de instituições de ensino (ENEM, ENADE, PROVÃO, SAEB), censos e avaliação da Pós-Graduação (CAPES), e censo dos docentes e servidores do ensino superior.

d) Políticas Públicas de Segurança: Obtenção de bases de dados de censos demográficos (já mencionados) e acompanhamento de estatísticas de saúde e do Ministério da Justiça (DATASUS, Fundação Seade, etc.).

e) Políticas Públicas de Cultura: Identificação de instituições culturais detentoras de dados atualizados e responsáveis envolvidos a partir de pesquisas nas páginas das próprias instituições e de suas mantenedoras. O grupo conta com um banco de dados inicial, formado pela coleta destas informações, que será integrado com o banco de dados central.

Após a avaliação das demandas dos pesquisadores, escolheu-se como prioridade a montagem do banco de dados central, a partir da compilação de informações das fontes mencionadas. Para tanto, foi necessário o desenvolvimento de um ambiente de TI que pudesse receber e hospedar de forma segura e confiável, um sistema de informações. A próxima seção trata deste ponto.

2) Implantação de infraestrutura de TI

O NUPPs tinha disponíveis duas máquinas do tipo servidor, de porte razoável. Optou-se por colocar em operação dois sistemas em paralelo, um baseado no Windows Server (acompanhando a infraestrutura de rede que já estava em operação) e outro tendo como base o Linux, com o objetivo de servir como ambiente de desenvolvimento das tecnologias.

De forma a atender adequadamente às demandas, procurou-se desenvolver os ambientes tornando possível a implantação de uma solução que integra a organização de dados em bancos com a análise estatística, um conceito conhecido como OLAP, a qual torna possível o cruzamento entre diferentes dados por meio de dimensões comuns e ainda dá suporte à interação com os dados através das hierarquias e das possíveis operações OLAP. Foi usado para este propósito o pacote de código-aberto *Pentaho*.

As máquinas, em consequência, estão atualmente configuradas da seguinte forma:

- Servidor Windows Server (para produção), com SQL Server e ambiente de programação Visual Studio.
- Servidor Linux (para desenvolvimento) com Apache, PHP, MySQL, Tomcat, Mondrian, Python, R, entre outros aplicativos.
- Em ambos os servidores: Uma suíte de BI (Pentaho), um sistema do tipo OLAP, capaz de transformar tabelas relacionais em multidimensionais, tornando possível a capacidade de interagir com os dados, por hierarquia.
- Banco de Dados com mais de 10GB de tabelas padronizadas contendo dados sobre ensino superior e demais dados sociodemográficos de todo país, em sequência histórica, de 1998 até 2010 (detalhadas a seguir).

3) Bases de dados e indicadores

Como proposto originalmente, logo após a identificação das demandas por informação por parte dos pesquisadores, foram obtidas as fontes de dados com as cargas mais recente disponíveis a partir dos endereços eletrônicos das organizações responsáveis, e por meio de solicitação junto aos departamentos de divulgação de estatísticas.

Os dados recebidos passaram por um longo processo de limpeza e padronização, de modo a se adaptarem à estrutura usada no repositório atual, o sistema OLAP, de forma a permitir a integração e intercomunicação das bases.

4) Demais tarefas, conforme o plano de atividades original

Como atividades desenvolvidas pelo bolsista, constam ainda:

- Implementação de rotinas e sistema de Mineração de Dados: a partir da inclusão das bases de dados já padronizadas no sistema de banco de dados SQL Server (Windows), foi possível iniciar os testes com o componente nativo Analysis Services, um pacote que dá suporte a atividades de Mineração de Dados, além de oferecer também um ambiente OLAP alternativo. Apesar dos testes iniciais, o sistema de Mineração de Dados está programado para ser usado nas próximas etapas, quando o foco dos trabalhos forem justamente as análises das informações.
- Construção de aplicativos para coleta automática de dados a partir da web: Algumas rotinas e scripts para obtenção de arquivos com as bases foram criados usando a linguagem Python, de forma a se tornar mais ágil a obtenção das fontes de dados e verificações de lançamento de novas versões.
- Treinamento de uso para os pesquisadores do NUPPs: Algumas das ferramentas foram apresentadas para os pesquisadores que trabalham com as informações e seus aplicativos comuns, como o protocolo ODBC. Porém, como o sistema principal ainda está em fase de desenvolvimento, não houve oportunidade de promover treinamentos para todos os pesquisadores do Núcleo.

Mudanças no plano de atividades:

Algumas das atividades que constavam no plano inicial de 6 meses foram redefinidas, de modo a se tornarem atividades centrais da próxima etapa de desenvolvimento do projeto. Os motivos para esta decisão foram os seguintes:

- Excesso de horas despendidas nas atividades de limpeza, padronização e sincronização dos dados obtidos, devido ao grande volume de dados a ser processado;

- A ocorrência de uma pane no servidor Linux, o que comprometeu o ambiente de desenvolvimento que estava sendo criado. Os dados não foram perdidos, porém, o problema técnico ainda está para ser sanado e, com isso, o trabalho se concentra só no servidor restante, o Windows, impossibilitando o desenvolvimento particular de algumas das ferramentas propostas inicialmente, como o *Portal Web* e o *componente de análises geográficas (SIG)*;
- Ademais, no último semestre de 2012 novos projetos que se utilizam de tecnologia da informação foram implantados no NUPPs. São eles a Corrupteca e o Blog Qualidade da Democracia (relatados em outra parte deste relatório). Estes dois projetos, principalmente o primeiro, consiste numa nova e rica fonte de dados passíveis de serem integrados também com o banco de dados central, de modo a se constituírem em uma forma alternativa de informações cruciais sobre temas centrais da pesquisa disponíveis a pesquisadores do NUPPs e abertas ao público em geral. Gerou-se, assim, uma nova e complexa demanda de trabalho, o que justificaria também a agregação de nova mão de obra, cujo responsável deveria acumular a função de desenvolver protocolos de integração entre os sistemas presentes no Núcleo.

Estes eventos, alguns infortúitos, podem ser tomados como parte do aprendizado e treinamento do bolsista, cuja compreensão dos mesmos ajuda a otimização do planejamento das etapas futuras. Devido ao volume de trabalho, e visto que a atividade de agregar novas fontes ao banco de dados central é uma tarefa recorrente para que a qualidade do banco seja mantida, a alternativa contemplada aqui é agregar um novo bolsista técnico para colaboração nestas tarefas. O novo bolsista trabalharia seguindo as definições já estabelecidas para sincronia de novos dados com o banco de dados central, padronizado.

Renovação de bolsa e solicitação de novo auxílio:

Pelos motivos apresentados na seção anterior, tanto para continuidade do projeto de desenvolvimento do sistema de informações do NUPPs, quanto para o trabalho contínuo de obtenção e agregação de novas fontes de dados para integrar o rol central do Núcleo, seguem as solicitações:

a) Renovação de bolsa de Capacitação Técnica nível TT4-a pelo período adicional de 12 meses, conforme plano de atividades em anexo;

b) Inclusão de uma bolsa adicional de Capacitação Técnica de nível TT3, também pelo período de 12 meses, conforme o plano de atividades em anexo.

Apreciação do desempenho do bolsista:

O relatório circunstanciado apresentado acima dá indicações claras do adequado cumprimento das tarefas atribuídas ao bolsista de Capacitação Técnica nível TTA-4. O processo de formação do banco geral de dados avançou bastante e começa a oferecer excelentes condições para a sua utilização pelos pesquisadores das diferentes áreas envolvidas neste projeto de pesquisa. A avaliação do seu desempenho é, portanto, positiva e reconhece a relevância de sua contribuição para o desenvolvimento do projeto e, por isso, se solicita a extensão de sua bolsa de treinamento técnico.

Vide no **anexo 13** a documentação completa do banco de dados compilado e que já se encontra nos servidores do NUPPs .

6. QUESTIONÁRIOS DOS *SURVEYS* DE MASSA E DE ELITES A SEREM APLICADOS EM 2013

A seguir são apresentados os textos dos questionários dos *surveys* de massa e de elites preparados pelas equipes de pesquisa como parte das atividades desenvolvidas no primeiro ano de pesquisa, cuja justificativa está apresentada nas diferentes partes anteriores deste relatório. Os *surveys* serão aplicados em 2013.

6.1. Memorial Descritivo do *Survey* de Opinião Pública com amostragem nacional.

Objeto

Pesquisa de opinião com amostra nacional com nível de desagregação representativo para sete Estados selecionados para análise aprofundada: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Pernambuco.

Desenho Amostral

Será utilizada uma amostra da população em estudo, estratificada com alocação proporcional à população de cada estrato. Os estratos considerados são os estados brasileiros. As regiões metropolitanas e as capitais de cada estado entram na amostra (com probabilidade igual a um) com um número de entrevistas proporcional às suas respectivas populações. Dentro de cada estrato, são selecionadas amostras probabilísticas, de conglomerados, em três estágios.

No primeiro estágio, são selecionados probabilisticamente os municípios que compõem a amostra pelo método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), sendo a população de cada município tomada como base para tal seleção.

No segundo estágio, dentro dos municípios selecionados no primeiro estágio, são selecionados probabilisticamente os setores censitários, onde as entrevistas serão realizadas, também pelo mesmo método PPT.

No terceiro estágio, as pessoas entrevistadas serão selecionadas dentro dos setores censitários utilizando quotas proporcionais segundo as seguintes variáveis: i) sexo, ii) idade, iii) escolaridade e iv) condição de ocupação. As cotas são estabelecidas com base nos dados atualizados do IBGE e da PNAD.

Instrumento de Coleta

O questionário a ser aplicado é composto majoritariamente de questões fechadas em número de 120.

Tamanho da Amostra

O tamanho da amostra sugerido é de 2.000 questionários com amostra representativa para São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Pernambuco.

Produto final

O produto final é um relatório com as tabelas em arquivo digital e banco de dados em SPSS.

A Seguir é apresentado o texto do questionário:

1. MÓDULO APOIO AO REGIME/DEMOCRACIA/SISTEMA POLÍTICO

1. Gostaria que você me dissesse com qual dessas três afirmações você concorda mais.

(LER DEVAGAR AS OPÇÕES 1 a 3) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura.
2	Em certas circunstâncias, é melhor uma ditadura do que um regime democrático.
3	A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo.
77	NS
88	NR

2. Para você o que é uma democracia?

(SE NECESSÁRIO EXPLORAR): Como assim? Em que sentido? O que Você quer dizer com isso?
(QUESTÃO ABERTA)

77	NS
88	NR

3. Falando de democracia ,você acha que a democracia tem nada a ver, tem pouco a ver, tem a ver ou tem muito a ver com.... (LER UM ITEM POR VEZ BEM DEVAGAR E APLICAR O RODÍZIO).

		Tem nada a ver	Tem pouco a ver	Tem a ver	Tem muito a ver	NS	NR
A	Liberdade política para organizar sindicatos, movimentos, poder expressar-se, etc.	1	2	3	4	77	88
B	Maior igualdade social.	1	2	3	4	77	88
C	Igualdade de todos perante a Lei.	1	2	3	4	77	88
D	Fiscalização dos atos do governo pelo Congresso de deputados e senadores.	1	2	3	4	77	88
E	Direito dos eleitores de serem ouvidos pelo governo sobre suas reivindicações	1	2	3	4	77	88

F	Dever do governo de atender necessidades de saúde, emprego e educação	1	2	3	4	77	88
G	Direito de escolher o governo através de eleições	1	2	3	4	77	88
H	Fiscalização dos atos do governo pelos tribunais de justiça e pelo Ministério Público	1	2	3	4	77	88
I	Obrigação do governo de atender as reivindicações dos cidadãos.	1	2	3	4	77	88
J	Liberdade em questões morais e sexuais.	1	2	3	4	77	88
K	Direito dos eleitores de terem suas reivindicações e expectativas atendidas pelo governo	1	2	3	4	77	88
L	Acesso às informações sobre as ações do governo	1	2	3	4	77	88
M	Igualdade de direitos para as mulheres.	1	2	3	4	77	88
N	A existência de diversos partidos políticos	1	2	3	4	77	88
O	Menos corrupção, menos tráfico de influência.	1	2	3	4	77	88

4. Muitas coisas podem ser desejadas, mas nem todas elas são características essenciais da democracia. Nas seguintes frases que vou ler, por favor, diga-me o quanto você acredita que a característica é essencial para a democracia. Use essa escala de 1 a 10 na qual 1 significa que “não é uma característica essencial da democracia” e 10 significa que “é uma característica essencial da democracia”.

		NOTA	NS	NR
A	O governo cobrar impostos dos ricos e apoiar os pobres.		77	88
B	As pessoas terem sua liberdade protegida pela Lei de Direitos Civis contra a opressão		77	88
C	Criminosos serem severamente punidos		77	88
D	Cidadãos poderem mudar as leis por iniciativa popular ou por meio de plebiscitos		77	88
E	O crescimento da economia		77	88

5. Em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), na qual 0 significa péssima e 10 significa excelente, que nota você dá para a Democracia brasileira? (ANOTAR) _____

6. Tem gente que acha que sem partidos políticos não pode haver democracia, outras pessoas acham que a democracia pode funcionar sem partidos políticos. O que você acha?

(LER OPÇÕES 1 E 2) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Sem partidos não pode haver democracia
2	A democracia pode funcionar sem partidos
77	NS
88	NR

7. O Congresso Nacional é formado por deputados federais e senadores eleitos pelo povo. Tem gente que acha que sem Congresso Nacional não pode ter democracia, enquanto outras pessoas acham que a democracia pode funcionar sem Congresso Nacional. O que você acha?

(LER OPÇÕES 1 E 2) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Sem Congresso Nacional não pode haver democracia
2	A democracia pode funcionar sem Congresso Nacional
77	NS
88	NR

8. Gostaria que você dissesse se discorda ou concorda com cada uma das frases que vou ler

(SE CONCORDA, PERGUNTAR): Concorda muito ou concorda pouco?

(SE DISCORDA PERGUNTAR): Discorda pouco um discorda muito?

(NEM CONCORDA NEM DISCORDA É RESPOSTA ESPONTÂNEA)

(ESTIMULADA E ÚNICA)

		Discorda Muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda/ nem discorda	NS	NR
A	Quando há uma situação difícil no Brasil, não importa que o governo passe por cima das leis, do Congresso Nacional e das instituições para resolver os problemas do país	1	2	3	4	5	77	88

B	Prefiro a democracia do que ter um líder salvador que tenha todo o poder, sem ser controlado pelas leis	1	2	3	4	5	77	88
C	Se o país enfrenta dificuldades sérias, o presidente pode deixar de lado o Congresso e os partidos, e tomar as decisões sozinho	1	2	3	4	5	77	88
D	O país funcionaria melhor se os militares voltassem ao poder	1	2	3	4	5	77	88
E	Eu daria um cheque em branco a um líder salvador que resolvesse os problemas do país	1	2	3	4	5	77	88
F	O Brasil seria bem melhor se existisse apenas um partido político	1	2	3	4	5	77	88
G	Só uma ditadura pode dar jeito no Brasil	1	2	3	4	5	77	88

9. Você tem orgulho de ser brasileiro(a)? Gostaria que me dissesse se você é nada orgulhoso, pouco orgulhoso, orgulhoso ou muito orgulhoso?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Nada orgulhoso (a)
2	Pouco orgulhoso (a)
3	Orgulhoso (a)
4	Muito orgulhoso (a)
77	NS
88	NR
99	NSA (NÃO É BRASILEIRO(A) → AGRADEÇA E ENCERRE A ENTREVISTA

10. A Constituição brasileira estabelece que todos os brasileiros são iguais perante a lei. Você acha que todos são iguais perante a lei ou que não há igualdade perante a lei no Brasil?

(RESPOSTA ÚNICA)

1	Todos são iguais perante a Lei
2	Não há igualdade perante a Lei.
77	NS
88	NR

11. Quem deve tomar as decisões do país ?
(LER OPÇÕES 1 E 2) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Especialistas e Técnicos não eleitos OU
2	Governantes eleitos
3	Nenhum deles (ESPONTÂNEA)
4	Os dois (ESPONTÂNEA)
77	NS
88	NR

12. (MOSTRAR CARTAO) Se você tivesse que escolher, qual dessa coisas você diria que é a mais importante?

(LER OPÇÕES 1 a 4) (MARCAR OPÇÃO) _____

E qual seria a segunda mais importante?

(MARCAR OPÇÃO) _____

1	Manter a ordem no país
2	Aumentar a participação das pessoas em decisões importantes do governo
3	Combater a inflação (alta de preços)
4	Proteger a liberdade de expressão (o direito das pessoas de dizerem o que elas pensam, sem censura do governo)
77	NS
88	NR

13. Os partidos precisam de financiamento para exercer sua função segundo a Constituição política do Estado. Como você acha que os partidos políticos devem ser financiados? Com dinheiro do governo ou com doações de empresas e de particulares? (ESPERE RESPOSTA E MARQUE APENAS UMA)

Devem ser financiados pelo governo	1
Devem ser financiados com doações de empresas	2
Ambos (ESPONTANEA)	3
Os partidos não deviam ter financiamento não deviam existir (ESPONTANEA)	4
NS	77
NR	88

14. Em uma escala de 1 a 10, onde 1 indica que as empresas não têm nenhuma influencia em quem ganha as eleições e 10 indica que as empresas influenciam muito quem ganha as eleições em qual ponto você se colocaria?

As empresas não têm nenhuma influencia sobre os resultados das eleições	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	As empresas influenciam muito os resultados das eleições

77	NS
88	NR

15. Vou ler alguns aspectos que ocorrem nas campanhas eleitorais e gostaria que o(a) Sr(a) me dissesse se acha cada aspecto “Justo” ou “Injusto”. Utilize uma escala de 1 a 10 onde 1 representa que o(a) Sr(a) acha que é “Muito Injusto” e 10 representa que o (a) Sr(a) acha que é “Muito Justo”. Os números entre 1 e 10 indicam uma opinião intermediária.

A	Apoio financeiro de grandes empresas para políticos que beneficiam estas empresas	
B	Uso da máquina do governo para favorecer o candidato do partido ou grupo no poder	
C	O apoio dos meios de comunicação a certos candidatos	
D	A diferença de tempo dos candidatos no horário gratuito de TV	
E	A distribuição de cargos públicos e empregos aos partidos em disputa	

16. Você acha que : (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	A maneira como as pessoas votam pode fazer com que as coisas sejam diferentes
2	Não importa como as pessoas votam, não fará com que as coisas sejam diferentes.
77	NS
88	NR

2. MÓDULO MEMÓRIA E COMPARAÇÃO DO GOVERNO

17. Em quem você votou na última eleição presidencial de 2010?

(SE A PESSOA RESPONDER QUE NÃO VOTOU PERGUNTAR O MOTIVO E MARCAR A ALTERNATIVA CORRETA)

(ESPONTÂNEA E ÚNICA)

1	Dilma
2	José Serra
3	Anulou o voto/ votou em branco (ESPONTÂNEA)
4	Não, maior de 70 anos
5	Não, 16 e 17 anos
6	Não votou por opção
7	Não e justificou o voto no primeiro turno
8	Não e não justificou o voto
9	Não votou porque não tinha documento exigido
77	NS/Não lembra
88	NR

18. Na sua opinião, como está sendo o governo da presidente Dilma?

Um governo muito ruim, ruim, bom, ou muito bom?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Muito ruim
2	Ruim
3	Bom
4	Muito bom

5	Regular (ESPONTÂNEA)
77	NS
88	NR

19. E quanto à situação econômica do Brasil no governo Dilma – desde janeiro de 2011 – Você diria que a situação econômica do país melhorou, piorou ou ficou igual ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

20. E durante o governo LULA – entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010 – Você diria que a situação econômica do país melhorou, piorou ou ficou igual em relação ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

21. E durante o governo FERNANDO HENRIQUE – entre janeiro de 1994 e dezembro de 2002 – Você diria que a situação econômica do país melhorou, piorou ou ficou igual em relação ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS

88	NR
----	----

22. Segundo o que você conhece ou ouviu falar sobre os governos militares no Brasil, no tempo dos generais Geisel e Figueiredo, a **situação econômica atual** melhorou, piorou ou ficou igual ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

23. Falando dos direitos humanos, a situação, no governo de DILMA melhorou, piorou ou ficou igual em relação ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

24. E no governo de FERNANDO HENRIQUE, a situação dos direitos humanos, durante o governo melhorou, piorou ou ficou igual em relação ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS

88	NR
----	----

25. E no governo de LULA, você diria que a situação dos direitos humanos melhorou, piorou ou ficou igual em relação ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

26. E segundo o que você conhece ou ouviu falar sobre os governos militares no Brasil, no tempo dos generais GEISEL e FIGUEIREDO, **a situação atual dos direitos humanos** no Brasil melhorou, piorou ou ficou igual?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

27. Falando de corrupção e tráfico de influência: no governo da presidente DILMA essas coisas melhoraram, pioraram ou ficaram iguais ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhoraram
2	Pioraram
3	Ficaram iguais
77	NS
88	NR

28. E no governo de FERNANDO HENRIQUE, a corrupção e o tráfico de influencia durante o governo, as coisas melhoram , pioraram ou ficaram iguais ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhorou
2	Piorou
3	Ficou igual
77	NS
88	NR

29. E no governo Lula, falando de corrupção e tráfico de influência, as coisas melhoram, pioraram ou ficaram iguais ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhoraram
2	Pioraram
3	Ficaram iguais
77	NS
88	NR

30. Segundo o que você conhece ou ouviu falar sobre os governos militares no Brasil, no tempo dos generais Geisel e Figueiredo, com relação à **corrupção e tráfico de influência**, as coisas melhoraram, pioraram ou ficaram iguais ao que era antes?

(ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Melhoraram
2	Pioraram
3	Ficaram iguais
77	NS
88	NR

31. Existe algum partido político que representa a maneira como o(a) Sr(a) pensa? (ESPONTANEA E ÚNICA)

1	Sim
2	Não → Registre 99 (NSA) na próxima questão. Pule para 32
77	NS → Registre 99 (NSA) na próxima questão. Pule para 32
88	NR

32. Qual o partido que melhor representa a maneira como o(a) Sr(a) pensa? (ESPONTANEA E ÚNICA)

33. Ainda falando dos partidos políticos brasileiros. Como você se sente com relação a eles? Não é próximo a nenhum, pouco próximo, próximo ou muito próximo de algum partido?

1	Não é próximo a nenhum
2	Pouco próximo
3	Próximo
4	Muito próximo
77	NS - Pule para 34
88	NR - Pule para 34

34. (MOSTRAR LISTA) E desta lista de partidos? De qual você se sente mais próximo em 1º lugar? (ANOTAR) E em 2º lugar? (ANOTAR)

(ACEITAR OUTROS PARTIDOS E NENHUM COMO RESPOSTAS ESPONTÂNEAS)

		1º lugar	2º lugar
1	PSB	1	1
2	DEM	2	2
3	PSDB	3	3
4	PMDB	4	4
5	PTB	5	5
6	PP	6	6
7	PDT	7	7

8	PL	8	8
9	PSOL	9	9
10	PCdoB	10	10
11	PV	11	11
12	PP	12	12
13	PR (união entre PRONA e PL)	13	13
15	PT	15	15
16	PPS	16	16
17	PSD	17	17
18	Outros (ESPONTÂNEA)	18	18
66	Nenhum (ESPONTÂNEA)		
77	NS		
88	NR		

35. (MOSTRAR LISTA) Desta lista de candidatos qual é aquele que o(a) Sr(a) se sente mais próximo em 1º lugar (ANOTAR) e em 2º.lugar (ANOTAR) e

(ACEITAR OUTROS CANDIDATOS E NENHUM COMO RESPOSTAS ESPONTÂNEAS)

		1º lugar	2º lugar
A	SERGIO CABRAL	1	1
B	EDUARDO CAMPOS	2	2

C	ANTHONY GAROTINHO	3	3
D	JOSÉ SARNEY	4	4
E	MICHEL TEMMER	5	5
F	GERALDO ALCKMIN	6	6
G	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	7	7
H	JAQUES WAGNER	8	8
I	GILBERTO KASSAB	9	9
J	LULA	10	10
K	AÉCIO NEVES	11	11
L	CIRO GOMES	12	12
M	DILMA ROUSSEFF	13	13
N	JOSÉ SERRA	14	14
O	MARINA SILVA	15	15
P	Outros (ESPONTÂNEA)	16	16
66	Nenhum (ESPONTÂNEA)	66	66
77	NS	77	77
88	NR	88	88

36. Se neste domingo houvesse eleições, em qual partido você votaria?

(ABERTA)

1	(ANOTE)
2	Nenhum/ não votaria (ESPONTÂNEA)
77	NS
88	NR

37. Na sua opinião os partidos representam mais: (LER OPÇÕES 1 A 3) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	O conjunto da população
2	Os próprios políticos
3	Os eleitores e grupos que apoiam os partidos
77	NS
88	NR

38. Na sua opinião, os partidos políticos são : (LER OPÇÕES 1 e 2)

1	Indispensáveis à democracia OU
2	Só servem para dividir as pessoas
3	NDA/Outras (ESPONTANEA). Qual? (ANOTE):
77	NS
88	NR

39. Se o voto não fosse obrigatório, você votaria nas próximas eleições para Presidente da República?

1	Sim
2	Não
77	NS/ Talvez/ Depende (ESPONTANEA)
88	NR

40. O que é melhor, um presidente da República que...?

(LER OPÇÕES 1 e 2) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Seja identificado com um partido político OU
2	Um presidente que não dê importância para os partidos
77	NS
88	NR

41. No primeiro ano da presidente Dilma foram demitidos 7 ministros por denúncias de corrupção. Você diria que o governo da presidente Dilma combate mais ou menos a corrupção no Brasil do que os governos anteriores?

O governo Dilma combate mais	1
O governo Dilma combate menos	2
NS	77
NR	88

3. MÓDULO CONFIANÇA INTERPESSOAL/SOCIAL E INSTITUCIONAL

42. Você acha que se pode confiar na maioria das pessoas ou, pelo contrário, que todo cuidado é pouco no trato com os outros? (LER OPÇÕES 1 E 2) (ESTIMULADA E ÚNICA)

1	Podemos confiar na maioria das pessoas
2	Todo cuidado é pouco no trato com os outros
77	NS
88	NR

43. Gostaria que você dissesse se tem nenhuma confiança, pouca confiança, alguma confiança ou muita confiança... (LEIA CADA ITEM) (ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA).

		Nenhuma confiança	Pouca confiança	Alguma confiança	Muita confiança		
A	Na sua família	1	2	3	4		
B	Nos seus amigos	1	2	3	4		

C	Nos seus vizinhos	1	2	3	4		
D	Nos seus colegas de trabalho	1	2	3	4		
E	Na maioria das pessoas	1	2	3	4		
F	Nas pessoas que frequentam sua igreja	1	2	3	4		

44. Ao falar sobre confiança nas pessoas quais são as três primeiras palavras que vem à sua cabeça?

1. _____
2. _____
3. _____

45. Ao falar sobre confiança em órgãos públicos e instituições, quais são as três primeiras palavras que vêm à sua cabeça?

1. _____
2. _____
3. _____

46. Vou citar alguns órgãos públicos e instituições e gostaria de saber qual é o grau de confiança que o(a) Sr(a) tem em cada um deles. Você diria que tem nenhuma confiança, pouca confiança, alguma confiança ou muita confiança ...

(LER CADA ÍTEM) (ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

		Nenhuma confiança	Pouca confiança	Alguma confiança	Muita confiança	NS	NR
A	Na Igreja;	1	2	3	4	77	88
B	Nas Forças Armadas;	1	2	3	4	77	88
C	No poder judiciário;	1	2	3	4	77	88
D	Na polícia;	1	2	3	4	77	88
E	No Congresso Nacional;	1	2	3	4	77	88

F	Nos partidos políticos;	1	2	3	4	77	88
G	Na televisão;	1	2	3	4	77	88
H	Nos sindicatos;	1	2	3	4	77	88
I	Nos empresários;	1	2	3	4	77	88
J	No governo;	1	2	3	4	77	88
K	No presidente;	1	2	3	4	77	88
L	Nos bombeiros	1	2	3	4	77	88
M	Nas leis do país	1	2	3	4	77	88
N	Nos movimentos sociais e associações comunitárias	1	2	3	4	77	88

47. (MOSTRAR CARTAO) O que é importante para você confiar nas instituições e órgãos públicos? Qual é o mais importante em 1º lugar (LER OPÇÕES A até K BEM DEVAGAR) (ANOTAR)? E em 2º lugar (ANOTAR)?

		1º lugar	2º lugar
A	Os órgãos públicos tratarem as pessoas de maneira igual	1	1
B	Elas serem fiscalizadas	2	2
C	Elas darem a informação que necessito	3	3
D	Elas assumirem a responsabilidade quando erram	4	4
E	O que os amigos e a família dizem delas	6	6
F	O que os meios de comunicação dizem delas	7	7
G	Elas cumprirem suas promessas	8	8
H	Elas terem interesse na opinião das pessoas	9	9
I	O que sua comunidade religiosa diz sobre elas	11	11
77	NS	77	77
88	NR	88	88

48. Vou fazer-lhe uma serie de perguntas e quero que o(a) Sr(a) utilize os números desta escala de 1 a 10. Na escala 1 significa que você não tem nenhuma confiança e 10 indica que você tem muita confiança. Um valor entre 1 e 10 indica uma opinião intermediária. Lembre-se que você pode usar qualquer número. De 1 a 10...

		NOTA
A	Até que ponto você confia no Superior Tribunal Eleitoral	
C	Até que ponto você confia no Ministério Público	
D	Até que ponto você confia nos Tribunais de Contas da União	
E	Até que ponto você confia na Controladoria Geral da União (CGU)	
F	Até que ponto você confia nas CPIs	
G	Até que ponto você confia na Defensoria Pública da União	
77	NS	
88	NR	

49. Dos deputados e senadores eleitos em 2010: você diria que está totalmente insatisfeito ou totalmente satisfeito com o trabalho deles no Congresso Nacional? Nesta escala de respostas 1 significa que está totalmente insatisfeito e 10 que está totalmente satisfeito. Um valor entre 1 e 10 indica uma opinião intermediária. Que nota você daria ao trabalho do atual Congresso Nacional?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Totalmente insatisfeito					Totalmente satisfeito				

77	NS
88	NR

50. Falando em geral do atual governador do seu estado você diria que o trabalho que está realizando é [LEIA CADA ALTERNATIVA E MARQUE APENAS UMA]

Muito ruim	1
Ruim	2

Bom	3
Muito Bom	4
Regular (ESPONTANEA)	5
NS	77
NR	88

51. Falando dos deputados da Assembleia Legislativa do seu Estado, você diria que o trabalho que estão realizando é [LEIA CADA ALTERNATIVA E MARQUE APENAS UMA]

Muito ruim	1
Ruim	2
Bom	3
Muito Bom	4
Regular (ESPONTANEA)	5
NS	77
NR	88

4. MODULO INFORMAÇÃO e ENGAJAMENTO CIVICO

52. Quantas horas por dia você gasta vendo TV? Ou você não costuma assistir TV?

1	Até 1 hora
2	Até 2 horas
3	Até 3 horas
4	Até 4 horas
5	Até 5 horas
6	Mais de 5 horas
7	Não costumo assistir TV
77	NS
88	NR

53. Qual a fonte de informação em que você mais confia quando se informa SOBRE POLÍTICA? Em qual você confia mais em 1º lugar (LER OPÇÕES 1 a 4) (ANOTAR)? E em 2º lugar (ANOTAR)?

		1ºlugar	2ºlugar
A	No Rádio	1	1
B	Na Televisão	2	2
C	Em Jornais ou revistas	3	3
D	Em Amigos e Familiares	4	4
E	Nenhum/ Não confia em nenhuma fonte (ESPONTÂNEA)	5	5
77	NS		
88	NR		

54. Com que frequência você assiste o Jornal Nacional da TV Globo durante a semana? Todos os dias, 1 vez por semana, 2 , 3, 4 ou 5 , ou Você nunca assiste Jornal Nacional? (ANOTAR O NÚMERO DE VEZES NA SEMANA)

1 vez	2 vezes	3	4	5	6 todos os dias	7 nunca assiste o Jornal Nacional	77 NS	88 NR
----------	---------	---	---	---	-----------------------	---	----------	----------

Se respondeu alternativa 7 , 77 ou 88

54. A. (Se nunca assiste o Jornal Nacional). Assiste outro jornal?

1	Sim. Qual? _____
2	Não assiste a nenhum outro jornal
77	NS
88	NR
99	NSA (porque não respondeu 7, 77 ou 88)

55. Na semana passada, você diria que prestou nenhuma atenção, pouca atenção, alguma atenção, ou muita atenção...

		Nenhuma	Pouca	Alguma	Muita	NS	NR
A	Nas notícias que deram na televisão sobre política	1	2	3	4	77	88
B	Nas notícias políticas no rádio	1	2	3	4	77	88
C	Nas notícias políticas na Internet	1	2	3	4	77	88
D	Nas notícias políticas nos jornais e revistas	1	2	3	4	77	88

56. (MOSTRAR CARTAO) Qual (is) das seguintes ações constitui a melhor maneira das pessoas influenciarem nas decisões públicas

(LER ALTERNATIVAS DE 1 a 10).

(RESPOSTAS MULTIPLAS)

1. Participando de referendos plebiscitos	6. Participando de sindicatos
2. Participando de reuniões e debates públicos	7. Votando nas eleições legislativas (vereadores e deputados)
3. Participando de Comitês para resolver questões específicas	8. Votando nas eleições presidenciais
4. Participando de movimento, grupo e associações	9. Mantendo contatos pessoais com pessoas que tomam decisões importantes
5. Participando de conselhos setoriais, tais como os de saúde, segurança, etc.	10. Utilizando os meios de comunicação
77. NS	88. NR

57. Gostaria de saber com que frequência você participa das seguintes atividades. Você ...(LER UM ITEM POR VEZ)... Nunca, Quase nunca, Frequentemente ou Muito frequentemente?: (ESTIMULADA E ÚNICA)

		Nunca	Quase Nunca	Frequentemente	Muito frequentemente	NS	NR
A	Conversa sobre política com amigos	1	2	3	4	77	88
B	Tenta convencer alguém do que Você pensa politicamente	1	2	3	4	77	88
C	Trabalha para um candidato ou partido político	1	2	3	4	77	88
D	Trabalha por um tema que afeta a sua comunidade	1	2	3	4	77	88
E	Faz um pedido a um funcionário público	1	2	3	4	77	88
F	Participa de reuniões de associações ou comunidades para tentar resolver problemas do seu bairro ou cidade	1	2	3	4	77	88
G	Participa de reuniões de algum movimento ou causa social	1	2	3	4	77	88
H	Participa de Conselhos locais/ Orçamento Participativo	1	2	3	4	77	88
I	As pessoas pedem sua opinião sobre política	1	2	3	4	77	88
J	Participa de política através da internet	1	2	3	4	77	88

58. Destas formas de ações políticas , gostaria que me dissesse se já fez, se você poderia fazer ou se nunca faria, em nenhuma circunstância (LER UM ITEM POR VEZ).

		Já fez	Poderia fazer	Nunca faria	NS	NR
A	Assinar um abaixo-assinado (inclusive na internet)	1	2	3	77	88
B	Participar de boicotes (por exemplo, deixar de pagar de impostos, aluguéis, etc.)	1	2	3	77	88
C	Participar de manifestações autorizadas	1	2	3	77	88
D	Participar de greves não organizadas por sindicatos	1	2	3	77	88
E	Participar de manifestações de protesto não autorizadas	1	2	3	77	88
F	Bloquear o trânsito como forma de protesto	1	2	3	77	88
G	Ocupar prédios, fábricas, terrenos, escolas	1	2	3	77	88

59. Vou citar algumas organizações e gostaria que você me dissesse se participa ou não de cada uma delas. Você participa ou não participa de ...

(LER CADA ÍTEM de A a S)...?

		Sim	Não	NS	NR
A	Associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro	1	2	77	88
B	Associação de defesa do consumidor	1	2	77	88
C	Partido Político (SE SIM, QUAL?) (ANOTAR)	1	2	77	88
D	Grupo de defesa do meio ambiente	1	2	77	88
E	Clube esportivo	1	2	77	88
F	Sindicato (SE SIM, QUAL?) (ANOTAR)	1	2	77	88
G	Grêmio, centro acadêmico ou união de estudantes	1	2	77	88
H	Grupo religioso (comunidade eclesial de base ou outro grupo ligado à sua igreja)	1	2	77	88
I	Grupo ou associação de assistência social	1	2	77	88
J	Associação de voluntariado	1	2	77	88
K	Centro cultural, associações culturais ou algum tipo de movimento cultural	1	2	77	88
L	Conselhos de saúde	1	2	77	88
M	Conselhos de educação	1	2	77	88
N	Associações de Pais e Mestres	1	2	77	88
O	Conselhos de Cultura	1	2	77	88

P	Conselhos de Segurança Pública (CONSEGs)	1	2	77	88
Q	Conselhos tutelares	1	2	77	88
R	Associação profissional				
S	Entidade beneficente ou de caridade				
T	Associação ligada à defesa dos direitos de minorias				
U	Orçamento Participativo	1	2	77	88
V	Outra: (SE SIM, QUAL?) (ANOTAR)	1	2	77	88

ATENÇÃO ENTREVISTADOR:

SE PARTICIPA DE **DUAS OU MAIS** ORGANIZAÇÕES\ASSOCIAÇÕES →
 APLIQUE AS PRÓXIMAS (60) e (61).

SE PARTICIPA **SOMENTE DE UMA** ORGANIZAÇÃO\ASSOCIAÇÃO →
 APLIQUE (61)

SE NÃO PARTICIPA DE **NENHUMA** ORGANIZAÇÃO\ASSOCIAÇÃO → APLIQUE (62).

60. Dentre as organizações que você participa, de qual você participa mais? (NÃO LER OPÇÕES). _____

77	NR
88	NS
99	NSA

61. (MOSTRAR CARTÃO) O principal motivo que a\o levou a participar da\do (MENCIONAR A ORGANIZAÇÃO DA QUAL PARTICIPA MAIS) foi...

(LER OPÇÕES 1 a 5) (MARCAR APENAS UMA)

1	Vontade de ajudar os outros
2	Para cooperar com o seu grupo na busca de melhorias
3	Para cooperar na busca de melhorias coletivas

4	Porque te ajuda de alguma maneira, ou
5	Para defender as ideias nas quais você acredita
6	Outro motivo (ESPONTANEA) Qual? (ANOTAR)
77	NR
88	NS
99	NSA

62. (APENAS PARA OS QUE NÃO PARTICIPAM DE NENHUMA ORGANIZAÇÃO\ASSOCIAÇÃO)

Para nosso estudo é muito importante saber os motivos pelos quais as pessoas não participam de grupos, associações ou partidos. Qual é o principal motivo porque você não participa? Você não participa porque...

(LER OPÇÕES 1 A 10 – MARQUE APENAS UMA)

1	Não tem interesse em participar
2	Não tem tempo
3	Não tem dinheiro para participar
4	Não conhece
5	Não pode ajudar
6	Não resolve nada
7	Não tem razão pra participar
8	Outros resolvem o assunto
9	Prefere resolver sozinho os próprios problemas
10	Espera que o governo resolva o(s) problema (as)
11	Outro motivo (ESPONTANEA) (ANOTAR)
77	NR
88	NS
99	NSA

63. E quanto ao seu interesse por política, você diria que é nada interessado, pouco interessado, interessado ou muito interessado?

1	Nada interessado
2	Pouco Interessado
3	Interessado
4	Muito interessado
77	NS
88	NR

64. (MOSTRAR CARTAO) No cartão você encontra uma lista de coisas que uma pessoa pode fazer para influenciar nas decisões do governo. Qual destas ações você acha que é a mais eficiente? (ESPERE RESPOSTA E MARQUE APENAS UMA)

1	Atuar através de conexões pessoais e familiares com os funcionários do governo.
2	Escrever aos funcionários do governo explicando seu ponto de vista.
3	Atrair pessoas interessadas no problema e formar um grupo
4	Atuar por meio de um partido político
5	Organizar um protesto político
6	Outro (ESPONTANEA) Qual?
7	Nenhum (ESPONTANEA)
77	NS
88	NR

65. (MOSTRAR CARTAO) Algumas pessoas dizem que o nosso voto influencia muito no que acontece no Brasil, outras dizem que o nosso voto **não** influencia nada no que acontece no Brasil. Gostaria que o(a) Sr(a) desse uma **nota de 1 a 10**. O **1** significa que o nosso voto **“influencia muito”** e **10** significa que o nosso voto **“não influencia nada”** no que acontece no Brasil. O que o(a) sr(a) acha?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nosso voto influencia muito									Nosso voto não influencia nada

66. Por favor, indique se concorda ou discorda da ideia apresentada a seguir:

(AO FINAL DA FRASE PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda muito ou pouco

NEM CONCORDA NEM DISCORDA (ESPONTANEA)

	Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
Apenas aqueles que são bem informados sobre problemas públicos deveriam votar	1	2	3	4	5	77	88

5. MODULO PARADIGMAS DE POLITICAS PUBLICAS

67. Vou citar algumas atividades que podem ser realizadas só pelo governo , só pelas empresas , realizadas por ambos, governos e empresas, ou ainda, pelo governo junto com a sociedade e gostaria que o(a) Sr(a) dissesse quem deve fornecer cada uma dessas atividades no Brasil. Quem deve administrar a\o (LER ATIVIDADE)? Só o governo, só as empresas, ambos (governo e empresas) ou o governo junto com a sociedade?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA)

	Atividades	Só o Governo	Só as empresas	Ambos: Governo e empresas	O governo junto com sociedade	NS	NR
A	Educação	1	2	3	4	77	88
B	Saúde	1	2	3	4	77	88
C	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)	1	2	3	4	77	88
D	Crime Violência	1	2	3	4	77	88
E	Serviços de Telefone	1	2	3	4	77	88
F	Gasolina	1	2	3	4	77	88

68. Quem, na sua opinião, deveria ser o principal responsável no atendimento das seguintes políticas públicas (LER O PROBLEMA) Governo Federal, Estadual ou Municipal?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA):

	Tipo de Problema			
		Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
A	Educação			
B	Saúde			
C	Habitação			
D	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)			
E	Crime Violência			
F	Esgoto			

69. Você acha que o Brasil é governado em benefício (LER ITENS 1 e 2).

1	Dos grandes interesses de poucos
2	De toda a população
3	Outras respostas (ESPONTÂNEA) (ANOTAR)
77	NS
88	NR

70. Agora vou ler para você mais uma série de frases e gostaria que você dissesse se discorda ou concorda com as seguintes afirmações:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

AFIRMAÇÃO		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	As leis e os impostos do governo impedem as empresas de terem lucros	1	2	3	4	5	77	88
B	Para que o país cresça, o governo deveria intervir mais na economia	1	2	3	4	5	77	88
C	A privatização das empresas estatais foi boa para o país	1	2	3	4	5	77	88
D	A economia de mercado é o único sistema pelo qual o Brasil pode se tornar desenvolvido	1	2	3	4	5	77	88
E	Nós teríamos menos problemas no Brasil, se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade	1	2	3	4	5	77	88
F	O governo deveria oferecer menos serviços públicos como saúde e educação, para reduzir os impostos	1	2	3	4	5	77	88
G	Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais	1	2	3	4	5	77	88

71. Por favor, indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada a seguir:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

IDEIA		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Muitas vezes os políticos nomeiam familiares para cargos públicos porque sabem que é possível confiar nos parentes	1	2	3	4	5	77	88
B	Os governantes estão certos quando arrumam emprego público para as pessoas que trabalham para elegê-los.	1	2	3	4	5	77	88
C	Algumas pessoas são mais qualificadas para dirigir este país devido à sua tradição e história familiar	1	2	3	4	5	77	88
D	Qualquer indivíduo ou organização têm o direito de reagir às iniciativas governamentais	1	2	3	4	5	77	88
E	Um líder deve seguir suas convicções mesmo que elas contrariem as expectativas de seus eleitores	1	2	3	4	5	77	88
F	Normalmente a ampla participação nas decisões públicas leva a conflitos indesejáveis	1	2	3	4	5	77	88
G	Conflitos políticos normalmente resultam em prejuízos para a sociedade	1	2	3	4	5	77	88
H	Poucas pessoas sabem realmente o que é melhor para seus interesses em longo prazo. Quem sabe mais são os líderes políticos do país	1	2	3	4	5	77	88
I	Para não confundir o povo um líder pode esconder certos fatos	1	2	3	4	5	77	88

72. É sabido que comparativamente a outros países, é grande a desigualdade de renda no Brasil. Qual das seguintes alternativas melhor explica este problema? (LER ITENS 1 e 2)

1	A pobreza existe porque a capacidade das pessoas é também muito desigual
2	A pobreza existe porque as políticas econômicas contribuem para a desigualdade.
77	NS
88	NR

73. A seguir lerei algumas frases e peço, por favor, que o(a) Sr(a) indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada.

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concordo pouco ou concordo muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

	IDEIA	Discorda muito	Discorda pouco	Concordo pouco	Concordo muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Só o crescimento econômico poderá garantir o bem-estar social das pessoas	1	2	3	4	5	77	88
B	Quando alguns acumulam riqueza, isto ocorre à custa de outros	1	2	3	4	5	77	88
C	Em qualquer situação as pessoas mais pobres devem ter mais oportunidades do que as ricas	1	2	3	4	5	77	88
D	Políticas de reservas de vagas para negros e pobres prejudicam quem tem mais	1	2	3	4	5	77	88

	competência							
G	Quando uma política pública é bem sucedida no país ela deve ser mantida independente de quem ganha a eleição	1	2	3	4	5	77	88

5. MODULO PARADIGMAS DE POLITICAS PUBLICAS

67. Vou citar algumas atividades que podem ser realizadas só pelo governo , só pelas empresas , realizadas por ambos, governos e empresas, ou ainda, pelo governo junto com a sociedade e gostaria que o(a) Sr(a) dissesse quem deve fornecer cada uma dessas atividades no Brasil. Quem deve administrar a\o (LER ATIVIDADE)? Só o governo, só as empresas, ambos (governo e empresas) ou o governo junto com a sociedade?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA)

	Atividades	Só o Governo	Só as empresas	Ambos: Governo e empresas	O governo junto com sociedade	NS	NR
A	Educação	1	2	3	4	77	88
B	Saúde	1	2	3	4	77	88
C	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)	1	2	3	4	77	88
D	CRIME VIOLÊNCIA	1	2	3	4	77	88
E	Serviços de Telefone	1	2	3	4	77	88
F	Gasolina	1	2	3	4	77	88

68. Quem, na sua opinião, deveria ser o principal responsável no atendimento das seguintes políticas públicas (LER O PROBLEMA) Governo Federal, Estadual ou Municipal?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA):

	Tipo de Problema	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
A	Educação			
B	Saúde			

C	Habitação			
D	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)			
E	Crime Violência			
F	Esgoto			

69. Você acha que o Brasil é governado em benefício (LER ITENS 1 e 2).

1	Dos grandes interesses de poucos
2	De toda a população
3	Outras respostas (ESPONTÂNEA) (ANOTAR)
77	NS
88	NR

70. Agora vou ler para você mais uma série de frases e gostaria que você dissesse se discorda ou concorda com as seguintes afirmações:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

AFIRMAÇÃO		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	As leis e os impostos do governo impedem as empresas de terem lucros	1	2	3	4	5	77	88

B	Para que o país cresça, o governo deveria intervir mais na economia	1	2	3	4	5	77	88
C	A privatização das empresas estatais foi boa para o país	1	2	3	4	5	77	88
D	A economia de mercado é o único sistema pelo qual o Brasil pode se tornar desenvolvido	1	2	3	4	5	77	88
E	Nós teríamos menos problemas no Brasil, se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade	1	2	3	4	5	77	88
F	O governo deveria oferecer menos serviços públicos como saúde e educação, para reduzir os impostos	1	2	3	4	5	77	88
G	Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais	1	2	3	4	5	77	88

71. Por favor, indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada a seguir:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

IDEIA		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Muitas vezes os políticos nomeiam familiares para cargos públicos porque	1	2	3	4	5	77	88

	sabem que é possível confiar nos parentes							
B	Os governantes estão certos quando arrumam emprego público para as pessoas que trabalham para elegê-los.	1	2	3	4	5	77	88
C	Algumas pessoas são mais qualificadas para dirigir este país devido à sua tradição e história familiar	1	2	3	4	5	77	88
D	Qualquer indivíduo ou organização têm o direito de reagir às iniciativas governamentais	1	2	3	4	5	77	88
E	Um líder deve seguir suas convicções mesmo que elas contrariem as expectativas de seus eleitores	1	2	3	4	5	77	88
F	Normalmente a ampla participação nas decisões públicas leva a conflitos indesejáveis	1	2	3	4	5	77	88
G	Conflitos políticos normalmente resultam em prejuízos para a sociedade	1	2	3	4	5	77	88
H	Poucas pessoas sabem realmente o que é melhor para seus interesses em longo prazo. Quem sabe mais são os líderes políticos do país	1	2	3	4	5	77	88
I	Para não confundir o povo um líder pode esconder certos fatos	1	2	3	4	5	77	88

72. É sabido que comparativamente a outros países, é grande a desigualdade de renda no Brasil. Qual das seguintes alternativas melhor explica este problema? (LER ITENS 1 e 2)

1	A pobreza existe porque a capacidade das pessoas é também muito desigual
2	A pobreza existe porque as políticas econômicas contribuem para a desigualdade.
77	NS
88	NR

73. A seguir lerei algumas frases e peço, por favor, que o(a) Sr(a) indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada.

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

IDEIA		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Só o crescimento econômico poderá garantir o bem-estar social das pessoas	1	2	3	4	5	77	88
B	Quando alguns acumulam riqueza, isto ocorre à custa de outros	1	2	3	4	5	77	88
C	Em qualquer situação as pessoas mais pobres devem ter mais oportunidades do que as ricas	1	2	3	4	5	77	88
D	Políticas de reservas de vagas para negros e pobres prejudicam quem tem mais competência	1	2	3	4	5	77	88
G	Quando uma política pública é bem sucedida no país ela deve ser mantida independente de quem ganha a eleição	1	2	3	4	5	77	88

7. MODULO SOCIODEMOGRAFICAS

99. Sexo do Entrevistado (NÃO PERGUNTAR)

1	Homem
2	Mulher

100. Qual é sua idade?

(ANOTAR) _____ ANOS

99	NR
----	----

101. Você é... (LER OPÇÕES de 1 a 6)

1	Solteiro (a)
2	Casado (a) na igreja ou no civil
3	Vive junto sem ser casado
4	Desquitado (a), Divorciado judicialmente
5	Separado
6	Viúvo
88	NR

102. Você tem filhos?

1	Sím: Quantos (ANOTAR)
2	Não
88	NR

103. Atualmente você frequenta a escola como aluno?

1	Sím
2	Não (VÁ PARA 106)
88	NR

104. Qual é o curso que você frequenta? (NÃO LER OPÇÕES)

1	Ensino Fundamental (Regular de 1º. Grau)
2	Ensino Médio (Regular de 2º. Grau)
3	Supletivo de 1º. Grau
4	Supletivo de 2º. Grau
5	Técnico
6	Universidade\ Superior
7	Alfabetização de Adultos
8	Pré-vestibular
9	Pós-graduação\ Especialização
10	Pós-graduação \Mestrado ou Doutorado
77	NS
88	NR
99	NSA

105. Qual é a(o) (série\ano) que você frequenta?

1	1ª. Serie\ano
2	2ª Serie\ano
3	3ª Serie\ano
4	4ª Serie\ano
5	5ª Serie\ano
6	6ª Serie\ano
7	7ª Serie\ano
8	8ª Serie\ano
9	O curso não é organizado em séries (ANOTAR):
77	NS
88	NR
99	NSA

106. Anteriormente você frequentou a escola?

1	Sim
2	Não (VÁ PARA 109)
88	NR

107. Qual foi o grau mais alto que você frequentou? (NÃO LER OPÇÕES)

1	Regular de 1º. Grau (Antigos Primário e Ginásio)
2	Regular de 2º. Grau (Antigo Colegial)
3	Supletivo de 1º. Grau
4	Supletivo de 2º. Grau
5	Técnico
6	Universidade\ Superior
7	Alfabetização de Adultos
8	Pré-vestibular
9	Pós-graduação\ Especialização
10	Pós-graduação \Mestrado ou Doutorado
77	NS
88	NR
99	NSA

108. Você completou este grau?

66	Sim
----	-----

(SE NÃO COMPLETOU PERGUNTE):

Qual foi a(o) última(o) (série\ano) que você frequentou?

1	1ª. Serie\ano
2	2ª Serie\ano
3	3ª Serie\ano
4	4ª Serie\ano
5	5ª Serie\ano

6	6ª Serie\ano
7	7ª Serie\ano
8	8ª Serie\ano
9	O curso não é organizado em séries (ANOTAR):
77	NS
88	NR
99	NSA

109. PE1)O(A) Sr(a) poderia me dizer se trabalha, mesmo que não tenha carteira assinada, ou mesmo que o pagamento não seja em dinheiro? **(SE SIM, CIRCULE CÓDIGO 1 ABAIXO)**

110. PE2)**(SE NÃO)** Mas o(a) Sr(a) por acaso trabalha, mesmo sem receber pagamento, pelo menos 15 horas por semana, em alguma instituição religiosa, beneficente, de cooperativismo, ou então como aprendiz, ou mesmo ajudando em algum negócio da sua família? **(SE SIM, CIRCULE CÓDIGO 2 ABAIXO)**

111. PE3)**(SE NÃO)** E o(a) Sr(a) chegou a trabalhar em algum momento durante a última semana, ou chegou a tomar alguma providência para conseguir trabalho na última semana? **(SE SIM, CIRCULE CÓDIGO 3 ABAIXO)**

112. PE4)**(SE NÃO, LEIA OS ITENS A SEGUIR QUE SE APLIQUEM)** E o(a) Sr(a) é... [desempregado(a) / dona de casa / aposentado(a) / estudante] ou o quê? **(CIRCULE CÓDIGO ABAIXO, DE 4 A 7, CONFORME A RESPOSTA)**

(pea)			4	Desempregado(a)	(NÃO PEA)
1	Trabalha, mesmo sem carteira assinada (PEA)		5	Dona de casa que não trabalha	(NÃO PEA)
2	Trabalha como aprendiz, ajudante, etc. (PEA)		6	Aposentado(a) / no seguro	(NÃO PEA)
3	Trabalhou ou tentou na última semana (PEA)		7	Estudante que não trabalha	(NÃO PEA)

113. RF) Você poderia me dizer qual é aproximadamente a renda mensal do seu domicílio, isto é, a soma da renda mensal de todos os membros do seu domicílio? **(SE NÃO RESPONDER ESPONTANEAMENTE APRESENTE O CARTÃO DE RENDA)**

(#)	Anote o valor: (#) __ __ . __ __ __ , 00
1	Até R\$ 260,00
2	De R\$ 260,01 até R\$ 520,00
3	De R\$ 520,01 até R\$ 780,00
4	De R\$ 780,01 até R\$ 1.300,00
5	De R\$ 1.300,01 até R\$ 2.600,00
6	De R\$ 2.600,01 até R\$ 5.200,00
7	De R\$ 5.200,01 até R\$ 7.800,00

114. RP) Você poderia me dizer qual é aproximadamente a sua renda mensal pessoal? **(SE NÃO RESPONDER ESPONTANEAMENTE APRESENTE O CARTÃO DE RENDA)**

(#)	Anote o valor: (#) __ __ . __ __ __ , 00
1	Até R\$ 260,00
2	De R\$ 260,01 até R\$ 520,00
3	De R\$ 520,01 até R\$ 780,00
4	De R\$ 780,01 até R\$ 1.300,00
5	De R\$ 1.300,01 até R\$ 2.600,00
6	De R\$ 2.600,01 até R\$ 5.200,00
7	De R\$ 5.200,01 até R\$ 7.800,00

8	Mas de R\$ 7.800,00
10	Não sei/Não respondeu

8	Mas de R\$ 7.800,00
9	Não tem renda pessoal
10	Não sei/Não respondeu

115. Vou ler agora uma lista de religiões e gostaria de saber a qual delas você pertence. Você é... (LER OPÇÕES 1 a 7) (MARCAR APENAS UMA)

1	Espirita
2	Evangélico (a)
3	Católico (a)
4	Católico (a) não praticante
5	Da religião dos Orixás
6	Ou não tem religião
7	Outra (ANOTAR)
77	NS
88	NR

116. (NÃO PERGUNTE) Como você classificaria a cor da pele do entrevistado?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Muito clara									Muito escura

117. (NÃO PERGUNTE) Usando agora as opções nesta lista, como você classificaria o entrevistado?

1	Branco (a)
2	Preto (a)
3	Pardo (a)
4	Amarelo (a)
5	Indígena

COMENTARIOS SOBRE A ENTREVISTA (PRÉ-TESTE)

118. Em geral o entrevistado foi:

1	Amigável
2	Cooperativo, mas não muito interessado
3	Impaciente
4	Hostil
5	Outra (ANOTAR)

119. De um modo geral, o grau de interesse do entrevistado pelo assunto foi:

1	Nada Interessado
2	Pouco Interessado
3	Interessado
4	Muito Interessado

120. Houve interrupções no decorrer da entrevista

1	Não houve interrupções
SE HOUVE CLASSIFIQUE:	
2	Telefonemas
3	Visitas
4	Campainha Interfone
5	Moradores da própria casa
6	Cansaço
7	Compromisso com horários
8	Outro: ANOTAR

Memorial Descritivo para a Pesquisa de Opinião de Elite

A questão central da pesquisa é avaliar a qualidade da democracia brasileira. A hipótese central aponta que a explicação da qualidade do desempenho dos serviços prestados pelo Estado afeta o processo de legitimação das instituições sociais e, conseqüentemente, pode afetar a democracia brasileira. Ou seja, o desempenho do *Estado em ação* não somente é condicionado tanto pelo contexto sociocultural, na qual os paradigmas das políticas emergem, como também, pela dinâmica político-institucional, nos quais os mecanismos de responsividade e responsabilização do sistema político operam. Parte-se da premissa que o desenho institucional, no qual as políticas públicas são formuladas e executadas e os padrões cognitivos da comunidade epistêmica e da sociedade civil, que fornecem os critérios pelos quais essas políticas serão avaliadas pela população interagem de maneira complexa determinando o tipo e o alcance do serviço público.

O teste empírico das preposições teóricas requer, portanto, que sejam utilizadas estratégias de pesquisa que forneçam os instrumentos metodológicos necessários para analisar simultaneamente as várias dimensões envolvidas na questão. Sendo assim, propõe-se, a confecção de quatro bases de dados, todas de elevado nível de complexidade, mas cuja utilidade acadêmica deverá ir além do interesse do projeto do NUPPs: i) base de dados com as percepções das elites (**BASE 01**); ii) base de dados com a percepção das massas (**BASE 02**); iii) base de dados com informações institucionais (**BASE 03**) e iv) base de dados com informações sobre dinâmica sócio-urbana (**BASE 04**). A descrição dos procedimentos para construção da primeira destas quatro bases de dados é o objetivo do presente documento.

A pesquisa de opinião com as elites estaduais diretamente responsáveis pelo sistema público tem como foco quatro dimensões analíticas: i) percepções sobre a responsividade sistema político; ii) percepção sobre os mecanismos de *accountability* vertical e horizontal; iii) avaliação dos processos de desenho e da execução das políticas públicas e iv) identificação do impacto dos paradigmas epistêmicos na qualidade das políticas públicas.

Desenho Amostral

A amostra combina critérios políticos e sociais e institucionais. Serão pesquisadas as percepções dos: i) políticos atuantes nas áreas prioritária da pesquisa, tais como os deputados estaduais lotados nas comissões de segurança pública, educação e políticas culturais e os representantes dos governos executivos estaduais; ii) membros da sociedade civil envolvidos no processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas das que compõem o projeto e iii) técnicos e burocratas das áreas de educação, segurança pública e políticas culturais e iv) empresários e formadores de opinião.

Instrumento de Coleta

O questionário a ser aplicado é composto majoritariamente de questões fechadas em número de 150. O instrumento terá um formato que permita o máximo de comparabilidade possível com os questionários aplicados à população em geral.

Tamanho da Amostra

O tamanho da amostra é de 350 entrevistados distribuídos em: i) São Paulo (50 questionários), ii) Rio de Janeiro (50 questionários), iii) Pernambuco (50 questionários), iv) Rio de Grande do Sul (50 questionários), v) Pará (50 questionários) e vi) Nível federal (50 questionários).

Equipe e cronograma

O protocolo de aplicação da pesquisa de opinião com a elite prevê a realização de cinco parcerias com as principais universidades das Unidades Federativas que compõem a amostra da pesquisa. Além da aplicação dos questionários junto à elite, essas parcerias fornecerão, também, as informações sobre a estrutura institucional do sistema político que formaram parte da **Base 03** da pesquisa.

A previsão é o que o campo da pesquisa de opinião com elites estaduais ocorra entre maio e novembro de 2013.

Segue questionário a ser aplicado:

QUESTIONÁRIO:

Vou ler para o senhor(a) algumas frases, e gostaria que o Sr(a) indicasse em que medida concorda ou discorda dessas ideias.

1 As leis devem ser respeitadas sempre, mesmo se elas forem injustas

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

2. A injustiça é a maior das violências. Contra ela, os injustiçados têm o direito de usar a força.

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

3. Tudo que a sociedade produz deveria ser distribuído entre todos, da forma mais igualitária possível

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

4. O Estado deve controlar a produção dos bens e serviços estratégicos para o país

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

5. A principal obrigação do Estado é combater a desigualdade, mesmo que para isso seja necessário limitar outras políticas

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

6. A participação direta dos cidadãos através de Conselhos e Plenárias é a melhor forma de decisão para um governo democrático

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

7. Não se deve tomar nenhuma decisão estratégica sem a participação dos estados

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

8. O governo federal é a instância ideal para decidir sobre as questões mais importantes para o país

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

9. O controle social da grande imprensa é essencial para se garantir a democracia

1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
------------------------	----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--------	--------

10. A única maneira de governar com sucesso é através da negociação, considerando todos os setores que têm seus interesses afetados por uma decisão

1. Discordo	2. discordo mais do	3. Concordo mais do	4. Concordo	98. NS	99. NR
-------------	---------------------	---------------------	-------------	--------	--------

totalmente	que concordo	que discordo	totalmente		
11. O congresso é o órgão que deve decidir sobre as questões mais importantes do país					
1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
12. O congresso é o principal canal de representação da sociedade					
1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
13. A melhor maneira de garantir o interesse nacional é através da estatização das empresas nas áreas essenciais					
1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR
14. A atenção exagerada na negociação prejudica a eficiência do governo					
1. Discordo totalmente	2. discordo mais do que concordo	3. Concordo mais do que discordo	4. Concordo totalmente	98. NS	99. NR

15. Com relação à intervenção do Estado na economia,

- I. Algumas pessoas dizem que a única razão que justifica a intervenção do Estado na economia é a correção de falhas no funcionamento do mercado
- II. Outros dizem que a intervenção do Estado na economia se justifica sempre que um interesse estratégico para o país esteja em questão.

16. Qual é a sua posição com relação a esse debate? Onde o Sr(a) se situa num contínuo entre essas duas posições, como na escala abaixo:

A intervenção do Estado na economia só se justifica para corrigir falhas do mercado			A intervenção do Estado se justifica sempre que a defesa dos interesses do país está em jogo	NS	NR
1	2	3	4	98	99

17. Com relação à melhor maneira de se garantir a justiça:

- I. Alguns dizem que para haver justiça é preciso tratar a todos da mesma maneira, isto é, aplicando regras iguais a todos
- II. Outros dizem que para haver justiça é preciso adotar regras especiais de compensação para proteger minorias e corrigir injustiças do passado

18. Qual é a sua posição com relação a esse debate? Onde o Sr(a) se situa num contínuo entre essas duas posições, como na escala abaixo:

A justiça se faz com a aplicação de regras iguais para todos			Para fazer justiça é preciso regras especiais de compensação para proteger minorias	NS	NR
1	2	3	4	98	99

19. Qual é a sua opinião sobre o financiamento das políticas públicas essenciais:

1. Elas devem ter recursos garantidos através de um vínculo constitucional que determine qual a proporção dos recursos públicos que serão reservados para cada uma delas

- 2. O volume de recursos para cada uma delas deve ser fixado pela proposta orçamentária anual.
- 8. Não Sabe, não tem opinião
- 9. NR

20. Quando um novo partido assume o poder, o que ele deve fazer com as políticas que foram implantadas pelo governo anterior?

- 1. Deve dar continuidade apenas às políticas que estejam de acordo com o seu programa de governo
- 2. Deve dar continuidade a todas as políticas que tenham apoio na sociedade, mesmo as que não estejam de acordo com o seu programa.
- 8. Não Sabe, não tem opinião sobre essa questão.
- 9. NR.

21. Com relação à administração pública, há também uma divergência sobre a melhor maneira de garantir seu bom funcionamento:

- I. Alguns afirmam que é necessário promover reformas que aproximem a administração pública do modelo de funcionamento das empresas privadas, com incentivos para produtividade e a introdução de dinâmicas de competição nesse setor
- II. Outros afirmam que a questão central é proteger a condição especial dos órgãos de administração pública, evitando a sua contaminação com o mercado e preservando o estatuto especial do funcionalismo público para todo trabalho ligados ao serviço público

22. Qual é a sua posição com relação a esse debate? Onde o Sr(a) se situa num contínuo entre essas duas posições, como na escala abaixo:

A administração pública deve se aproximar do funcionamento do mercado				Deve-se proteger a condição especial da administração pública e preservar o estatuto especial do funcionalismo público	NS	NR
1	2	3	4	98	99	

23. Agora analisando a forma como são implementadas as principais políticas públicas no Brasil, como o sr(a) avalia a **divisão de competências** entre união, estados e municípios? Elas estão:

1. Muito centralizadas na União
 2. Muito centralizadas nos Estados
 3. Muito centralizadas nos municípios
 4. Bastante equilibradas nos três níveis de governo
8. NS 9. NR

24. Ainda **considerando a divisão de competências** entre União, estados e municípios para a implementação dessas políticas, o sr(a) acha que **seria mais desejável** para o Brasil:

1. Aumentar a participação da União
 2. Aumentar a participação dos Estados
 3. Aumentar a participação dos municípios
 4. Manter como está.
8. NS 9. NR

25. Considerando a **distribuição de recursos orçamentários** dessas políticas, o Sr. acha que eles estão:

5. Muito centralizadas na União
 6. Muito centralizadas nos Estados
 7. Muito centralizadas nos municípios
 8. Bastante equilibradas nos três níveis de governo
8. NS 9. NR

26. Ainda considerando a distribuição de recursos orçamentários dessas políticas, o sr(a) acha que **seria mais desejável** para o Brasil:

5. Aumentar a participação da União
 6. Aumentar a participação dos Estados
 7. Aumentar a participação dos municípios
 8. Manter como está.
8. NS 9. NR

27. Considerando a trajetória recente das políticas públicas mais relevantes, o sr. identifica tendências no sentido de:

1. maior centralização e concentração pelo protagonismo da União
2. Maior centralização e concentração pelo protagonismo dos Estados
3. Maior centralização e concentração pelo protagonismo dos Municípios

(Nota: nas alternativas 2 e 3 não é o caso de anotar "**Menor** centralização e concentração"?)

28. Com relação às políticas públicas listadas abaixo, o sr(a) considera **que a definição das suas normas de funcionamento e características** deve ficar a cargo de qual instância?

POLITICA:	(1) União	(2) Estados	(3) Municípios	(4) Organizações da sociedade
Educação				
Segurança e combate à criminalidade				
Cultura				
Saúde				

29. E quanto á administração e execução dessas políticas, elas devem ficar a cargo de quem?

POLITICA:	(1) União	(2) Estados	(3) Municípios	(4) Organizações da sociedade
Educação				
Segurança e combate à criminalidade				
Cultura				
Saúde				

30. O financiamento dessas políticas deve ser responsabilidade de quem?

POLITICA:	(1) União	(2) Estados	(3) Municípios	(4) Organizações da sociedade
Educação				
Segurança e combate à criminalidade				
Cultura				
Saúde				

31. Gostaria que você dissesse se discorda ou concorda com cada uma das frases que vou ler
 (SE CONCORDA, PERGUNTAR): Concorda muito ou concorda pouco?
 (SE DISCORDA PERGUNTAR): Discorda pouco ou discorda muito?
 (NEM CONCORDA NEM DISCORDA É RESPOSTA ESPONTÂNEA)
 (ESTIMULADA E ÚNICA)

		Discorda Muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda/ nem discorda	NS	NR
A	Quando há uma situação difícil no Brasil, não importa que o governo passe por cima das leis, do Congresso Nacional e das instituições para resolver os problemas do país	1	2	3	4	5	77	88

32. A Constituição brasileira estabelece que todos os brasileiros são iguais perante a lei. Você acha que todos são iguais perante a lei ou que não há igualdade perante a lei no Brasil?
 (RESPOSTA ÚNICA)

1	Todos são iguais perante a Lei
2	Não há igualdade perante a Lei.
77	NS
88	NR

33. (MOSTRAR CARTAO) Qual (is) das seguintes ações constitui a melhor maneira das pessoas influenciarem nas decisões públicas
 (LER ALTERNATIVAS DE 1 a 10).
 (RESPOSTAS MULTIPLAS)

1. Participando de referendos plebiscitos	6. Participando de sindicatos
2. Participando de reuniões e debates públicos	7. Votando nas eleições legislativas (vereadores e deputados)
3. Participando de Comitês para resolver questões específicas	8. Votando nas eleições presidenciais
4. Participando de movimento, grupo e associações	9. Mantendo contatos pessoais com pessoas que tomam decisões importantes
5. Participando de conselhos setoriais, tais como os de saúde, segurança, etc.	10. Utilizando os meios de comunicação
77. NS	88. NR

34. Por favor, indique se concorda ou discorda da ideia apresentada a seguir:

(AO FINAL DA FRASE PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda muito ou pouco

NEM CONCORDA NEM DISCORDA (ESPONTANEA)

	Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
Apenas aqueles que são bem informados sobre problemas públicos deveriam votar	1	2	3	4	5	77	88

35. Vou citar algumas atividades que podem ser realizadas só pelo governo, só pelas empresas, realizadas por ambos, governos e empresas, ou ainda, pelo governo junto com a sociedade e gostaria que o(a) Sr(a) dissesse quem deve fornecer cada uma dessas atividades no Brasil. Quem deve administrar a\o (LER ATIVIDADE)? Só o governo, só as empresas, ambos (governo e empresas) ou o governo junto com a sociedade?
(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA)

	Atividades	Só o Governo	Só as empresas	Ambos: Governo e empresas	O governo junto com sociedade	NS	NR
A	Educação	1	2	3	4	77	88
B	Saúde	1	2	3	4	77	88
C	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)	1	2	3	4	77	88
D	Crime Violência	1	2	3	4	77	88
E	Serviços de Telefone	1	2	3	4	77	88
F	Gasolina	1	2	3	4	77	88

36. Quem, na sua opinião, deveria ser o principal responsável no atendimento das seguintes políticas públicas (LER O PROBLEMA) Governo Federal, Estadual ou Municipal?
(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA):

	Tipo de Problema	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
A	Educação			
B	Saúde			
C	Habitação			
D	Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)			
E	Crime Violência			
F	Esgoto			

37. Você acha que o Brasil é governado em benefício (LER ITENS 1 e 2).

1	Dos grandes interesses de poucos
2	De toda a população
3	Outras respostas (ESPONTÂNEA) (ANOTAR)
77	NS
88	NR

38. Agora vou ler para você mais uma série de frases e gostaria que você dissesse se discorda ou concorda com as seguintes afirmações:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

DISCORDA-SE PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

AFIRMAÇÃO		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	As leis e os impostos do governo impedem as empresas de terem lucros	1	2	3	4	5	77	88
B	Para que o país cresça, o governo deveria intervir mais na economia	1	2	3	4	5	77	88
C	A privatização das empresas estatais foi boa para o país	1	2	3	4	5	77	88
D	A economia de mercado é o único sistema pelo qual o Brasil pode se tornar desenvolvido	1	2	3	4	5	77	88
E	Nós teríamos menos problemas no Brasil, se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade	1	2	3	4	5	77	88
F	O governo deveria oferecer menos serviços públicos como saúde e educação, para reduzir os impostos	1	2	3	4	5	77	88
G	Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais	1	2	3	4	5	77	88

39. Por favor, indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada a seguir:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concorda pouco ou concorda muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

IDEIA		Discorda Muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Muitas vezes os políticos nomeiam familiares para cargos públicos porque sabem que é possível confiar nos parentes	1	2	3	4	5	77	88
B	Os governantes estão certos quando arrumam emprego público para as pessoas que trabalham para elegê-los.	1	2	3	4	5	77	88
C	Algumas pessoas são mais qualificadas para dirigir este país devido à sua tradição e história familiar	1	2	3	4	5	77	88
D	Qualquer indivíduo ou organização têm o direito de reagir às iniciativas governamentais	1	2	3	4	5	77	88
E	Um líder deve seguir suas convicções mesmo que elas contrariem as expectativas de seus eleitores	1	2	3	4	5	77	88
F	Normalmente a ampla participação nas decisões públicas leva a conflitos indesejáveis	1	2	3	4	5	77	88
G	Conflitos políticos normalmente resultam em prejuízos para a sociedade	1	2	3	4	5	77	88
H	Poucas pessoas sabem realmente o que é melhor para seus interesses em longo prazo. Quem sabe mais são os líderes políticos do país	1	2	3	4	5	77	88
I	Para não confundir o povo um líder pode esconder certos fatos	1	2	3	4	5	77	88

40. É sabido que comparativamente a outros países, é grande a desigualdade de renda no Brasil. Qual das seguintes alternativas melhor explica este problema? (LER ITENS 1 e 2)

1	A pobreza existe porque a capacidade das pessoas é também muito desigual
2	A pobreza existe porque as políticas econômicas contribuem para a desigualdade.
77	NS
88	NR

41. A seguir lerei algumas frases e peço, por favor, que o(a) Sr(a) indique se concorda ou discorda de cada ideia apresentada.

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

SE DISCORDA PERGUNTAR: Discorda muito ou discorda pouco?

SE CONCORDA PERGUNTAR: Concordo pouco ou concordo muito?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ÍTEM DA BATERIA)

(ACEITAR RESPOSTA NEM CONCORDA NEM DISCORDA COMO RESPOSTA ESPONTÂNEA)

IDEIA		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Só o crescimento econômico poderá garantir o bem-estar social das pessoas	1	2	3	4	5	77	88
B	Quando alguns acumulam riqueza, isto ocorre à custa de outros	1	2	3	4	5	77	88
C	Em qualquer situação as pessoas mais pobres devem ter mais oportunidades do que as ricas	1	2	3	4	5	77	88
D	Políticas de reservas de vagas para negros e pobres prejudicam quem tem mais competência	1	2	3	4	5	77	88
G	Quando uma política pública é bem sucedida no país ela deve ser mantida independente de quem ganha a eleição	1	2	3	4	5	77	88

42. Eu vou ler algumas frases sobre os órgãos públicos e instituições do país, e quero que você diga se concorda ou discorda de cada uma delas:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

(SE DISCORDA PERGUNTAR): Discorda pouco um discorda muito?

(SE CONCORDA, PERGUNTAR): Concorda pouco ou concorda muito?

(NEM CONCORDA NEM DISCORDA É RESPOSTA ESPONTÂNEA)

		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	As atividades dos órgãos públicos são totalmente fiscalizadas	1	2	3	4	5	77	88
B	Os órgãos públicos não prestam informação sobre os serviços que fornecem	1	2	3	4	5	77	88
C	Os órgãos públicos tratam todas as pessoas igualmente	1	2	3	4	5	77	88

43. Eu vou ler algumas frases sobre os órgãos públicos e instituições do país, e quero que você diga se discorda ou concorda com cada uma delas:

(LER UM ITEM POR VEZ) (AO FINAL DE CADA ITEM PERGUNTAR): Você concorda ou discorda?

(SE CONCORDA, PERGUNTAR): Concorda muito ou concorda pouco?

(SE DISCORDA PERGUNTAR): Discorda pouco um discorda muito?

(NEM CONCORDA NEM DISCORDA É RESPOSTA ESPONTÂNEA)

		Discorda muito	Discorda pouco	Concorda pouco	Concorda muito	Nem concorda nem discorda	NS	NR
A	Os órgãos públicos devem permitir o acesso de qualquer pessoa a todas as informações sobre os serviços públicos.	1	2	3	4	5	77	88
B	Algumas informações sobre as ações dos governos devem ser mantidas em segredo	1	2	3	4	5	77	88
C	Cada pessoa deve cuidar somente do que é seu, e o governo cuida do que é público	1	2	3	4	5	77	88

44. (MOSTRAR CARTAO) vou citar algumas políticas e gostaria que o(a) Sr(a) utilizasse essa escala para me dizer o quanto está satisfeito com cada uma delas. Que nota de 0 a 10 você dá para sua satisfação em relação a(o)/as(os) _____ (ler política)?

ENTREVISTADOR, explique a escala para o entrevistado: “a nota ‘00’ quer dizer que você se sente muito insatisfeito com a política e a nota ‘10’ que você está muito satisfeito. Você pode dar qualquer nota entre 00 e 10”.

00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Muito insatisfeito

Muito satisfeito

		Nota	NS	NR
A	Controle da criminalidade		77	88
B	Acesso a tratamento médico especializado		77	88
C	Diminuição das desigualdades sociais		77	88
D	Acesso aos serviços de atendimento médico		77	88
E	Acesso do cidadão comum à justiça		77	88
F	Qualidade do ensino público		77	88
G	Acesso ao ensino profissionalizante		77	88
H	Controle da violência policial		77	88
I	Acesso a remédios		77	88
J	Respeito às leis		77	88
K	Acesso ao Ensino Médio		77	88
L	Oportunidades de acesso ao ensino superior		77	88
M	Acesso à cultura (museus, cinemas, teatros, shows, etc.)		77	88

45. A respeito dos impostos que os brasileiros pagam ao governo, você acha que o dinheiro dos impostos é bem gasto pelo Estado?

1	Sim
2	Não
7	NS
8	NR

46. Em qual área você acha que o governo investe mal os impostos (ANOTAR)?

47. Vou citar algumas atividades que podem ser realizadas só pelo governo , só pelas empresas, realizadas por ambos, governos e empresas, ou ainda, pelo governo junto com a sociedade e gostaria que o(a) Sr(a) dissesse quem deve fornecer cada uma dessas atividades no Brasil. Quem deve administrar a\o (LER ATIVIDADE)? Só o governo, só as empresas, ambos (governo e empresas) ou o governo junto com a sociedade?

(ESTIMULADA E ÚNICA PARA CADA ITEM DA BATERIA) Atividades

	Só o Governo	Só as empresas	Ambos: Governo e empresas	O governo junto com a sociedade	NS	NR
A Educação	1	2	3	4	77	88
B Saúde	1	2	3	4	77	88
C Atividades culturais (museus, cinemas e teatros)	1	2	3	4	77	88
D Combate ao Crime Violência	1	2	3	4	77	88
E Serviços de Telefone	1	2	3	4	77	88
F Gasolina	1	2	3	4	77	88

48. Vou citar algumas políticas e gostaria que o(a) Sr(a) desse uma nota, de zero a 10 para me dizer o quanto está satisfeito com os resultados da política para resolver cada um dos seguintes problemas:

	NOTA	NS	NR
A Diminuição das desigualdades sociais		77	88
B Qualidade do ensino público		77	88
C Acesso ao ensino profissionalizante		77	88
D Acesso ao Ensino Médio		77	88
E Oportunidades de acesso ao ensino superior		77	88

49. Na sua opinião, quais são os dois principais problemas do ensino público fundamental no Brasil. Por favor, entre esses dois, indique qual deles é o mais grave:

	Problema mais grave	2º problema mais grave
Falta de vagas, de escolas		
Número excessivo de estudantes em cada classe		
Professores mal preparados		
Baixo nível cultural das famílias		
Baixo salário dos professores		
Falta de estímulo para o professor		
Ausência de perspectiva de carreira para o professor em sala de aula		
Falta de professores qualificados		
Repetência		
Baixo interesse dos conteúdos ensinados na escola para os alunos		

50. Considerando ainda o **ensino público fundamental**. Vou ler uma lista de iniciativas, e gostaria que o sr(a) escolhesse as duas mais importantes para resolver esses problemas e indicasse, entre elas, qual seria prioritária:

	Medida prioritária	2ª medida mais importante
Universalizar a cobertura da pré-escola		
Aumentar a oferta de vagas		
Melhorar a infraestrutura das escolas		
Aumentar o uso das tecnologias de informação em sala de aula		
Diminuir o número de alunos em cada sala de aula		
Aumentar os salários de todos os professores		
Criar incentivos para premiar os melhores professores		
Aumentar qualificação dos professores		
Aumentar a autonomia das escolas para resolverem os seus problemas		
Reformar o currículo		

51. Há alguma outra medida que o sr(a) gostaria de mencionar?

2. Não

1.Sim.

Qual? _____

52. E com relação ao ensino **secundário público**. Quais são os dois principais problemas que o Brasil enfrenta nesse nível do ensino. Qual deles é mais grave?

Problema	Problema mais grave	2º problema mais grave
Alta repetência		
Falta de professores qualificados		
Currículo muito extenso		
Formação focada exclusivamente na preparação para o ensino superior		
Poucas vagas, poucas escolas		
Muitos alunos em cada classe		

Baixa relevância dos conteúdos ensinados para a vida dos estudantes		
Falta de uma carreira que motive o professor		
Baixa qualidade da infraestrutura das escolas		

53. Considerando agora o **ensino secundário público**. Vou ler uma lista de iniciativas, e gostaria que o sr(a) escolhesse as duas mais importantes para resolver esses problemas e indicasse, entre elas, qual seria prioritária:

	Medida prioritária	2ª medida mais importante
Aumentar a oferta de vagas		
Melhorar a infraestrutura das escolas		
Aumentar o uso das tecnologias de informação em sala de aula		
Diminuir o número de alunos em cada sala de aula		
Reformar o currículo		
Aumentar os salários de todos os professores		
Criar incentivos para premiar os melhores professores		
Aumentar qualificação dos professores		
Aumentar a autonomia das escolas para estas resolverem os seus problemas		
Reformar o currículo		

54. Quando se fala em reforma do currículo do ensino básico, há duas tendências opostas: uma delas enfatiza a necessidade de **diversificar o currículo**, incorporando novas áreas e temas que são percebidos como necessários para a formação plena do cidadão. Outra tendência enfatiza a necessidade de **focar o currículo**, priorizando os conhecimentos e as competências mais relevantes para o seu desenvolvimento posterior do estudante.

Na sua opinião, uma reforma curricular no Brasil deveria:

- 1) **Diversificar** o currículo, incorporando novas áreas e temas necessários para a formação plena do cidadão
- 2) **Focar** o currículo, priorizando os conhecimentos e competências mais relevantes.
- 3) Não tenho opinião formada

55. E qual seria a melhor estratégia para a valorização do professor da educação básica no Brasil:

- 1) Instituir políticas horizontais que valorizem a todos os professores igualmente;

- 2) Instituir políticas de diferenciação que valorize e incentive os melhores professores
- 3) As duas, mas enfatizando as políticas horizontais que valorizem todos os professores igualmente.
- 4) As duas, mas enfatizando incentivos para os melhores professores
- 8) Não tenho opinião formada

56. Com relação ao ensino superior, qual das frases abaixo reflete melhor a sua posição
- 1. Todo o ensino superior deveria, idealmente, ser gratuito, pois ele é um direito do cidadão.
 - 2. O ensino superior deveria ser gratuito pois os ganhos da sociedade com a formação de um bom profissional são muito maiores do que os benefícios privados que esse profissional pode ter com sua formação.
 - 3. Considerando as vantagens pessoais que o acesso ao ensino superior garante aos que completam esse nível de educação, é justo que as famílias com maior nível de renda paguem por, pelo menos, parte do custo da formação de seus filhos.
 - 8. Não tenho opinião formada

57. Fala-se muito na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão no ensino superior. Para o sr(a). essa expressão significa que:

- 1. Todos os professores devem se dedicar igualmente às atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- 2. A obrigação da oferta de atividades de ensino, pesquisa e extensão é da instituição, mas os professores, individualmente, podem concentrar suas atividades ou no ensino, ou na pesquisa, ou na extensão.
- 3. A oferta do ensino, pesquisa e extensão é uma exigência para o ensino superior como um todo. Cada instituição deve buscar sua própria vocação, algumas valorizando mais a pesquisa, outras, mais as atividades de extensão, outras, ainda, centradas no ensino.
- 4. É apenas um mito. Considerando as exigências da ciência atual, é praticamente impossível um acadêmico ser ao mesmo tempo um grande cientista e se dedicar de corpo e alma ao ensino. Algumas escolhas são inevitáveis
- 8. Não tenho opinião formada.

58. As políticas de cotas no acesso ao ensino superior público foram bastante discutidas nos últimos anos. Vou ler um conjunto de frases, e gostaria de saber em que medida o sr. Concorda ou discorda de cada uma delas.

Use a seguinte escala:

1	2	3	4	5		8
Concorda completamente				Discorda completamente		Não tenho opinião

- 1. A adoção das cotas é importante para ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil

1	2	3	4	5		8
Concorda completamente				Discorda completamente		Não tenho opinião

- 2. As cotas compensam a baixa qualidade do ensino público básico e, assim, criam igualdade de condições na competição pelas vagas das universidades públicas

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

3. As cotas distorcem a seleção por mérito.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

4. As cotas apenas disfarçam os problemas da educação básica pública

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

5. É importante garantir que haja uma proporção mínima de estudantes vindos da escola pública nas universidades que também são públicas. Por isso, as cotas.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

6. As cotas corrigem uma injustiça social, que é a presença majoritária de estudantes vindos de escolas secundárias particulares, filhos de famílias que poderiam pagar por esses estudos.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

7. As cotas raciais se justificam pois elas corrigem uma injustiça histórica

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

8. O maior problema das cotas raciais é que elas oficializam a discriminação racial.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

9. A introdução de uma política de cotas envolvendo uma grande proporção das vagas da universidade pública é que ela pode comprometer a qualidade dos profissionais formados por essas universidades.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

10. Os alunos cotistas são tão dedicados que rapidamente superam as defasagens de ensino que trazem ao entrar na universidade pública

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

59. As opiniões dos especialistas também divergem com relação a qual deve ser o principal objetivo da avaliação no ensino superior.

Alguns afirmam que a avaliação deve seguir um padrão uniforme para todas as instituições, pois seu objetivo é identificar os cursos que ensinam mais e melhor.

Outros ponderam que a avaliação justa deve considerar as diferenças no perfil do público e nas condições de infraestrutura das instituições de ensino superior, e, assim, identificar os cursos que mais agregam conhecimento, considerando o ponto de onde partiu cada estudante.

Finalmente, há ainda aqueles que consideram que a avaliação do ensino superior é impossível, pois o ensino é um processo muito complexo para ser medido.

Por qual dessas posições o sr. se inclina mais?

1. A avaliação do ensino superior deve buscar identificar os cursos que ensinam mais e melhor
2. A avaliação do ensino superior deve considerar as diferenças e buscar identificar os cursos que mais agregam conhecimento, considerando o ponto de partida de cada estudante
3. A avaliação de cursos no ensino superior é impossível pois o ensino é um processo muito complexo para ser medido.

60. Até que ponto o sr. concorda ou discorda das seguintes afirmações sobre o ensino superior brasileiro:

1. O crescimento do ensino superior, especialmente a oferta de novos cursos de graduação, deve considerar as necessidades de formação do mercado de trabalho

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

2. Em muitas áreas, as instituições particulares levam vantagem, pois conseguem oferecer uma formação mais próxima daquela buscada pelo mercado de trabalho.

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

3. A formação universitária deve responder aos imperativos da formação integral da pessoa e do cidadão e não ficar presa ao imediatismo do mercado de trabalho

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

4. O principal objetivo da graduação é garantir que o estudante domine, de forma abrangente, uma área disciplinar, considerando conteúdos, técnicas e métodos que caracterizam essa disciplina

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

5. A qualidade de um curso de graduação mede-se pelas posições ocupadas por seus ex-alunos no mundo profissional

1	2	3	4	5	8
Concorda Completamente				Discorda completamente	Não tenho opinião

61. Qual área deve ser, em geral, priorizada pelas universidades em suas decisões administrativas?

1. O ensino de graduação
2. As atividades de extensão
3. As atividades de pesquisa
4. O ensino de pós-graduação

62. Finalmente, gostaria também de sua opinião sobre a governança universitária. Existem muitas divergências com relação ao melhor modelo de governança para as universidades.

I. Para alguns, a melhor alternativa para a governança universitária é garantir a participação de toda a comunidade universitária, com ampla representação de alunos, funcionários e professores nas decisões estratégicas da instituição.

II. Para outros, a autoridade universitária deveria estar concentrada nas mãos dos acadêmicos mais titulados e de maior autoridade em suas áreas de especialização, para garantir que as decisões estratégicas considerem os interesses do avanço da ciência.

III. Outros ainda acham que os interesses do governo e da sociedade deveriam se fazer representar na tomada de decisões estratégicas da universidade.

IV. Finalmente, alguns especialistas advogam que as universidades deveriam considerar as sinalizações do mercado nas suas decisões estratégicas

Na sua opinião, qual dessas alternativas é melhor para a universidade brasileira?

1. Garantir a participação de todos
2. Garantir que os acadêmicos mais titulados e experientes tenham maior poder de decisão
3. Garantir a representação dos interesses da sociedade
4. Garantir que os sinais do mercado sejam considerados nas decisões estratégicas.

8. Não tenho opinião formada sobre essa questão

Obrigado pela sua atenção. Gostaria de saber se o sr. tem alguma coisa a acrescentar?

63. O conceito de cultura é passível de visões distintas. Dentre as alternativas abaixo, qual se aproxima mais de sua concepção pessoal?

- O conceito de cultura está relacionado às belas artes e erudição (exemplos: música clássica, ópera, ballet);
- Cultura são os modos de vida de um coletivo, o que inclui as diferentes expressões artísticas;

64. Uma política cultural pode cumprir muitos objetivos. Diante da necessidade de se escolher prioridades, qual deve ser, em sua opinião, o principal objetivo de uma política cultural?

- Fomentar a produção cultural (exemplos: leis de incentivo, editais públicos, prêmios públicos...);

- Levar expressões culturais qualificadas para a população em geral (exemplos: apresentação de orquestras na periferia);
- Democratizar o acesso à cultura (exemplos: ampliar a rede de equipamentos culturais disponíveis entre as diferentes localidades do estado e das cidades, diminuir o custo de ingressos a equipamentos culturais públicos, fazer com que diferentes expressões culturais sejam contempladas);
- Democratizar a formulação e implementação das políticas culturais (exemplos: fortalecer novas formas de participação da população na definição das prioridades e das decisões sobre os objetivos dessas políticas públicas).
- Promover a diversidade cultural (exemplos: fomentar de maneira igualitária as diferentes expressões culturais presentes no país)

65. Em sua opinião, dadas as mesmas alternativas anteriores, o que foi priorizado no âmbito da cultura neste estado pelos governos após a redemocratização?

- Fomentar a produção cultural (exemplos: leis de incentivo, editais públicos, prêmios públicos...);
- Levar expressões culturais qualificadas para a população em geral (exemplos: apresentação de orquestras na periferia);
- Democratizar o acesso à cultura (exemplos: ampliar a rede de equipamentos culturais disponíveis entre as diferentes localidades do estado e das cidades, diminuir o custo de ingressos a equipamentos culturais públicos, fazer com que diferentes expressões culturais);
- Democratizar a formulação e implementação das políticas culturais (exemplos: fortalecer novas formas de participação da população na definição das prioridades e das decisões sobre os objetivos dessas políticas públicas).
- Promover a diversidade cultural (exemplos: fomentar de maneira igualitária as diferentes expressões culturais presentes no país)

66. Em sua opinião, dadas mais uma vez as mesmas alternativas anteriores, o que está sendo priorizado no âmbito da cultura neste estado pelo governo atual?

- Fomentar a produção cultural (exemplos: leis de incentivo, editais públicos, prêmios públicos...);
- Levar expressões culturais qualificadas para a população em geral (exemplos: apresentação de orquestras na periferia);
- Democratizar o acesso à cultura (exemplos: ampliar a rede de equipamentos culturais disponíveis entre as diferentes localidades do estado e das cidades, diminuir o custo de ingressos a equipamentos culturais públicos, fazer com que diferentes expressões culturais);
- Democratizar a formulação e implementação das políticas culturais (exemplos: fortalecer novas formas de participação da população na definição das prioridades e das decisões sobre os objetivos dessas políticas públicas).
- Promover a diversidade cultural (exemplos: fomentar de maneira igualitária as diferentes expressões culturais presentes no país)

67. Quais, dentre os seguintes atores, você julga que deve desempenhar um papel predominante na orientação das políticas públicas de cultura neste estado?

- Artistas e Produtores Culturais
- Estado (exemplo: burocracia própria da secretaria de estado de cultura)
- Empresários
- Movimentos sociais, Organizações não-governamentais
- População em geral
- Intelectuais

68. Quais, dentre os seguintes atores, você julga que de fato desempenha um papel predominante na orientação das políticas públicas de cultura neste estado atualmente?

- Artistas e Produtores Culturais
- Estado (exemplo: burocracia própria da secretaria de estado de cultura)
- Empresários
- Movimentos sociais, Organizações não-governamentais
- População em geral
- Intelectuais

69. Alguns governos estaduais vêm desenvolvendo nos últimos anos parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil para a gestão de políticas públicas de cultura. Teóricos apontam para situações em que:

1. Há ganhos de agilidade na gestão financeira das ações realizadas, com a diminuição, porém, da transparência;
2. Há mais rapidez na tomada de decisão, a qual não prevê, no entanto, a ampliação do diálogo com a comunidade na qual tais ações estão inseridas.

Nesse sentido, qual das posições abaixo representa mais o seu ponto de vista:

I.

- Deve ser priorizada a agilidade da gestão financeira dos equipamentos culturais, ainda que implique dificuldades quanto à transparência;

OU

- Deve ser priorizada a transparência, ainda que haja perdas quanto à agilidade na gestão financeira destas organizações.

II.

- Deve ser priorizada a rapidez na tomada de decisão, mesmo que não se amplie o diálogo com a comunidade na qual a ação está inserida.

OU

- Deve ser priorizado o diálogo com a comunidade na qual a ação está inserida, ainda que haja perdas quanto à rapidez na tomada de decisões destas organizações.

70. Quanto à tomada de decisão quanto aos objetivos de uma política pública de cultura você acredita que:

- Trata-se de uma prerrogativa do governo democraticamente eleito;
- Deve ser construída em conjunto com os atores (como, por exemplo, empresas, empresários, movimentos sociais, ONGs) que apoiam o governo democraticamente eleito;
- Deve ser construída em diálogo amplo com a sociedade, independentemente da orientação política do governo democraticamente eleito;
- Deve ser construída em diálogo com os artistas e produtores culturais locais, independentemente da orientação política do governo democraticamente eleito.

71. Das diversas formas que se pode promover a transparência das políticas públicas de cultura, em sua opinião, qual deve ser priorizada:

- a disponibilização das informações sobre os gastos em cada ação do governo para o controle de resultados por parte do governo estadual;
- a disponibilização das informações sobre os gastos em cada ação do governo para as instituições estatais de controle (exemplos: tribunais de conta, ministério público...);

- a disponibilização das informações sobre os gastos em cada ação do governo para a população em geral (audiência pública, publicidade do governo, mecanismos de participação direta...);
- a construção coletiva dos critérios objetivos que norteiam as aplicações dos recursos previstos nas políticas públicas desenvolvidas;

72. Em sua opinião, são dificuldades na gestão de políticas públicas de cultura neste estado (com opções de Discordo totalmente a Concordo totalmente):

- O baixo desenvolvimento de mecanismos de transparência;
- Baixo interesse da população em participar;
- Baixa participação efetiva da população;
- Baixa capacidade do governo em mobilizar a população para participação;
- A pouca qualificação da burocracia estatal;
- O baixo orçamento disponível para o setor;
- A baixa coordenação entre os diferentes entes federativos;

73. De um modo geral, o(a) Sr.(a) diria que no Estado em que atua é mais segura, menos segura ou está igual, do ponto de vista da segurança, do que era há 5 (cinco) anos?

(1). Mais Seguro
|__|

(2). Menos Seguro
|__|

(3). Está Igual
|__|

(88). Não sabe ou está na região a menos de 1 (um) ano |__|

(99). Não Respondeu |__|

74. Indique três aspectos positivos do Estado, que em sua opinião, poderiam se melhor explorados em benefício da segurança pública.

1.

2.

3.

75. Quando você pensa em Estado seguro e organizado, quais são as 3 (três) principais características que lhe vem à mente?

1.

2.

3.

76. Dentre as suas competências como profissional ou como líder, quais as que mais contribuem para tornar o Estado em que você atua mais seguro? **(Cite até três)**

1.

2.

3.

77. De uma maneira geral, o(a) Sr.(a) diria que o Estado onde atua tem mais, menos ou os mesmos problemas do que tinha há 5 (cinco) anos?

(1). Tem mais problemas |__|

(2). Tem menos problemas |__|

(3). Tem os mesmos problemas
|__|

(88). Não sabe ou está na região a menos de 1 (um) ano |__|

(99). Não Respondeu |__|

78. Pensando ainda no Estado onde o(a) Sr.(a) atua, qual o problema dessa lista que o Sr.(a) considera mais importante atualmente? **(MOSTRAR FICHA/CARTÃO)**

99 = NS / NR

Q6.1. Problema mais importante |__|

Q6.2. E depois desse, qual o problema mais importante? |__|

Q6.3. E depois desse, qual o terceiro problema mais importante?..... |__|

- | | |
|------------------------------|--------------------|
| 1. Saúde / Hospitais | 8. Transporte |
| 2. Desemprego | 9. Engarrafamentos |
| 3. Violência / Criminalidade | 10. Moradia |
| 4. Meio Ambiente | 11. Educação |
| 5. Energia elétrica | 12. Criança de rua |
| 6. Custo de vida | 90. Nenhum destes |
| 7. Saneamento | 99. NS / NR |

79. De um modo geral, o(a) Sr.(a) diria que o Estado em que atua é mais segura, menos segura ou está igual, do ponto de vista da segurança, do que era há 5 (cinco) anos?

- | | | |
|--------------|--|--------|
| (1). | Mais | Seguro |
| | | __ |
| (2). | Menos | Seguro |
| | | __ |
| (3). | Está | Igual |
| | | __ |
| (88). | Não sabe ou está na região a menos de 1 (um) ano | __ |
| (99). | Não Respondeu | __ |

80. A melhoria observada de 2004 para 2009, pode ser atribuída principalmente a qual fator?

- | | | |
|-------------|--|----|
| (1). | Mais policiais na área..... | __ |
| (2). | A Polícia Militar melhorou sua forma de atuação na área..... | __ |
| (3). | A Polícia Civil melhorou sua forma de atuação na área..... | __ |
| (4). | A Prefeitura investiu na urbanização e construiu benfeitorias na área..... | __ |
| (5). | Os criminosos que atuam nessa área mudaram sua forma de operar..... | __ |

81. A falta de melhorias observadas no período de 2004 para 2009, pode ser atribuída principalmente a qual

fator? **(LER AS OPÇÕES)**

- (1). A redução do número de policiais na área..... |__|.
- (2). Não houve um esforço adequado da Polícia Militar..... |__|
- (3). Não houve um esforço adequado da Polícia Civil..... |__|
- (4). Falta de investimento Público |__|
- (5). Chegada de novos criminosos..... |__|
- (6). Entrada do Crack na área..... |__|

(7). Outros Fatores. _____

82. Em quais aspectos o(a) Sr.(a) considera que no seu Estado precisa melhorar para ter um nível de segurança pública melhor? (LER AS OPÇÕES)

- (1). Aumentar o efetivo policial..... |__|
- (2). Melhorar a forma de atuação da Polícia Militar..... |__|
- (3). Melhorar a forma de atuação da Polícia Civil..... |__|
- (4). Fechar bares e restaurantes que funcionam ilegalmente ou até muito tarde..... |__|
- (5). A Prefeitura deveria investir na urbanização e na construção de benfeitorias..... |__|
- (6). As escolas deveriam oferecer mais opções de lazer para os adolescentes e jovens..... |__|
- (7). Melhorar a integração da comunidade..... |__|
- (8). Outras Ações. Descreva: _____

83. Mudando de assunto, agora vamos falar de GESTÃO E PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DE SEGURANÇA. Os CONSEGs são ativos no seu Estado?

- (1). Sim |__|
- (2). Não |__|
- (99). Não Respondeu / Não sabe |__|

84. Com relação às questões abaixo, o Sr.(a): (LER AS OPÇÕES)

- 1. **Concorda**
- 2. **Concorda em parte**
- 3. **Não Concorda, Nem Discorda**
- 4. **Discorda**
- 5. **Não Sabe**

84.1. As atividades de policiamento ostensivo, do atendimento policial ou de investigação são definidas e planejadas em colaboração com os superiores |__|

84.2. A sua corporação divulga as oportunidades e favorece a capacitação dos policiais |__|

85.3. A sua corporação divulga os trabalhos realizados no bairro e os resultados alcançados..... |__|

84.4. A sua corporação adota uma política de incentivo às boas práticas, seja de policiamento ostensivo, seja de atendimento policial ou de investigação |__|

84.5. No Estado há trocas constantes de experiências com outras unidades policiais ou instituições de

7.LISTAS TEXTOS PRODUZIDOS NO PRIMEIRO ANO DE PESQUISA

- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. 297p .
- BALBACHEVSKY, E . Brazilian higher education policy: internal and external stakeholders. In Schwartzman, S; Pinheiro, R e Pullay P. Org. *Higher Education in the BRICS countries*, Springer (no prelo).¹³²
- BALBACHEVSKY, E. . Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação na América Latina: as respostas da comunidade científica. *Caderno CRH (UFBA. Impresso)*, v. 24, p. 503-517, 2012.
- BALBACHEVSKY, E. ; Couto e Silva, E. . A diáspora científica brasileira: perspectivas para a sua articulação em favor da ciência brasileira. *Parcerias Estratégicas (Brasília)*, v. 16, p. 163-176, 2012.
- BALBACHEVSKY, E. ; SCHWARTZMAN, S. . Job satisfaction in a diverse institutional environment. In: Peter James Bentley; Hamish Coates; Ian R Dobson; Leo Goedegebuure; V Lynn Meek. (Org.). *Job Satisfaction around the Academic World*. 1ed.Dordrecht: Springer, 2012, p. 55-81.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Instrumentos de implementação da democracia participativa e o uso das tecnologias da informação e da comunicação para sua realização*. Livro “Direito Tecnologia e Informação” organizada pelo Professor Alexandre Zavaglia. (Aceito/Prelo).
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Processo legislativo colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do projeto de Lei nº 2.126/2011 (marco civil da internet)*. Livro sem nome, organizado pelos Professores Pietro Alarcon e André Ramos Tavares. (Aceito/Prelo).
- BEÇAK, Rubens. *Controle difuso* (aspectos gerais). “Comentários à Constituição da República Federal de 1988” organizado pelos Professores: Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra. (Prelo).
- BEÇAK, Rubens. *Reconhecimento da família conjugal homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal*. “Decisões do Supremo Tribunal Federal comentadas” organizada pelo Professor José Luiz Quadros Magalhães. (Prelo).
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação*¹³³ . Publicado pela “Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença”, v. VIII, 2011-2012.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Tendințe pentru democrația participativă: influența internetului în ceea ce privește reprezentarea politică și bugetarea participativă*. Sendo o texto original: *Trends for Participatory Democracy: the Influence of the Internet on the Political Representation’s Profile and on the Participatory Budgeting*¹³⁴ . Publicado pela revista “AUB DREPT” da Universidade de Bucaresti na Romênia.

¹³² Ver anexo 37.

¹³³ Ver anexo 40.

¹³⁴ Ver anexo 38.

- CARNEIRO, L. P., MIGNOZZETTI, U. G., MOREIRA, R. “O Congresso Nacional e a produção da política penal e de segurança pública no Brasil”. Capítulo de livro aprovado para publicação no volume organizado pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR - da Câmara de Deputados, 2012.
- CARNEIRO, L.P. “A Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação”¹³⁵. In: Rio de Janeiro: um estado em transição.1 ed. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2012, v.1, p. 441-468.
- CARNEIRO, L. P., COSTA, A. V., BONDAROVSKY, B.(2012). Políticas Locais de Controle da Desordem: A experiência das Unidades de Ordem Pública no Rio de Janeiro¹³⁶. Trabalho apresentado no XI Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Porto Alegre, 2012.
- CESÁRIO, Pablo S. “A Influência Em Brasília: Quem São Os Principais Lobistas E Quais São Seus Interesses”¹³⁷. Texto de circulação interna produzida para o NUPPs, 2012.
- DURHAM, E. R. “Democracia e educação: O ensino médio e o ENEM”. *Blog Qualidade de Democracia*, São Paulo, 15/10/2012, no link: <http://qualidadedemocracia.com.br/democracia-e-educacao-o-ensino-medio-e-o-enem/>.
- DURHAM, E. R. “Et tu brutus?; as quotas”. *Blog Qualidade de Democracia*, São Paulo, 09/12/2012, no link: <http://qualidadedemocracia.com.br/et-tu-brutus-as-quotas/>.
- LUCCHESI, M. A. S. “Gestão da Escola Pública: Utopia e Poder. Atos de Pesquisa em Educação”. (FURB), v. 7, p. 27-40, 2012.
- LUCCHESI, M. A. S. MALANGA, Eliana B. “Universidade no século XXI: pesquisa e ensino. Revista Gestão Universitária na América Latina” - GUAL, v. 5, p. 98-110, 2012.
- LUCCHESI, M. A. S.; LEBEAU, Yann ; STUMPF, Rolf ; BROWN, Roger ; Kwiek, Marek .”Who shall pay for the public good? Comparative trends in the funding crisis of public higher education”. *Compare* (Dorchester-on-Thames. Print), v. 42, p. 137-157, 2012.
- MESQUITA, Nuno Coimbra; LUENGO, Óscar. “Media and Political Disaffection: A comparative study of Brazil and Spain”¹³⁸. In: *Comunicación y Sociedad*, vol. XXVI, n. 1, 2013, pp.117-132.
- MOISÉS, J. A. e MENEGUELLO, R. (Org.) **A DESCONFIANÇA POLÍTICA E OS SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA**, São Paulo, EDUSP, no prelo;
- MOISÉS, J. A. “Democracia – Verbetes”¹³⁹, In: *Dicionário de Políticas Públicas*, Di Giovanni, Geraldo e Nogueira, Marco Aurélio (Org.). São Paulo: FUNDAP e Imprensa Oficial, pp. 246, no prelo;
- MOISÉS, J. A. “Democracia Representativa – Verbetes”¹⁴⁰, In: *Dicionário de Políticas Públicas*, Di Giovanni, Geraldo e Nogueira, Marco Aurélio (Org.). São Paulo: FUNDAP e Imprensa Oficial,, pp. 262, no prelo;

¹³⁵ Ver anexo 33.

¹³⁶ Ver anexo 32.

¹³⁷ Ver anexo 16.

¹³⁸ Ver anexo 21.

¹³⁹ Anexo 2.

¹⁴⁰ Anexo 35.

- NUNES de OLIVEIRA, E. “Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, p. 28-40, 2012.
- RANIERI, N. B. S., “Hard-cases e leading-cases no campo do direito à educação: o caso das cotas raciais”, “. *Blog Qualidade de Democracia*, São Paulo, 11/03/12, no link: <http://qualidadedemocracia.com.br/hard-cases-e-leading-cases-no-campo-do-direito-a-educacao-das-cotas-raciais/> ;
- RANIERI, N. B. S. e VIECELLI, R. D. C. “O Livro Código Educação – O impacto da experiência democrática sobre as políticas públicas de educação e a consolidação do direito à educação produzido pela atividade normativa do sistema jurídico”, no prelo.
- RAUSCHENBACH, Rolf & FARAGE, Alessandro. “Inclusão, Contribuição, Representação, Participação e Orientação: Considerações institucionais e político-culturais”. *Leviathan*, 2012, número 5, pp. 15-35.
- RAUSCHENBACH, Rolf & FARAGE, Alessandro. “Inclusão, Contribuição, Representação, Participação e Orientação: Considerações institucionais e político-culturais”. *Leviathan*, 2012, número 5, pp. 15-35.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Postconventional political cultures via processes of direct democracy: Theoretical considerations based on Jürgen Habermas and Lawrence Kohlberg”, *Swiss Political Science Review* 18 (4), pp. 477-497.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Processes of direct democracy in Brazil: A review”, in: C2D Working Papers Series 40, 2012.
- RODRIGUES, M. A. “Formação Profissional e Governança no Brasil Democrático” (em elaboração) de Marta Assumpção, a ser apresentado em Abril no seminário da “Rede de Pesquisa; Formação e Mercado de Trabalho”, em Brasília, resultará em capítulo de livro que será publicado pela ABDI conjuntamente com o IPEA, no prelo.
- RODRIGUES, M. M. A. ; Vargas Cullell, J. ; MOISÉS. J.A. ; MARQUES, E. ; FILGUEIRAS, F. ; Gaetani, F. ; BALBACHEVSKY, Elizabeth ; WANG, D. ; Levi., E. ; ABRUCIO, F. . “Governança, Políticas Públicas e Democracia”. Teoria & Análise. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2013 (Livro no prelo).
- RODRIGUES, M. M. A. “Skill Formation, Governance, and Democracy in Brazil. The State of the Art of a Public Policy”¹⁴¹. *Working Paper* (# 390) do Helen Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame (EUA), Fevereiro de 2013.
- RODRIGUES, M. M. A. . “Skill Formation, Public Policy, and Democracy in Brazil: The State of the Art of a Public Policy”. *International Journal of Education and Research (IJER)*, v. 1, p. 3 2201-6740-50, 2013.
- SAMPAIO, H. “Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão”, no prelo.
- SAMPAIO, H. “Grandes e pequenos na disputa pelo mercado de ensino superior no Brasil”, no prelo.
- SAMPAIO, H. “Mudança e continuidade no setor privado de ensino superior no Brasil - a perspectiva dos atores”, no prelo.
- SAMPAIO, H. “O setor privado no século XXI: crescimento, mercado e Estado”, no prelo.

¹⁴¹ Ver anexo 25.

- VIECELLI, R. D. C. “A efetividade do direito à educação e a justiciabilidade das políticas públicas na jurisprudência do STF (1988-2011)¹⁴²,” *Revista de Direito Educacional*, ano 3, vol. 5, jan-jun 2012, pp. 211- 243.
- VIECELLI, R. D. C. “O ciclo da Judicialização das Políticas Públicas: A Lei de Diretrizes e Bases Da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ E STF”¹⁴³, *Revista de Direito Educacional*, ano 3, vol. 6, jul-dez 2012, pp. 261 a 283.
- TRANJAN, J. Ricardo. “Civil Society and Participation: A Literature Review”. Texto produzido pelo autor especialmente para o NUPPs. Março de 2012.
- WANG, D. W. L. ; ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. “O Poder Judiciário e seu protagonismo nas decisões políticas brasileiras”. No prelo. In: *Constituição e Política na Democracia: aproximações entre o direito e a ciência política - No prelo.* (Org.). O Poder Judiciário e seu protagonismo nas decisões políticas brasileiras - No prelo. 1ed.São Paulo: Marcial Pons, 2012, v. 1, p. 1-1.

Entrevistas e artigos na mídia

- DURHAM, E. R., MELLO, G. N. e NEUBAUER, R., Relatoras pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo da “DELIBERAÇÃO CEE Nº 111/12”, homologada pelo Secretário de Estado da Educação, Hermann Voorwald, como Resolução SE de 14/3/12, e publicada no DOE de 15/3/2012, seção I, página 44. A importante norma fixa as Diretrizes Curriculares Complementares para a Formação de Docentes para a Educação Básica nos Cursos de Graduação de Pedagogia, Normal Superior e Licenciaturas, oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior vinculados ao sistema estadual, 2012;
- GRANETTO, Ederson. Entrevista a professora Eunice Ribeiro Durham, fundadora e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, o NUPPs. Ela fala sobre pedido de representantes das três universidades públicas paulistas ao Conselho Estadual de Educação para que seja revogada a deliberação 111/2012 que fixa diretrizes para a formação de professores para a educação básica. A professora Eunice foi relatora do processo dentro do CEE. UNIVESP TV, São Paulo, 27/07/2012. Link: <http://www.youtube.com/watch?v=0-hEb9OD658>
- LUCCHESI, M. A. S. Revisor de periódico: 2012 – Atual: Periódico: Cadernos de Direito (UNIMEP); Periódico: Revista brasileira de educação ambiental (Online); Periódico: Linhas (UDESC) ISSN 1984-7238 Linhas (Florianópolis).
- MOISÉS, J. A., “Com ‘Estado’, USP monta Corrupteca”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno A8, 1/11/2012;
- MOISÉS, J. A., “Crise do Sistema?”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno J3, 18/03/2012;
- MOISÉS, J. A., “Democracia Carece de Qualidade”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno A8, 1/11/2012;
- MOISÉS, J. A., “Fora do Império da Lei”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno J4, 3/06/2012;

¹⁴² Ver anexo 28.

¹⁴³ Ver anexo 17.

MOISÉS, J. A., “O PT deu um tiro no pé ao apostar que a CPI vai ofuscar o mensalão”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno A8, 20/04/2012;

MOISÉS, J. A., “Quem Cala Corrompe”, **Jornal O Estado de S. Paulo**, caderno J5, 5/08/2012;

PEDROSA, R. H e MUNIZ, R. “Entrevista: Memória e crítica por uma veterana dos estudos do ensino superior no Brasil: Eunice Ribeiro Durham relembra sua trajetória e fala sobre política educacional, diversidade de instituições e burocratização da universidade”. *Revista Ensino Superior Unicamp*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012;

8. PARTICIPAÇÕES DOS PESQUISADORES EM SEMINÁRIOS E OUTROS EVENTOS ACADÊMICOS.

- BALBACHEVSKY, E. "Brazilian higher education policy: internal and external stakeholders"¹⁴⁴. Trabalho apresentado no **Seminário Internacional "Higher Education in the BRICS"**, UNICAMP, 7 a 9 de novembro.
- BALBACHEVSKY, E. e Simon SCHWARTZMAN "Research and Innovation Policy Reforms and University Governance: The Perspective from the Latin-American Academics". Trabalho apresentado no **Seminário Internacional: Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work**, (INCHER, Univ. de Kassel, Ministério da Educação e Pesquisa da Alemanha) Berlim, 4-6 Junho de 2012. A apresentação foi selecionada para publicação em livro organizado pelos professores Williams Cummins e Christine Musselin.
- BALBACHEVSKY, E. ; SCHWARTZMAN, S. "The Latin-American University model and the challenges posed by the new reforms: perspectives from the academics". Trabalho apresentado na conferência "**More than Higher Education Research**", Organizada pelo Instituto INCHER (International Center for Higher Education Research, Universidade de Kassel) Berlim 5-7 de junho de 2012.
- BEÇAK, Rubens. *The presence of religious symbology in contemporary Brazil and its contextualization and the ethic moral field*. Publicado nos anais da "**Second World Conference on the Right to Education and Rights in Education**" organizada pela European Association for Education Law and Policy (ELA), College of Europe (Bruges) e European Universities, em Bruxelas – Bélgica, realizada de 8 a 10 de Novembro.
- BEÇAK, Rubens; Além de organizador também participou e proferiu palestra no **I Seminário Internacional: O Direito e As Novas Tecnologias**, organizado pela Universidade de São Paulo (USP), Escola de Direito do Brasil (EDB), Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Camara-e.net) e Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado em São Paulo – SP, nos dias 24 e 25 de setembro de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Além de organizador também participou, proferiu palestra e coordenou Grupo de Trabalho no **XXI Encontro Nacional de Direito Constitucional do Instituto Pimenta Bueno: separação dos poderes e legislação. a criação do século XXI**, promovido pelo Instituto "Pimenta Bueno" – Associação Brasileira dos Constitucionalistas, realizado em São Paulo – SP nos dias 13 a 15 de setembro de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Além de organizador também participou, representou a reitoria da USP e atuou como membro da Assembleia Geral da ANDHEP no **VII encontro anual da ANDHEP**, organizado pela Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), na Universidade Federal do Paraná, em Curitiba – PR, realizado de 23 a 25 de maio de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Avaliou artigos para a 64ª reunião anual da SBPC, organizada pela **Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)**, em São Luís – MA, realizada de 22 a 27 julho de 2012.

¹⁴⁴ Ver anexo 37.

- BEÇAK, Rubens; Avaliou artigos submetidos ao **XXI Encontro Nacional do CONPEDI**, organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), em Uberlândia – MG, realizado de 6 a 9 de junho de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Avaliou trabalhos para o **2º Simpósio Aprender com Cultura e Extensão da USP**, realizado de 17 a 19 de setembro de 2012.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)*¹⁴⁵. Publicado nos anais do “**XXI Congresso Nacional do CONPEDI**”, realizado de 31 de outubro a 3 de novembro de 2012, em Niterói – RJ.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Tendencies for Participatory Democracy: the Influence of the Internet on the Political Representation’s Profile and on the Participatory Budgeting*. Publicado nos anais do “**2012 International Meeting of Law and Society Association**”, realizado de 5 a 8 de junho de 2013, em Honolulu – EUA.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti; *Tendencies for participatory democracy: the influence of the internet on the political representation’s profile and on the participatory budgeting*. Publicado no blog Media Laws – Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective em 12 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.medialaws.eu/tendencies-for-participatory-democracy-the-influence-of-the-internet-on-the-political-representation%E2%80%99s-profile-and-on-the-participatory-budgeting/>>.
- BEÇAK, Rubens; Membro da Comissão Organizadora do **I Seminário Internacional: O Direito e As Novas Tecnologias**, organizado pela Universidade de São Paulo (USP), Escola de Direito do Brasil (EDB), Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Camara-e.net) e Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado em São Paulo – SP, nos dias 24 e 25 de setembro de 2012. BEÇAK, Rubens; Membro da Comissão Organizadora do VII encontro anual da ANDHEP, organizado pela Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), na Universidade Federal do Paraná, em Curitiba – PR, realizado de 23 a 25 de maio de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Membro da Comissão Organizadora do **XXI Encontro Nacional de Direito Constitucional do Instituto Pimenta Bueno: separação dos poderes e legiferação. a criação do século XXI**, promovido pelo Instituto “Pimenta Bueno” – Associação Brasileira dos Constitucionalistas, realizado em São Paulo – SP nos dias 13 a 15 de setembro de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participação do **Congresso Nacional da Federação dos Pós-graduandos em Direito (FEPODI)**, em São Paulo – SP, realizado nos dias 10 e 11 de maio de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu palestra no seminário “**Jornada de Direito Administrativo Comparado**” realizado pela escola de Magistrados do Tribunal Regional da 3ª Região em 5 de setembro de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participou como Avaliador Voluntário dos resumos inscritos ao **20º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da Universidade de São Paulo (20º SIICUSP)**, realizado em São Paulo – SP nos dias 22 a 26 de outubro de 2012 –.
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu a palestra “**Perspectives of Participative Democracy in Brazil**”, no **Centre for the Study of Constitutional Law and Political Institutions da Universidade de Bucareste na Romênia**, realizada em 18 de maio de 2012.

¹⁴⁵ Ver anexo 39.

- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu a palestra “The presence of religious symbology in contemporary Brazil and its contextualization and the ethic moral field, na Second World Conference on the Right to Education, organizada pela European Association for Education Law and Policy (ELA), College of Europe (Bruges) e European Universities, em Bruxelas – Bélgica, realizada de 8 a 10 de Novembro.
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu palestra na **Brazilian International Week**, organizada pela Universidade Babes-Bolyai, em Cluj-Napoca – Romênia, realizada de 14 a 17 de maio de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu palestra no Curso: **Jornada de Direito Administrativo Comparado, organizado pela Escola de Magistrados (EMAG)** da Justiça Federal da 3ª Região, em São Paulo – SP. Realizado em 5 de setembro de 2012
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu palestra no **IV Colóquio de Direito Informacional**, organizado pelo Núcleo de Direito Informacional do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em Santa Maria – RS, realizado em 25 de maio de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participou e proferiu palestra no seminário “O Direito e as Novas Tecnologias” realizado pela escola de Magistrados do Tribunal Regional da 3ª Região ocorridos nos dias 30 de maio e 6, 20 e 27 de junho.
- BEÇAK, Rubens; Participou, atuou em Grupo de Trabalho, e proferiu palestra no “**2012 International Conference on Law and Society**”, organizado pela Law and Society Association, em Honolulu – Havaí – EUA, realizado de 5 a 8 de junho de 2012.
- BEÇAK, Rubens; Participou, avaliou trabalhos e coordenou o Grupo de Trabalho “Hermenêutica” no **XXI Congresso Nacional do CONPEDI** de 31 de outubro a 3 de novembro de 2012.
- CARNEIRO, Leandro P. “La Amenaza del Crimen Organizado y el Tráfico Internacional de Drogas según la Percepción de las Elites y el Público en Brasil” In: **Seminario-Taller Internacional Las Américas y El Mundo 2012-2013: Opinión Pública Y Gobernanza Global**, 2012.
- CARNEIRO, Leandro P. “Os desafios éticos na universidade: Segurança e Privacidade”, trabalho apresentado no Seminário **Os desafios éticos na universidade**, Instituto de Estudos Avançados – Universidade de São Paulo, Setembro de 2012.
- CARNEIRO, Leandro P. “Seminário Segurança Metropolitana: “Qual é o papel dos municípios na prevenção da criminalidade?”, Setembro de 2012 - Auditório Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte). Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- CARNEIRO, Leandro P. “Seminário: Anteprojeto do código penal: reunião de avaliação e debate”, organizado pelo NUPPs em parceria com o Centro de Liderança Pública e o Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2012;
- CARNEIRO, Leandro P. “The Politics of Pacification in Rio de Janeiro: A study of in leadership and innovation”¹⁴⁶ In: **Second Annual Lemann Dialogue**, Harvard University, Outubro de 2012.
- CARNEIRO, Leandro P. Universidade Harvard Simpósio: “Brasil e o Século XXI”, grupo de sessenta atuais e futuros líderes brasileiros. Março de 2012, Mogi das Cruzes, Paradise Golf Resort.

¹⁴⁶ Ver anexo 34.

- LUCCHESI, M. A. S. "The European Contribution to Higher Education Policies in Post-Modern Globalization in Developing Countries". In: **European Conference on Educational Research 2012, CADIZ, SPAIN**. ECER 2012, The Need for Educational Research to Champion Freedom, Education and Development for All. Freie Universität Berlin: European Educational Research Association, 2012. p. 1-5
- LUCCHESI, M. A. S. "The European Contribution to Higher Education Policies in Post-Modern Globalization in Developing Countries". In: **European Conference on Educational Research 2012, CADIZ, SPAIN**. ECER 2012, The Need for Educational Research to Champion Freedom, Education and Development for All. Freie Universität Berlin: European Educational Research Association, 2012. p. 1-5.
- LUCCHESI, M. A. S. Membro e Parecerista: "Network 23 Policies Education" -**The European Conference on Educational Research 2012 Cadiz, Spain**, September, 2012., Trabalho aceito: The European Contribution To Higher Education Policies In Post-Modern Globalization In Developing Countries.
- MESQUITA, Nuno Coimbra. "Political Engagement and Democratic Quality: The Role of The Media in Brazil"¹⁴⁷. Paper apresentado no **Congresso da Political Communication Research Committee (RC22) - International Political Science Association (IPSA)**. Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic, 8-9 November 2012.
- MOISÉS, J. A. "The Challenges of Research on Executive-Legislative Balance of Power"¹⁴⁸ in *Participation*, IPSA, 2013;
- MOISES, J. A., "Brazil, 25 years of Democracy – A critical survey: Public Policy, Democratic Institutions, Civil Society and Political Culture – 1988/2013-14" , In: **Frontiers of Science, Brazil and Spain**, Universidade de Salamanca, Espanha, 10-11/12/2012;
- MOISES, J. A., "Brazil, 25 years of Democracy – A critical survey: Public Policy, Democratic Institutions, Civil Society and Political Culture – 1988/2013-14". In: **Frontiers of Science, Brazil and Spain**, Casa do Brasil, Madri, Espanha, 12-14/12/2012;
- MOISES, J. A., "Corruption and the Quality of Democracy"¹⁴⁹, In: Comentários ao painel sobre o tema durante o **Congresso da IPSA** (Associação Internacional de Ciência Política), Madri, Espanha, IPSAS, 11/07/2012;
- MOISES, J. A., "Qualidade da Democracia – o caso do Brasil (1988/2013)", In: **Reunião Mensal do Conselho da Federação do Comércio do Estado de São Paulo**, 8/11/2012;
- MOISÉS, J. A., "Qualidade da Democracia, Instituições Democráticas E Cultura Política: A relação entre confiança política e accountability", Curso de Pós-Graduação, Departamento de Ciência Política, USP. 2012;
- MOISES, J. A., "Quality of Democracy- concept and measurement", In: **Workshop de Anúncio da Criação do Research Committee RC34 on the Quality of Democracy da IPSA** (International Political Science Association), Madri, Espanha, IPSA, 8/07/2012;
- MOISES, J. A., "Reunião do Comitê Executivo da IPSA (International Political Science Association)" em Tóquio, Japão, 14-15/04/2012;

¹⁴⁷ Ver anexo 22.

¹⁴⁸ Ver anexo 31.

¹⁴⁹ Ver anexo 36.

- MOISES, J. A., “Sessão Especial de Apresentação da Enciclopédia Internacional de Ciência Política da IPSA” no **8º. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP**, realizado em Gramado, RS, Organizador, 4/08/2012;
- MOISES, J. A., “Workshop of Announcement of the new IPSA (International Political Science Association)”, Research Committee (RC34) on the Quality of Democracy, durante o congresso realizado em Madri, Espanha. Proponente, Organizador e Convenor, 8/07/2012, Spain;
- MOISES, J. A., Membro reeleito do Comitê Executivo da IPSA (International Political Science Association) como representante do Brasil: biênio 2012/2014, durante o congresso realizado em Madri, Espanha, 7/07/2012, Spain.
- MOISES, J. A., Mesa-redonda “Novas Temáticas no Estudo da Cultura Política” durante o 8º. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado em Gramado, RS, Participante, 3/08/2012;
- MOISES, J. A., Painel “Corruption, Clientelism, Cronism and the Quality of Democracy”, Organizador e Discussant, 11/07/2012;
- MOISES, J. A., Painel “Democracy Barometers, Myths and Realities” durante o congresso realizado em Madri, Espanha, Chair, 9/07/2012, Spain;
- MOISES, J. A., Painel “On the Quality of Democracy: New Edging Lines of the Relationships among Legislativa, Executive and Judiciary. Montesquieu Redesigned”, Co-Chair, 11/07/2012;
- MOISES, J. A., Sessão “Valores Políticos: Confiança, Associativismo e Tolerância”, da área Temática Cultura Política e Democracia, durante o 8º. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado em Gramado, RS, Coordenador, 2/8/2012;
- MOISÉS, J. A., “Qualidade da Democracia - Conceito e Aplicação, apresentado no Seminário de Lançamento do Blog Qualidade da Democracia, 29/10/2012, NUPPs e IEA/USP;
- MOISÉS, J. A., “- Quality of Democracy - Concept and Measurement, apresentado na sessão especial Announcement of the New IPSA Research Committee 34 on the Quality of Democracy, no Congresso da IPSA, 8/12 de julho de 2012, Madrid.
- MOISÉS, J. A., “Corruption and the Quality of Democracy, apresentado no Congresso da IPSA 8/12 de julho de 2012, Madrid;
- MOISÉS, J. A., “Homenagem a Leôncio Martins Rodrigues - comentários à sua obra acadêmica”, apresentado no seminário de Homenagem a Mestres das Ciências Sociais - Leôncio M. Rodrigues, 22/06/2012, NUPPs;
- MOISÉS, J. A., “Qualidade da democracia, confiança política, mídia e corrupção no Brasil contemporâneo”. (FLP 0404), Curso de Graduação, Departamento de Ciência Política, USP. 2012;
- NETTO, J. V. R.; BITTENCOURT, L. N.; MALAFAIA, P. “Cultural policy through social organizations in brazil: expanding the quality of democracy?”. In: **6th International Conference on Cultural Policy Research**, 2012, Barcelona. 6th International Conference on Cultural Policy Research Proceedings, 2012.
- NETTO, J. V. R.; BITTENCOURT, L. N.; MALAFAIA, P. “Políticas culturais por meio de organizações sociais em são paulo: expandindo a qualidade da democracia?”. In: **Seminário Internacional de Políticas Culturais**, 2012, Rio de Janeiro. Anais do III Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2012.

- NUNES de OLIVEIRA, E (2012). “Instituição, Contexto e Dinâmica Criminal: um Estudo sobre Crime e Violência no Brasil Democrático” – Apresentado no (ou Aprovado para o) **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política** – Gramado – agosto de 2012.
- NUNES de OLIVEIRA, E. “Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política” – Gramado – agosto de 2012.
- NUNES de OLIVEIRA, E. “Forum de Nacional de Segurança Pública” – Brasília – julho de 2011;
- NUNES de OLIVEIRA, E. “Forum de Nacional de Segurança Pública” – Porto Alegre – julho de 2012;
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Participação no sentido de influenciar ou tomar decisões? Considerações conceituais e observações sobre as práticas brasileiras”. Trabalho apresentado no **36° Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**, Aguas de Lindoia, Brasil, 23 de outubro de 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares: Peste ou cura para a democracia?”, **8° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, Gramado, Brasil, August 4, 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Cleaning parliaments and maps: Recent experiences with processes of direct democracy in Brazil”. Palestra ministrada no **Global Forum on Modern Direct Democracy & U.S Conference on Initiative and Referendum**, Montevideo, Uruguay, 16 de outubro de 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “How do citizens relate with the state? General considerations and implications for the concept of participation”, Jahrestagung der Sektion Vergleichende Politikwissenschaft der DVPW, **Prädemokratie? Postdemokratie? Autokratie? Zum Stand der vergleichenden Herrschaftsforschung**, Philipps-Universität Marburg, March 31, 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Plebiscitos sobre a criação dos Estados do Carajás e Tapajós no Pará”. Palestra ministrada no Departamento de Ciência Política, **Universidade Estadual de Campinas**, Brasil, 3 de outubro 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Postconventional political cultures via processes of direct democracy: Theoretical considerations based on Jürgen Habermas and Lawrence Kohlberg”, *Swiss Political Science Review* 18 (4), pp. 477-497.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Processes of direct democracy in Brazil: A review”, in: **C2D Working Papers Series 40**, 2012.
- RAUSCHENBACH, Rolf. “Processos de democracia direta Sim ou Não? Argumentos clássicos e os plebiscitos sobre a criação dos Estados do Carajás e Tapajós no Pará”. Palestra ministrada no Departamento de Ciência Política, **Universidade estadual de Campinas**, Brasil, 3 de outubro 2012.

7.1.SEMINÁRIOS REALIZADOS PELO NUPPs em 2012

- 12/03/12 – **Seminário da Casa** – Seminário interno, em torno dos textos preparados por Leonardo Morlino (um dos autores que propuseram a abordagem da qualidade da democracia e atual presidente da IPSA), das 13h00 às 17h00.
- 30/03/12 – **Workshop** – “Um balanço da experiência democrática na América Latina”,

com o prof. **Scott Mainwaring**, do *Kellogg Institute*, das 14h00 às 17h30. O seminário será próximo à sede do NUPPs;

- 26 e 27/04/12 - **Workshop** "Uma agenda de pesquisa sobre a qualidade da democracia no Brasil", com a participação do Prof. Lúcio Rennó e sua equipe de pesquisa, da Universidade de Brasília, sendo **26/04/12 - 9h30 às 12h00** - apresentação dos trabalhos da equipe da UnB com os Profs. Dr. *Lúcio Rennó, André Borges e Mathieu Turgeon*; **26/04/12 - 14h00 às 16h00** - apresentação dos trabalhos do NUPPs por área, pelos professores *Edison Nunes, José Veríssimo Romão Netto, Emmanuel Nunes de Oliveira Jr., Martha Lucchesi e Helena Sampai*; **27/04/12 - 10h00 às 12h00** - Debate: "Uma agenda de pesquisas sobre a qualidade da democracia no Brasil";
- 18/05/12 – Seminário da Casa - “Qualidade da democrática na América Latina: uma análise comparada entre a experiência brasileira e a dos demais países na região”, com a profa. Dra. MARIA CELINA D’ARAUJO, da PUC-RJ, das 14h30 às 18h00.
- 01/06/12 - **Seminário da Casa** - “Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão”, com o Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos, Diretor do IESP – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ – RJ, das 14h00 às 16h00.
- 18/06/12 - **Fórum de Políticas Públicas** - "A gestão da ordem pública em cidades globais: As experiências de São Paulo e Rio de Janeiro", apresentado pelos secretários municipais de segurança **Edson Ortega (SP) e Alex Vieira (RJ)**, das **17h00 às 19h00**, na Rua do Anfiteatro, 181, favo 17, Auditório das Colméias, Cidade Universitária, São Paulo, tendo como comentaristas o **Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro** (IRI e NUPPs-USP) e o Prof. Dr. **Emmanuel S. Nunes de Oliveira Jr.** (NUPPs-USP).
- 22/06/12 – Seminário Especial - **HOMENAGEM A MESTRES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS, com o Prof. Dr. Leôncio Martins Rodrigues**, docente aposentado das Universidades de São Paulo e de Campinas e membro da Academia Brasileira de Ciência, **das 13h30 às 19h00**, no **AUDITÓRIO DAS COLMEIAS, Rua do Anfiteatro, 181, favo 17**, Cidade Universitária, São Paulo, transmitido ao vivo pelo IPTV/USP. **Abertura:** Professor José Álvaro Moisés, Diretor científico do NUPPs/USP; Professora Eunice Ribeiro Durham (NUPPs/USP) e Professora Lourdes Sola (NUPPs/DCP/USP); **Apresentação Especial:** Professor Leôncio Martins Rodrigues, intervenções sobre a obra do homenageado de: Professora Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI/USP); Professor Iram Jácome Rodrigues (FEA e PPGS/USP); Professora Maria do Socorro S. Braga (UFSCAR); Rachel Meneguello (Unicamp); Professor Ottaviano De Fiore (PUC/SP); **Encerramento:** Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.
- 18/08/12, "Workshop Qualidade da Democracia", realizado pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP, no dia 18 de agosto de 2012, sábado, das 10:00 às 17:30 horas na R. Anfiteatro, 181, favo 17, Auditório das Colmeias, reunido cerca de 40 pesquisadores da Casa.
- **19/09/12 - Seminários da Casa** – “Political Leadership and Democratic Governance in Mexico and Brazil, 1995-2012: Revisiting the Importance of Strategic Action in Politics”, com o Prof. Dr. **JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ**, tendo como comentarista o **Professor Dr. José Álvaro Moisés**, das 14h00 às 16h30 no Prédio de Filosofia e Ciências Sociais, sala 106, na Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, Cidade Universitária, São Paulo, envolvendo 2 horas e trinta minutos de atividades.
- **29/10/12** – “Seminário de Lançamento do Blog Qualidade Da Democracia”, realizado pelo NUPPs e o Instituto de Estudos Avançados ambos da USP, na sala de eventos do Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP). Rua Praça da Reitoria, 109 -5º. Andar – Cidade Universitária – SP – SP, das 10h00 às 13h00 - Abertura e Apresentação do blog - Professores Martin Grossmann/IEA e José Álvaro Moisés/NUPPs. Mesa-redonda:

QUALIDADE DA DEMOCRACIA: CONCEITO E APLICAÇÃO, com os Professores José Álvaro Moisés/USP, Maria Tereza Sadek/USP, Joaquim Falcão/FGV-RJ e Fernando Filgueiras/UFMG, seguido de debate.

- 01/11/12 - **Seminário “ATO DE LANÇAMENTO DO PROJETO CORRUPTECA DO NUPPs”**, realizado pelo NUPPs com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa, no Auditório da Colmeia, Rua do Anfiteatro, 181 – favo 17 – Cidade Universitária – SP – SP, das 10h00 às 12h30h. **Abertura:** Prof. Marco Antonio Zago, Pró-reitor de Pesquisa/USP; Prof. José Álvaro Moisés, Diretor do NUPPs/USP; Ricardo Gandour, Diretor de Conteúdo/O Estado de S. Paulo e Giovanni Eldasi, Responsável pelo desenvolvimento do projeto. **Mesa-redonda “O Impacto da Corrupção na Democracia”**, com o Prof. José Álvaro Moisés, NUPPs/USP; Prof. Bruno Wilhelm Speck, CESOP/Unicamp; Claudio Weber Abramo, Transparência Brasil, seguido de debate.
- 22/11/12 – **Seminário da Casa – “POPULARIZAÇÃO, TRUNFOS E PORTAS DE ENTRADA”**, com o Prof. Dr. Leôncio Martins Rodrigues, sobre o livro de mesmo título de sua autoria (com participação de João Carlos da Silva), coordenado pelo Prof. Dr. das 14h00 às 17h00, na sede do NUPPs.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. **A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: um Recorte Temático**. BID, Rio de Janeiro, n.35. 1º semestre, pp.3-24, 1993.
- AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação — subsídios para um debate iberoamericano. Sísifo / **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, mai/ago, 2009, p. 57-69.
- AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, 2000.
- AMORIM NETO, Octávio; Santos, Fabiano (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4.
- ANDRADE e LISBOA. **Desesperança de Vida: Homicídios em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997**, Ensaios Econômicos da EPGE, 383, 2000.
- ARANTES, Rogério B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo, IDESP, 1997.
- ARANTES, Rogério B. “Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil”, in R. Sieder, L. Schjolden e A. Angell (orgs.), **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York, Palgrave, 2005.
- ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**, São Paulo, Editora Sumaré/ EDUC, 2003.
- ARRETCHE, Marta. The Veto Power of territorial governments in Brazil: political institutions and representatives voting behaviour, in: **Brazilian Political Science Review**, 2: 40-73., (2007).
- AVRITZER, L. e COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS**, Rio de Janeiro, 47 (24): 703-728, 2004.
- BADIN, L. A. A Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência. **Interesse Nacional**, ano 5, n.19, out-dez, São Paulo: DPA, 2012.
- BAIRD, Vanessa A.; HURWITZ, Mark S.. The Supreme Court’s Influence in the System of Separated Powers. Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, **IL**. Disponível em <http://sobek.colorado.edu/~bairdv/Baird_Hurwitz_Supreme_Court_Separated_Powers.pdf>, 2002.
- BARBALHO, A. **Políticas culturais no Brasil: primórdos (1500-1930)**. Salvador: Enecult, 2009.
- BARROSO, Luis R. “Da falta de efetividade à Judicialização excessiva: direto à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial”, **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE, Porto Alegre**, v. 31, n. 66, p. 89-114, jul./dez, 2007.
- BAUM, L. **The Puzzle of Judicial Behavior**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1997.
- BEATO, C. C. e REIS, I. A. Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime, in R. Henriques (org.), **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.
- BEATO, PEIXOTO e ANDRADE. **Crime, Oportunidade e Vitimização**, RBCS Vol, 19, nº, 55, junho, 2004.
- BECKER, H. Crime and Punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, 1969.

- BENNETT, Oliver. The torn halves of cultural policy research. *International Journal of Cultural Policy*, v. 10, n. 2, 2004.
- BENNETT, Tony. **The Birth of the Museum: History, Theory, Politics**. New York: Routledge, 1995.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); Harvard University - David Rockefeller Center for Latin America Studies. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**: Relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.
- BOBBIO, N. **Dal facismo alla democrazia: i regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche**. Milano: Baldini & Castoldi, 1997.
- BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997b.
- BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e Política no Mundo do Direito**. São Carlos, Sumaré/Edufscar/FAPESP, 2002.
- BOTELHO, I. A política cultural e o plano das ideias. In RUBIM, A. A. C. e BARBALHO, A. (orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.
- BOTTINI, Pierpaolo; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm (coord). **Reforma do Judiciário**. São Paulo, Editora Saraiva, 2005.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRAZ, Pedro José. Organizações Sociais e o setor cultural no Estado do Rio de Janeiro – breve avaliação da Lei 5498/2009. **Anais do I Seminário Internacional de Políticas Culturais: teorias e práxis**. Rio de Janeiro, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. e SPINK, Peter K. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRITT. David e TITTLE, Charles. Crime Rates and Police Behavior: A Test of Two hypotheses. **Social Force**. vol 54, nº 2, 1975.
- BROOKE, N. *Accountability* Educacional en Brasil. Una Visión General. **Seminário Internacional Accountability Educacional: Posibilidades y Desafios para América Latina**. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC, 2005.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, 36, 128, 2006, pp. 377-401.
- BROOKE, N. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación**, 2008.
- BUCCI, Maria P. D. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista Trimestral de Direito Público**. Malheiros, n. 13, 1996.
- CADAH, Lucas e CENTURIONE, Danilo (2011) As CPI's acabam em pizza? in: Moisés, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenaur, 2011;
- CALABRE, L. Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil. *Revista Proa*, 1, (1), 2009.
- CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo. Editora 34/Edusp, 2000.

- CANO, I, e SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**, 7 Letras, Rio de Janeiro, 2001.
- CANO, Ignácio. **The use of lethal force by police in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, ISER, 1997.
- CAPPELLA, Joseph N.; JAMIESON, Kathleen Hall. **Spiral of Cynicism. The press and the public good**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1997.
- CARNEIRO, L. P. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, p. 48-70, 2010.
- CARNEIRO, Leandro e OLIVEIRA, Emmanuel. *Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa*. In. ZAVERUCHA Jorge e BARROS M. **Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais**. Recife, Massangana, 2002.
- CARNEIRO, Leandro e outros. O crime e a economia da cidade. Rio de Janeiro: **Comunicação do ISER**, nº 55 ano 19, 2000.
- CARNEIRO, Leandro. Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, **Relatório de Pesquisa, Banco Mundial**, 1999.
- CARNEIRO, Leandro. Para medir a violência. In PANDOLFI, Dulce, CARVALHO. José Murilo, CARNEIRO. Leandro e GRYSZPAN, Mário. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CARNOY, M. & LOEB, S. Does external accountability affect student outcomes? A cross state analysis. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 24, 4, 2002, pp. 305-31.
- CARVALHO NETO, Ernani R. de. **Revisão Abstrata da Legislação e a Judicialização da Política no Brasil**. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 2005.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando (org.). **Judiciário e Economia no Brasil**. Sumaré: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2000.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando. Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados. **Texto para Discussão, 966**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- CASTELAR, Pinheiro (org.). **Reforma do Judiciário: Planos, Propostas e Perspectivas**. Rio de Janeiro, Booklink Publicações, 2003.
- CASTRO, Marcus F. de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 34: 147-156, jun., 1997.
- CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para os direitos humanos. *In Revista Internacional de Direitos*, Poder Judiciário no regime democrático. *In Estudos Avançados*. vol.18 no.51, pp. 151-159 São Paulo Mai/Ago. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008>>, 2004.
- CLAUDE, Richard Pierre. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, abr/jun. 1998. p. 39-48, 1998.
- CNPq. **Anuário Estatístico CNPq**, 2012. Disponível em: <<http://estatico.cnpq.br/painelLattes/mapa>> Acesso em 15/10/2012.
- COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: FAPESP / Iluminuras, 1997.
- COLEMAN, J. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- COSTA, Flavio Dino de Castro. A Função Realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, n. 28, jan/mar. pág. 40-53, 2005.

- COSTIN, C. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n.2, junho/julho/agosto, 2005.
- COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents in Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CUNHA, Luciana Gross. Juizado Especial: Ampliação do Acesso à Justiça?. In M. T. Sadek (org.). **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- DAHL, R. **Pluralist democracy in the United States**. Chicago: Rand McNally, 1967.
- DAHL, Robert A. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. **Journal of Public Law**, vol. 6, pp. 279-295, 1957.
- DARLING-HAMMOND, L. Standards, accountability, and school reform. **Teacher College Records**, vol.106, n. 6, 2004, pp. 1047-1085.
- DATASUS. Acessado no site: <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>, em março de 2007.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **The quality of democracy**. Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL). Number 20. Set./04. Standford, Estados Unidos: Stanford University, 2004.
- DURAND, José Carlos. **Cultura como objeto de políticas públicas**. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 15(2): 66-72, abril / junho, 2001.
- DURHAM ,E. R. (1998). As Universidades Públicas e a Pesquisa no Brasil. **Documento de Trabalho 09/98**. São Paulo: NUPES, 36 pp.
- DURHAM ,E. R. A Autonomia Universitária – Extensão e Limites, **Documento de Trabalho 03/05**. São Paulo: NUPES, 2005b, 48pp.
- DURHAM ,E. R. O Projeto de Reforma do Ensino Superior. **Documento de Trabalho 01/05**. São Paulo: NUPES, 2005a, 23 pp.
- EHRlich, I (1973), Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation, **Journal of Political Economy**, 1973, V. 81.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Fapesp; Ed. FGV, 1999
- 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. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2001) Instituições e Política no controle do Executivo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, 2001.
- FIGORE, D. C.; PORTA, R. H. e DUARTE, T. S. B. Organizações sociais de cultura em São Paulo – desafios e perspectivas. **Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2011.

- FISH, Steven. e KROENING, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- FISH, Steven. Stronger Legislatures, Stronger Democracy. **Journal of Democracy de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005.
- FREITAS, E. P. de. A gestão pública não estatal na cultura: uma questão de gestão ou de política cultural? **Anais do V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Salvador, 2009.
- FREITAS, E. P. de. Diálogos, discussões e silêncios: uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura. **Anais do I Seminário Internacional de Políticas Culturais: teorias e práxis**. Rio de Janeiro, 2010.
- FREITAS, E. P. de. Investigando os desafios e problemas da cultura na administração pública. **Anais do VI Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Salvador, 2010.
- FREITAS, E. P. de. **Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010.
- FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, vol. 84, n. 2, 2005, pp. 257-337.
- GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M.. **Courting Social Justice - judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- GLOPPESN, Siri Gloppesn; GARGARELLA, Roberto and SKAAR, Elin (eds.). **Democratization and the Judiciary, The Accountability Function of Courts in New Democracies**. London, Frank Cass Publishers, 2004.
- GOHN, M. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out. 2008, p. 3. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29053>, 2008.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- GROHMANN, Luís Gustavo. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada”. **Revista Sociologia e Política**, n.17, p. 75-106, 2001.
- GUILHON ALBUQUERQUE, J.A. Montesquieu: sociedade e poder. *In* WEFFORT, Francisco Correia (org). **Os Clássicos da Política**, vol. 1, São Paulo: Editora Ática, 1989.
- GUJARATI, D. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- HENRY, Stuart e EINSTADTER, Werner. **The Criminology Theory Reader**. New York. New York Press, 1998.
- HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy – The origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Brutalidade Policial Urbana no Brasil**, Mimeo, 1997.
- JACOBS, David e O' BRIEN, Robert. The Determinants of Deadly Force: A structural Analysis of Police Violence. **American Journal of Sociology**. vol. 103, issue 4, 1998.

- KELLOGG, Thomas E. Courageous explorers?: Education litigation and judicial innovation in China. **Harvard Human Rights Journal**. vol. 20. p. 141-188. 2007. Disponível em: [www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss20/kellogg.pdf].
- KMETA, Jan. **Elementos de econometria**. São Paulo: Atlas, 1978.
- KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
- KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. *In Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/545>>.
- LAMOUNIER, B. e NOHLEN, D. (org). **Presidencialismo ou Parlamentarismo – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. São Paulo: Edições Loyola, IDESP, 1993.
- LEBEAU, Yann ; LUCCHESI, M. A. S. ou Saad LUCCHESI, Martha Abrahão ou
- LEMGRUBER, Julita. Polícia, Direitos Humanos e Cidadania: Notas para um Estudo. JESUS, Damasceno (org.): Seminário Crime e Castigo. Rio de Janeiro. **Ciência Hoje**, vol. 2, 1986.
- LEWIS, J. e MILLER, T. (orgs.). **Critical cultural policy studies: a reader**. Oxford: Blackwell Publishers, 2003.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven, Yale University Press, 1999.
- LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. Ciência Política. Renato Lessa e Carlos Benedito Martins (coord). São Paulo. ANPOCS. pag 163-190, 2010.
- LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: Linz, J.; Valenzuela, A. (Ed.). The failure of presidential democracy: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 2, p. 3-87.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.
- LUCCHESI, M. A. S. ou Saad LUCCHESI, Martha Abrahão ou LUCCHESI, Martha ou Martha A. S. LUCCHESI; MALANGA, Eliana B.. Perceptions of higher education in Brazil in the first decade of the third millennium. **US-China Education Review**, v. 7, p. 31-44, 2010.
- LUCCHESI, M. A. S. ou Saad LUCCHESI, Martha Abrahão ou LUCCHESI, Martha ou Martha A. S. LUCCHESI . Educación superior en América Latina, un estudio comparativo en el cono sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil y el Estado de São Paulo. **Reencuentro** - Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, v. 59, p. 10-18, 2010.
- LUCCHESI, M. A. S. ou Saad LUCCHESI, Martha Abrahão ou LUCCHESI, Martha ou Martha A. S. LUCCHESI. O Ensino Superior Municipal no Estado de São: entre a cultura global e a cultura local. **Cadernos ANPAE**, v. 9, 2010, p. 1-18.
- LUCCHESI, Martha ou Martha A. S. LUCCHESI; STUMPF, Rolf; BROWN, Roger; Kwiek, Marek. Who shall pay for the public good? Comparative trends in the funding crisis of public higher education. **Compare (Dorchester-on-Thames. Print)**, v. 42, p. 137-157, 2012.
- LUNA, S. V. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. 2ª edição. São Paulo: EDUC, 1999.

- LUHMANN, Niklas. A posição dos tribunais no sistema jurídico. **Revista AJURIS**. Porto Alegre: Ajuris, n. 49, ano XVII, jul. 1990, p. 149-168.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, S. Introduction: Democratic *Accountability* in Latin America. Em: MAINWARING, S. [e] WELNA, Christopher (orgs). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003, p. 3-33.
- MAINWARING, Scott e Shugart, Matthew Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. São Paulo: Novos Estudos, 1993
- MANIN, Bernard. The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARQUES, F. Um país, dois modelos. **Revista Pesquisa, FAPESP**. Edição 199 - Setembro de 2012. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/09/14/um-pais-dois-modelos/> acesso em 04/10/2012.
- MARQUES, H.G. e TORRES, E. Pobreza e Distribuição Espacial de Grupos Sociais na Metrópole de São Paulo, **Cadernos Adenauer**, 2005, n, 6.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MASTROFSKI, Stephen. Street-level *Police Discretion*. **The Annals of American Academy of Political and Social Science**, 2004.
- MCCANN, Michael W. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. **Revista da EMARF**. Rio de Janeiro, dez. 2010, pp. 175-196.
- McGUIGAN, J. Cultural policy studies. In LEWIS, J. e MILLER, T. (orgs.). **Critical cultural policy studies: a reader**. Oxford: Blackwell, 2003.
- McGUIGAN, J. **Culture and the public sphere**. New York: Routledge, 1996.
- McGUIGAN, J. **Rethinking cultural policy**. Berkshire: Open University Press, 2004.
- MELO, Celso. *Avaliação Da Eficiência Do Programa De Acompanhamento De Policiais Militares Envolvidos Em Ocorrências De Alto Risco Proar*. São Paulo: CAP, mimeo, 1997.
- MENDONÇA, M. J. C; LOUREIRO, P. R. A.; SACHSIDA, A. *Criminalidade e. Desigualdade Social no Brasil. Texto para Discussão 967*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- MESQUITA, Paulo. **Falta transparência na segurança pública**. Acessado no site http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?conteudo_id=435 em março de 2007.
- MESQUITA, Paulo. Polícia mento comunitário: a experiência em São Paulo. São Paulo. **Relatório feito para o NEV/USP**. São Paulo: NEV, Setembro, 1998.
- MESQUITA, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle*. In PANDOLFI, Dulce, CARVALHO. José Murilo, CARNEIRO. Leandro e GRYNSZPAN, Mário. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MILLER, T. e YÚDICE, G. **Cultural policy**. Londres: SAGE, 2002.
- MINGUARDI, Guaraci. **Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil**. São Paulo: Página Aberta, 1992.

- MOISÉS, J. A. (org.) **Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?** São Paulo: Edusp, 2010a.
- MOISÉS, J. A. **O papel do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão (E-book)**. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, 2011.
- MOISÉS, J. A. Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil. **Revista Latino-Americana de Opinión Pública**, v. 1, n.0, 2010b, p. 103-124.
- MOISÉS, J. A.; SADEK, M. T.; FALCÃO, J. FILGUEIRAS, F. (Debate em: 29 de outubro de 2012). **Qualidade da Democracia: Conceito e Aplicação Lançamento do Blog "Qualidade da Democracia"** Vídeo disponível em: http://iptv.usp.br/portal/home.jsp?tipo=0&_EntityIdentifier=uspACnKHMJnt-v1Dx8zDGu2C0qRzYGHADM2L_fAT1xErwc. Acesso em 05/01/2013.
- MOISÉS, J. A. 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-Adenaur, 2011.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *In Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.23, n.66, São Paulo, Fev. 2008. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002> >.
- MONTERO, Mercedes García. Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? **Centro de Investigaciones Sociológicas**, Madrid, 2009.
- Morgenstern, Scott e NACIF, Benito (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOTOYAMA, S. **USP 70 anos: Imagens de uma história vivida**. São Paulo: Edusp, 2006.
- MUNIZ, Jaquelina; MUSUMECI, L. LARVIE, P, e FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário . **Tempo Social**, nº 9(1) p. 197-213, 1997, São Paulo.
- MUSUMECI e SOARES. Base Nacional de Estatísticas Criminais – Análise e Avaliação. *In Relatório de Consultoria para Secretaria Nacional de Segurança Pública*, 2003. Acessado na internet no endereço eletrônico: <http://www.mj.gov.br> em fevereiro 2004.
- NEME, Cristina. **A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Tese de mestrado apresentada no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1999.
- NEWTON, Kenneth. **Mass media effects: mobilization or media malaise?** *British Journal of Political Science* 29(4), 1999.
- NORRIS, Pippa. **A Virtuous Circle: political communications in post-industrial democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- NUNES de OLIVEIRA, E. Crime e Pobreza: um estudo sobre a relação entre o crime e A desigualdade social no Brasil, Mimeo, texto apresentado no **Congresso da LASA** em julho de 2009.
- NUNES de OLIVEIRA, E. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, 2012, p. 28-40.
- NUPPS - Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. **Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico: políticas públicas, instituições, e sociedade civil e cultura política – 1988/2013**. São Paulo, 2010.

- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, 1998, São Paulo. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003> Acesso em: 15/jan/2013.
- O'DONNELL, G. **O estado: definição, dimensões e surgimento histórico**. O estado da democracia na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- O'DONNELL, G. Why the Rule of Law Matters. Em: DIAMOND, L. [e] MORLINO, L. (orgs). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005, pp. 3-17.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.44, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- OLIVEIRA, F. M. de; MINERVINO, L. S.; PELEGRINI, M. A. e GOMES, T. da C. Dilemas das políticas públicas de cultura no estado de São Paulo. **Anais do VII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: ENECULT, 2011.
- OLIVEIRA, Fabiana L. Justiça, **Profissionalismo e Política**: O Supremo Tribunal Federal e o Controle da Constitucionalidade das Leis no Brasil (1998-2003). Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- OLSEN, O. CARNEIRO, L.; CASTRO, P.; CARVALHO, A. e YOUNG, C. Desemprego, rendimentos e crime: um estudo no município de São Paulo, Em Kahn, T, Manual de Estudos Criminológicos, 2004. Acessado na internet no endereço: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas>, 2004.
- OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997.
- OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1998.
- OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2000.
- PATTERSON, Thomas. Time and News: the media's limitations as an instrument of Democracy. **International Political Science Review**, 19(1), 1998.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p.265-301, 2002.
- PEREZ, O C. **A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. *Tese de doutorado* apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2010.
- PIANA, Daniela. **Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality**. Comparative Sociology. Volume 9, N. 1, pp. 40-64, Leiden, Netherlands, 2010. Disponível em <http://www.ingentaconnect.com/content/brill/comps/2010/00000009/00000001/art00003> >.
- PIANA, Daniela; GUARNIERI, Carlo. 2012. Bringing the Outside inside - Macro and Micro Factors to Put the Dialogue among Highest Courts into its Right Context. **Utrecht Law Review**, vol. 8, Issue 2, May, 2012. Disponível em <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/200/198>>

- PINHEIRO, Paulo Sérgio et ali. Violência fatal: conflitos policiais em SP (81-89). São Paulo. **Revista da USP**. USP, n. 9, 1991a, pp. 95-112.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. São Paulo. **Revista da USP**. USP, n. 9, 1991b, pp. 95-112.
- PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. *In* **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. BRZEZINSKI, Iria (Org.). 2ª ed., Cortez, São Paulo, 1998.
- PITKIN, Hannah. The Concept of Representation. The University Of California Press, Berkeley, 1967.
- POLSBY, Nelson W.. Legislatures in Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby. (orgs.) **Handbook of Political Science**. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.
- PREAL. Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de cuentas en educación/ nº 1. **Formas & Reformas de la Educación**. Série Políticas, 5, 15, 2003. 4pp.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RANIERI, N. **Educação Superior, Direito e Estado**. São Paulo: EDUSP, FAPESP, 2000.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. Tese (Livre docência), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional à educação: a promoção indireta dos princípios e normas internacionais. *In* **O STF e o direito internacional dos direitos humanos**. AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (Orgs). São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o Direito a Educação na Constituição de 1988 - Comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In* **Direito à Educação: aspectos constitucionais**. RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). São Paulo: Edusp, 2009.
- REBELL, Michael A. **Courts and Kids – pursuing educational equity through the state courts**. Chicago e Londres: University of Chicago Press, 2009.
- REIS, P. F. dos. **Políticas culturais sob um olhar histórico** (resenha de CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI). **Políticas culturais em revista**, 2 (2), 2009.
- REISIG, M. e PARKS, R. Experience, Quality of Life, and Neighborhood Context: A Hierarchical Analysis of Satisfaction with Police. *In* **Justice Quarterly** vol, 17 n, 3, September, 2000.
- REISS, Albert. Police Organization in Twentieth Century. **Crime and Justice**. Vol 15, 1992.
- RIBEMBOIM, Maria Helena Urbano. Judicialização da Política: concentração decisória e desequilíbrio entre os três Poderes. **Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada**. 2007. Disponível em <http://www.resdal.org/lasa/lasa07-urbano.pdf> .
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio e TAYLOR, Matthew M. Institutional Determinants of the Judicialization of Policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, 2006.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas** (coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010.

- RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. Trabalho apresentado no **III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007.
- RUCKDESCHEL, August; SILVERSTEIN, Jennifer Scharp; RABIN, Sara. Reconsidering a fundamental right to education in light of no child left behind. *In* **Current issues in educational policy and the law**. Charlotte, Estados Unidos: Information Age Publishing Inc., 2008.
- SADEK e CAVALCANTI. The New Brazilian Public Prosecution: an agent of accountability. *In* **Democratic Accountability in Latin America**, edited by Scott Mainwaring and Christopher Welna, New York:Oxford University Press, 2003.
- SADEK, Maria T. A Crise do Judiciário Vista pelos Juizes: Resultados da Pesquisa Quantitativa. *In* M. T. Sadek (org.). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995.
- SADEK, Maria T. **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2000.
- SADEK, Maria T. O Sistema de Justiça. *In* M. T. Sadek (org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: Sumaré: 1999.
- SADEK, Maria Tereza. El Poder Judicial y la Magistratura como actores políticos. *In* **El Brasil de Lula: diputados y Magistrados**, Rodrigues, L. M. e Sadek, M. T., Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2004.
- SAIEGH, Sebastian. (s.d.) “Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures”. Mimeo
- SALLES, Carlos Alberto. Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais. *In* **Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover**. GOZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita. (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2010.
- SAMPSON, MORENOFF and GANNON-ROWLY. *Assessing “Neighborhood Effect”: Social Process and New Directions in Research*. **Annual Review of Sociology**, Acessado na internet no endereço: <http://soc.annualreviews.org>, 2002.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. *In*: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.
- SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, 2002.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.
- SCHMITT-BECK, Rüdiger; VOLTMER, Katrin. **The mass media in Third-Wave Democracies: gravediggers or seedsmen of democratic consolidation?**. *In*: GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón; PUHLE, Hans-Jürgen (eds). **Democracy, Intermediation, and Voting on Four Continents**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SCHWARTZMAN, S. **Formação da comunidade científica no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1979.
- SCHWARTZMAN, S. Universidade de São Paulo e a questão universitária no Brasil. *In*: STEINER, João E.; MALNIC, Gerard. **Ensino superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 25-40.
- SEADE. Acessado no site: <http://www.seade.gov.br>. Em março de 2007.

- SHAPIRO, Martin. Judicial Review in Developed Democracies. *In* S. Gloppen, R. Gargarella e E. Skaar (orgs.). **Democratization and the Judiciary: The Accountability**, 2004.
- SHERMAN, Lawrence. The Police. *In* WILSON, James e PETERSILIA, Joan. **Crime**. Califórnia, ICS Press, 1995.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John M. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SIFUENTES, Mônica. **Direito da educação e função dos juízes**. CEJ, Brasília, n. 31, p. 5-6, out./dez., 2005.
- SIFUENTES, Mônica. **Direito Fundamental à Educação - A Aplicabilidade dos Dispositivos Constitucionais**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- SIMIS, A. A política cultural como política pública. *In* RUBIM, A. A. C. e BARBALHO, A. (orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.
- SIMÕES, J. M. e VIEIRA, M. M. F. A trajetória do campo organizacional da cultura no Brasil. **Enecult**, Salvador, 2009.
- SMYRL, Marc and GENIEYS, William. **Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy**. Palgrave Macmillan, Hampshire, England, 2008.
- SOARES, G. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FVG, 2008.
- STARK R. Deviant Place: a theory of the ecology of crime. Henry, S. e Einstadter, W. *In* **The Criminology Theory Reader**. New York. New York Press, 1998.
- STARK Rodney. Deviant Place: a theory of the ecology of crime. *In*. Henry, Stuart e Einstadter, Werner. **The Criminology Theory Reader**. New York. New York Press, 1998.
- TATE, Neal & Torbjörn (eds.). **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova Iorque, New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew M. Courts, Policy Contestation and the Legitimation of Economic Reform under Cardoso. *In* L. Sola e L. Whitehead (orgs.). **Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil**. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2006a.
- TAYLOR, Matthew M. **Judging policy – courts and policy reform in democratic Brazil**. Standford: Standford University Press, 2008.
- TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229 a 257.
- TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *In* **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001>
- TAYLOR, Matthew M. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary. **Comparative Politics**, vol. 38, no 3, 2006b, pp. 337-355.
- TAYLOR, Matthew M.; KAPISZEWSKI, Diana. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. **Perspectives on Politics**, Volume 6, Issue 04, Dezembro 2008, pp 741-767. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S1537592708081899>
- TEACHMAN, PAASCH E CARVER (1997) *Social Capital and Generation of Human Capital*, Social Force Vol 75 number 4

- TERRILL, Willian & REISIG, Michael. Neighborhood context and police use of force. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. Vol. 40. N.3, August, 2003.
- THORNBERRY, W. Toward an interactional theory of delinquency. *Criminology*, vol. 25, n.4, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis. De La Democracie en Amérique. **Oeuvres completes**. Paris: Gallimard, 1961.
- TOMASEVSKI, Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. In **Right to education primers nº 3**. Gothenburg: Novum Grafiska, 2001.
- UNESP. ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2012 (Base 2011). Disponível em: <https://ape.unesp.br/anuario/> Acesso em 04/11/2012
- UNICAMP. Faculdades e Institutos. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/faculdades-e-institutos> acesso em 04/10/2012.
- UNICAMP: ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2012 (Base 2011). Disponível em: http://www.aeplan.unicamp.br/anuario_estatistico_2012/index_arquivos/anuario2012.pdf 04/11/2012
- URBINATI, Nádia. Representative Democracy. Chicago University Press, 2006.
- USP: ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2012. Disponível em: <https://uspdigital.usp.br/anuario/> Acesso em 04/11/2012.
- VILHENAVEREIRA, Oscar. **Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política** (2a ed.). São Paulo, Malheiros Editores, 2002.
- WAWRO, G. Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science. **Political, Analysis**, n. 10, 2002.
- WERNECK VIANNA, Luiz (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice R. de; MELO, Manuel P. C. e BURGOS, Marcelo B. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira** (2a ed.). Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice R. de; MELO, Manuel P. C. e BURGOS, Marcelo B. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WHITE, Michael. Examining the Impact of External Influences on Police Use of Deadly Force over Time. **Evaluation Review**, vol. 27, n. 1 February, 2003.
- WILSON, James. **Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities**. Cambridge. Harvard Press, 1968.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In Sérgio Miceli (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 2001.

10. ANEXOS

- Anexo 01 – MOISÉS, J. A. e MENEGUELLO, R. (Org.) **A DESCONFIANÇA POLÍTICA E OS SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA**, SP: EDUSP, 2013, no prelo;
- Anexo 02 – MOISÉS, J. A., *Democracia*, in Dicionário de Políticas Públicas, FUNDAP 2013, no prelo;
- Anexo 03 – MUCINHATO, R. M. D. “O perfil biográfico dos parlamentares no período democrático”
- Anexo 04 – RICO, B. G. “O papel da CGU”
- Anexo 05 – RODRIGUEZ, B. S. “Representação política e gênero”;
- Anexo 06 – TRANJAN, J. R. “Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo *Civil Society and Participation: A Literature Review*;
- Anexo 07 – Conselho Tutelar
- Anexo 08 – Projeto Lobby (Pablo Cesário)
- Anexo 09 – CARNEIRO, L. P. “ A fabricação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: um estudo sobre inovação e liderança”.
- Anexo 10 – OLIVEIRA NUNES, E. “*Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo*”. Revista Brasileira de Segurança Pública Anexo 11
- Anexo 11- SAMAPAIÓ, H. “Autores internacionais (e alguns títulos) trazidos para a discussão dos dados da presente pesquisa”;
- Anexo 12 – Organizações Sociais (Nuno);
- Anexo 13 – DAHER, F. S. “Banco de Dados do NUPPs”;
- Anexo 14 - SENAI – Instrumentos_entrevistas semiestruturadas e guia temático de pesquisa de Campo.
- Anexo 15 - CENTURIONE, Danilo de Pádua, “Cooperação e Controle: O Papel do Legislativo em 20 Estados da Federação na Legislatura 2007-2010”, dissertação de mestrado, 28/2/2013;
- Anexo 16 - CESÁRIO, Pablo Silva, “A influência em Brasília: Quem são os principais lobistas e quais são seus interesses – Revisões Bibliográfica”, texto de circulação interna produzida para o NUPPs, 2012;
- Anexo 17 - VIECELLI, R. D. C. “O ciclo da Judicialização das Políticas Públicas: A Lei de Diretrizes e Bases Da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ E STF”;
- Anexo 18 - DAHER, Flávio S. “Relatório Individual Sumarizado para bolsa Fapesp de Treinamento Técnico TT-4A”;
- Anexo 19 - FERRARI, Diogo, “Comissões” , 2012.
- Anexo 20 - GOMES, Ana Lúcia Henrique Teixeira, MARCIANO, João Luiz Pereira, MOISÉS, José Álvaro, RODRIGUES, Malena Rehbein, PEREIRA, Manoel Roberto Seabra, NOLETO FILHO, Pedro Aquino, XAVIER, Pedro Aquino e CARNEIRO, Thiago Lopes “**Comunicação política e qualidade da democracia - Opinião pública, confiança e adesão social ao Poder**”

Legislativo”.

- Anexo 21 – LUENGO, Óscar G. e MESQUISTA, Nuno Coimbra, **“Media and Political Disaffection: A comparative study of Brazil and Spain”**
- Anexo 22 - MESQUISTA, Nuno Coimbra, “Political Engagement and Democratic Quality: The Role of The Media in Brazil”. Paper presented in the Political Communication Research Committee (RC22) - of the International Political Science Association (IPSA), Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic, 8-9 November 2012.
- Anexo 23- MESQUISTA, Nuno Coimbra, “Meios de Comunicação e Partidos Políticos”, Projeto de Pesquisa para seleção de Pós-Doutorado no NUPPs, 2012.
- Anexo 24 - RICO, Bruno Gabriel, “O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro.
- Anexo 25 -RODRIGUES, M. M. A. “Skill Formation, Governance, and Democracy in Brazil. The State of the Art of a Public Policy *Working Paper* (# 390) do Helen Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame (EUA), Fevereiro de 2013.
- Anexo 26 - ROMÃO NETTO, Jose Veríssimo, BITTENCOURT, Lúcio e MALAFAIA, Pedro H.,
- Anexo 27 - TRANJAN, J. Ricardo, **“Participatory Democracy in Brazil: Foundations, Developments, and Limits”**. Tese apresentada na *University of Waterloo, na área de Filosofia em Governança Global*, Waterloo, Ontario, Canada, com bolsa sanduíche no NUPPs - USP, 2012.
- Anexo 28 - VIECELLI, R. D. C. “A efetividade do Direito à Educação e a Justiciabilidade das Políticas Públicas na Jurisprudência do STF (1988-2011),” *Revista de Direito Educacional*, ano 3, vol. 5, jan-jun 2012, pp. 211- 243.
- Anexo 29 – NUNES DE OLIVEIRA, Emmanuel “Instituição, Contexto e Dinâmica Criminal: um Estudo sobre Crime e Violência no Brasil Democrático”
- Anexo 30 – MOISÉS, J. A., WHAT IS THE RESEARCH COMMITTEE ON THE QoD? - WORKSHOP OF THE RC34 ON THE QUALITY OF DEMOCRACY, IPSA;
- Anexo 31- MOISÉS, J. A. “The Challenges of Research on Executive-Legislative Balance of Power”, no prelo.
- Anexo 32- CARNEIRO, L. P. “Políticas Locais de Controle da Desordem: A experiência das Unidades de Ordem Pública no Rio de Janeiro”
- Anexo 33 – CARNEIRO, L. P. “A Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação”;
- Anexo 34 – CARNEIRO, L. P.; “The Politics of Pacification in Rio de Janeiro: A study in leadership and innovation”;
- Anexo 35 – MOISÉS, J. A., *Democracia Representativa*, in Dicionário de Políticas Públicas, FUNDAP 2013, no prelo;
- Anexo 36 – MOISÉS, J. A., COMMENTS ON PAPERS ABOUT CORRUPTION -(Ipsa panel on corruption July 12, 2012, Madrid);
- Anexo 37 -- BALBACHEVSKY, E., “Brazilian higher education policy: internal and external stakeholders”;
- Anexo 38 – BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Tendinte pentru democratia participativă: influenta internetului in ceea ce priveste reprezentarea politică si bugetarea participativă*. Sendo o texto original: *Trends for Participatory Democracy: the Influence of*

the Internet on the Political Representation's Profile and on the Participatory Budgeting. Publicado pela revista "AUB DREPT" da Universidade de Bucaresti na Romênia.

- Anexo 39 - BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)*. Publicado nos anais do "XXI Congresso Nacional do CONPEDI", realizado de 31 de outubro a 3 de novembro de 2012, em Niterói – RJ;
- Anexo 40 - BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação*. Publicado pela "Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença", v. VIII, 2011-2012;