

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

*Representação, participação e
controle interinstitucional no
Brasil contemporâneo*

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS (ORG.)

Editor responsável
Felix Dane

Coordenação Editorial
Reinaldo J. Themoteo

Revisão
Reinaldo J. Themoteo

Design gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Foto da capa
© Fernanda Hinnig | Dreamstime.com

Impressão
Stamppa

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

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

ISBN 978-85-7504-185-7

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

CDD 321.80981

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

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

SUMÁRIO

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

APRESENTAÇÃO

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

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

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

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

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

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

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

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

Janeiro de 2014