

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LEONE SANTOS ALEXANDRE

ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL E SEUS EFEITOS: UMA APLICAÇÃO AO
MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

SÃO CARLOS

2024

LEONE SANTOS ALEXANDRE

ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL E SEUS EFEITOS: UMA APLICAÇÃO AO
MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de São Carlos, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi.

SÃO CARLOS

2024

Santos Alexandre, Leone

Índice de Democracia Local e seus efeitos: uma aplicação ao município de São Carlos / Leone Santos Alexandre -- 2024.

174f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Gabriel Ávila Casalecchi

Banca Examinadora: Maria do Socorro Sousa Braga, Lara Mesquita Ramos

Bibliografia

1. Ciência Política; Índice de Democracia Local; Qualidade da Democracia; Política Local; Municipalidades; São Carlos.. I. Santos Alexandre, Leone. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Leone Santos Alexandre, realizada em 23/02/2024.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (UFSCar)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Profa. Dra. Lara Mesquita Ramos (FGV)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos pela Universidade Federal de São Carlos, instituição na qual tive a honra de realizar minha graduação e mestrado. Estes períodos foram cruciais em minha jornada e, por isso, sou grato a todos os profissionais que contribuíram para esta experiência enriquecedora. Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol) por esses dois anos incríveis de conhecimentos compartilhados. Em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi, pelas oportunidades acadêmicas e sua valiosa contribuição para esta dissertação, que começou antes mesmo do meu ingresso no mestrado. Sua presença foi fundamental para acalmar minha mente inquieta. Agradeço imensamente pela confiança e incentivo.

Expresso minha gratidão à professora Maria do Socorro Braga pelo apoio, confiança e oportunidade de cursar estágio docência em sua disciplina, além dos diálogos enriquecedores que fortaleceram minha formação em ciência política. Estendo meu agradecimento ao Núcleo de Estudos dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) e a todos os companheiros que fiz lá por contribuírem com esta jornada.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), minha gratidão pela bolsa de estudo que tornou possível meu mestrado.

Minha família merece um agradecimento profundo e especial. Aos meus pais e irmã, Marisa, Luiz e Carol, pelo apoio incondicional ao longo de toda minha vida. Aos meus avós, Cida e João, sempre presentes e carinhosos, e ao meu querido sobrinho, Joaquim, que traz alegria para nossa casa. O amor de vocês é fator determinante na continuação da minha caminhada.

Sou imensamente grato aos amigos de longa data de Bragança, Douglas e Marcel, por sua paciência e amizade duradoura; à Morgana, amiga querida de Natal; e aos amigos da República Canta Grillo, em São Carlos, especialmente Neidoca, Zezé, Panceta, Porta, Tibum, Sino, Gina, Dory, Balão e todos que se juntaram a nós ao longo dos anos, por criar um ambiente de amizade e apoio.

Aos novos amigos que o PPGPol me deu, Gregório, Jeferson e Davi, agradeço o companheirismo na vida acadêmica e no bar. Vocês são personagens fundamentais nessa trajetória. Sem a generosidade e o apoio de cada um de vocês, que sempre estão disponíveis, eu não poderia ter avançado. Obrigada por sempre me ouvirem com atenção e me questionarem. Obrigado pela parceria.

Agradeço ao Cristiano, companheiro de ciência política, pela revisão atenciosa desta dissertação em um prazo tão curto. Seus comentários contribuem muito para melhor versão deste trabalho.

Agradeço a professora Maria Teresa Kerbauy por gentilmente aceitar compor a banca examinadora de qualificação desta dissertação e por toda contribuição com a pesquisa. Sua participação foi essencial. Da mesma forma, sou grato as professoras Lara Mesquita e Maria do Socorro Braga pela gentileza da participação de ambas na banca examinadora de defesa.

Por fim, minha gratidão a todos os especialistas que compartilharam seus conhecimentos ao responderem ao *survey*, tornando esta pesquisa possível. Sem a colaboração de cada um de vocês, este trabalho não teria sido realizado.

Entre as condições da democracia, a menos lembrada é que ideias erradas sobre a democracia fazem a democracia dar errado.

Giovanni Sartori

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo aplicar o Índice de Democracia Local (IDL), a partir das variáveis “processo eleitoral”, “liberdades e direitos” e “funcionamento governamental”, a fim de avaliar a qualidade da democracia no município de São Carlos, no estado de São Paulo. Propõe-se, assim, um diálogo entre a metodologia mais recente sobre a qualidade da democracia a nível local e a literatura de política contemporânea, que alicerçam o debate acerca da democracia e da qualidade dos regimes políticos. Esta dissertação direciona esforços para um dos elementos-chaves para a manutenção e o aperfeiçoamento da democracia: a possibilidade de mensurar como está o regime democrático. Apesar dos avanços em análises comparadas, o nível local ainda carece de pesquisas que avancem na geração de dados de forma a aprofundar o entendimento sobre os entes federativos mais circunscrito ao cidadão. Em termos de metodologia, esta dissertação aplica um survey com especialistas, que avaliam componentes das três variáveis em análise. O resultado geral obtido pelo IDL de São Carlos foi de 6,11, em uma escala de 0 a 10, valor próximo aos índices de São Paulo (5,67) e Curitiba (4,95). No entanto, cada uma das variáveis apresentou diferenças: “processo eleitoral”, e “liberdades e direitos” obtiveram melhores pontuações quando comparadas às capitais paulista e paranaense; por outro lado, “funcionamento governamental” representa o pior score de São Carlos, abaixo dos resultados obtidos em São Paulo e Curitiba. Tal resultado negativo é explicado principalmente pelo déficit de *accountability*, evidenciado pelos respondentes do *survey*. Outro resultado deste trabalho versa sobre o desenvolvimento de uma metodologia que determinar o número exato de especialistas necessários e a distribuição equilibrada destes entre as diversas instituições e os segmentos sociodemográficos, de modo a consolidar um método mais definido e adaptável a diferentes contextos, maximizando o potencial analítico do IDL e sua aplicabilidade em uma variedade de cenários urbanos.

Palavras-chave: Índice de Democracia Local; qualidade da democracia; política local; municipalidades; São Carlos.

ABSTRACT

This master thesis aims to apply the Local Democracy Index (LDI) using the variables "electoral process", "freedoms and rights", and "government functioning" to assess the quality of democracy in the municipality of São Carlos, in the state of São Paulo. This involves establishing a dialogue between the most recent methodology on local democracy quality and contemporary political literature that underpins the debate on democracy and the quality of political regimes. The thesis directs efforts towards one of the key elements for the maintenance and improvement of democracy: the ability to measure the state of the democratic regime. Despite advances in comparative analyses, the local level still lacks research that generates data to deepen the understanding of federative entities more closely related to citizens. In terms of methodology, this thesis employs a survey with experts who evaluate components of the three variables under analysis. The overall result obtained by São Carlos' LDI was 6.11 on a scale of 0 to 10, a value close to the indices of São Paulo (5.67) and Curitiba (4.95). However, each variable showed differences: "electoral process" and "freedoms and rights" scored higher when compared to the capitals of São Paulo and Paraná. On the other hand, "government functioning" represents São Carlos' lowest score, below the results obtained in São Paulo and Curitiba. This negative result is primarily explained by the accountability deficit, as highlighted by the survey respondents. Another outcome of this work involves the development of a methodology to determine the exact number of experts needed and their balanced distribution among various institutions and socio-demographic segments. This aims to establish a more defined and adaptable method for different contexts, maximizing the analytical potential of the LDI and its applicability in a variety of urban scenarios.

Keywords: Local Democracy Index; quality of democracy; local politics; municipalities; São Carlos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese das camadas de definição da democracia.....	29
Figura 2 - Árvore conceitual da dimensão Processo Eleitoral	47
Figura 3 - Árvore conceitual da dimensão Liberdades e Direitos	50
Figura 4 - Árvore conceitual da dimensão Funcionamento do Governo Local	54
Figura 5 - Proposta de ciclo eleitoral no Brasil	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diversidade institucional entre os especialistas recrutados	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 2 - Diversidade institucional entre os especialistas respondentes	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 3 - Atributo de Competição Democrática.....	79
Gráfico 4 - Atributo de Integridade Eleitoral	85
Gráfico 5 - Atributo de Inclusão Eleitoral	91
Gráfico 6 - Dimensão do Processo Eleitoral.....	94
Gráfico 7 - Atributo de Liberdade e Direitos Cívicos	98
Gráfico 8 - Atributo de Liberdade e Direitos Políticos.....	101
Gráfico 9 - Atributo de Igualdade e Justiça	105
Gráfico 10 - Dimensão de Liberdades e Direitos	108
Gráfico 11 - Atributo de Autonomia dos Poderes	112
Gráfico 12 - Atributo de Transparência e Accountability	116
Gráfico 13 - Atributo de Efetividade e Responsividade.....	121
Gráfico 14 - Dimensão de Funcionamento do Governo Local.....	124
Gráfico 15 - Índice de Democracia Local de São Carlos	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de inclusão do nível subnacional na Ciência Política.....	35
Quadro 2 - Estrutura das unidades administrativas de São Carlos.....	110

LISTA DE SIGLAS

CGM	Controladoria Geral do Município
CNPDia	Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Infraestrutura Agropecuária
CPPSE	Centro de Pesquisa Pecuária do Sudeste
EIU	The Economist Intelligence
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPTV	Emissoras Pioneiras de Televisão
EUA	Estados Unidos da América
FESC	Fundação Educacional São Carlos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDDD	Instituto de Defesa do Direito de Defesa
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDL	Índice de Democracia Local
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPE	Ministério Público Estadual
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PPGPol	Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
PROHAB	Progresso e Habitação São Carlos
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
STF	Supremo Tribunal Federal
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNESP	Universidade Estadual Paulista
Unicep	Centro Universitário Central Paulista
USP	Universidade de São Paulo
V-Dem	Varieties of Democracy

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 OS CAMINHOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA	23
2.1 Conceituando a democracia: minimalista ou abrangente.....	23
2.2 Construindo concepção de democracia local	30
2.3 Por que qualificar regimes políticos?.....	36
2.4 Considerações parciais: democracia enquanto ciência	42
3 DEFININDO AS DIMENSÕES DE MENSURAÇÃO DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL	44
3.1 Processo eleitoral	44
3.2 Liberdades e direitos	48
3.3 Funcionamento do governo local.....	51
3.4 Considerações parciais: aspectos de mensuração do IDL.....	55
4 CONTEXTO LOCAL, MODELO ANALÍTICO E OS LIMITES DO DESENHO DE PESQUISA	57
4.1 O município de São Carlos	57
4.2 Objetivos e métodos de aplicação.....	60
4.3 Técnicas de cálculo	64
4.4 Mensurações subjetivas no contexto do município	66
4.5 Considerações parciais: os limites que se impõem ao município e a pesquisa.....	72
5 OS RESULTADOS DE SÃO CARLOS NO IDL	75
5.1 A política em São Carlos e o seu processo eleitoral	75
5.1.1. Competição Democrática em São Carlos.....	78
5.1.2. Integridade Eleitoral.....	84
5.1.3. Inclusão Eleitoral.....	90
5.1.4 Considerações Parciais.....	94
5.2 As liberdades e direitos na esfera local.....	95
5.2.1. Liberdades e Direitos Cívicos	97
5.2.2. Liberdades e Direitos Políticos	100
5.2.3. Igualdade e Justiça	104
5.2.4 Considerações Parciais.....	108
5.3 O funcionamento do governo de São Carlos	109
5.3.1. Autonomia dos Poderes sob a Constituição de 1988	111
5.3.2. Transparência e <i>Accountability</i>	115

5.3.3. Efetividade e Responsividade das Instituições Locais.....	120
5.3.4. Considerações Parciais.....	123
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE 1 – MODELO FINAL DO SURVEY COM ESPECIALISTAS.....	139

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto a democracia local, mensurada a partir do Índice de Democracia Local (IDL) e analisada a partir do caso de São Carlos, município localizado no interior do estado de São Paulo. A necessidade de lançar luz para os governos subnacionais reside no reconhecimento de que esses são **laboratórios da democracia e termômetros da saúde democrática**. Tal compreensão faz com que a Ciência Política desenvolva e aplique metodologias para dar conta de analisar a quantas anda a saúde da democracia nos municípios, entendidos como os entes federativos mais circunscritos ao cidadão (Coppedge, 2021).

Pela necessidade de melhor compreender a democracia da esfera local e aprofundar as lacunas das teorias da democracia, o Instituto Sivos e colaboradores institucionais desenvolveram o IDL. Esse aparato baseia-se na leitura do meio institucional e na percepção do cidadão tanto sobre o meio institucional quanto sobre o próprio Estado. Além disso, trata-se de uma ferramenta inovadora e das mais abrangentes para os estudos de democracia e cultura política local no Brasil, fator essencial para a escolha de utiliza-se nesta pesquisa.

O índice, alicerçado na teoria sobre a qualidade da democracia, é organizado através de uma série de “árvores” conceituais, que se ramificam em cinco dimensões: (1) processo eleitoral; (2) liberdades e direitos; (3) funcionamento governamental; (4) participação política; e (5) cultura democrática. No IDL, as três primeiras dimensões são estudadas a partir de *surveys* com especialistas¹, enquanto as duas últimas utilizam *surveys* com amostras representativas do município. Especificamente, esta pesquisa investiga as três primeiras dimensões (processo eleitoral; liberdades e direitos; e funcionamento governamental), baseadas no *survey* com especialistas, por questões de viabilidade temporal e representatividade da amostra².

A dimensão “processo eleitoral” parte do entendimento de que são os cidadãos-eleitores quem escolhem, por meio de sufrágio, seus governantes, tendo características democráticas os regimes que contam com: licitude, periodicidade, competição, inclusão, transparência, liberdade e justiça; sendo “liberdade” e “justiça” aquelas que mais frequentemente são

¹ Adota-se a coleta de informações via *survey* com especialistas, os quais podem ser definidos como indivíduos dotados de conhecimento substantivo sobre a democracia, ou sobre o nível local, isto é, o município em análise (Moraes; Kemer, 2021). Segundo Gervasoni (2018), o emprego de *survey* com especialistas leva vantagem em relação à utilização de dados secundários, uma vez que, no primeiro caso, as fontes são consideradas mais confiáveis. O autor continua sua defesa pela coleta de dados com especialistas argumentando que eles detêm um conhecimento mais elaborado – quando são bem escolhidos para responder os questionários – em suas especialidades; sendo capazes de identificar práticas sutis, mas condenáveis em regimes democráticos.

² A decisão de restringir a pesquisa a essas dimensões se dá em função da sua viabilidade, uma vez que pesquisas com amostras representativas geralmente demandam maior número de pesquisadores envolvidos e mais tempo para serem realizadas (Babbie, 1999).

associadas ao processo eleitoral. Além disso, as eleições permanecem como elementos centrais das democracias modernas e como fonte fundamental da *accountability* eleitoral vertical (O'Donnell, 2013). Instituições, em essência, traduzem as preferências políticas de uma sociedade e definem as regras do jogo, logo, o sistema eleitoral é uma parte fundamental dessas engrenagens na sociedade democrática (Moraes; Kemer, 2021).

A segunda dimensão, a “liberdades e direitos”, parte do proposto de Marshall (1967 [1963]) que é composta por dois elementos fundamentais: Liberdades e Direitos Cívicos; e Liberdades e Direitos Políticos. O primeiro atributo abrange as liberdades relacionadas ao direito natural dos indivíduos de aderirem às crenças e ideologias que julgarem mais adequadas, o direito à propriedade privada e à produção intelectual irrestrita. O segundo atributo, por sua vez, diz respeito às liberdades e direitos relacionados ao âmbito político, como as liberdades de associação, de reunião, e de manifestação, sendo estas da esfera coletiva de liberdades (Marshall, 1967). Entretanto, há a necessidade de considerar a inclusão de mais um atributo nesta dimensão, a “Justiça e Igualdade” proposta pelo IDL, visando contemplar a avaliação de garantias das liberdades e direitos em termos de condições jurídicas e materiais de proteção (Moraes; Kemer, 2021).

Por último, a dimensão “funcionamento do governo local” contempla um conjunto de atributos relacionados ao desenho institucional do Estado para a divisão de poderes e autonomia institucional, à abertura para transparência e controle da ação estatal, tanto por mecanismos internos quanto por terceiros, e à efetividade e responsividade do aparato estatal em relação às demandas da população. Avalia-se se as instituições existentes são suficientemente aptas a uma democracia plena, ou se há pontos que necessitam de reforma. A abordagem é pragmática: em vez de adotar uma concepção determinada de Estado e de regime político, prefere-se focar em aspectos específicos, relativos ao funcionamento dos órgãos governamentais responsáveis pela estabilidade do sistema político (Moraes; Kemer, 2021). Isso implica que uma boa democracia oferece a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas, por meio de instituições estáveis, legítimas e legalmente funcionais (Diamond; Morlino, 2004).

Diante dessas dimensões, faz sentido resgatar duas questões levantadas por Morlino (2015), em seu artigo “Qualidades da democracia: como analisá-las”. São elas: qual é a melhor ferramenta analítica para explorar e detectar a qualidade democrática em diversos países? E o que é uma “boa” democracia? Começamos pela segunda. Democracia, em uma definição

mínima³ – (diferentemente da definição submínima⁴), é um regime político composto pelos atributos: sufrágio adulto universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido; e mais de uma fonte de informação são critérios básicos para classificar um regime democrático. Por sua vez, uma “boa” democracia é aquela que goza de uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos, de tal modo que é condição fundamental de que haja um regime amplamente legítimo que satisfaça completamente seus cidadãos. Por fim, quando as instituições têm o apoio total da sociedade civil, elas podem buscar os valores de um regime democrático (Morlino, 2015).

Até então, o IDL foi aplicado aos casos de São Paulo (IDL, 2019) e Curitiba (IDL, 2017). Trata-se de análises aprofundadas que aperfeiçoaram a metodologia em si. Apesar de importantes, ambos os estudos explicam a qualidade da democracia local em municípios de grande porte, que têm uma lógica política distinta dos municípios pequenos e médios. Mas como replicar o IDL em municípios menores? O desafio reside na necessidade de adaptar o escopo à realidade do município em análise. Dados os desafios de ir a campo e conseguir uma amostra válida, optou-se por realizar *surveys* com especialistas. Por isso, esta pesquisa foca em três dimensões. Além disso, a realização do *survey* demanda que a cidade analisada reúna um número considerável de especialistas nas áreas eleitorais, jurídicas e da burocracia pública que possam ser consultados (Moraes; Kemer, 2021). Dessa forma, opta-se por investigar um caso de município de médio porte, capaz de dar conta dessas condicionantes. Para isso, a delimitação geográfica adotada na pesquisa foi a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao todo, identificou-se 41 municípios paulistas de grande porte. Entre eles, configura São Carlos, município predominantemente urbano e com mais de 254 mil habitantes (IBGE, 2022). A escolha de São Carlos como objeto de estudo, de entre os 41 municípios de grande porte no estado de São Paulo, é motivada pela sua notável característica de abrigar dois centros universitários de referência internacional. A cidade se destaca também por sediar todas as instituições públicas fundamentais para operacionalizar e monitorar as três esferas do poder

³ Uma definição mínima de democracia amplia seu escopo de condições para um regime democrático e se aproxima de concepções mais abrangentes. Ou seja, “uma definição é mínima na medida que é suficiente – ainda que não exaustiva – para determinar as propriedades ou características essenciais de uma coisa ou ser, sem as quais este não existiria ou se confundiria com outro,” (Casalecchi, 2016, p. 18).

⁴ “Focalizar exclusivamente a competição política leva a uma definição submínima e a erros na classificação dos regimes. [...] ignora dimensões fundamentais da democracia. Eleições competitivas sem amplo sufrágio adulto podem existir em um regime oligárquico pré-democrático ou em um regime racial ou etnicamente restritivo que exclui a maior parte da população” (Mainwaring, 2001, p. 653).

local (Executivo, Legislativo e Judiciário), viabilizando a análise de sua atuação na esfera local. Essa infraestrutura institucional diversa propicia um ambiente com profissionais capacitados a contribuir na implementação do IDL no município. Adicionalmente, a proximidade geográfica do pesquisador com seu objeto de estudo potencializa o acesso aos recursos necessários para a pesquisa, otimizando a coleta de dados e a interação com o campo de estudo. Além disso, São Carlos é apresenta uma expressiva presença de doutores residentes no município, que chega aos 2,5 mil, a maior média nacional com 1 doutor para cada 100 habitantes (Aragaki, 2019). Ademais, a escolha também se deve à presença de imprensa de importância regional. Tal conjuntura favorece a concentração de profissionais qualificados na região. Destaca-se o corpo docente de Pós-Graduação em Ciência Política, Sociologia, e Administração e Sociedade (todos da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar), no curso de Direito (Centro Universitário Central Paulista - Unicep) e de Arquitetura e Urbanismo (Universidade de São Paulo - USP), bem como os servidores públicos concursados, detentores de pós-graduação nas áreas de interesse, em entidades como o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), a Câmara Municipal e o Executivo local, todas com profissionais qualificados para contribuir com a pesquisa. Por conta dessas condições, o município de São Carlos se apresenta como virtuoso “laboratório da democracia local”.

A partir dos elementos teóricos e analítico, esta dissertação busca responder à pergunta: qual é a qualidade da democracia no município de São Carlos, considerando as facetas do processo eleitoral, as liberdades e direitos e o funcionamento governamental? Todavia, no processo da pesquisa, com a aplicação do *survey* e a análise empírica, novas questões emergiram, como: qual são os desafios de elaborar índices de democracia local em cidades médias do interior do Estado de São Paulo, em especial o município de São Carlos, considerando suas características institucionais e demográficas? Outra questão diz respeito aos especialistas consultados: a qualificação do regime político local, mensurada com especialistas, é capaz de demonstrar não só a qualidade da democracia local, mas também a heterogeneidade da expertise presente em São Carlos?

Ao responder estes questionamentos, procuramos contribuir para construção de um campo da teoria democrática ainda pouco explorado, o da democracia local; juntamente com uma reflexão metodológica acerca do modelo aqui usado para mensurar a democracia subnacional. Além disso, ao abordar este tema, a pesquisa alinha-se a um debate crescente na Ciência Política, que questiona e critica o modelo subjetivo de mensuração dos regimes

democráticos com base em estimativas de especialistas⁵ (Little; Meng, 2023), em contraponto à defesa dessa metodologia, apresentada por Knutsen et al. (2023)⁶. Finalmente, embora os resultados desta pesquisa não sejam suficientes para esclarecer completamente a qualidade democrática de São Carlos, ela pode oferecer *insights* valiosos para enriquecer o debate teórico e metodológico acerca de democracias subnacionais e abordagens analíticas dos regimes políticos locais.

Diante do exposto, esta pesquisa emprega uma abordagem correlata a de Lima Júnior (1983), que pressupõe os municípios como um espaço com dinâmicas próprias que devem ser levadas em conta nas análises sobre a política local. Em parte, essa abordagem considera que política nacional e política local são distintas – senão opostas – dado que nos municípios existem disputas com regras e dinâmicas diferentes da grande política nacional. Além disso, reforça-se o argumento sobre a defasagem temporal das eleições municipais em relação aos pleitos nacional e estaduais (Carneiro; Almeida, 2008). Dessa forma, relativiza-se o papel das eleições gerais sobre a autonomia das disputas na política municipal uma vez que os padrões de votação dos partidos nas eleições municipais são distintos nos contextos de cidade grandes, médias e pequenas. Em síntese, essa abordagem alinha-se com o entendimento de que a política local não representaria apenas uma projeção de forças políticas estaduais e nacionais (Alves; Assis; Locatelli, 2022). Ademais, parte expressiva das receitas orçamentárias dos municípios, em especial dos pequenos, são provenientes de transferências federais ou estaduais. Essa é uma variável que influencia o peso relativo das duas estruturas de *accountability*, vertical via eleições e horizontal, via instâncias de controle, que caracterizam a disputa política local (Marengo; Noll, 2018).

⁵ Conforme Little e Meng (2023) destacaram em seu artigo "Measuring Democratic Backsliding", a elaboração de indicadores democráticos pode ser abordada por meio de modelos objetivos e subjetivos. Os modelos objetivos se fundamentam em critérios como competição eleitoral, controle do executivo e liberdade de imprensa. Em contrapartida, os modelos subjetivos se apoiam em indicadores desenvolvidos com base na avaliação de especialistas sobre a natureza das democracias. Os autores expressam críticas aos modelos de mensuração democrática propostos pelo V-DEM e pela Freedom House. Eles argumentam que esses indicadores, baseados em modelos subjetivos, sugerem erroneamente um declínio democrático global na última década. Segundo Little e Meng (2023), tais abordagens podem conduzir a interpretações exageradamente alarmistas sobre os regimes políticos, carecendo de evidências mais robustas para respaldar tais conclusões.

⁶ No artigo "*Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding*", Knutsen et al. (2023), do Instituto *Varieties of Democracy* (V-Dem), respondem às críticas levantadas, destacando quatro componentes essenciais para avaliar o retrocesso democrático: a definição de democracia; a conceituação de retrocesso; métricas que reflitam a definição democrática e seus indicadores específicos; e uma abordagem imparcial e confiável na coleta de dados relacionados a essas métricas. Os autores enfatizam que a distinção rígida entre medidas objetivas e subjetivas é uma simplificação excessiva. Afinal, qualquer avaliação, independentemente de sua natureza, está sujeita ao julgamento humano. Assim, pode-se argumentar que medidas objetivas podem conter vieses, às vezes até mais do que as subjetivas. Portanto, um processo de replicação que abranja plenamente um conceito específico pode ser mais valioso do que um que apenas o aborde superficialmente. Contudo, os indicadores subjetivos desempenham um papel crucial, pois abordam aspectos da democracia que carecem de indicadores objetivos abrangentes e pertinentes.

A partir da Constituição de 1988, os municípios passaram a exercer um importante papel no jogo democrático dado que se constituem como entes federados, com leis orgânicas próprias e autonomia político-jurídica (Kerbaudy, 2001; Arretche, 2006; Rocha; Kerbaudy, 2014). Tal conjuntura alçou os municípios a uma inédita condição para a democracia do país, na qual aquela nova entidade federativa foi introduzida em um arranjo institucional que dá ênfase ao contexto local (Souza; Carvalho, 1999). Isso trouxe consigo mecanismos de participação em políticas, como na saúde, na educação, na assistência social etc., bem como reverberou na proximidade entre o cidadão e a vida política, a partir do controle mais próximo sobre o Executivo e o Legislativo locais. Isso possibilitou novos efeitos no “quintal” das prefeituras e câmaras municipais, ampliando as possibilidades de *accountability* vertical societal⁷.

Após esta introdução, o segundo capítulo debate a definição de democracia que será empregada neste trabalho, baseando-se em uma bibliografia que perpassa pelos clássicos e converge para as discussões mais recentes em relação a definições (sub)minimalistas e abrangentes (Dahl, 2012; Sartori, 1994; Bobbio, 2000 [1994]; Mainwaring et. al., 2001). Na segunda seção do capítulo, conceitua-se a democracia local, de forma a aprofundar o município como central na consolidação da democracia e na sua análise qualitativa. Na última seção do capítulo, apresentaremos um debate sobre a qualidade da democracia e a necessidade latente em avaliar como os regimes políticos se encontram.

O terceiro capítulo conceitua as dimensões de análise do IDL, balizando os três indicadores utilizados para qualificar a democracia no município de São Carlos, a saber: Processo Eleitoral; Liberdades e Direitos; e Funcionamento do Governo Local. Dividido em três seções, debate-se como cada indicador está fundamentado e os atributos que são empregados a partir de cada um deles.

O quarto capítulo é dedicado à contextualização do objeto, o município de São Carlos, descrevendo suas instituições e seus aspectos socioeconômicos, na primeira seção. A segunda seção detalha os objetivos, a pergunta de pesquisa e desenho metodológico empregado. Em seguida, apresentamos na quarta seção as técnicas de cálculo empregue na análise dos resultados. A quinta seção dedica-se ao debate com a literatura mais recente em relação as mensurações subjetivas com especialistas para construção de índices de democracia. Na última seção do capítulo, debate-se os limites e as dificuldades que esta dissertação encontrou na

⁷ “[...] *accountability* societal, vertical, é exercido por grupos ou indivíduos que conseguem mobilizar o sistema legal a fim de prevenir, reparar e/ou punir ações (ou omissões) presumivelmente ilegais perpetradas por funcionários públicos e ou instituições” (O’Donnell, 2013, p. 51).

(re)aplicação do método construído pelo IDL na cidade de São Paulo, através de *survey* com especialistas.

No quinto capítulo, os resultados obtidos com o *survey* do Índice de Democracia Local são analisados. Aqui, dá-se a ênfase na exploração detalhada de questões específicas de cada atributo. Tal abordagem abrange as respostas dos especialistas com as informações provenientes da literatura e de dados secundários correspondentes à realidade democrática do município. Essa estratégia tem como objetivo proporcionar uma visão qualitativa abrangente das diversas áreas para as quais foram coletados dados.

Por fim, nas Considerações Finais, apresenta-se uma reflexão ainda em aberto de duas questões remanescentes da dissertação. Isso é feito ao revisar os resultados alcançados pelo IDL em São Carlos e ao discutir as possibilidades para o refinamento do processo de mensuração do índice. Este segmento visa não apenas esclarecer os pontos pendentes, mas também proporcionar uma visão ampla das implicações e melhorias potenciais na aplicação do IDL em contextos similares.

Em síntese, esta dissertação contribui para a Ciência Política ao focar os contextos locais da democracia, desmistificando seu funcionamento através da aplicação do IDL. À vista disso, trazer o IDL para o interior do estado reforça a necessidade de um esforço de pesquisa que amplie o campo de estudos da democracia local e da própria Ciência Política rumo ao interior do país, fundamental para compreender, comparar e desenvolver o “processo eleitoral”, as “liberdades e direitos”, e o “funcionamento governamental”, a fim de aperfeiçoar o regime democrático, tornando-o socialmente justo e igualmente acessível aos cidadãos.

2 OS CAMINHOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA

A necessidade de definir o que é democracia advém do importante debate teórico inicial desta dissertação. É através da apresentação desse conceito que será possível cumprir o objetivo principal de responder: qual é a qualidade da democracia no município de São Carlos? Nessa perspectiva, a primeira seção debate as balizas conceituais da teoria democrática que versam as abordagens minimalistas ou abrangentes. Na sequência, delimita-se o que será compreendido por democracia local e, por fim, discute-se qual a necessidade de se qualificar os regimes políticos.

2.1 Conceituando a democracia: minimalista ou abrangente

Para dar início a discussão, deve-se trazer à luz o primeiro desafio deste trabalho: a qualificação de algo tão complexo como a democracia. O tema é latente na ciência política sem haver uma definição consensual entre os pares (Coppedge, 2012), de modo que diversos autores como Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan (2001); Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000) e Coppedge e Reinicke (1990) sinalizem que o melhor caminho para sedimentar trabalhos de mensuração quanto ao regime democrático é cumprir a tarefa de defini-los. Nesse sentido, partilhamos o entendimento da definição de conceitos como essencial para o desenvolvimento da área (Johnson, 2004 *apud* Casalecchi, 2016). Entretanto, como Sartori (1994) pontua logo nas primeiras linhas de seu capítulo “A democracia pode ser qualquer coisa?”, a classificação de um regime democrático não é tarefa fácil, uma vez que não é possível consultar autor ou livro individual que seja considerado o maior, ou mais importante quanto o tema, visto que a teoria democrática consiste em uma corrente de discurso que remonta a Platão e Aristóteles⁸.

Fazendo jus a grandiosidade dessa definição, logo é necessário trazer a conceituação que constituirá esta dissertação, presente em Sartori (1994), Dahl (1997), Bobbio (2000) e Mainwaring et. al. (2001). Indicamos a priori que tais autores não estão na mesma corrente teórico-conceitual, de maneira que buscaremos construir uma definição na qual evita-se os extremos excessivamente minimalistas ou abrangentes, com o propósito de acolher uma

⁸ “[...] o fato é que durante as últimas décadas perdemos progressivamente a corrente teórica dominante da democracia. Esse processo pode ser atribuído em parte à abrangência do conceito. Se todos afirmam ser democratas, e quanto mais a democracia tiver de ser um conceito que abrange tudo, tanto mais provável é que acabamos chegando à profusão e, no geral, à confusão conceitual (Sartori, 1994, p. 19).

posição de equilíbrio que flui sobre os desafios de qualificar a democracia em nível local. Com isso, nossa base teórica, em sua maioria – Sartori é o único autor elencando a convergir de uma definição mais abrangente –, desenvolve trabalhos fundamentados em definições “minimalista” da democracia, restringindo o conceito em regras fundamentais que organizam quais atores políticos estão autorizados a governar e legislar coletivamente a partir de procedimentos previamente estabelecidos (Bobbio, 2000). Dessa forma, segundo Casalecchi (2016, p. 18): “uma definição é mínima na medida que é suficiente – ainda que não exaustiva – para determinar as propriedades ou características essenciais de uma coisa ou ser, sem as quais este não existiria ou se confundiria com outro”.

Em relação aos elementos necessários para caracterizar um sistema democrático, duas abordagens emergem na literatura da Ciência Política que versa sobre a democracia. A primeira abordagem é a minimalista/mínima ou submínima: seus requisitos para conceituação do sistema políticos são mínimos, principalmente, pautados na competitividade pelo voto. A segunda abordagem é a abrangente, entendendo a formação da democracia a partir de um amplo conjunto de dimensões, tal abordagem advém com a introdução de elementos liberais na definição de democracia (Moraes; Kemer, 2021). O desenvolvimento do campo (sub)minimalista pode ser bem-visto no trabalho de Joseph Schumpeter (1961[1942]), através do argumento que emprega ao povo o papel de produzir governos em um processo de competição pela liderança política mediante ao voto livre⁹. Os desdobramentos modernos do pensamento schumpeteriano classificam o modelo supracitado em um sistema político mediado por eleições periódicas, livres e justas. Na verdade, tal concepção, mas recentemente, também foi identificada pela literatura como sendo uma “democracia eleitoral”, especialmente representada pelo fenômeno dos pleitos¹⁰. Logo, temos na contemporaneidade a definição democrática mais difundida, que concentra em sua essência a democracia eleitoral, na qual outorga às eleições relevância e necessidade de ocorrer regularmente, de forma justa e em respeito aos resultados (Diamond, 2015).

Ressalta-se que é através do trabalho de Mainwaring et. al. (2001) que se percebe, a necessidade de discutir uma definição mínima difere da definição clássica, assinalada pelos

⁹ “[...] a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. [...] o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961, p. 321).

¹⁰ Entretanto, mesmo tal conceito apresentando tamanha importância para definição da democracia, houve diversas críticas quanto a “falácia eleitoral”, segundo a qual a realização de pleitos proporcionaria apenas ações políticas com vista a competições pacíficas entre elites e à legitimação dos vencedores pelo público (Schmitter; Karl, 2017 [1991]).

autores como “submínima”. A definição está concebida por uma democracia competitiva ou procedimental mínima, verificada, principalmente, como já supracitado, em Schumpeter (1961) e que teve sua origem associada a Max Weber (1980) no que se refere a institucionalização do Estado racional-burocrático na esteira do florescimento do sistema de produção capitalista (Monteiro; Moura; Lacerda, 2015). Destarte, a construção da teoria de Weber¹¹ instituía uma democracia parlamentar sedimentada na função básica da seleção de lideranças políticas, de maneira que o parlamento seria formado por políticos profissionais escolhidos na sociedade por competência, a fim de que essa democracia se caracterize em condições restritas ao sistema que é priorizado à organização de competição entre elites políticas (Weber, 1980).

A definição “submínima” pode ser também verificada em trabalhos mais recentes da área, como o de Alvarez, Cheibub, Limongi e Przeworski (1996). Neste caso, os autores condicionam a democracia em um jogo estritamente competitivo por cargos públicos¹²; se assemelhando em muito às conceituações mínimas da democracia contidas na bibliografia de Schumpeter (1961) e Przeworski et. al. (2000), centralizadas na operacionalidade das regras do jogo. Por outro lado, Mainwaring e colaboradores alertam sobre os perigos que incidem sobre a definição submínima, pois, segundo eles, essa caracterização dos sistemas políticos condicionam a inclusão de regimes autoritários na categoria de democráticos¹³ (Mainwaring et. al., 2001).

Nossa discordância com o modelo submínimo, no entanto, não faz com que rejeitemos os requisitos primordiais de eleições legítimas, livres, periódicas, competitivas e amparadas no sufrágio universal. Entendemos, na verdade, que esses elementos não esgotam o conceito de democracia (CASALECCHI, 2016). Conforme assinala Mainwaring e coautores:

Focalizar exclusivamente a competição política leva a uma definição submínima e a erros na classificação dos regimes. De acordo com Karl (1986), o ‘eleitoralismo’ — a

¹¹ “Só um Parlamento ativo e não um parlamento onde apenas se pronunciam arengas pode proporcionar o terreno para o crescimento e ascensão seletiva de líderes genuínos, e não meros talentos demagógicos. Um Parlamento ativo, entretanto, é um Parlamento que supervisiona a administração participando continuamente do trabalho desta” (Weber, 1980, p. 38).

¹² “Our general stance is minimalist. Perusing the innumerable definitions, one discovers that democracy has become an altar on which everyone hangs his or her favorite ex voto [...] Democracy, for us, is thus a regime in which some governmental offices are filled as a consequence of contested elections [...]” (Alvarez, et. al., 1996, p. 4).

¹³ “Przeworski e colaboradores declaram escrupulosamente seus critérios de codificação e articulam sua classificação a definições de democracia e não-democracia. Por outro lado, adotam uma definição submínima, que resulta na inclusão de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos. Sua definição de democracia (Przeworski, et. al., 2000, p. 15) gira exclusivamente em torno da competição por cargos públicos [...] Przeworski et. al. não são os únicos que definem democracia estritamente em termos de competição por cargos públicos. Em sua obra clássica, Schumpeter (1947) também enfatizou a competição eleitoral entre as elites políticas e os partidos” (Mainwaring, et. al. 2001, p. 652).

equiparação de eleições competitivas com democracia — ignora dimensões fundamentais da democracia. Eleições competitivas sem amplo sufrágio adulto podem existir em um regime oligárquico pré-democrático ou em um regime racial ou etnicamente restritivo que exclui a maior parte da população (por exemplo, a África do Sul antes do fim do *apartheid*). (Mainwaring, 2001, p. 653).

Portanto, diferentes contextos expuseram que eleições e legitimidade política nem sempre caminham no mesmo sentido. Empiricamente, é possível verificar eleições competitivas e livres coexistindo com graves restrições à liberdade, aos direitos humanos, em um Estado de direito fraco, e com um judiciário ineficaz e corrupto. Desse modo, a concepção de democracia necessita avançar para além do nível submínimo da dimensão eleitoral, atribuindo características que possam dar conta de ampliar e proteger o sistema democrático¹⁴ (Diamond, 2015).

Com isso, entendemos a necessidade de pontuar a concordância deste trabalho com Mainwaring et. al. (2001) e Casalecchi (2016), no sentido de apresentar uma concepção de regime político democrático que avança sob os parâmetros de eleições periódicas e competitivas, presentes na dimensão eleitoral. Entendemos a relevância de tal dimensão, como já debatido, para a consolidação do regime, inclusive sendo avaliada por *survey* nesta dissertação. por outro lado, em pouco avançamos na qualificação da democracia restringindo suas balizas a uma faceta do sistema político.

Adiante, abordamos a percepção de Dahl (2012) em seu trabalho seminal, “Poliarquia”, em que o autor renuncia ao amplo conceito de democracia desenvolvendo algo não muito amplo e complexo, nomeando de Poliarquia¹⁵. Empregando esforço parecido ao de Dahl na designação mais adequada para a democracia, Sartori (2017, 1994) enfatiza a relevância de se analisar os modelos de democracia, uma vez que a partir disso poder-se-ia evidenciar o que é esperado dela. O autor ainda debate a imprecisão da denominação “democracia”, em virtude de ser pouco encontrada nos governos pelo mundo como efetivamente um sistema em que o poder (*kratos*) do povo (*demos*) se realiza. Contudo, tal denominação ao menos possuiria uma grandeza

¹⁴ Segundo Diamond (2015), deve-se realizar dez atributos gerais para alcançar a plenitude da democracia, a saber: liberdade individual substancial; liberdade para grupos minoritários; direito de voto e de concorrer a cargos; acessibilidade e competição na arena eleitoral; igualdade jurídica no âmbito de um Estado de Direito; poder judiciário independente; ausência de violação de direitos e liberdades individuais; controles institucionais sobre o poder dos eleitos; pluralismo real nas fontes de informação e formas de organização; controle sobre o aparelho militar e de segurança do Estado por civis.

¹⁵ “[...] como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias [...] As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Dahl, 2012, p. 31).

normativa¹⁶. Dessa forma, apesar de Dahl destacar que na modernidade as democracias estariam melhor definidas como poliarquias, visto que caracterizam um sistema político com o poder distribuído entre diferentes atores, dar continuidade ao uso do termo original ainda parece ser o mais indicado (Dahl, 2012; Moraes; Kemer, 2021). Melhor dizendo, a indicação da democracia é abstrata e irreal como posta nos clássicos, entretanto, a dimensão normativa será abordada com vistas ao seu idealismo (Sartori, 2017).

Retomando os aspectos quanto às definições mínimas e submínimas, é significativo caracterizar que os requisitos de eleições livres, periódicas, competitivas e amparadas no sufrágio universal constituem o conceito de democracia, mas não são sua totalidade (Casalecchi, 2016). A literatura apresenta como caminho alternativo que tais requisitos, supracitados, estão vinculados à garantia de direitos e à inclusão da dimensão liberal de democracia (Mainwaring et. al. 2001). Nessa perspectiva, havendo tais atributos, é viável designar esse sistema como uma democracia liberal, na qual, segundo Diamond (2015), seria ao lado da democracia eleitoral um balizador da existência concreta de um sistema democrático. Ainda nessa discussão, é através dos atributos liberais na democracia que se constitui contrapesos para algumas limitações intrínsecas, como, por exemplo, a falácia do eleitoralismo. Sobretudo no que tange à eventual tirania das maiorias no sistema democrático, atenta-se contra as minorias em um contexto sem garantias explícitas dos direitos e liberdades individuais (Schmitter; Karl, 2017).

Assim, cabe trazer as considerações de Moisés (2008), quanto a fragilidade da dimensão submínima, em especial, a restrita importância que essa literatura confere às demais instituições como judiciário e polícia, que mesmo funcionando de forma deficitária ou incompatível com a doutrina da separação dos poderes, poderia estar em um regime de regras eleitorais. O autor continua salientando que Dahl, com vistas a ampliar e complementar a definição de democracia dentro de sua abordagem de poliarquia, diz que o princípio de contestação do poder deve estar assegurado, sendo, também, primordial que as condições de participação política dos cidadãos na escolha dos governantes sejam garantidas e a contínua “responsividade” dos governos possa ser exercida pelos cidadãos (Dahl, 1997 *apud* Moisés, 2008).

Devemos incorporar ao conceito de democracia liberal as ferramentas de *check and balances*, modelo em que a participação dos poderes é equânime e garante-se respeito às

¹⁶ “[...] O valor normativo do conceito de democracia consiste no fato de que se trata de um sistema político estabelecido pela deontologia democrática, isto é, por um código de normas e valores associados às práticas democráticas, de modo que aquilo que a democracia é não pode ser desvinculado daquilo que a democracia deveria ser” (Moraes; Kemer, 2021, p. 26).

limitações de atribuições de cada um dos poderes. Segundo Bobbio (2000), o estabelecimento do Estado de direito¹⁷ é elemento chave da formação da doutrina liberal, de modo que são os mecanismos constitucionais que surgem a partir dele, que dificultam ou ampliam os obstáculos no exercício arbitrário e ilegítimo do poder.

Bobbio (2000), além disso, elenca os mecanismos mais importantes para esse controle do exercício do poder:

- 1) O controle do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo; ou, mais exatamente, do governo, a quem cabe o Poder Executivo, por parte do parlamento, a quem cabe em última instância o Poder Legislativo e a orientação política; 2) o eventual controle do parlamento no exercício do Poder Legislativo ordinário por parte de uma corte jurisdicional a quem se pede a averiguação da constitucionalidade das leis; 3) uma relativa autonomia do governo local em todas as suas formas e em seus graus com respeito ao governo central; 4) uma magistratura independente do poder político. (Bobbio, 2000, p. 19).

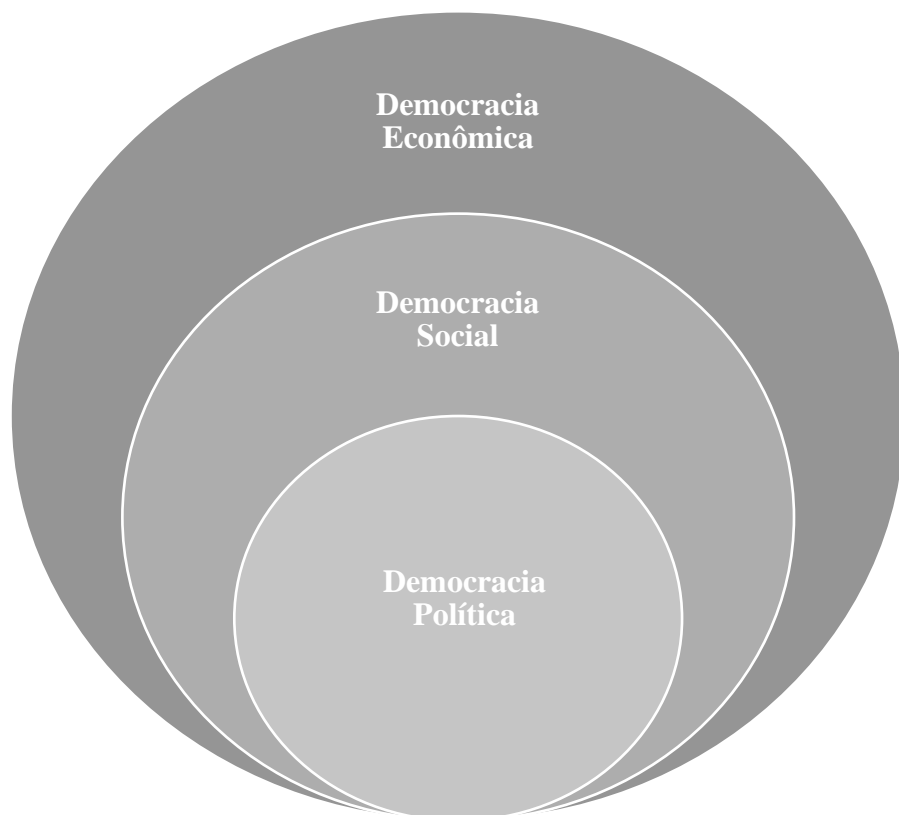
A conceituação de democracia estabelecida até esse ponto, em muito convergiu para a poliarquia dahlsiana, visto sua capacidade de dimensionar requisitos não amplos e bastante inteligíveis, para além do significativo lastro presente na literatura. A definição assentada pelo autor para os regimes democráticos advém de um sistema político que se pauta por três requisitos: oportunidade de formular preferências; exprimir preferências; e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. É inserido em seu modelo as garantias institucionais que alicerçam a geração de oportunidades, sendo elas: liberdades de formar e aderir a organizações; liberdades de expressão; direito a voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Dahl, 2012). Dessa forma, Dahl (2012, p. 29) argumenta que consideramos: “a democracia como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação”.

Por sua vez, Sartori (2017) vai apresentar sua abordagem da democracia expandido os conceitos de democracia política de traço liberal-eleitoral, fundada na igualdade jurídico-política, com a democracia social de caráter participativo-cultural, instituída na igualdade de *status* e na participação, de modo a formular a concepção de democracia econômica. Este modelo de democracia assenta-se na perspectiva de equidade econômica e direitos sociais,

¹⁷ “Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder [...]” (BOBBIO, 2000, p. 18).

relacionando, desse modo, à diminuição da pobreza, redistribuição de renda e a necessidade de amplo estabelecimento do Estado de bem-estar social. Entretanto, como Casalecchi (2016) e Schmitter e Karl (2017) discutem, a expansão de conceitos quanto a democracia deve ser considerada tendo em mente a parcimônia. Como disse Casalecchi (2016, p.18): “[...] não negamos que a igualdade social e a boa governança sejam alvos a serem perseguidos. Entretanto, como “alvos”, não podem se confundir com “requisitos”, sob a pena de transformar uma definição conceitual clara e específica em um conceito ideal-hipotético”.

Figura 1 - Síntese das camadas de definição da democracia



Fonte: Moraes e Kemer (2021, p. 29).

Nessa perspectiva, compartilhamos com Casalecchi (2016) a necessidade de ir além dos autores apresentados, uma vez que a participação política é a dimensão central para se

conceituar a democracia. Devemos destacar que se leva em conta a participação política¹⁸ não eleitoral como um indicador mais próximo da qualidade presente no regime, não sendo um requisito em si da democracia. Por outro lado, nos atentamos às noções mais arraigadas de democracia nas quais já presumiam a tomada de decisão a partir da participação direta em busca do consenso e com vistas ao alcance do bem público, de tal maneira que a vontade popular seria exprimida. Consequentemente, Schmitter e Karl (2017), destacam a possibilidade de verificar a sociedade civil como parâmetro de intermediação entre Estado e indivíduo.

Todavia, entendemos como de suma importância a introdução do componente liberal aliado às críticas em relação a concepções mais "clássicas" de democracia, de modo que aproximam esta dissertação da literatura de Diamond e Morlino (2004) e Bizarro e Coppedge (2015). No primeiro caso, cujo enfoque recai sobre o funcionamento do governo e das instituições democráticas, referenciando-se em abordagens quanto a “qualidade da democracia”. No segundo caso, na necessidade de lançar olhos para projetos – Variedades da Democracia ou V-dem – que desenvolvem ferramentas consistentes e abrangentes para a mensuração e a análise das diferentes dimensões dos regimes políticos em diversos países, incluindo o Brasil. Dessa maneira, ambos trabalhos contribuem para ciência política na expansão da definição da democracia, incluindo a sua qualificação; sendo essas duas temáticas ímpares para o surgimento do IDL, instrumento principal para os ofícios que realizamos.

Dito isso, os objetivos desta dissertação nos levam a concordar com a sugestão de Sartori (2017), na qual deveríamos pensar em diferentes definições de democracia como camadas que acumulam conceitos minimalistas e seguem na direção de compreensões mais abrangentes. Em vista disso, abordamos a literatura que pudesse delimitar o que é a democracia, para que pudéssemos entender qual é a qualidade da democracia, com o adendo de que esta análise tem como lócus o município.

2.2 Construindo concepção de democracia local

Para além da definição de democracia em sentido amplo que versa sistemas políticos nacionais, torna-se necessário debater a concepção de democracia local, uma vez que faz parte do foco analítico desta pesquisa. Partindo das possíveis implicações teórico-conceituais

¹⁸ “[...] A participação cumpre um papel chave nesse processo, pois é a partir dela que essas experiências acontecem, especialmente a nível individual. Ou seja, os cidadãos “experimentam” a democracia nas eleições, em organizações e nos variados canais de participação” (Casalecchi, 2016, p. 21).

consequentes de uma abordagem geográfica singular da democracia, retornamos a um ponto para elucidar o que será caracterizado como “local”. Em vista disso, acreditamos que Bulmer (2017) define bem o termo democracia local ao se referir à descentralização do poder e da responsabilidade para com instituições democráticas em nível municipal, regional ou, até mesmo, distrital; representados por prefeitos, vereadores e outros funcionários locais¹⁹.

O autor aponta ainda para o caráter histórico-burocrático em que se insere a formação da democracia local. Em geral, remonta ao desenvolvimento de novas cartas Constitucionais, dado o momento de crises no antigo sistema de governo, que se torna inaceitável para a maioria do povo, fazendo emergir um novo sistema político através de lutas populares²⁰ (Sader, 1988). A ocorrência desse fenômeno histórico se dá em um momento de inclusão e abertura política, aspirando a melhora dos serviços públicos e a distribuição mais equitativa dos recursos. Neste contexto emerge as autoridades locais – prefeitos, vereadores, associações civis, conselhos municipais, entre outros – visto que esses entes assumem papel de destaque como face pública do Estado inserida próximas aos cidadãos. Dessa maneira, a renovação da democracia em nível nacional é, em muitos casos, correspondida por uma demanda através do fortalecimento da democracia local (Bulmer, 2017).

Nesse contexto, novamente salientamos as transformações causadas pelo inclusão do ente federativo municipal, incorporado através do novo pacto Constitucional, feito em 1988, no qual reverte a centralização administrativa do regime anterior, trazendo consigo as principais demandas pela descentralização do Estado, em que os municípios brasileiros²¹ agora adentraram como ente federado, com constituições próprias (as leis orgânicas) e relativa autonomia político-jurídica (Kerbaudy, 2001; Arretche, 2006; Martins; Kerbaudy, 2021; Rocha; Kerbaudy, 2014). Esse cenário alçou os municípios a uma nova condição para a democracia²², na qual as

¹⁹ “Local democracy is intended to ensure that local policies reflect the needs and preferences of local communities. Effective local democracy can facilitate public participation, improve service delivery, strengthen communities, and improve development outcomes. However, excessive localization can result in patchy and fragmented service delivery, especially where powers granted to local authorities outstrip the capacity of local authorities to deliver. Localization of power can also create local oligarchies or local autocracy in which unaccountable powers are exercised without real democratic representation or accountability” (Bulmer, 2017, p. 3).

²⁰ “[...] O que poderia ter permanecido um dissídio salarial tornara-se um enfrentamento político que polarizava a sociedade. Movidos pela solidariedade à greve formaram-se comitês de apoio em fábricas e bairros da Grande São Paulo. Pastoraes da Igreja, parlamentares da oposição, Ordem dos Advogados, sindicatos, artistas, estudantes, jornalistas, professores assumiram a greve do ABC como expressão da luta democrática em curso[...]” (Sader, 1988, p. 27).

²¹ Simon Schwartzman (1975), analisou a organização política nacional demonstrando o desenvolvimento contraditório no processo histórico brasileiro, entre a tendência ao fortalecimento do poder central, em moldes burocráticos patrimoniais, e as crescentes demandas de representação e autonomia por parte da sociedade civil nas esferas regionais e locais.

²² “[...] podemos afirmar que, no início dos anos 1990, tivemos no Brasil uma nova cultura institucional vinculada à dimensão municipal da política. Esse novo papel exercido pelo poder público municipal exige a reconfiguração

idades se introduziriam em um arranjo institucional pós-Constituição de 1988, que notadamente pôs ênfase ao contexto local (Souza; Carvalho, 1999). Esta novidade trouxe consigo a participação direta na saúde, educação, etc. Além disso, o fator proximidade com o cidadão converteu-se em equação preponderante, de modo que as ações de grande impacto na vida da população estariam sob o controle do Executivo e Legislativo locais, tendo seus efeitos sentidos no “quintal” das prefeituras e câmaras municipais, ampliando as possibilidades de *accountability* vertical societal.

Dessa forma, a pretensão deste trabalho aproxima do proposto por Kerbauy (2001), de tratar as dimensões do município, as elites locais e o papel protagonista daquele novo ente federado para a democracia nacional pós redemocratização, havendo grande relevância para a Ciência Política a continuidade e a expansão do debate em relação às várias dimensões da democracia subnacional, a saber:

Os processos políticos que ocorrem nos municípios do interior têm sido sistematicamente subestimados, assim como os estudos comparados entre municípios de uma mesma região ou de regiões diferentes. Entender quem governa e como nossos municípios são governados significa entender o papel das elites políticas locais na adesão às novas funções e competências de gestão decorrentes das prerrogativas constitucionais fiscais e políticas dos municípios e da atuação diferenciada ou não dos atores políticos locais em diferentes regiões (Kerbauy, 2001, p. 4).

Ressalta-se que, como verificado na conceituação de democracia na seção anterior, nesta seção, novamente, a literatura especializada não possui uma definição bem estabelecida quanto a qual nível ideal para se trabalhar a democracia local, havendo apenas inclinações pessoais por parte dos autores em privilegiar o nível micro em vez do macro (Moraes; Kemer, 2021). Dessa forma, avançamos no entendimento em privilegiar a abordagem da democracia local assentada na cidade, uma vez que se recupera importante tradição da sociologia clássica presente em Simmel (2005)²³, que analisa o impacto das cidades na vida social e política dos indivíduos, valendo-se desse ambiente como lugar primordial da manifestação dos sujeitos²⁴.

A política local também é abordada de forma significativa nos clássicos da teoria política, como Tocqueville (2005), que a partir de seu estudo quanto ao alvorecer da democracia

dos processos de tomada de decisão e de atuação política. Nesse sentido, a partir do estabelecimento dos municípios como entes federados, análises dos processos que acontecem no âmbito local passaram a ser importantes para a mensuração da democracia no Brasil” (Fernandez; Testa, 2021, p. 214).

²³ “[...] Com isso as cidades grandes obtêm um lugar absolutamente único, prenhe de significações ilimitadas, no desenvolvimento da existência anímica; elas se mostram com uma daquelas grandes formações históricas em que as correntes opostas que circunscrevem a vida se juntam e se desdobram com os mesmos direitos [...]”

²⁴ É digno de nota que há a tradição presente na geografia urbana, representada por Harvey (2008), que se leva em conta a cidade como espaço intimamente relacionado nos vínculos sociais e com a relação desenvolvida com o mundo além dos limites municipais.

moderna na América, destaca a importante variável que o nível local representa para o exame dos sistemas políticos democráticos. Tocqueville (2005), ainda, seria o precursor do forte argumento normativo dentro da literatura de que o governo autônomo local é uma peça fundamental das estruturas e práticas democráticas mais vastas. Argumentamos, portanto, ser difícil evitar a conclusão de que o nível local é um conceito fundamental na ciência política, ligado tanto à teoria quanto à prática da democracia de forma mais geral (Pratchett, 2004).

Faz jus trazer a defesa de Tocqueville (2005) quanto a centralidade de lançar luz ao município e suas instituições para, assim, compreender a democracia em sentido mais amplo:

No entanto, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranquilo e habitam-no a empregá-la. Sem instituições comunais uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade. Paixões passageiras, interesses de um momento, o acaso das circunstâncias pode lhe dar as formas externas da independência; mas o despotismo reprimido no interior do corpo social cedo ou tarde volta à tona. (Tocqueville, 2005, p. 71).

Para além dos clássicos, abordamos o conceito de democracia local considerando duas noções essenciais: a primeira trabalha com a ideia de autogoverno; já a segunda, entende a proximidade da administração pública em relação ao cidadão. Ambas as compreensões são centrais na construção da noção de governança democrática local (Sisk et. al., 2001). Sisk e colaboradores vão elucidar sua conceituação da seguinte maneira:

No centro de qualquer significado de governança democrática local está o conceito de autogoverno e administração mais próximos do povo. A noção essencial é que os habitantes de uma determinada área têm o direito e a responsabilidade de tomar decisões sobre as questões que os afetam mais diretamente e sobre as quais podem tomar decisões [...]”²⁵ (Sisk et. al., 2001, p. 11).

Prosseguindo, Sisk et al (2001) acrescentam duas perspectivas para conceituar a democracia local, novamente, baseando-se na ligação entre instituições e a sociedade civil que funcionam em confluência. A primeira perspectiva versa sobre as instituições do governo local, no tocante à burocracia que viabiliza o funcionamento da democracia em nível local, como, por exemplo, a Prefeitura, a Câmara Municipal, conselhos locais, entre outros. A segunda perspectiva refere-se às associações presentes na sociedade civil, de modo a incluir organismos

²⁵ Tradução livre de “Central to any meaning of local democratic governance is the concept of self-government and administration closest to the people. The essential notion is that inhabitants of a given area have the right and responsibility to make decisions on those issues that affect them most directly and on which they can make decisions [...]”.

privados, cooperativas e instituições religiosas, filantrópicas e outras organizações realizadas por agentes da sociedade civil²⁶.

Mesmo havendo variados significados de democracia local em diferentes cenários – incluindo a dimensão do município analisado –, e não se esquecendo dos inúmeros conceitos e modelos de democracia, simultaneamente, verifica-se um entendimento geral em relação aos processos fundamentais da vivência democrática que estão presentes universalmente (Sisk et. al. 2001). Nesse sentido, referendamos os argumentos de Moraes e Kemer (2021, p. 30), que dizem: “[...] a democracia local pode ser compreendida como manifestação localmente situada da democracia enquanto um fenômeno mais amplo, na medida em que reproduz as suas principais características”.

Dessa forma, visualizamos a democracia local com características análogas às dimensões basilares da democracia em seu âmbito mais amplo. Por isso, os aspectos que serão componentes desta pesquisa são: processo eleitoral; liberdades e direitos; funcionamento do governo. Entendemos que participação política e cultura democráticas também fazem parte das dimensões amplas da democracia, todavia, como será justificado no capítulo 3, não foram considerados na aplicação do *survey* desta dissertação.

Propomos, assim, um entendimento multinível substituindo a noção *top-down* (de cima para baixo, nacional para subnacional) na observação da democracia, baseando esta percepção nas evidências de Sisk et. al. (2001), que sugerem a insuficiência de tal abordagem para promover os regimes democráticos; apontando para o melhor desempenho das abordagens *bottom-up* (de baixo para cima, subnacional para nacional), nas quais são inseridas não apenas como complementares no exame do regime, mas que com o decorrer do tempo se revelam mais importantes para a promoção bem sucedida da democracia. Tais evidência estão descritas pelos autores no seguinte trecho:

A Bósnia é um exemplo em que a comunidade internacional dedicou recursos significativos à realização de duas importantes eleições pós-guerra, com os resultados das eleições descritos como nada mais do que um "censo étnico". Ao mesmo tempo, os esforços de promoção da democracia local têm tido pelo menos algum sucesso no incentivo à acomodação multiétnica numa situação muito difícil do pós-guerra como o visto na Bósnia²⁷ (Sisk et. al., 2001, p. 213).

²⁶ “Ideally, local authorities and civil society work together in a mutually-reinforcing relationship to identify problems and come up with innovative solutions. Government is only one part of the picture, albeit an important one. The notion of civic engagement – of citizen organizations, associations, businesses, neighbourhood committees and the like – is also central to the concept of local governance”.

²⁷ Tradução livre de “[...] Bosnia as an example in which the international community has devoted significant resources to hold two major post-war elections, with the elections’ outcomes described as nothing more than an “ethnic census”. At the same time, local democracy- promotion efforts have seen at least some success in encouraging multi-ethnic accommodation in a very difficult post-war situation such as Bosnia”.

No Brasil, Lima Junior (1997) verifica na recém estabelecida democracia, entre os anos de 1982 a 1994, a relevância das análises em arenas locais para a interpretação de como seria composto o sistema partidário brasileiro. As afirmações do autor avaliam que a maneira pela qual se dava os acessos à representação política operava uma lógica de baixo para cima na organização federativa nacional. Sugere-se, assim, a representação do sistema multinível no país através da lógica *bottom-up* no sistema partidário, dado que a competitividade nos pleitos locais seria capaz de consolidar os partidos nas demais arenas (estaduais e nacional).

Quadro 1 - Formas de inclusão do nível subnacional na Ciência Política

Categorias	Definição	Aplicações
Recurso metodológico	Nível subnacional (estados, províncias, municípios, cidades) como unidade de análise para investigação de fenômenos nacionais como objeto de estudo	Estudos sobre geografia eleitoral, nacionalização partidária, impacto da magnitude do distrito, políticas públicas
Variável explicativa	Fenômenos subnacionais como variáveis independentes que explicam fenômenos nacionais	Estudos sobre comportamento legislativo dos deputados federais, o papel das eleições subnacionais nas preferências dos eleitores
Relação multinível	Abordagem <i>top-down</i> : nacional > subnacional	Estudos sobre federalismo, <i>coattail effects</i> , relações verticais entre eleições nacionais e subnacionais, influência dos governadores na esfera nacional, oposição e regime autoritário
	Abordagem <i>bottom-up</i> : subnacional > nacional	
Autonomia do nível subnacional	Nível subnacional como objeto principal de investigação	Estudos sobre democracia subnacional (representativa e participativa), <i>reverse coattail effects</i> , assembleias legislativas

Fonte: Maia e Martins (2021, p. 13).

Em sentido similar, Pratchett (2004) e Kemp e Jiménez (2013) argumentam em favor do nível local de análise enquanto um ingrediente fundamental das estruturas e práticas democráticas gerais. Ademais, os autores defendem que o pleno desenvolvimento – do processo eleitoral, das liberdades e direitos, do funcionamento do governo, participação política e cultura política – no nível local, são aspectos essenciais na produção de uma base concreta que fomente a consolidação de uma democracia longa e estável nos níveis estadual e nacional. A defesa dessa tese pode ser vista na passagem:

A autonomia local coloca tensões para estruturas e práticas democráticas mais vastas, porque, conceptualmente, tem o potencial de desafiar a soberania dos Estados-nação. A discussão anterior identificou fortes justificações para a democracia local baseadas não só em conceitos liberais de autogoverno local, mas também no argumento de que a democracia local fomenta as práticas democráticas em toda a sociedade. A democracia nacional só pode florescer se for sustentada por fundações democráticas fortes dentro das localidades. Na medida em que este argumento é sustentável, fornece uma justificação normativa para altos níveis de autonomia local. Para que a democracia possa prosperar no seio das localidades, requer autonomia não só como liberdade das autoridades superiores, mas também como liberdade para empreender iniciativas particulares e para as comunidades serem capazes de refletir ou expressar a sua própria identidade política²⁸ (Pretchett, 2004, p. 372).

Dessa forma, temos uma justificativa que incorpora ao trabalho uma definição operacional quanto à democracia local, de modo a balizar a aplicação do IDL em São Carlos. Desse modo, o que conceituamos como democracia local é um sistema político presente na esfera municipal que se caracteriza pelas dimensões eleitoral-liberal e participativa-cultural. Com isso, o fenômeno consiste em um modelo sistêmico e multidimensional estabelecido sob natureza normativa, universal e abrangente, assim como defendemos através da literatura empregada.

2.3 Por que qualificar regimes políticos?

No início dos anos 1990, a Ciência Política se defrontava com a chamada “terceira onda de democratização”. Tal debate foi lançado por Huntington (1991), que aliava em seu argumento um conjunto de transições nos regimes pelo mundo “antiautoritárias”. Após pouco mais de duas décadas, sinais de reversão na direção dos ventos democráticos apontavam um revés na expansão da democracia liberal²⁹. No caso do Brasil, em especial, as “marchas de junho”, em 2013, o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, e a ascensão de Jair Bolsonaro, em 2018, formam o pano de fundo de um país em intensa instabilidade política (Moisés, 2020). Esse processo foi denominado como alternativas “iliberais” e configura-se

²⁸ Tradução livre de “Local autonomy poses tensions for broader democratic structures and practices, because, conceptually, it has the potential to challenge the sovereignty of nation states. The earlier discussion identified strong justifications for local democracy based not only on liberal concepts of local self-government, but also on the argument that local democracy fosters democratic practices throughout society. National democracy can flourish only if it is underpinned by strong democratic foundations within localities. To the extent that this argument is sustainable, it provides one normative justification for high levels of local autonomy. If democracy is to thrive within localities, it requires autonomy not only as freedom from higher authorities, but also as freedom to undertake particular initiatives and for communities to be able to reflect or express their own political identity”.

²⁹ “[...] A seguida ascensão de governos populistas ou abertamente iliberais mostrou que uma nova onda de transformações políticas estava se iniciando, mas desta vez provocando o efeito oposto da anterior; ou seja, abrindo espaço para a perda de força das ideias e dos princípios liberais [...]” (Moisés, 2020, p. 10).

como um constrangimento às formas organizativas do sistema político. A denominação de iliberais tratada por Rennó, Smith, Layton e Pareira (2011), Zacharia (1997) e Smith e Ziegler (2008), notabiliza a transição de um sistema que mantém os pleitos e expande os meios diretos de participação popular que, por outra via, corroem os mecanismos de *accountability* horizontal, levando a uma ampliação desordenada e ilegítima dos poderes do Executivo, personalizado pelo Presidente.

As crescentes ameaças aos regimes democráticos puderam ser mensuradas e documentadas no último relatório do instituto V-Dem – *democracy report 2023* – demonstrando que o nível de democracia retrocedeu ao que era constatado em 1986. Além disso, o relatório indica que, em 20 anos, estamos atravessando pela primeira vez um número superior de sistemas políticos ditatoriais ante democracias liberais. O quadro de sistemas políticos ditatoriais se encontra em 33 nações. Por outro lado, as democracias liberais estão presentes em 32 nações. Os números de 2012 são interessantes exemplos da erosão dos regimes democráticos, dado que dez anos atrás havia cerca de 22 ditaduras e 44 democracias liberais³⁰ (V-DEM, 2023).

A literatura que se ocupa do refluxo das democracias foi expandida nos últimos anos (Abranches, 2022; Avritzer, 2019; Bresser-Pereira, 2020; Castells, 2018; Diamond, 2022; Moisés; Sorg, 2022; Weffort, 2020). Assentada em diversos acontecimentos marcantes – em especial, após a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA), em 2016, o avanço da extrema-direita no leste europeu, a deterioração de inúmeros regimes políticos na Ásia e na América-Latina e, inclusive, o caso supracitado do Brasil³¹ – os autores alertam para um desgaste, não apenas dos regimes democráticos, mas, também, aos ataques às elites políticas tradicionais, minorias políticas, que é somada à volta do nacionalismo e ao forte apelo

³⁰ O desnível, em números de nações afetadas, é pequeno. Todavia, o contingente populacional que esses países agregam muda essa perspectiva, uma vez que a população vivendo sob ditaduras representa o dobro em relação a democracias liberais. Segundo o V-Dem (2023, p. 11): “28% da população mundial – 2.2 bilhões de pessoas – vivem em regimes autocráticos [...], por sua vez, 13% da população – 1 bilhão de pessoas – vivem em democracias liberais”.

³¹ “Nine new countries have descended into closed autocracies in just Afghanistan, Chad, Guinea, Haiti, Iran, Mali, the last two years: Myanmar, Turkmenistan, and Uzbekistan. This is another sign of how significant the present global wave of autocratization is. Both electoral democracies and electoral autocracies have increased in numbers during the last 50 years. Over the last decade, they have been taking turns as the most common type of regime. Overall, electoral autocracies are increasing markedly, from 35 in 1978 to 56 in 2022, making them the second most common type of regime. The decline in numbers of closed autocracies until 2010 explains much of this upward trend. Many closed autocracies liberalized and started to hold multiparty elections in the 1980s and 1990s. Some became electoral democracies, but many stalled as electoral autocracies, for example, Algeria and Pakistan. The recent surge in autocratization is turning countries back into closed autocracies, for example, Mali and Thailand. Electoral democracies increased from a mere 16 in 1972 to 58 in 2022, making it the most common regime type this year. The most recent years’ increase may appear to be positive but to a large extent it is a consequence of liberal democracies undergoing autocratization” (V-DEM, 2023, p. 11).

reacionário. Segundo Dahrendorf (1990), a consolidação da “nova onda democrática”, que sucederia à queda do Muro de Berlim, em 1989, não fora acompanhada da revitalização dos processos políticos que envolvem a democracia liberal. Os argumentos referidos pelo autor suscitaram em parte da literatura de que modo os limites inerentes ao desenvolvimento do regime democrático perpassa em diversos lugares do mundo³² (Moisés, 2022, 2018).

Com vistas a desvendar a derrocada democrática, uma nova profusão de pesquisas quantitativas emerge na Ciência Política valorizando a mensuração da democracia. São os casos dos projetos *Varieties of Democracy* (Coppedge, et. al., 2011) e *Democracy Barometer* (Bühlmann et. al., 2012). É nessa mesma perspectiva em que o Índice de Democracia Local (IDL, 2019, 2021) – desenvolvido pelo Instituto Sivis – surge para qualificar as democracias experimentadas nos municípios do Brasil.

Como justificam Moraes e Kemer (2021), é sob este contexto que surge a pertinência de uma pesquisa quantitativa que aspira analisar a democracia em nível local, de maneira a expandir a compreensão sobre a erosão do regime político em um ambiente com tamanha proximidade ao cidadão. Em entendimento similar, Diamond (2015) e Diamond, Green e Gallery (2017), caracterizam que a partir de 2006 já ocorria o que os autores vão chamar de “recessão democrática”, efeito responsável por reverter os avanços democráticos e do Estado de direito das nações que atravessaram a “terceira onda de democratização”. Os autores ainda argumentam que não houve retrocessos apenas nas democracias eleitorais, mas similarmente pode ser notado declínio progressivo nas democracias liberais.

Por conseguinte, propõe-se a relevância de executar pesquisa que verifica a quantas anda a qualidade da democracia local, uma vez que entende-se que é através da análise do nível local que se torna possível ampliar a compreensão desses fenômenos que atingem a vitalidade dos regimes políticos. Além disso, Esstub (2008) afirma que o florescimento de sistemas democráticos está intimamente ligado à proximidade com que os cidadãos terão dos ambientes responsáveis pela tomada de decisão, de forma a haver um processo cívico em que as comunidades captem os desafios para o seu melhor funcionamento através do engajamento político.

Faz-se necessário também compreender onde a democracia local se insere, no caso estudado aqui, a partir de uma experiência de terceira onda vivida pelo Brasil em meados dos

³² “[...] a constatação de que mesmo nos casos de democracias maduras, em que a plenitude do regime permanece como um ideal que se deseja alcançar, a igualdade política, a participação ativa dos cidadãos e o controle efetivo dos abusos de poder nunca foram completamente realizados na prática (Moisés, 2020, p. 14).

anos 1980. Tendo em vista essa experiência, aproximamo-nos de Rose e Shin (2001), que abordam o desenvolvimento da democracia em processos graduais e não lineares. Em seu artigo “Democratization backwards: the problem of third-wave democracies”, Rose e Shin destacam, através de comparação entre regimes democráticos de primeira e terceira onda, como no primeiro caso, a consolidação do sistema político se deu com eleições livres seguidas da instauração das demais instituições do Estado democrático, positivando leis, a participação social e construindo procedimentos de *accountability* em relação aos governos e governantes. Todavia, os autores concluíram que a consolidação dos sistemas políticos não guia apenas para direções democráticas, como um fim em si mesmo, de modo que os regimes experimentariam uma escalada gradual rumo à democracia³³.

Rose e Shin (2001) também descrevem o processo pelo qual podemos caracterizar a concretização das democracias incompletas de forma eloquente³⁴:

Logicamente, uma democracia incompleta pode seguir um de três caminhos diferentes: a conclusão, o repúdio ou a persistência indefinida de uma democracia incompleta. Para que uma democracia de terceira onda se desenvolva para se tornar uma democracia completa, tem de fazer mais do que realizar eleições livres e justas; tem também de se tornar um estado moderno. Aqui, a construção do Estado não se refere à criação de uma identidade nacional comum entre a população, mas sim ao desenvolvimento de instituições e procedimentos que façam efetivamente respeitar o Estado de direito contra funcionários públicos corruptos, promovam a confiança popular através do aumento da credibilidade das instituições políticas e aumentem a responsabilidade do governo perante o cidadão comum (Rose; Shin, 2001, p. 349).

A contribuição de Rose e Shin é utilizada aqui pela interessante perspectiva que avança para além da questão que simplifica a dualidade entre regimes democráticos e ditatoriais, apresentando a necessidade de avaliar a qualidade do sistema político. Moisés (2008), em linha semelhante, adiciona o componente “qualidade”, que envolve processos controlados por métodos, capazes de atribuir características singulares ao regime analisado, de maneira a capturar o que se espera daquele governo. Assim, ao avaliar a democracia, espera-se tornar

³³ “In default of completion or repudiation, the alternative is the persistence of an incomplete ‘broken-back’ democracy. If the shortcomings of governors lead the public to scale down demands to match what political elites can supply, this creates a low-level equilibrium trap. Dissatisfied citizens may accept the Churchill claim that democracy is a ‘lesser evil’ compared to alternative regimes that they have experienced. Cultural theories of democratization also predict that incomplete democracies will persist indefinitely because the norms of elite or mass political culture are assumed to change very slowly” (Rose; Shin, 2001, p. 350).

³⁴ Tradução livre de “Logically, an incomplete democracy can follow one of three different paths: completion, repudiation or the indefinite persistence of incomplete democracy. If a third-wave democracy is to develop into a complete democracy, it must do more than hold free and fair elections; it must also become a modern state. Here, state-building does not refer to creating a common national identity among the populace, but to the development of institutions and procedures that effectively enforce the rule of law against corrupt public officials, promote popular trust by increasing the trustworthiness of political institutions and increase the accountability of government to ordinary people”.

possível visualizar e satisfazer as expectativas dos cidadãos em relação a demandas imputadas ao governo (qualidade dos resultados), potencializado, neste caso, pela análise do governo local.

Assim sendo, a democracia local, nesta seção, será conceituada a partir da inclusão da dimensão que leva em conta a qualidade do sistema. Os balizadores aqui vão ao encontro ao conceito de qualidade da democracia que, por via de regra, busca analisar a capacidade do regime democrático em: (i) satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à função que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados ou funcionamento do governo); (ii) garantir que os cidadãos e as suas associações amplas de liberdades e igualdade políticas/jurídicas viabilizem lutar pelas suas demandas (qualidade do conteúdo ou liberdades e direitos); e (iii) permitir que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho – *accountability* – de governantes e governos realizando pleitos com a maior lisura possível e ampla possibilidade de voto, além de contar com mecanismos – *checks and balance* – de freios e contrapesos (qualidade de procedimentos ou processo eleitoral)³⁵ (Diamond; Morlino, 2004; Moisés, 2008; Moraes; Kemer, 2021).

A importância das instituições e procedimentos pode ser notada, portanto, por meio da concretização de princípios e valores alojados em sociedade como parte do processo político, de tal modo que a relação presente entre cidadão e Estado possa ser mais bem capturada no município, no seio da democracia local. Não desconsideramos que a disputa por interesses e preferências pode se desenrolar em conflitos. Na verdade, é parte da constituição das instituições – mesmo em seu caráter normativo – que seja a responsável por mediar os atritos latentes na sociedade, buscando saídas pacíficas e eficientes (Moisés, 2008).

A literatura prossegue na conceituação, feita por Diamond e Morlino (2004), que expande as dimensões encarregadas de alicerçar a qualidade da democracia. Os autores identificam oito dimensões nas quais as democracias variam em qualidade. Pode-se apontar que o Estado de Direito, participação, competição e *accountability* horizontal e vertical são importantes componentes relacionados ao conteúdo. Entretanto, basicamente processuais, condicionados, na maioria dos casos, a regras práticas. Continuando, as outras duas dimensões são substantivas, sendo elas: respeito pelas liberdades civis e políticas e a progressiva implementação de maior igualdade política – com vistas a igualdade social e econômica. Por último, verificam-se a capacidade de resposta, a liga procedimental e a substância, fornecendo a base para mensurar quanto as políticas públicas – abrangendo leis, instituições e gastos

³⁵ “As definições acima implicam que uma boa democracia oferece a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas por meio de instituições estáveis legítimas e legalmente funcionais [...]” (Diamond; Morlino, 2004, p. 22).

públicos – exprimem demandas e preferências dos cidadãos enquanto agregados pelo processo político (Diamond; Morlino, 2004).

De certo modo, Diamond e Morlino (2004) construíram um modelo de sistema de qualidades democráticas que pode diferenciar-se em “qualidades” da democracia em cada caso analisado individualmente. Entretanto, os autores enfatizam que as dimensões de avaliação propostas interagem entre si, de maneira a se reforçarem igualmente, convergindo em um sistema. Apesar de ser viável encontrar esses diferentes tipos de qualidade de democracia, verifica-se que as dimensões estão intimamente ligadas e tendem a se movimentar juntas, seja na direção de apresentar melhoria, seja no aprofundamento da erosão democrática dos regimes políticos. Os autores descrevem esse processo no trecho: “[...] Quando encontramos democracias muito fracas em algumas dimensões, como liberdades e Estado de Direito, elas tendem a ser perceptivelmente deficientes também em outras dimensões”³⁶ (Diamond; Morlino, 2004, p. 29).

Nesse sentido, segundo Diamond e Morlino (2004), ao qualificar uma democracia, não se espera encontrar todas as boas premissas simultaneamente, uma vez que, como exemplo, o governo altamente responsivo aos anseios da maioria política pode estar ignorando as demandas de uma minoria e até suprimindo a igualdade de direitos dessas minorias. Outro exemplo, a maximização das dimensões procedurais de soberania popular – participação, concorrência e *accountability* vertical – pode significar um mau resultado para a liberdade e a igualdade. Desse modo, os autores advertem que uma democracia de alta qualidade não registra, necessariamente, bons índices em todas as dimensões, em vez disso, ela representa um bom equilíbrio nas médias de virtudes do regime³⁷.

Em suma, o desencantamento descrito no início da seção quanto a guinada a regimes autoritários em muito podem ter vieses com o descontentamento em relação à qualidade da democracia, visto que em diversos países que assistiram ao revés dos sistemas políticos, seguiram este caminho pelo voto popular, bem como de seus procedimentos e instituições.

³⁶ Tradução livre de “[...] Where we find democracies very weak on some dimensions, such as freedom and the rule of law, they tend to be noticeably deficient on others as well”.

³⁷ “[...] As Guillermo O’Donnell has suggested, polyarchies (or by implication, good, robust democracies) “are the complex synthesis of three historical currents or traditions: democracy, liberalism, and republicanism.”¹¹ Seen in this way, citizens and their organizations participate and compete to choose and replace their leaders and obtain responsiveness from them. That is the democratic element. But the liberal element protects the rights of all individuals and groups under the law, while the republican element (through unelected instruments of horizontal accountability) enforces the supremacy of law and ensures that public officials serve the public interest. Good democracies balance and integrate these three distinct traditions. Yet they do so with distinctive mixes and institutional designs, reminding us that democratic quality is a flexible and pluralistic concept, shaped by the normative choices of society” (Diamond; Morlino, 2004, p. 30).

Como resultado, tem-se a maior expectativa dos cidadãos sobre como a democracia pode oferecer em termos procedurais e de resultado (Diamond; Morlino, 2004). As colocações de Rennó et. al. (2011, p. 26) apontam para um fim parecido: “é a qualidade da democracia que condiciona a sua legitimidade”. Sistemas políticos ineficientes no combate à pobreza e as desigualdades sociais, com diversos casos de corrupção e pífio combate à violência, produzem cidadãos pouco comprometidos com a democracia e suscetíveis a líderes autocráticos.

2.4 Considerações parciais: democracia enquanto ciência

Ao longo deste capítulo, debateu-se a complexidade da definição de democracia, um tema intrincado e multifacetado na Ciência Política. Apesar da gama de pensamentos e teorias, fica evidente que não existe uma definição consensual sobre o que constitui uma democracia. Diversos autores e teóricos têm contribuído com perspectivas variadas, desde definições minimalistas, centradas principalmente em processos eleitorais, até abordagens mais abrangentes que enfatizam direitos, liberdades e participação ativa dos cidadãos.

O desafio de qualificar a democracia, especialmente em um contexto local, revela a necessidade de uma abordagem equilibrada, que reconheça tanto os elementos formais (como eleições livres e justas) quanto os aspectos substantivos (como direitos e liberdades). Além disso, é crucial evitar abordagens excessivamente restritivas que possam inadvertidamente classificar regimes autoritários como democráticos.

Os trabalhos de Dahl, Sartori, e outros, ressaltam a importância de uma abordagem poliárquica, que reconheça a complexidade e a dinâmica da democracia moderna. Ao mesmo tempo, a incorporação de elementos liberais, como o Estado de direito e os mecanismos de *check and balances* destacam a necessidade de uma democracia robusta e resiliente.

Concordamos com a ideia de que a democracia deve ser vista como um conceito em constante aperfeiçoamento, com diferentes camadas que acumulam definições e compreensões. Esta dissertação reforça a importância de uma análise aprofundada e contextualizada da democracia, especialmente em nível local, para melhor compreender não apenas o que constitui a democracia, mas também sua qualidade e eficácia em servir como sistema de governo.

Dessa forma, é crucial compreender as nuances e particularidades das democracias locais, que operam no nível municipal, regional ou distrital. Esta análise nos remete ao entendimento de como a descentralização do poder pode influenciar na qualidade e na eficácia das práticas democráticas.

Adiante, quando recuperamos a historicidade de debates referentes a democracia local, avistamos a ligação intrínseca aos momentos de crise e transformação dos sistemas políticos nacionais. A emergência de novas cartas constitucionais, em resposta a insatisfações populares, destaca a importância de adaptar e renovar as estruturas de poder para melhor servir à população. O fortalecimento da democracia local, portanto, não é apenas uma demanda localizada, mas também uma resposta à busca por uma representação mais próxima e eficaz. Tal experiência pode ser verificada no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, marcada por uma virada significativa, que estabeleceu os municípios como entidades federativas com autonomia política e jurídica. Esta mudança institucional reforça a relevância do nível local na estrutura democrática brasileira, permitindo uma maior proximidade entre governantes e cidadãos e ampliando as possibilidades de responsabilização e prestação de contas.

É sob esta perspectiva que utilizamos a abordagem *bottom-up*, de modo a valorizar a observação de baixo para cima, analisando as dinâmicas subnacionais para entender e fortalecer a democracia nacional. Com isso, a democracia local não é apenas um complemento à democracia nacional, mas um componente vital que influencia e é influenciado por ela. Reconhecer e entender essa interdependência é fundamental para o avanço contínuo e sustentável das práticas democráticas em todos os níveis da sociedade.

Assim, concluímos este capítulo recordando eventos da década passada de significativos retrocessos de diversos regimes políticos, a ascensão de líderes populistas e as manifestações sociais em vários países, incluindo o Brasil, que demonstram a volatilidade e a fragilidade das instituições democráticas. A análise da democracia não pode ser simplificada apenas pela realização de eleições livres e justas. É essencial considerar a qualidade intrínseca do sistema, sua capacidade de proteger os direitos das minorias, garantir a igualdade e promover a participação cívica efetiva. Diamond e Morlino (2004) nos lembram que uma democracia genuína é aquela que equilibra virtudes e práticas, buscando simultaneamente procedimentos democráticos robustos e resultados substanciais para seus cidadãos.

Ao refletir sobre o estado atual das democracias, devemos reconhecer que a qualidade da democracia é um determinante crucial de sua legitimidade e longevidade. Em um mundo onde o desencanto com as instituições tradicionais é palpável, é imperativo que repensemos e fortaleçamos nossos compromissos democráticos. O caminho para revitalizar e consolidar democracias duradouras passa pela avaliação crítica, pela reforma institucional e pela reafirmação dos valores democráticos fundamentais em todos os níveis da governança.

3 DEFININDO AS DIMENSÕES DE MENSURAÇÃO DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL

A julgar pelo foi tratado no capítulo anterior – definir a democracia em seus sentidos amplos e local e as bases teóricas para se aferir a qualidade dos regimes políticos –, pretende-se, neste capítulo, conceituar as dimensões de mensuração do Índice de Democracia Local (IDL), de modo a compreender o emprego dos dados utilizados nesta dissertação. Conforme já explicitado, a presente pesquisa tem a pretensão de tratar três das cinco dimensões do IDL (processo eleitoral; liberdades e direitos; funcionamento governamental) e seus atributos, partindo do pressuposto de que as dimensões que compõem a democracia são condicionantes individuais e insubstituíveis, de forma que todas as dimensões carreguem o mesmo peso (Munck; Verkuilen, 2016).

Neste capítulo, introduz-se um sucinto debate quanto às dimensões que movem este trabalho, as possibilidades de contribuição para com a literatura da Ciência Política que se ocupa do tema de democracia local. Adicionalmente, enfatizamos a importância de qualificar os indicadores utilizados e justificamos sua relevância na pesquisa. Estes indicadores são: o Processo Eleitoral; as Liberdades e Direitos; e o Funcionamento do Governo. Será a partir desses conceitos que as próximas seções estarão alicerçadas teoricamente, para apresentar a metodologia de aplicação dos *surveys* com especialistas; responsável pela geração de dados primários da pesquisa.

3.1 Processo eleitoral

A primeira dimensão, o “processo eleitoral”, parte do entendimento dos cidadãos-eleitores que escolhem, por meio do pleito, seus candidatos para cargos executivos e legislativos. De acordo com Elklit e Svensson (1997), as condições necessárias para um sufrágio lícito são o arranjo das regras de elegibilidade, referentes ao eleitorado e ao direito de voto, entidades e autoridades eleitorais, leis que regulam a competição eleitoral, as campanhas, os gastos e o acesso à mídia. Essas condições são os indicadores, utilizado pelos autores, para conceituar eleições “livres” e “justas”, de modo que é possível indicar que pleitos são livres a partir de baixos entraves no acesso à arena política, havendo uma multiplicidade de partidos político em que o candidato possa participar e avariar votos na disputa por cargos; e a garantia de não haver constrangimentos na escolha de candidatos feita pelos eleitores.

Por outro lado, para os autores, é presumível que os pleitos são justos a partir da realização do sufrágio por autoridades imparciais, da existência de uma justiça eleitoral apartidária em relação a partidos políticos e seus candidatos, de haver a distribuição equânime de recursos, voto secreto e amplo entre todos os adultos, e, por fim, mediadores imparciais para a contabilização dos resultados e resolução de conflitos decorrentes do pleito³⁸ (Elklit; Svensson, 1997).

A a concepção de pleitos livres advém de Schumpeter (1961), em que a competição livre pelo voto constitui em importante ferramenta do regime político, com vistas a ausência de práticas cerceadoras, ou monopolistas, na competição democrática (Moraes; Kemer, 2021). Dessa forma, o emprego de tais regras do jogo busca proteger o sistema eleitoral de enviesamentos que beneficiem titulares de cargos políticos candidatos à reeleição e, assim, fomentar a competição. Apesar de haver uma vantagem intrínseca em todas as democracias ao titular do cargo político, é preciso avaliar o cenário que se insere e a maneira com que as vantagens beneficiam os candidatos concorrentes, para analisar os descompassos da competição (Diamond; Morlino, 2004).

Salienta-se que embora o conceito de democracia transcenda o marco eleitoral, é através da realização de eleições periódicas, livres e justas que se manifesta uma de suas principais características. Todavia, apenas a realização do pleito, evidentemente, não significa condição suficiente para se constatar que determinado regime é democrático. Especialmente, porque há incontáveis condições para que eleições não ocorram corretamente (Mainwaring et. al., 2001; Przeworski, 2018; Kinzo, 2004; Freidenberg, 2017; Kerbauy; Martins, 2021). Em vista disso, os casos em que o jogo político sofre com desequilíbrio, é possível verificar aspectos indesejáveis a democracia: a mídia independente é restrita; os partidos políticos da oposição não participam dos pleitos; os registros eleitorais podem sofrer com fraudes de diversas maneiras; a compra de votos é uma realidade constante; as minorias étnicas e de gênero são marginalizadas na competição eleitoral, entre outras. Dentre as várias possibilidades, esses são alguns exemplos em que a manipulação eleitoral mina o regime democrático (Norris, 2014; Przeworski, 2018; Karbauy; Martins, 2021).

³⁸ “In practice, it is not always easy to distinguish between freedom and fairness, and any categorization of various elements of the electoral process should be approached with caution. In general, however, the ‘freedom’ dimension should include elements relating to voters’ opportunity to participate in the election without coercion or restrictions of any kind (with the possible exception of economic limitations). Thus ‘freedom’ primarily deals with the ‘rules of the game’. Which of the two dimensions is more important? We hold that freedom must be given priority, because it is a precondition for democracy and for elections as a means to that end. Without rules granting formal political freedoms, the question of the fair application of rules is meaningless, and the question of equality of resources, irrelevant” (Elklit; Svensson, 1997, p. 35).

Como já muito debatido no capítulo anterior, a perspectiva mínima ou submínima de democracia caracteriza os pleitos como condição necessária e capaz de projetar se o regime político é democrático ou não. É também através dos pleitos que ocorre o *accountability* eleitoral vertical, demonstrando as opiniões e testando a quantas anda o consenso eleitoral na população (O'Donnell, 2013; Sartori, 2017). Por esse ângulo, os pleitos constituem a ferramenta geradora de responsividade nos governos, sendo o principal caminho que conecta ações dos governantes às preferências dos governados. Logo, a literatura, em sua maioria, enfatiza a exigência de um sistema eleitoral para que o regime possa ser considerado democrático (McMann, 2006).

No entanto, conforme Dahl (2012), os pleitos não sustentam, a priori, garantias substâncias da realização de *accountability* e que os testes de consenso no seio da sociedade serão efetuados como manda a regra do jogo, de modo que consideramos outras esferas da democracia para poder avaliar a sua condução. Nesse sentido, para que um governante possa ser entendido como responsivo, deve-se perpassar pela existência de pré-requisitos sociais que, no caso do sufrágio, temos apenas as preferências mais básicas do cidadão (Dahl, 2012).

Portanto, amparados pelas discussões acima, diferentes aspectos são considerados como virtuosas características democráticas dentro do sistema político, como, por exemplo: licitude, periodicidade, competição, inclusão, transparência, liberdade e justiça; sendo “liberdade” e “justiça” aquelas que mais frequentemente são associadas ao processo eleitoral. Além disso, as eleições permanecem como elementos centrais das democracias modernas e como fonte fundamental da *accountability* eleitoral vertical (O'Donnell, 2013). Instituições, em essência, traduzem as preferências políticas numa sociedade e definem as regras do jogo, de modo que o sistema eleitoral é uma parte fundamental dessas engrenagens na sociedade democrática (Moraes; Kemer, 2021).

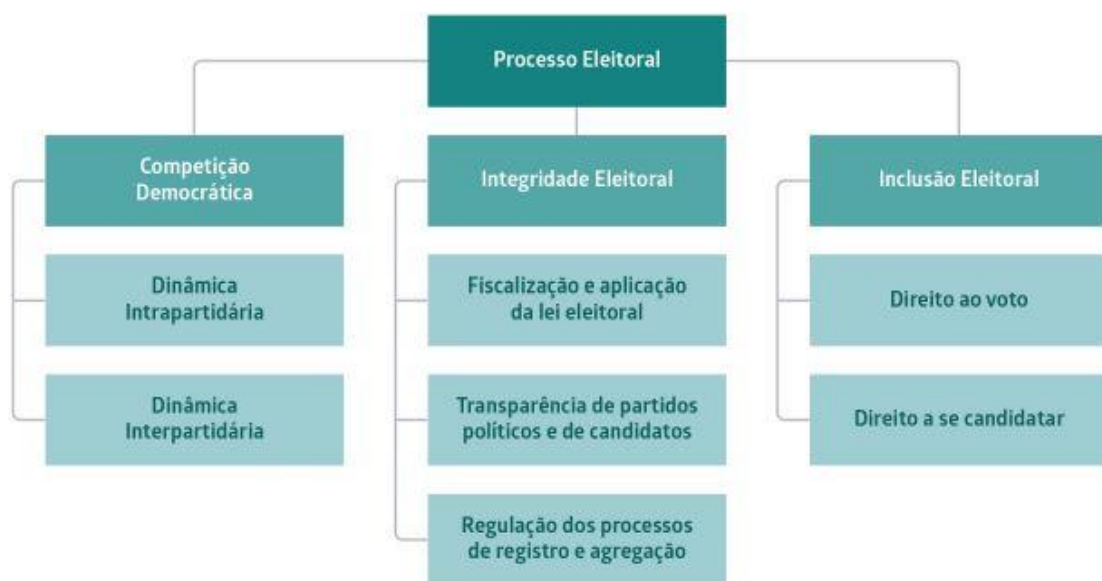
Esses motivos fundamentam a escolha do processo eleitoral como o primeiro indicador do Índice de Democracia Local na estrutura teórico-conceitual. A dimensão “processo eleitoral” foi dividida em três atributos: (1) competição democrática; (2) integridade eleitoral; (3) inclusão eleitoral. O primeiro atributo verifica os partidos políticos, uma vez que eles têm como função traduzir e organizar os diferentes interesses e anseios dos cidadãos na esfera do governo. Essa escolha se dá pelo contexto da competição democrática³⁹, na qual considera os diferentes componentes competitivos subjacentes ao processo de escolha de representantes em uma

³⁹ A Competição Democrática ou Competição Eleitoral, na conceituação clássica, advém da disputa realizada por meio dos partidos políticos concorrendo pelo voto com ampla inclusão eleitoral nos pleitos (Dahl, 2012).

democracia. O segundo atributo verifica a integridade eleitoral, componente responsável pela solidez da competição democrática, observando desarranjos que possam afetar o processo eleitoral em suas diversas fases e desequilibram a competição em benefício de um determinado grupo. Por último, o terceiro atributo examina a percepção de que os pleitos precisam ser “inclusivos” em sentido eleitoral, referindo-se à extensão do direito ao voto e a concorrer a cargos públicos (Moraes; Kemer, 2021, p. 32).

Assim, podemos sistematizar as derivações dos três atributos, segundo indicação de Moraes e Kemer (2021), acompanhando os seguintes componentes para mensurar a dimensão Processo Eleitoral: (1) competição democrática – abrange ambos os componentes de dinâmica intrapartidária e dinâmica interpartidária; (2) integridade eleitoral – abrange os componentes de fiscalização e aplicação da lei eleitoral, transparência de partidos políticos e candidatos, e regulação dos processos de registro e agregação; (3) inclusão eleitoral – abrange os componentes de direito ao voto e de direito a se candidatar.

Figura 2 - Árvore conceitual da dimensão Processo Eleitoral



Fonte: Moraes e Kemer (2021, p. 33).

O processo eleitoral, como dimensão fundamental da democracia, representa mais do que simplesmente a realização de eleições. É uma manifestação concreta dos valores democráticos e das expectativas cidadãs. Ao avaliar sua natureza, é crucial considerar não apenas os mecanismos técnicos de votação, mas também os princípios éticos e democráticos subjacentes que garantem sua integridade, inclusão e competição. As reflexões propostas por

Elklit e Svensson, Schumpeter e outros destacam a complexidade e a multifacetada natureza dos processos eleitorais.

Os atributos de competição democrática, integridade eleitoral e inclusão eleitoral não são apenas indicadores de um sistema eleitoral robusto, mas também refletem a saúde e a vitalidade de uma democracia. Em uma era em que os desafios como a desinformação, a polarização e a desconfiança institucional se tornam cada vez mais proeminentes, a necessidade de reavaliar e fortalecer esses atributos torna-se imperativa. Através da lente do Índice de Democracia Local, o processo eleitoral serve como um barômetro para a saúde democrática de uma sociedade, destacando áreas de excelência e identificando pontos de melhoria. Em última análise, a integridade e a inclusão no processo eleitoral não apenas fortalecem a confiança nas instituições democráticas, mas também asseguram que a voz de todos os cidadãos seja ouvida e respeitada no cenário político.

3.2 Liberdades e direitos

A segunda dimensão, “liberdades e direitos”, é o componente que emerge alicerçado nas conceituações que estabelecem a democracia liberal. Seus aspectos não estão restritos apenas à noção liberal, uma vez que elementos já se faziam presentes nas discussões schumpeteriana quanto a concorrência eleitoral, datada de uma competição livre e justa, na qual contemplava as liberdades de associação e reunião, do mesmo modo que o direito a voto e a disputar cargos públicos. Por outro lado, essas liberdades e direitos não vão além do certame eleitoral, deixando de fora outros direitos como, por exemplo, os direitos humanos e as liberdades religiosas, elementos que não compuseram o conceito submínimo de democracia. Desse modo, é através do desenvolvimento da noção de democracia sustentada pela doutrina liberal que as liberdades descritas aqui, para além de outras não citadas, foram sendo alocadas como requisito para a estabilidade das disputas eleitorais e das instituições desse regime político democrático (McMann, 2006).

Em vista disso, a organização dos atributos alocados nessa dimensão segue o entendimento proposto por Marshall (1967 [1963]), de maneira a ser feito a agregação de dois elementos fundamentais: Liberdades e Direitos Cívicos; e Liberdades e Direitos Políticos. O primeiro atributo abrange as liberdades relacionadas com o direito natural dos indivíduos de aderirem às crenças e ideologias que julgarem mais adequadas, o direito à propriedade privada e à produção intelectual irrestrita. O segundo atributo, por sua vez, diz respeito às liberdades e

direitos relacionados ao âmbito político, como as liberdades de associação, de reunião, e de manifestação, sendo elas da esfera coletiva de liberdades (Marshall, 1967). Entretanto, há a necessidade de considerar a inclusão de mais um atributo nesta dimensão, a “Justiça e Igualdade”, proposta pelo IDL, visando contemplar a avaliação de garantias das liberdades e direitos em termos de condições jurídicas e materiais de proteção (Moraes; Kemer, 2021).

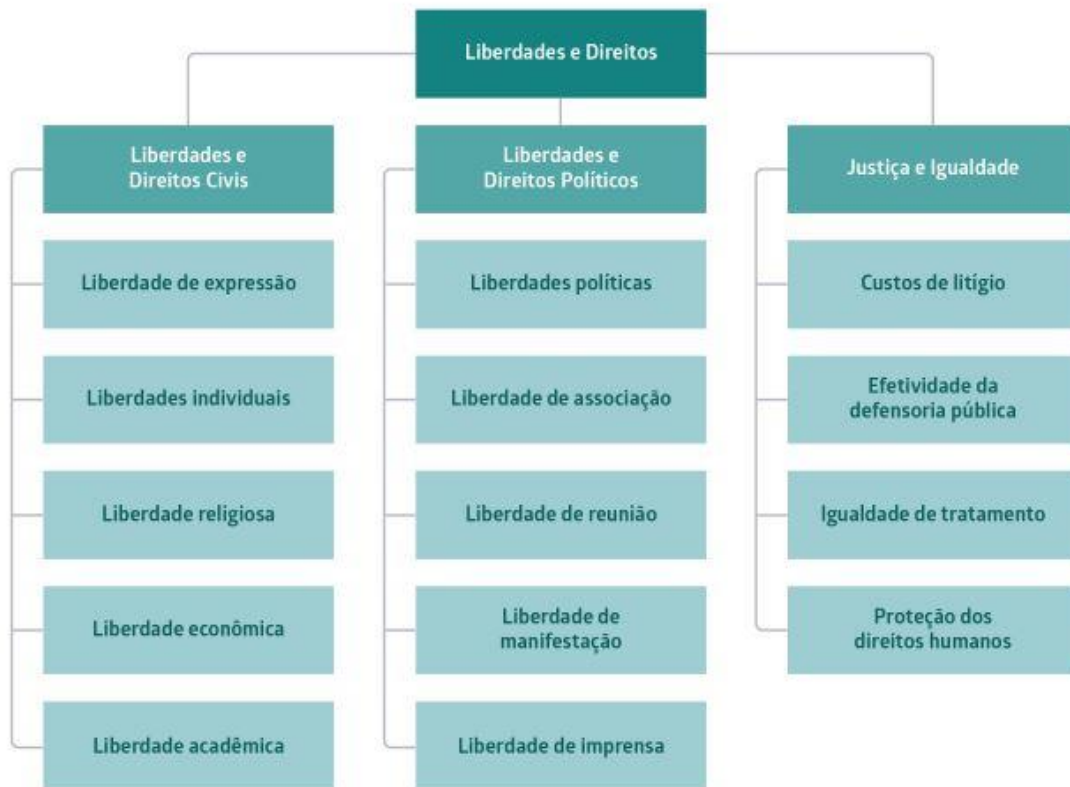
É importante trazer a qualificação de José Murilo de Carvalho (2002), quanto a importância de haver análises críticas da existência de liberdades e direitos, uma vez que o contexto brasileiro difere do britânico na conquista pelos direitos civis, políticos e sociais⁴⁰, a saber: “entre nós o social precedeu os outros. Como havia uma lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa” (Carvalho, 2002, p. 12). A necessidade do olhar crítico, como aborda o autor, se dá pelo surgimento sequencial dos direitos, no caso inglês, e da própria ideia do surgimento da cidadania, como sendo um fenômeno histórico e particular a cada sociedade⁴¹.

Avançando na formulação que cabe a este trabalho, partimos do esquema proposto pelo IDL, derivando desses três atributos os seguintes componentes para medir a dimensão “Liberdades e Direitos”. Liberdades e Direitos Civis: abrange os componentes de liberdade de expressão, liberdades individuais, liberdade religiosa, liberdade econômica, e liberdade acadêmica (intelectual). Liberdades e Direitos Políticos: abrange os componentes de liberdades políticas, liberdade de associação, liberdade de reunião, liberdade de manifestação, e liberdade de imprensa; Justiça e Igualdade: abrange os componentes de custos de litígio, efetividade da defensoria pública, igualdade de tratamento, e proteção dos direitos humanos (Moraes; Kemer, 2021, p. 34).

⁴⁰ “[...] Com esta finalidade, dividimos a cidadania em três elementos: civil, política e social. [...] os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, começaram com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros elementos da cidadania” (Marshall, 1967, p. 75).

⁴¹ “[...] liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico” (Carvalho, 2002, p. 9).

Figura 3 - Árvore conceitual da dimensão Liberdades e Direitos



Fonte: Moraes e Kemer (2021, p. 35).

Finalmente, a dimensão "Liberdades e Direitos" emerge como mais um pilar essencial para a compreensão e a avaliação da democracia local. Essa dimensão não se limita apenas a um conceito liberal tradicional, mas incorpora uma visão mais ampla, abrangendo tanto os direitos civis quanto os direitos políticos. A distinção entre liberdades individuais e coletivas, conforme delineado por Marshall (1967), fornece uma estrutura valiosa para entender as diversas facetas dessas liberdades. No entanto, ao nos voltarmos para o contexto brasileiro, como enfatizado por José Murilo de Carvalho (2002), torna-se evidente que a trajetória histórica e a sequência de conquistas de direitos podem variar significativamente entre as nações, afetando assim a percepção e a aplicação da cidadania.

Ao adaptar e expandir o esquema proposto pelo IDL, é possível capturar nuances importantes relacionadas à justiça e à igualdade. Estes aspectos adicionais sublinham a importância de não apenas garantir liberdades e direitos, mas também de assegurar mecanismos efetivos para sua proteção e implementação. Em suma, esta dimensão destaca a intersecção crítica entre direitos fundamentais e a capacidade de uma sociedade de protegê-los, refletindo assim a verdadeira saúde democrática de uma nação.

3.3 Funcionamento do governo local

A terceira dimensão não é a última abordada pelo IDL, mas será a última que iremos abordar nesta dissertação. A concepção de Funcionamento do Governo Local trata uma agregação de atributos relativa à divisão de poderes e autonomia institucional, amplitude de transparência do poder estatal local e *accountability horizontal*, realizado pelos mecanismos internos; além da efetividade e responsividade do aparato de governo quanto às demandas da população. Nessa perspectiva, entende-se a demanda por analisar as instituições a nível local, verificando se são suficientemente adequadas às demandas existentes em uma democracia ampla. Conforme Moraes e Kemer (2021), o emprego dessa abordagem é pragmático, renunciando a concepções determinadas de Estado e regimes políticos, e focalizando em aspectos específicos quanto ao funcionamento do governo local e seus órgãos responsáveis por gerir um sistema político estável e eficaz.

A literatura que (re)introduzimos nessa dimensão versa a qualidade da democracia, em que Diamond e Morlino (2004) e Moisés (2008) dão o tom da discussão. Logo, busca-se examinar a capacidade dos sistemas políticos democráticos em suprir os anseios advindos dos cidadãos, de maneira a garantir liberdades e igualdade política, somando-se o empenho estatal na promoção da transparência. É necessário que haja uma divisão dos poderes através de um bom desenho institucional, incluindo pleitos e mecanismo de *accountability*. Dessa forma, o que qualifica positivamente uma democracia é a sua capacidade em ofertar aos cidadãos extensa liberdade, igualdade política e fiscalização na formulação de políticas públicas e sobre quem as faz, por intermédio de instituições estáveis legítimas e legalmente funcionais (Diamond; Morlino, 2004, p. 22).

Para apresentar os atributos que serão mensurados aqui, partimos de Moraes e Kemer (2021, p. 36) mais uma vez, visualizando a operacionalização da dimensão de Funcionamento do Governo Local por meio de três atributos essenciais: (1) Autonomia dos Poderes; (2) Transparência e *Accountability*; e (3) Efetividade e Responsividade. Com isso, os autores justificam os três atributos escolhidos por meio de um exame não muito abrangente dentre o grande número de variáveis completamente diversas entre si, sendo que nem todas cabem em uma análise da democracia em nível local.

Para além da abrangência ou não dos atributos, devemos entender o que se busca contemplar com eles. Assim sendo, o primeiro atributo, Autonomia dos Poderes, mensura a

autonomia das esferas governamentais, avaliando existência e a razoabilidade de mecanismos de divisão de poderes, exemplificando o modelo de freios e contrapesos que equilibram e limitam mutuamente Executivo, Legislativo e Judiciário; tal como proposto por Montesquieu no século XVIII, na separação dos poderes com mecanismos que dificultam a concentração e estabelecem um controle mútuo do poder, com a intenção de coibir governos absolutistas e leis tirânicas (Montesquieu, Ano *apud* Moraes; Kemer, 2021). O primeiro atributo, portanto, examina o aparato estatal e seu desenho institucional para avaliar se a divisão de poderes existente no município é funcional. Além disso, o IDL entende que por se tratar de uma medida que visa avaliar a democracia em nível local, é imprescindível examinar o grau de autonomia do governo local frente às esferas estadual e federal (Moraes; Kemer, 2021).

O segundo atributo, por sua vez, está firmado em conceitos referentes à divulgação de informações das atividades dos órgãos públicos, de maneira a possibilitar o controle dessas instâncias governamentais por terceiros. É mediante a transparência das atividades e as informações públicas que serão possíveis o controle e a verificação interna e externa do governo local. Mais especificamente, para avaliar a "transparência" deve-se reunir a oferta espontânea de informações advindas do governo e, também, as informações impelidas pela sociedade civil. Por outro lado, a *accountability* horizontal passa a ser uma atribuição que obriga os membros do governo a prestar contas às demais instâncias de controle e seus representantes. Ainda, a concepção de *accountability* horizontal versa sobre o fornecimento de dados e justificativas variadas em relação às ações e decisões do governo. Finalmente, o que se espera com esse atributo é a capacidade de agentes públicos, que fiscalizam as instituições governamentais, de imporem sanções aos detentores do poder que infringirem as leis e suas responsabilidades (O'Donnell, 1998; 2013; Moraes; Kemer, 2021; Schedler, 1999).

Por fim, o terceiro atributo aspira mensurar a competência do governo em responder às demandas populares e se o funcionamento do Estado é efetivo. Novamente, a noção de *accountability* é importante, mas, nesse caso, estamos falando da *accountability* vertical, visto que, como foi dito por Diamond e Morlino (2004), a capacidade de resposta do governo vai influenciar no grau de satisfação da população em relação à qualidade da democracia. A operacionalização do atributo de Efetividade e Responsividade, segundo Moraes e Kemer (2021), perpassa pela ideia de mensurar a responsividade do governo à vontade popular, captada através da ocorrência de audiências ou consultas públicas e de seus respectivos graus de

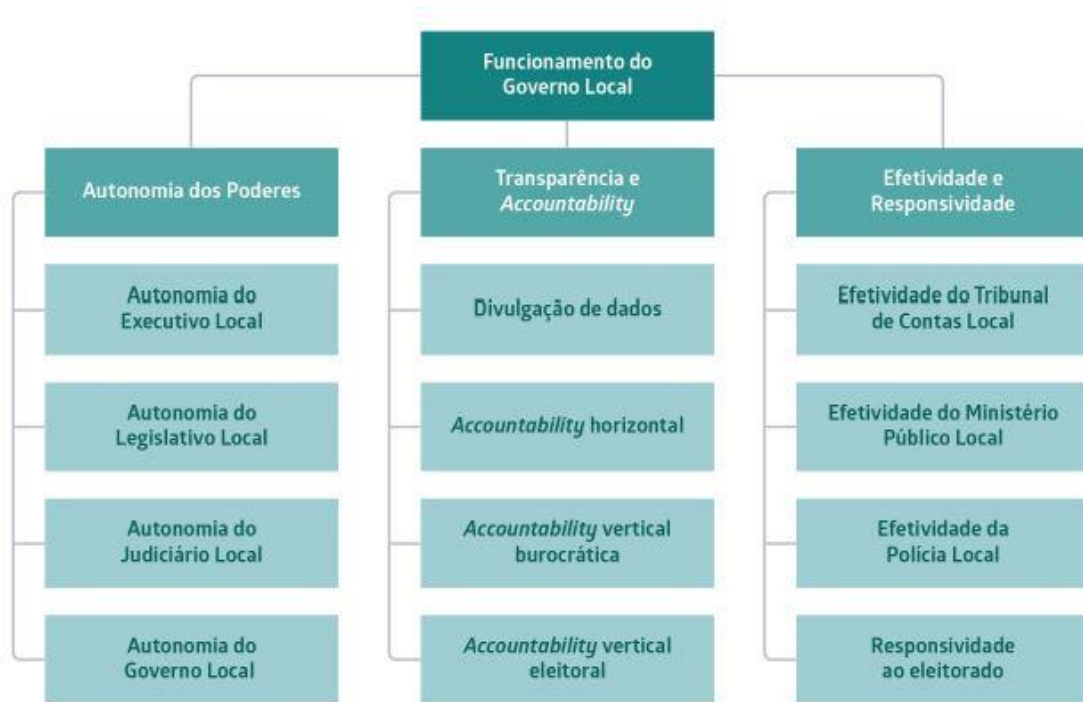
incorporação em políticas⁴². A respeito da efetividade governamental, os autores continuando apontando que a mensuração é feita pela efetiva atuação de entidades públicas essenciais para o regime político, a saber: a primeira instituição é o Ministério Público cuja atividade é fundamental na efetividade da atuação das forças policiais e na defesa da segurança pública, visto que é fator primordial na própria noção de Estado e no “monopólio legítimo da violência” no qual rege a ordem e a idoneidade dos sistema democrático⁴³ (Weber, 1970). A segunda instituição é o Tribunal de Contas, da qual a atuação efetiva é essencial ao combate à corrupção.

A proposição para o esquema da dimensão de Funcionamento do Governo Local foi feita pelo IDL a partir dos seguintes componentes para mensurar: (i) Autonomia dos Poderes – abrange os componentes de autonomia do Executivo Local, autonomia do Legislativo Local, autonomia do Judiciário Local, e autonomia do Governo Local; (ii) Transparência e Accountability – abrange os componentes de divulgação de dados, *accountability* horizontal, *accountability* vertical burocrática, e *accountability* vertical eleitoral; (iii) Efetividade e Responsividade – abrange os componentes de efetividade do Tribunal de Contas Local, efetividade do Ministério Público Local, efetividade da Polícia e responsividade ao eleitorado (Moraes; Kemer, 2021, p. 37).

⁴² Dahl (2012) aponta que a responsividade dos governos é característica essencial da democracia, a saber: “[...] que os principais elementos na estratégia de liberalização que sugere – segurança mútua entre grupos conflitantes, um Executivo forte e vigoroso dependente de instituições responsivas a uma diversidade de interesses e reivindicações, um sistema partidário mais integrador do que fragmentário e governos representativos em níveis subnacionais - são todos aspectos familiares às democracias representativas mais duráveis” (Dahl, 2012, p. 209).

⁴³ “Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*” (Weber, 1970, p. 56).

Figura 4 - Árvore conceitual da dimensão Funcionamento do Governo Local



Fonte: Moraes e Kemer (2021, p. 37)

Fechamos as dimensões de análise com o indicador de Funcionamento do Governo Local. Através dessa lente, examinamos a vitalidade e a eficácia dos mecanismos institucionais que regem o funcionamento do governo em um contexto democrático. O trabalho de Moraes e Kemer (2021) fornece uma estrutura rigorosa para essa análise, sublinhando a importância de três atributos centrais: autonomia dos poderes, transparência e accountability, e efetividade e responsividade.

Primeiramente, ao considerar a "Autonomia dos Poderes", somos levados a refletir sobre a essência da separação de poderes, um conceito intrínseco ao pensamento político moderno desde Montesquieu. Através desta lente, avaliamos não apenas a independência do Executivo, do Legislativo e do Judiciário locais, mas também suas capacidades de operar de forma autônoma, especialmente em relação às esferas estadual e federal. Em segundo lugar, o atributo "Transparência e Accountability" enfatiza a importância da prestação de contas e da transparência na governança. Em uma democracia saudável, os cidadãos têm o direito de acessar informações e de responsabilizar seus representantes. Nesse contexto, os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical assumem um papel central, garantindo que os detentores do poder sejam responsáveis por suas ações. Por último, o atributo "Efetividade e Responsividade" avalia a capacidade do governo de responder às demandas e necessidades de

seus cidadãos. Aqui, a interação entre o governo e a população é fundamental. Os mecanismos de responsividade, como audiências públicas e consultas, são indicadores claros da saúde democrática, enquanto a efetividade das instituições como o Ministério Público e o Tribunal de Contas demonstra a capacidade do Estado em manter a ordem, combater a corrupção e garantir a justiça.

Em resumo, a dimensão “Funcionamento do Governo Local” nos oferece uma visão abrangente da qualidade democrática em nível local. Ao avaliar a autonomia, a transparência e a efetividade do governo, podemos não apenas medir a robustez das instituições democráticas, mas também identificar áreas de melhoria e fortalecimento. Em um mundo em constante mudança, essa análise contínua é essencial para garantir que nossas democracias locais permaneçam resilientes, responsivas e verdadeiramente representativas.

3.4 Considerações parciais: aspectos de mensuração do IDL

Aprofundando-se na essência do Índice de Democracia Local, este capítulo delineou as nuances cruciais que sustentam o modelo de mensuração das democracias subnacionais, ancorando-se nas dimensões de “Processo Eleitoral”, “Liberdades e Direitos” e “Funcionamento de Governo Local”. Por conseguinte, formulamos uma argumentação sobre como as eleições são mais do que simples eventos: elas são manifestações tangíveis dos valores democráticos e das aspirações dos cidadãos. O foco em competição democrática, integridade eleitoral e inclusão eleitoral, como indicado pelos atributos propostos por Moraes e Kemer (2021), forneceu uma estrutura robusta para avaliar a saúde democrática de uma sociedade, em contexto específico, como no caso do município de São Carlos.

Ao avançar para a dimensão "Liberdades e Direitos", percebemos a intrínseca relação entre a democracia e a garantia de direitos fundamentais. A discussão aqui não se limitou apenas à democracia liberal tradicional, mas expandiu-se para abranger uma compreensão mais holística dos direitos civis, políticos e sociais, reconhecendo a diversidade de trajetórias nacionais na conquista desses direitos.

Finalmente, ao abordar o "Funcionamento do Governo Local", mergulhamos na operacionalização da democracia em nível local, avaliando a capacidade do governo de responder às demandas da população, garantir a transparência e manter a eficácia institucional. Esta dimensão serve como um lembrete da importância da governança eficaz e responsiva para sustentar e fortalecer as democracias locais.

Em suma, este capítulo proporcionou uma análise breve, mas multifacetada da democracia local e dos elementos empregados na apreciação do regime, enfatizando a interconexão entre processos eleitorais, liberdades individuais e o funcionamento eficaz do governo. Estabelece-se assim mais um alicerce para o próximo capítulo, onde a metodologia de aplicação dos *surveys* com especialistas será detalhadamente apresentada.

4 CONTEXTO LOCAL, MODELO ANALÍTICO E OS LIMITES DO DESENHO DE PESQUISA

Esta dissertação tem como objeto a democracia local, explorada através do Índice de Democracia Local. O desenho metodológico é estruturado para responder a seguinte questão: qual é a qualidade da democracia no município de São Carlos, considerando as facetas do processo eleitoral, as liberdades e direitos e o funcionamento governamental?

A necessidade de responder essa questão deriva do contexto de crise da democracia representativa que se alastra por inúmeros países, inclusive o Brasil, que atravessaram recentes períodos de redemocratização, mas que viram, nos últimos anos, uma elevação nos riscos de reversão desse processo. Ao explorar o ponto de encontro entre o indivíduo e seu sistema representativo, o presente estudo parte da premissa de que as cidades se afirmam como palcos legítimos para a prática da cidadania. Assim, é no âmbito municipal que a participação cidadã, a contestação política e a responsabilização dos governantes tendem a se conectar mais estreitamente com a comunidade. Em vista disso, o governo local passa a ser reconhecido como central no processo de redemocratização a partir do incremento do papel dos entes federativos municipais na execução de políticas, provocando aumento na transferência de recursos e das maiores responsabilidades na execução de políticas públicas (Martins; Kerbauy, 2021). Desse modo, qualificar a democracia no âmbito subnacional cria janelas de oportunidade na melhor compreensão do Processo Eleitoral, de Liberdades e Direitos e no Funcionamento do Governo Local, construindo, ainda, subsídios para apontar falhas e acertos na administração pública municipal.

Além disso, o capítulo dialoga com debates recentes na literatura especializada acerca da validade dos modelos subjetivos de mensuração em pesquisas democráticas. Destacamos aqui as críticas levantadas por Little e Meng (2023), bem como a defesa apresentada por Knutsen e colaboradores (2023). Este debate enriquece o entendimento sobre a relevância de nossa abordagem metodológica e a cuidadosa seleção de especialistas, considerando a diversidade institucional e a expertise em democracia local. Este contexto ajuda a moldar uma compreensão mais robusta sobre as implicações e o significado dos resultados obtidos.

4.1 O município de São Carlos

O arcabouço teórico apresentado nos capítulos anteriores compõe os alicerces para a aplicação do Índice de Democracia Local. Aqui, faz-se necessário delimitar qual é o contexto local do município de São Carlos, lócus da pesquisa. Compreende-se o desafio enfrentado na qualificação de algo com caráter abstrato do termo “município” no cenário brasileiro em que os municípios variam extremamente em número de habitantes e tamanho do território (Rocha; Kerbauy, 2014); desafio no qual esta pesquisa terá de lidar ao confrontar os dados do IDL de 2019, mensurados em São Paulo, com os gerados em São Carlos. Nesse sentido, compartilhamos do entendimento de Rocha e Kerbauy (2014, p. 20) para caracterizar o município: “[...] O município deixa de ser simplesmente uma categoria geográfica e espacial para adquirir outros significados remetendo, em sua dimensão política, à unidade básica da vida e da experiência política dos cidadãos e dos agentes públicos”.

A partir dessa concepção, o município de São Carlos está localizado no interior do estado de São Paulo, na região Centro-Leste, e a uma distância rodoviária de 231 quilômetros da capital paulista. Sua população estimada pelo IBGE, segundo o Censo de 2022, era de 256 915 habitantes, distribuídos em uma área total de 1 136,907 km²⁴⁴. São Carlos é a 14^a maior cidade do interior do estado em número de residentes, tendo a concentração de 95% da população em áreas urbanas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do município é 0,805, colocando São Carlos na porção mais alta de desenvolvimento humano (0,800 – 1,000) e, assim, ocupando a 28^a colocação entre os mais de 5.500 municípios brasileiros⁴⁵. A cidade chegou ao eleitorado de 193.957 na eleição em 2022, expondo amplo direito ao voto da população adulta (TRE-SP, 2023).

Em relação à presença de infraestruturas e mão-de-obra na cidade, há um relevante número de trabalhadores treinados na indústria e em escolas industriais locais e uma base industrial relativamente consolidada e diversificada. Por outro lado, detém uma infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento de excelência implantada no município, composta por dois importantes centros de pesquisa tecnológica (um campus da USP, fundada em São Carlos em 1953 e a UFSCar, fundada em 1968). Além disso, há duas unidades de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa): o Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Infraestrutura Agropecuária (CNPDIA) e o Centro de Pesquisa Pecuária do Sudeste (CPPSE) (Fernandes; Côrtes, 2000). Por fim, a cidade concentra o mais antigo

⁴⁴ IBGE - Censo de 2022, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente .

⁴⁵ IDHM Índice de desenvolvimento humano municipal: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

parque tecnológico do país, fundado em 1984, o ParqTec que criou no ano seguinte a primeira incubadora de empresas da América Latina (Martins, 2015).

No município de São Carlos, segundo o Censo de 2022, o salário médio mensal era de 3.1 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 35.9%. Na comparação com os outros municípios do estado, São Carlos ocupava as posições 25 de 645 e 61 de 645, respectivamente. Já na comparação com municípios do país todo, São Carlos configurava na posição 105 de 5570 e 268 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, São Carlos tinha 28.5% da população nessas condições (IBGE, 2022). São Carlos possuía o maior PIB de sua região, com R\$ 11 bilhões de reais, de modo que as principais áreas geradoras de empregos são o setor de serviços, correspondendo do por 57,4% do PIB municipal, seguido da indústria (30,8%), da administração pública (10,5%) e da agropecuária (1,2%)⁴⁶.

Grosso modo, podemos caracterizar, a partir dos estudos do Núcleo de Estudos das Cidades (NEC), o município de São Carlos como sendo um dos 41 municípios paulistas de grande porte – grupo de municípios com população acima de 200 mil habitantes⁴⁷ –, com altas taxas de urbanização e desenvolvimento humano, embora haja expressiva concentração de renda e intensa atividade econômica no setor de serviços e indústria (Ferraz, et al, 2023; Martins, 2015). Nessa perspectiva, entendemos como de suma importância caracterizar nosso objeto, o município⁴⁸, tendo em vista a noção de racionalidade contextualizada de Lima Júnior (1983). Segundo o autor, é mais adequado abarcar em pesquisas sobre o nível local um bom entendimento quanto às escolhas feitas por partidos, lideranças políticas e o eleitorado, de maneira a agregar na análise variáveis relacionadas ao contexto socioeconômico e às particularidades da política local, conectando uma compreensão dos fatores contextuais e dos moldes de que se dá a interação entre os níveis que envolve a política (local, estadual e federal).

⁴⁶ Os dados advêm de uma estimativa entre censos, disponibilizados através do IBGE (2022) e SEADE-SP (2022).

⁴⁷ Segundo o NEC, São Carlos esta entre os três melhores municípios paulistas na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano Verde (IDH-Verde). A classificação global do método NEC que considera todas as áreas (saúde, educação, segurança, meio ambiente, mobilidade, economia e finanças públicas) retrata de forma mais completa o nível de desenvolvimento (qualidade de vida) dos municípios. “A classificação com base no IDH tradicional desconsidera as áreas de segurança, meio ambiente, mobilidade e finanças públicas que têm grande relevância na avaliação. O ranking IDH verde, que incorpora a área do meio ambiente, corrige apenas parte dessa lacuna” (Ferraz, et al, 2023, p. 79).

⁴⁸ “As relações Executivo-Legislativo também seriam afetadas pelo tamanho do município e pelo número de atores no Legislativo. Alguns estudos sugerem que nas capitais e em municípios maiores, os partidos e blocos exercem papel estruturador no processo de construção de maiorias de governo, auxiliando a contornar problemas de ação coletiva na Câmara Municipal e a dotar de maior confiabilidade e estabilidade os acordos construídos [...]” (Praça; Garcia, 2011 *apud* Rocha; Kerbauy, 2014, p. 22)

Dado tal contexto, a viabilidade de emprego da pesquisa na cidade pelo espectro da análise com especialistas torna-se relevante pelas possibilidades abertas no campo da Ciência Política, tanto de análise pelo viés institucional do município, como por sua notável característica ser um centro universitário capaz reter peritos na democracia. A presença de todas as instituições públicas, como supracitado, é fundamental para operacionalizar e monitorar as três esferas do poder local (Executivo, Legislativo e Judiciário), viabilizando a análise de sua atuação na esfera local. Essa infraestrutura institucional diversa propicia um ambiente com profissionais capacitados a contribuir na implementação do IDL no município. Reiterando o argumento da escolha do município de São Carlos para a (re)aplicação do IDL, sua proximidade geográfica do pesquisador com seu objeto de estudo potencializa o acesso aos recursos necessários para a pesquisa, otimizando a coleta de dados e a interação com o campo de estudo.

Nesse sentido, a estratégia de coleta de dados em que se baseia este trabalho envolve a captura de informações via *surveys* com especialistas, demanda que a cidade analisada reúna um número considerável de especialistas em democracia e em políticas públicas locais que possam ser consultados (Moraes; Kemer, 2021). Dessa forma, a escolha das cidades de grande porte favorece a análise de contextos com maior probabilidade de ocorrência de universidades públicas ou privadas, organismos públicos e imprensa de importância regional, o que contribui para uma maior concentração desses profissionais. Sob essas condições, São Carlos e a região onde o município está inserido se apresenta como virtuoso “laboratório da democracia local”, que pela primeira vez saíria das capitais rumo ao interior, uma vez que possui três universidades (UFSCar, USP, Unicep); de modo que todas as instituições citadas contariam com especialistas das áreas desejadas (Ciências Sociais e Direito, Economia e Urbanismo). Por fim, São Carlos ainda permite que a pesquisa possa explorar instituições como o Ministério Público, Tribunal de Contas e a Câmara Municipal, órgãos com profissionais aptos para a consulta do questionário.

4.2 Objetivos e métodos de aplicação

A dissertação tem como objetivo geral empregar, no município de São Carlos, o Índice de Democracia Local. Configurando-se como ente federativo mais próximo do cidadão, tornando-se imprescindível avaliar a qualidade das instituições alocadas no município. Frente a isso, verifica-se com o emprego parcial do IDL, através de *survey* aplicado a especialistas locais, a qualidade da democracia circunscrita ao município a partir de três indicadores: (1)

“Processo Eleitoral”; (2) “Liberdades e Direitos”; e (3) “Funcionamento do Governo Local”. Com tais parâmetros é possível analisar a democracia no município de São Carlos, possibilitando, em alguma medida, a comparação com os dados obtidos na cidade de São Paulo (IDL, 2019), aprofundando, validando e identificando lacunas desse aporte teórico.

Por sua vez, os objetivos específicos estão organizados da seguinte forma: em um primeiro momento aplica-se e descreve-se o IDL na cidade de São Carlos, tendo o *survey* com especialistas como principal ferramenta; o trabalho avança com a identificação das condições da democracia num contexto local, de modo a apresentar sua qualidade no ente federativo mais próximo do cidadão.

O presente trabalho não foi, e não será submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Isso não significa, de forma alguma, que não serão seguidos preceitos éticos em sua realização. Serão garantidos sigilo, anonimato e confidencialidade quanto aos nomes dos especialistas selecionados e dados coletados, sendo apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) – conforme na Lei nº 13.709/2018 –, a todos os pesquisadores respondentes do *survey*. Seguindo todas as recomendações da Resolução CNS 510/2016, na qual é indicado que pesquisas que seguemos não serão registrados nem avaliados pelo sistema CEP/CONEP: I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados; V - pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual.

Os dados serão coletados por meio do *survey* aplicados na plataforma Google Forms, serão organizados e analisados através do software Excel, sendo armazenadas, em um primeiro momento, no serviço de “nuvem” Google Drive e, posteriormente, no computador pessoal do pesquisador. O armazenamento dos dados coletados pelo *survey* se dará por tempo indeterminado, sendo utilizado para a análise em exaustão. Dessa forma, a não submissão do projeto ao CEP justifica-se pela realização de pesquisa somente com os profissionais das instituições acadêmicas e a burocracia municipal, “possuem condições de responderem por si”, não estando em situação de vulnerabilidade.

Baseando nos procedimentos utilizados no caso do município de São Paulo, foram consultados 30 especialistas⁴⁹ (10 especialistas em Processo Eleitoral, 10 especialistas em Liberdades e Direitos, e 10 especialistas em Funcionamento do Governo Local). Com isso, espera-se aplicar o *survey* com os professores especialistas da UFSCar (nas áreas de Ciência

⁴⁹ Não foi encontrado nenhuma justificativa metodológica no relatório IDL de São Paulo (2019) e nem, posteriormente, no livro do IDL (2021), que apontasse quais os motivadores técnicos para a necessidade de aplicação de *survey* com 30 especialistas (10 especialistas em cada dimensão).

Política e Sociologia) que conta com 28 professores doutores; e Unicep (na área de Direito) que conta com 9 professores doutores; o Ministério Público presente na cidade também conta com 9 promotores elegíveis para a pesquisa, além de juízes responsáveis pelo Tribunal Regional Eleitoral (TER-SP) e funcionários públicos do Governo Municipal; tal procedimento vai ao encontro do primeiro e do segundo pontos dos objetivos específicos, uma vez que São Carlos tem os profissionais locais necessários para a análise de sua qualidade democrática.

A seleção desses especialistas utilizou de cinco elementos sistemáticos, seguindo as práticas adotadas e recomendadas pelo IDL, e pelo Instituto V-Dem⁵⁰, sendo elas: (1) elementos que comprovem a expertise desses indivíduos, tais como: pós-graduação em Ciências Sociais, Direito ou História; registro de publicações sobre democracia, com enfoque em pelo menos uma das dimensões do Índice a serem mensuradas via *survey* com especialistas, posição em organização de fora do âmbito político-eleitoral que certifique a sua experiência em democracia, política local ou burocracia pública; (2) conexão com a cidade em questão, preferencialmente se tratando de moradores e/ou eleitores da cidade; (3) imparcialidade, evitando-se indivíduos com estreita associação, presente ou passada, com partidos políticos ou funcionários de governo de alto escalão; (4) diversidade sociodemográfica e profissional, procurando assegurar que não haja concentração de especialistas de determinada instituição ou universidade; e (5) seriedade de propósito no tocante à disposição para dedicar tempo à pesquisa e refletir cuidadosamente sobre as questões perguntadas no *survey*, algo aferido após um contato inicial com os especialistas que serão potencialmente recrutados.

Outro dispositivo de seguridade empregado para os dados obtidos pelo *survey* é a classificação para cada especialista, na qual atribui-se uma nota de 1 a 3, com base nesses cinco critérios. Essa classificação indica a ordem de prioridade: especialistas classificados como 1 serão aqueles com maior prioridade, ao passo que aqueles classificados com 3 serão os com menor prioridade. A classificação é conferida em cada escolha de quais especialistas serão recrutados para preencher os questionários e fornecer seus julgamentos avaliativos acerca da democracia local. Com isso, caso os especialistas com maior grau de prioridade não estejam disponíveis ou não tenham interesse em realizar a avaliação, recorre-se àqueles com menor grau

⁵⁰ “O índice *Varieties of Democracy* (V-DEM) é caracterizado por 5 aspectos importantes: (i) abordagem multidimensional a respeito do que é democracia; (ii) alta desagregação de indicadores relevantes para a definição de quão democrático um país é; (iii) recrutamento de um extenso painel de estudiosos de cada país que são utilizados para validar indicadores subjetivos; (iv) longa extensão temporal dos indicadores, indo até o começo do século XX (quando possível), e; (v) indicação não somente de estimativas pontuais de cada um dos indicadores, mas também seus intervalos de confiança, incorporando assim algum grau de incerteza sobre as informações [...] O índice cobre 80 países, com mais de 200 indicadores para cada um, sendo 130 desses codificados por especialistas recrutados pela organização. O indicador possui informações desde 1789 até os anos mais recentes” (FERNANDEZ; TESTA, 2021, p.211).

de prioridade até obter um número mínimo de 10 especialistas para cada uma das dimensões consideradas no *survey*.

A metodologia aplicada no questionário apresenta questões aos especialistas com múltiplas escolhas representadas por indicadores escalares de três pontos. Dessa forma, são indicadores de resposta 1, 2 ou 3, o que possibilita levar em conta tanto as situações mais extremas e claramente diferenciáveis (respostas 1 e 3) quanto a possibilidade de uma “zona cinzenta” (resposta 2), de percepção menos acentuada para sua mensuração em determinado contexto (Moraes; Kemer, 2021). O modelo aqui aplicado seguiu a experiência do IDL em São Paulo e está alinhado com a recomendação da The Economist Intelligence (EIU), utilizada na Democracy Index (2018), de modo a trazer para a pesquisa uma ratificação de qualidade e confiabilidade nacional e internacional no que tem sido feito nas pesquisas de qualidade da democracia. Assim, os dados convergem com a metodologia empregada anteriormente em São Paulo, o que torna viável a análise comparada entre os municípios.

Os especialistas respondem apenas aos blocos de questões relacionados à dimensão do IDL mais próxima da sua especialidade. Evidentemente, é também possível que alguns especialistas possuam mais de uma especialidade, estando aptos a responder a questões abrangendo mais de uma dimensão do IDL; estabelecemos também um critério de ponderação subjetiva relacionado ao grau de confiança dos especialistas para responder a cada uma das questões. A partir desse critério, cada especialista atribui um nível de confiança de 20% a 100%, em intervalos de 20%, para cada uma das suas respostas. Cabe observar que aquelas respostas às perguntas cujo grau de confiança é de 20% serão tratadas como valores ausentes (*missing values*) e descartadas. Essa prática também é realizada pelos pesquisadores do Instituto V-Dem, os quais assevera a importância desse tipo de medida para mensurar a incerteza associada aos dados de *survey* com especialistas. Posteriormente, os dados são incorporados ao modelo de mensuração (V-Dem, 2019). No caso do IDL, esse nível de confiança é utilizado como peso para as respostas, de modo a ponderá-las segundo a incerteza dos especialistas quanto aos seus julgamentos avaliativos sobre aspectos da democracia local.

Assim, uma verificação contextualizada e articulada entre os dados do IDL obtidos criteriosamente, segundo bases solidificadas por trabalhos anteriores em âmbito nacional e internacional, na cidade de São Carlos, e a inspeção dos dados já existentes na capital do estado possibilitam uma comparação em relação às realidades democráticas das instituições locais; de modo que, ainda, deve-se aliar a revisão bibliográfica como ferramenta fundamental para o avanço da pesquisa. Dessa forma, dá-se salienta-se que esta pesquisa busca trazer para o debate

da Ciência Política uma pesquisa sólida, mas pouco explorada, interpretada e com potencialidade para uma produção textual que cotiza a grandeza do tema proposto.

Na busca por responder a esses questionamentos, visamos contribuir para o desenvolvimento de um aspecto ainda pouco explorado da teoria democrática, a democracia local, bem como oferecer uma reflexão metodológica sobre o modelo utilizado para medir a democracia subnacional. Adicionalmente, ao tratar deste assunto, o estudo se insere em uma discussão intensa na Ciência Política, que envolve questionamentos e críticas ao modelo subjetivo de mensuração dos regimes democráticos baseado em avaliações de especialistas. Embora os resultados desta pesquisa não sejam completos o suficiente para desvendar integralmente a qualidade democrática de São Carlos, eles têm o potencial de fornecer perspectivas valiosas que podem enriquecer o debate teórico e metodológico sobre democracias subnacionais e as técnicas analíticas aplicadas aos regimes políticos locais.

Na seção seguinte, detalharemos a técnica utilizada para calcular os resultados do IDL.

4.3 Técnicas de cálculo

O modelo estatístico empregado na construção do IDL de São Carlos buscou manter *pari passu* os padrões construídos e aderidos no IDL paulistano de 2019, respeitando o empenho na consulta a diversos profissionais da democracia e metodologias quantitativas, com vistas a aperfeiçoar o índice, bem como pela clareza teórica e metodológica formuladas pelos pesquisadores do Instituto Sivis. Em síntese, nesta seção, reproduziremos as técnicas utilizadas no cálculo, incluindo os processos de normalização, os critérios de ponderação e as diretrizes para a agregação dos dados.

O passo inicial na criação de um índice composto envolve a normalização de seus variados indicadores, que comumente apresentam unidades de medida diferentes (OECD, 2008 *apud* Moraes; Kemer, 2021). Com isso, optamos pelo método de normalização por redimensionamento, idêntico ao que foi aplicado no índice de São Paulo, uma das abordagens mais frequentemente utilizadas na formulação de índices compostos. Tal processo normaliza os indicadores para que tenham um mesmo intervalo de valores que varia de 0 a 1, calculado a partir da fórmula, a seguir.

$$I_{qc}^t = \frac{X_{qc}^t - Min_{qc}^t}{Max_{qc}^t - Min_{qc}^t}$$

Para esse fim, subtraímos o valor alcançado (X) em cada indicador (q) do valor mínimo possível (Min) sob as mesmas condições. A seguir, dividimos o resultado da subtração pela amplitude entre os valores mínimo e máximo possíveis do indicador (Max - Min) nas mesmas especificações (Moraes; Kemer, 2021). Portanto, caso o valor alcançado para o indicador seja o máximo possível, tanto o numerador quanto o denominador da equação serão iguais, resultando em um valor normalizado de 1 para o indicador. De forma análoga, se o valor do indicador for o mínimo possível, o numerador será zero, anulando o valor total da equação. Por consequência, qualquer valor adquirido pelo indicador estará confinado ao intervalo de 0 a 1 após a normalização⁵¹. Finalmente, após a normalização passa-se os valores dos indicadores para a escala 0 a 10, visando simplificar a representação dos dados de cada indicador através de um formato de notas (Moraes; Kemer, 2021).

Quanto aos critérios de ponderação, Moraes e Kemer (2021) indicam que se trata de um modelo constituindo diretamente pelo julgamento de valor dos construtores de índices compostos. Comumente, é aceito e empregado na maioria dos índices compostos a operação de ponderação equalizada, de modo que todos os indicadores recebam o mesmo peso (OECD, 2008 *apud* Moraes; Kemer, 2021). Segundo Babbie (2005), uma vez que a literatura ainda não estabeleceu regras rigorosas em relação ao melhor modelo de ponderação, recomenda-se que todos os indicadores de um índice permaneçam com pesos iguais, salvo exceções em que os indicadores necessitem de pesos distintos para melhor construção do índice.

Dessa forma, as três dimensões abordadas aqui (Processo Eleitoral, Liberdades e Direitos e Funcionamento de Governo Local) passam por uma ponderação equalizada. Essa escolha é justificada por Moraes e Kemer (2021), visto que as várias facetas que compõem o fenômeno complexo da democracia foram reconhecidas como componentes igualmente essenciais para a estrutura democrática. Na prática, o IDL de São Carlos tem cada uma destas dimensões contribuído com uma parcela idêntica de 33% para o cálculo final do índice. É importante salientar que a divisão das parcelas é diferente nos casos do IDL São Paulo (20%) e da parcela que utilizamos aqui, dado que não contaremos com dois indicadores (Participação Política e Cultura Democrática), presentes no índice original.

Para concluir os critérios de ponderação, observamos que para os indicadores obtidos através de pesquisas com especialistas, existe uma ponderação adicional baseada na confiança

⁵¹ “Uma vez que escolhemos o procedimento do redimensionamento, isso implica que estamos trabalhando com parâmetros absolutos de comparação para o IDL que permitem descrever tanto situações idealizadas de presença absoluta da democracia em determinada cidade (IDL = 1) quanto situações idealizadas de ausência absoluta da democracia em outra (IDL = 0)” (Moraes; Kemer, 2021, p. 57).

que esses profissionais têm em suas próprias respostas. Como já mencionado, o objetivo desse método de ponderação é tanto diminuir as incertezas relacionadas às respostas das pesquisas com especialistas quanto aprimorar a qualidade dos dados utilizados no IDL. Assim, para estes indicadores, além da atribuição de pesos conforme a estrutura das dimensões, existe também uma ponderação específica ligada ao grau de confiança (Moraes; Kemer, 2021).

Aproximando-nos agora do elemento final que esta seção abarca. As regras de agregação permitem que as relações entre os componentes do índice sejam balizadas, de maneira que a melhor regra deve ser aquela que media sem perdas essas relações. Considerando as abstrações presentes no IDL, regras menos compensatórias como a multiplicativa são mais indicadas, trabalhando com médias geométricas para concretizar a agregação. Na verdade, a abordagem multiplicativa se alinha melhor com a lógica das dimensões, as quais são vistas como fundamentais para a existência da democracia e abrangem áreas consideravelmente distintas. Isso pode levar a discrepâncias notáveis tanto em termos de validade superficial quanto de variação nos dados. Em contraste, no nível dos atributos, componentes e subcomponentes, é viável adotar uma metodologia aditiva. Os elementos de cada dimensão são julgados como suficientes para o cálculo das dimensões e, adicionalmente, espera-se que eles apresentem menores variações tanto em validade aparente quanto em dados empíricos (Moraes; Kemer, 2021). Devido a essas razões, os pesquisadores do IDL paulistano justificam trabalhar com a aplicação de regra multiplicativa ao nível das dimensões do IDL, e a regra aditiva nos níveis subsequentes, que incluem atributos, componentes e subcomponentes. Esta decisão também é apoiada por evidências na literatura especializada em índices de democracia.

Esta seção buscou detalhar os procedimentos metodológicos essenciais na operacionalização do IDL. Explorou-se as estratégias de construção de índices compostos e as etapas para alcançar o cálculo final do Índice de Democracia Local, enfatizando que tais fases não são simples. É vital para esta pesquisa ressaltar que, embora os índices compostos sejam eficientes em condensar uma gama de dados e oferecer um panorama agudo de fenômenos complexos, é crucial evitar conclusões simplistas ou errôneas a partir de seus resultados, principalmente devido às diversas limitações crônicas enfrentadas por uma dissertação que replica o IDL em contextos significativamente diferentes do contexto paulistano. Estas limitações constituem o foco da seção final deste capítulo.

4.4 Mensurações subjetivas no contexto do município

Antes de adentrar propriamente nos resultados obtidos em cada indicador do índice, debateremos nesta seção o levantamento de dados com os especialistas, de modo a caracterizar e justificar as competências de cada respondente do IDL. A relevância desta discussão amplia-se pelas recentes produções da literatura em relação a possíveis problemas nos modelos subjetivos de mensuração dos regimes democráticos através de *survey* com especialistas. O trabalho que suscitou tais críticas é de Little e Meng (2023), nele os autores abordam que a elaboração de indicadores democráticos pode ser abordada por meio de modelos objetivos e subjetivos. Os modelos objetivos se fundamentam em critérios como competição eleitoral, controle do executivo e liberdade de imprensa. Por outro lado, os modelos subjetivos se apoiam em indicadores desenvolvidos com base na avaliação de especialistas sobre a natureza das democracias. Os autores expressam críticas aos modelos de mensuração democrática propostos pelo V-DEM e pela Freedom House. Eles argumentam que esses indicadores, baseados em modelos subjetivos, sugerem erroneamente um declínio democrático global, como o reportado no último relatório Democracy Report 2023, no qual indicou que o nível de democracia retrocedeu ao que era constatado em 1986 (V-DEM, 2023). Ainda segundo Little e Meng (2023), tais abordagens podem conduzir a interpretações exageradamente alarmistas sobre os regimes políticos, enviesadas por contextos específicos dos profissionais consultados; de modo que careciam de evidências mais robustas para respaldar tais conclusões.

Em resposta às críticas, Carl Knutsen et al (2023) apresentaram uma defesa robusta do modelo de mensuração com especialistas. Eles detalharam sua abordagem no artigo "Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding", discutindo três pontos fundamentais referentes aos dados que indicam declínio democrático e ao modelo de mensuração subjetivo. São elas: as evidências do declínio global da democracia; os melhores métodos para medir a democracia; e o rigor nas avaliações de especialistas sobre a qualidade democrática. O primeiro tópico aborda a força das evidências que indicam um declínio global da democracia na última década, sedimentados nos dados do *Democracy Report*⁵². Na análise dos autores, a discussão versa, a priori, a como conceituar democracia e retrocesso democrático,

⁵² “[...] Waldner e Lust (2018) descobrem que, entre outras coisas, as medidas da V-Dem são mais conservadoras em termos de identificar retrocessos em comparação a outras medidas proeminentes, como a Freedom House. Knutsen e Skaaning (2022) descrevem como diferentes medidas da V-Dem seguiram tendências distintas quando calculadas como médias globais ao longo do tempo. Nos últimos anos, aspectos da democracia, como liberdade de expressão e associação, bem como aspectos democráticos deliberativos, diminuíram, enquanto o sufrágio e a extensão em que os oficiais são eleitos permaneceram estáveis. Até mesmo o Relatório de Democracia do Instituto V-Dem (Alizada et al., 2022) relata variação neste fenômeno com base na técnica de medição: o recente declínio na democracia é muito maior para pontuações globais ponderadas pela população do que médias puras, onde todos os países são tratados igualmente (Knutsen et al., 2023, p. 5).

destacando que, para conceitos contestados como a democracia, nenhuma única operacionalização é provável que prevaleça.

No segundo tópico, os autores discutem a importância do uso de medidas com conceituações suficientemente amplas de democracia – incorporadas ao modelo do IDL –, úteis em uma era em que os autocratas aprenderam a surfar nas brechas das instituições formais da democracia. Eles também destacam que, com a medição, evidenciam-se tendências nos regimes democráticos, incluindo a natureza e a profundidade do recente declínio das democracias mundo a fora. No tópico final, enfatiza-se que não existe um indicador de democracia isento do julgamento humano. Indicadores que se pretendem objetivos podem ser mais problemáticos do que suas contrapartes subjetivas, especialmente devido à falta de disponibilidade de indicadores e cobertura de casos restritos. Assim, a avaliação do retrocesso democrático global ainda requer uma série de decisões subjetivas que necessitam de justificação.

O recente debate iniciado por Andrew Little e Anne Meng (2023) questiona o modelo subjetivo de mensuração dos regimes democráticos, contraposto à defesa empreendida por Knutsen e colaboradores (2023) – este debate suscitou a estruturação da primeira seção de análise deste trabalho. Nela, destacamos a composição de especialistas em cada dimensão e a variabilidade institucional relacionada à sua expertise no contexto do município de São Carlos. Assim, busca-se responder à seguinte questão: a qualificação do regime político local através de questionários com peritos em cada dimensão pode revelar uma inépcia intrínseca à constituição do IDL pela ausência de numerosos especialistas em São Carlos? Ademais, como é padrão de ética neste tipo de pesquisa, respeita-se a política de confidencialidade das identidades dos especialistas.

A elaboração do IDL envolve a aplicação de uma metodologia específica, que estabelece um número mínimo de 10 participantes para cada dimensão analisada. Isso resulta em um total mínimo de 30 participantes para a formação efetiva do índice, considerando as três dimensões. Nas duas implementações anteriores do IDL, o Instituto Sivis alcançou aproximadamente 20 respostas de especialistas em Curitiba-PR⁵³, em 2017, e 32 respostas em São Paulo-SP, em 2019.

Para o município de São Carlos, identificamos e recrutamos 32 especialistas⁵⁴ para participar de nossa pesquisa. Esses profissionais estão divididos em três áreas de especialização:

⁵³ A nota metodológica que impunha 10 respostas por dimensão só foi estabelecida em 2019, após aperfeiçoamento do IDL para aplicação na cidade de São Paulo.

⁵⁴ Inicialmente, a lista de especialistas qualificados para responder ao *survey* continha 38 profissionais. No entanto, foi necessário excluir 6 deles da lista, pois não foi possível estabelecer contato.

11 em Processo Eleitoral; 11 em Liberdades e Direitos; e 10 em Funcionamento do Governo Local. A seleção desses especialistas foi guiada por cinco critérios essenciais: (1) comprovação de expertise na área⁵⁵; (2) vínculo com a cidade de São Carlos; (3) neutralidade, excluindo-se profissionais com laços partidários; (4) diversidade sociodemográfica e institucional; (5) comprometimento e seriedade nas respostas ao *survey*⁵⁶.

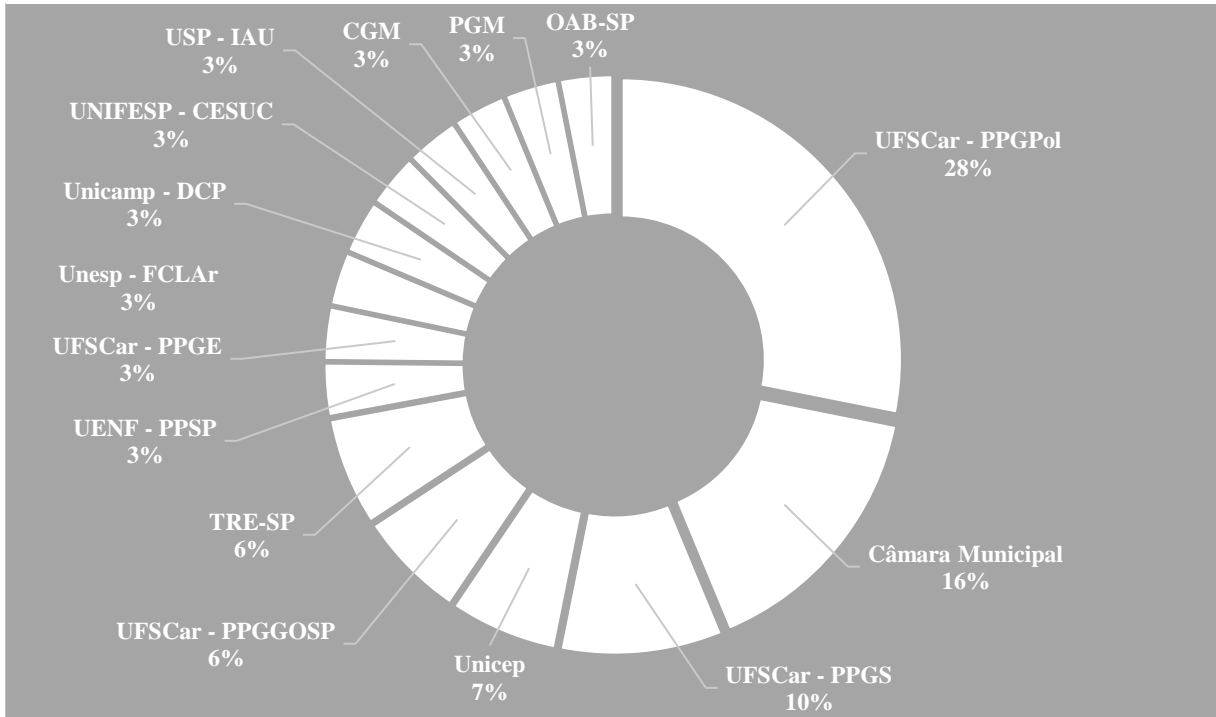
Realizamos uma busca extensiva por especialistas em democracia local no município de São Carlos, identificando profissionais qualificados nas três áreas em 15 instituições. A maior parte desses profissionais foi encontrada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGPol), representando 28% do total. Além disso, servidores públicos provenientes da Câmara Municipal e com pós-graduação nas áreas de Ciência Política, Sociologia, Direito e Administração Pública, compuseram 16% dos especialistas aos quais enviamos o *survey*. Apesar dos nossos esforços para alcançar uma diversidade institucional ampla, 69% dos especialistas recrutados provêm do ambiente universitário, sendo 47% apenas da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Enquanto isso, instituições não acadêmicas forneceram 31% dos especialistas selecionados para a pesquisa.

⁵⁵ Somente o primeiro critério possui caráter eliminatório, de modo que indivíduos que não o cumpram serão desconsiderados, ao passo que os demais possuem caráter apenas classificatório

⁵⁶ Realizamos a aplicação dos questionários aos profissionais em três fases distintas ao longo de cinco meses. A primeira fase começou em agosto de 2023, abrangendo 10 recrutados. Em seguida, a segunda fase iniciou-se em setembro, com 13 recrutados, e a terceira e última fase ocorreu em novembro, incluindo 9 especialistas. Esse planejamento em etapas foi adotado para aumentar a segurança contra possíveis problemas técnicos ou metodológicos com o *survey*, minimizando o risco de impactos negativos na pesquisa como um todo.

Com isso, a diversidade institucional dos especialistas abordados para o *survey* pode ser descrita da seguinte forma:

Gráfico 1 - Diversidade institucional entre os especialistas recrutados



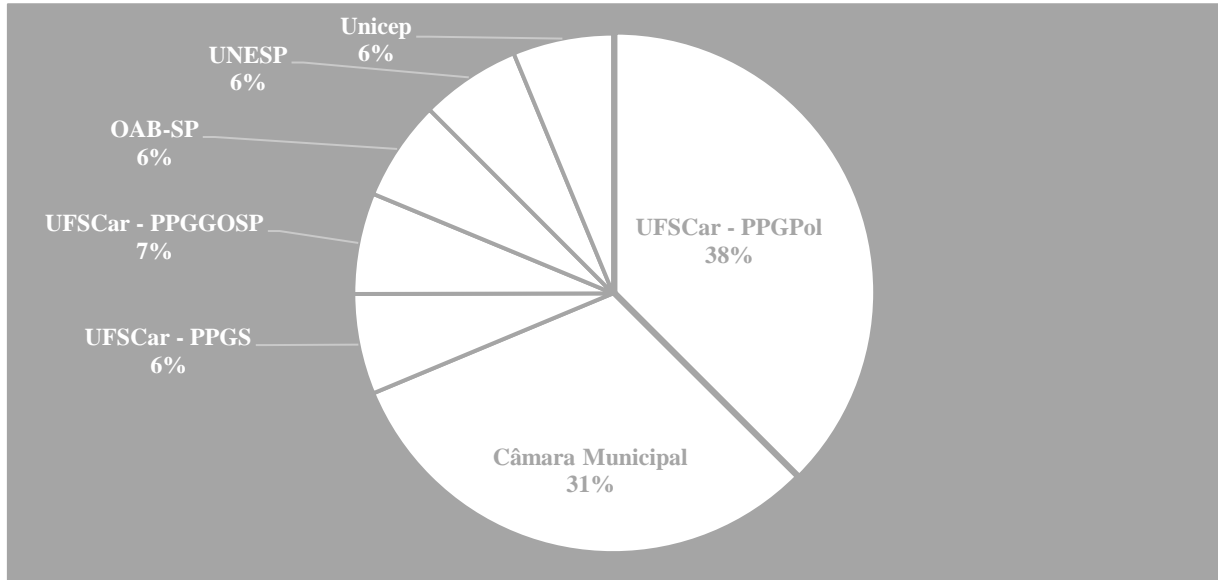
Fonte: Elaboração própria.

De 32 especialistas convidados a participar do *survey*, 16 completaram o questionário, resultando em uma taxa de resposta de aproximadamente 50%. As respostas foram distribuídas entre as dimensões do IDL, com 5 respondentes em Processo Eleitoral; 5, em Liberdades e Direitos; e 6, em Funcionamento de Governo Local. A redução para a metade do número de respondentes em comparação com o IDL de São Paulo impactou a análise, principalmente, para comparações diretas com os resultados paulistanos. No entanto, é importante destacar que mais de 75% dos participantes eram especialistas de alta prioridade para o estudo. Ao analisar os resultados e comparar os dados das três dimensões com o índice de São Paulo, consideramos a diferença no número final de respondentes. Portanto, nossas comparações são de natureza exploratória. Em Curitiba, essa diferença é menos significativa, com apenas 4 especialistas a mais do que em São Carlos.

Como esperado, a distribuição institucional dos especialistas que responderam completamente ao *survey* mudou após a não participação de alguns profissionais recrutados. A representação de instituições universitárias caiu para 62%, com a UFSCar abrangendo 56%

Gráfico 2 - Diversidade institucional entre os especialistas respondentes

desse grupo. Por outro lado, a Câmara Municipal e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Carlos juntas representaram 38% dos respondentes.



Fonte: Elaboração própria.

A abrangência final alcançada com os especialistas, considerando a taxa de 50% de não resposta ao *survey*, indicou que poderia haver uma necessidade de se ampliar ou até mesmo dobrar o número de selecionados para participação da pesquisa, chegando a um número em torno de 60 especialistas na democracia local de São Carlos. A priori, determinar o tamanho ideal da amostra para alcançar 30 participantes efetivos apresentou-se como um grande desafio, uma vez que nas experiências anteriores de São Paulo e Curitiba, não se discutiu – em notas metodológicas ou análises de resultados – em relação ao número total de pesquisadores que haviam sido consultados, sua taxa de não resposta ou qual foi a diversidade institucional alcançada. Embora esses aspectos não tenham afetado a qualidade dos índices de São Paulo e Curitiba, eles representam um desafio para a replicabilidade da pesquisa em diferentes contextos.

Retornando a questão que buscamos responder nesta seção: a qualificação do regime político local, mensurada com especialistas, é capaz de demonstrar não só a qualidade da democracia local, mas a heterogeneidade da expertise presente em São Carlos?

O município de São Carlos apresentou ampla heterogeneidade da expertise por sua diversificada base de especialistas com possibilidade em avaliar a democracia local. Durante a realização desta pesquisa, identificamos a participação de 38 profissionais hábitos a contribuir com o estudo. Contudo, é provável que o número real de especialistas seja superior, visto que

o design da pesquisa, conduzida no âmbito de um mestrado com a colaboração de apenas dois indivíduos – orientador e mestrando – pode ter limitado o alcance. São Carlos é notável pela sua concentração de doutores, contabilizando 2.500 residentes, o que representa a maior média per capita do país, com um doutor para cada 100 habitantes (Aragaki, 2019). Esse cenário reflete-se na seleção dos participantes da pesquisa: dos 32 especialistas convidados a responder ao *survey*, apenas dois não possuíam formação de pós-graduação em áreas relacionadas ao tema investigado. A diversidade de competências é evidenciada pela presença de profissionais com pós-graduação em áreas como Ciência Política, Sociologia, Direito, Economia, Gestão Pública, Políticas Públicas, Educação, bem como Arquitetura e Urbanismo, o que viabiliza estudo com uma ampla gama de perspectivas quanto à democracia.

Além disso, concluímos que debater o modelo de mensuração subjetiva contribui para fortalecer essa metodologia, evitando maiores descrenças dos resultados obtidos pelos especialistas. Ainda que essas medidas por si só não sejam suficientes para encerrar a discussão como a que apresentamos no começo da seção, elas são relevantes para expandir a transparência, tanto em relação aos resultados quanto à pesquisa como um todo.

Nesta seção, abordamos os desafios e necessidades enfrentados na coleta de dados com especialistas para o Índice de Desenvolvimento Local (IDL) em São Carlos. A discussão foi motivada pelo recente debate na literatura sobre a validade dos modelos subjetivos de mensuração em pesquisas democráticas, destacando as críticas de Little e Meng (2023) e a defesa de Knutsen e colaboradores (2023). Este diálogo contextualizou a importância de nossa abordagem metodológica e a seleção criteriosa de especialistas, considerando a diversidade institucional e a expertise em democracia local.

Em síntese, esta seção não apenas detalha os procedimentos metodológicos e as escolhas feitas para a composição do IDL em São Carlos, mas também busca situar nossa pesquisa no contexto mais recente do debate acadêmico sobre a mensuração da democracia. Acreditamos que as lições aprendidas aqui são válidas para a (re)aplicação do Índice de Democracia Local em outros contextos, reforçando a necessidade de abordagens meticolosas e reflexivas na pesquisa em Ciência Política.

4.5 Considerações parciais: os limites que se impõem ao município e a pesquisa

Frente a tudo que já foi abordado neste capítulo, faz-se o breve exercício de evidenciar as limitações do desenho de pesquisa aqui empregado, dado que a ocultação prévia de possíveis

limitações do desenho pesquisa comprometem todo o desenvolvimento científico da área – para além da pesquisa em questão –, sendo primordial resguardar espaço para tal discussão (Paranhos et al., 2012).

Nesse sentido, é fundamental tratar este desenho de pesquisa como uma replicação do IDL (2019), tendo em vista que o índice está alicerçado na teoria sobre a qualidade da democracia, organizada através de uma série de “árvores” conceituais que definem cinco dimensões: (1) processo eleitoral; (2) liberdades e direitos; (3) funcionamento governamental; (4) participação política; e (5) cultura democrática. Conforme visto anteriormente, as três primeiras dimensões são estudadas a partir de *surveys* com 32 especialistas, enquanto as duas últimas utilizam de *surveys* com amostras representativas de 2.412 eleitores do município de São Paulo. Conforme detalhado no capítulo, a pesquisa investiga as três primeiras dimensões – processo eleitoral, liberdades e direitos e funcionamento governamental –, tendo como base empírica o levantamento de um *Survey* com especialistas. A decisão de restringir a pesquisa a essas dimensões ocorre em função da sua viabilidade, uma vez que pesquisas com amostras representativas geralmente demandam maior número de pesquisadores envolvidos e mais tempo para serem realizadas (Babbie, 1999).

A construção de uma pesquisa que replica o desenho constituído sob outra conjuntura, como é o caso deste trabalho, impõem desafios e limitações que não devem ser negligenciados. Com isso, esta dissertação leva em conta características dissonantes entre os municípios de São Paulo e São Carlos, como os exemplos: tamanho da população, formação sociocultural e, notadamente, o número disponível de instituições e especialistas responsáveis pela geração de dados empíricos. A partir de tais condições, entende-se a necessidade de trabalhar em dois cenários: a primeira se dá com a replicação parcial do desenho original em que os resultados coletados pelo *surveys* com especialistas produz dados viáveis de comparabilidade aos coletados em 2019. Para materialização desse cenário a aplicação mínima de 10 questionário em cada uma das três áreas abordadas pelo *survey* é essencial. Outro requisito é que a autoavaliação em relação ao grau de confiança⁵⁷ das respostas seja superior a 60%.

O segundo cenário está estreitamente vinculado ao primeiro, uma vez que surge para dar conta de possíveis limitações referentes a replicação parcial do desenho original que não alcancem os requisitos supracitados. Nesse sentido, admite-se que mesmo não alcançando os

⁵⁷ Seguindo a metodologia aplicada pelo IDL, em 2019, estabeleceu-se um critério de ponderação subjetiva relacionado ao grau de confiança dos especialistas para responder a cada uma das questões. A partir desse critério cada especialista atribui um nível de confiança de 20% a 100%, em intervalos de 20%, para cada uma das suas respostas. Cabe observar que aquelas respostas às perguntas cujo grau de confiança é de 20% serão tratadas como valores ausentes (*missing values*) e descartadas.

dados almejados, fato que inviabilizaria a construção consistente de um IDL do município de São Carlos e a comparação com os dados de IDL de 2019, ainda é de responsabilidade desta dissertação trabalhar com os dados empíricos gerados para fundamentação de um síntese que possa contribuir para com o campo da democracia local – formando um literatura que busca explicar as condições inviabilizadoras de replicação desse desenho de pesquisa na conjuntura imposta –,no sentido em que se aborda a emergência novas adaptações metodológicas que deem perspectivas favoráveis de aplicação em outros municípios.

Finalmente, para além das limitações elencadas neste capítulo, acreditamos que a viabilidade de replicação dos desenhos de pesquisa, como foi o caso do IDL, permite valioso avanço da área de democracia local e da Ciência Política, consistindo no principal dispositivo metodológico que alicerçou a pesquisa, uma vez que permite que os resultados sejam submetidos a inferências causais falsificáveis. Tão importante quanto construir e replicar metodologias concretas, é a perspectiva contínua de encontrar e solucionar as limitações dos desenhos de pesquisa.

5 OS RESULTADOS DE SÃO CARLOS NO IDL

No capítulo anterior, detalhamos os métodos utilizados nesta pesquisa, esclarecendo as etapas seguidas para (re)aplicar o Índice de Democracia Local em São Carlos. Este arcabouço metodológico orientou a seleção de indicadores para responder à indagação central: Qual é a qualidade da democracia no município, levando em conta aspectos do processo eleitoral, as liberdades e direitos civis, e a eficácia governamental?

Neste capítulo, iremos expor as pontuações alcançadas por São Carlos em diversas dimensões e atributos analisados. A análise dos resultados dá ênfase à exploração detalhada de questões específicas de cada atributo. Tal abordagem integra as respostas dos especialistas com as informações provenientes da literatura e de dados secundários correspondentes à realidade democrática do município. Esse desenho metodológico tem como objetivo proporcionar uma visão qualitativa abrangente das diversas áreas para as quais foram coletados dados. Optamos pela prudência, de modo que a análise criteriosa dos dados coletados deve ser elemento central, de forma a evitar conclusões simplificadas ou mal interpretadas baseadas nesses resultados. Tal cuidado foi vital para assegurar a integridade e a precisão da análise, garantindo que os achados não fossem apenas confiáveis, mas também pertinentes ao contexto do estudo. Essa abordagem mais cautelosa busca ampliar a credibilidade do estudo e a validade de suas conclusões, principalmente a partir da averiguação do que foi respondido nas questões pelos especialistas. Dessa forma, buscamos com esta dissertação colaborar para o debate conceitual e metodológico dos modelos de mensuração com especialistas a nível local, bem como apresentar algumas evidências a respeito da qualidade das instituições democráticas de São Carlos.

5.1 A política em São Carlos e o seu processo eleitoral

A consolidação do pleito é um marco fundamental em regimes democráticos, embora este não seja o único alicerce que sedimenta a democracia. É por meio desses pleitos que os cidadãos vivenciam de maneira mais significativa o processo democrático, exercendo o direito de escolher seus representantes através do voto. Conforme argumentado por Przeworski (1999), em sociedades caracterizadas pela diversidade e por conflitos de valores e interesses, as eleições periódicas desempenham um papel crucial. Elas possibilitam a expressão das preferências dos cidadãos de maneira pacífica e mediada, transformando potenciais confrontos em diálogos construtivos.

É sob eleições livres e justas que se dá o pontapé inicial para que o regime seja considerado democrático. Contudo, a democracia exige mais do que a mera realização de eleições: é essencial assegurar condições amplas para a contestação e participação (Dahl, 2012). Assim, embora as eleições sejam uma condição necessária, elas não são suficientes para definir um regime como democrático. Sartori (2009) enfatiza que a democracia vai além dos atos de votar e ser votado. Ela transcende a conquista do direito ao sufrágio e se caracteriza principalmente pelo seu papel no fomento do desenvolvimento social amplo.

Para assegurar a legitimidade das eleições, é crucial que exista confiança no processo eleitoral. Os cidadãos precisam ter a certeza de que seu voto, mesmo sendo um entre milhares, será contabilizado corretamente. Eles também devem se sentir livres para fazer suas escolhas, confiando na justiça dos resultados. Dessa forma, considerando a estreita relação entre democracia e eleições, a natureza de ambas pode se tornar indistinta. A desconfiança em uma dessas instituições representativas pode afetar a outra. Assim, falhas no processo eleitoral podem levar a questionamentos sobre a democracia, da mesma forma que disfunções na democracia podem suscitar dúvidas quanto à integridade das eleições (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021).

Esta seção é dedicada à exploração do Processo Eleitoral, especificamente, o pleito de 2020 no município de São Carlos, sendo um aspecto crucial aos estudos democráticos. O resultado obtido nesta dimensão foi de 7,96, valor com alguns décimos de diferença ao verificado no IDL de São Paulo, que registrou 7,91. Inicialmente, discutiremos a relação conceitual entre o ciclo eleitoral e o modelo adotado na literatura que fundamenta este trabalho. Em seguida, dividiremos a análise em três subseções, cada uma focando em um aspecto específico: Competição Eleitoral, Integridade Eleitoral e Inclusão Eleitoral. Essas subseções proporcionarão um breve debate sobre os resultados obtidos, com especialistas nestes campos. Ao final, tem-se as considerações parciais acerca dos principais achados relacionados à dimensão do Processo Eleitoral.

Adentrando as nuances do Processo Eleitoral, observa-se um esforço significativo na literatura para sistematizar as etapas que o compõem. Diversos autores contribuíram para uma compreensão mais aprofundada sobre a definição ideal do ciclo eleitoral, analisando as práticas que marcam seu início, duração e fim. Entre os trabalhos de destaque, encontra-se o de Norris (2013), que propõe uma estrutura de 11 (onze) etapas para delinear o ciclo eleitoral completo, oferecendo uma visão abrangente e detalhada do processo envolvido nas eleições. A primeira etapa inicia-se com a legislação eleitoral, envolvendo os procedimentos eleitorais, a demarcação dos distritos, passando pelo registro de eleitores, partidos e candidatos, a campanha

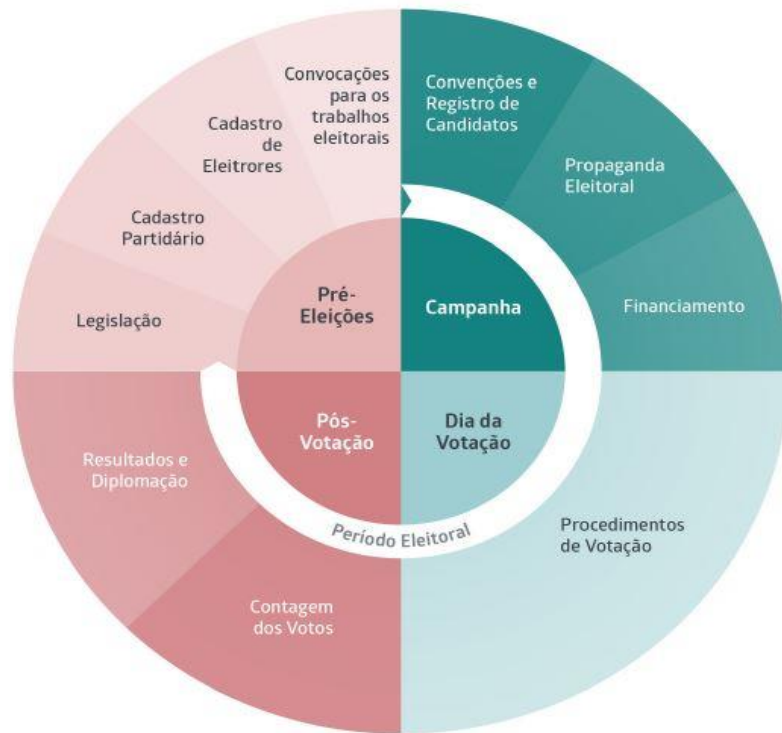
mediática e financeira, a votação, a contagem dos votos, os resultados, terminando com o órgão de gestão eleitoral.

No caso da literatura brasileira sobre o tema, há pouco consenso entre os especialistas que abordam o ciclo em seus trabalhos e são raros os estudos que se debruçam sobre os limites entre as atividades que culminam na realização dos pleitos (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021). Segundo Gomes (2018), um importante marco no ciclo eleitoral é o início das convenções partidárias que fazem avançar uma série de atividades relevantes para o pleito. Para Mesquita, Chino e Lizardo (2021, p. 67), “o início das convenções dá ritmo mais acelerado às eleições, movimentando partidos, mídia e sociedade. [...] há que se considerar uma série de procedimentos fundamentais na organização e planejamento de eleição anterior a essa etapa”.

Seguindo a perspectiva quanto ao ciclo que Mesquita, Chino e Lizardo (2021) utiliza para analisar o Processo Eleitoral do IDL de São Paulo, reproduziremos, no caso de São Carlos, o que foi proposto pelos autores na divisão do ciclo eleitoral no Brasil, feito em quatro partes, como indicado abaixo:

- 5) pré-eleições, a partir da publicação das regras do jogo pelo Tribunal Superior Eleitoral e terminando na convocação para os trabalhos eleitorais; b) fase de campanha, que começa com as convenções partidárias e registro das candidaturas, passando pela propaganda eleitoral e pela arrecadação de recursos e gastos eleitorais; c) o dia da votação com todos os procedimentos de votação; e, por fim, d) fase pós-votação, que engloba a apuração dos votos, proclamação dos eleitos e diplomação dos candidatos (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021, p. 67).

Ademais, deve-se ressaltar que este modelo de ciclo eleitoral não deixou de considerar os apontamentos de Gomes (2018), quanto à necessidade de condensar as etapas mais intensas do pleito, o período de campanha, o dia da votação e o período pós-votação, no que foi chamado pelo autor de período eleitoral. Também destacamos que sua consideração é primordial para o atributo da Integridade Eleitoral.

Figura 5 - Proposta de ciclo eleitoral no Brasil

Fonte: (Chino, 2019 *apud* Mesquita; Chino; Lizardo, 2021, p. 68).

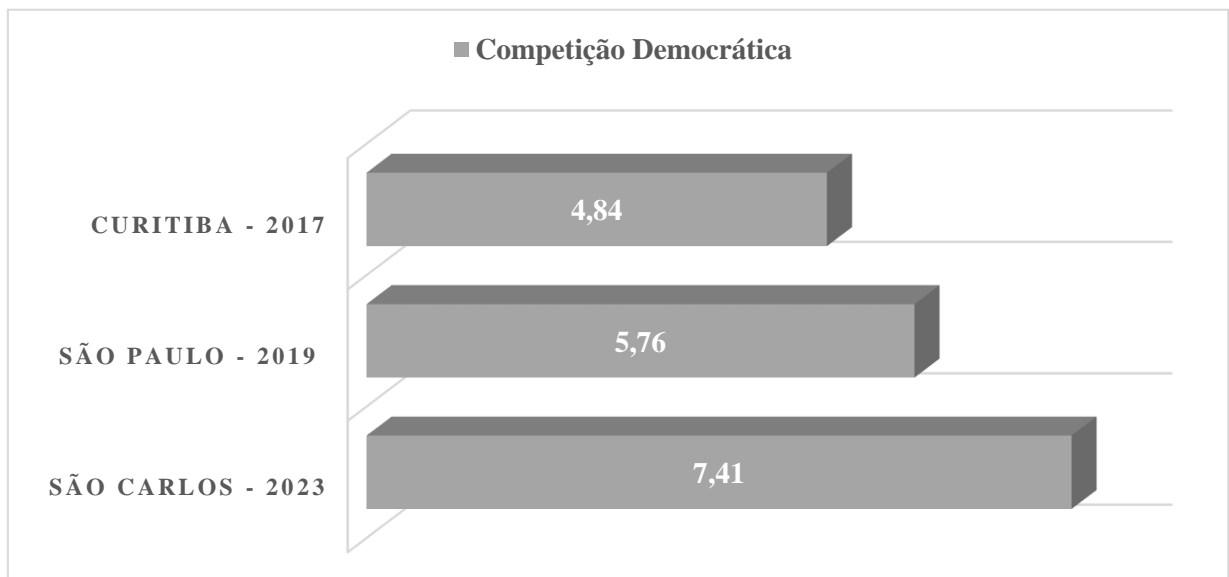
Na próxima seção, focaremos nos resultados mais significativos encontrados no âmbito do Processo Eleitoral, com ênfase especial no atributo da Competição Democrática. A análise desse aspecto é fundamental para entender o processo de democratização em regimes subnacionais. Este segmento da pesquisa proporcionará uma visão detalhada sobre como a competição democrática se manifesta e influencia a dinâmica eleitoral.

5.1.1. Competição Democrática em São Carlos

Na avaliação do atributo de Competição Democrática, realizada por meio de um *survey* em São Carlos, exploramos a competição sob as perspectivas da dinâmica tanto intrapartidária quanto interpartidária. Esta análise foi conduzida através de sete temas: (1) a avaliação das eleições para diretórios locais; (2) o processo de seleção de candidatos; (3) a variedade e abrangência dos candidatos disponíveis; (4) a disciplina partidária; (5) o equilíbrio competitivo entre os partidos situacionistas e de oposição; (6) o alinhamento dos principais partidos às políticas programáticas durante a competição eleitoral municipal; e (7) a fidelidade partidária

dos políticos no contexto municipal. As questões foram projetadas para oferecer uma visão abrangente e detalhada da natureza da competição democrática na esfera municipal. Para a análise debateremos quatro das sete questões – de modo a tratar os principais temas desse atributo sem estender demasiadamente a análise –, sendo elas: as eleições para diretórios locais; a seleção de candidatos; a variedade de candidatos disponíveis; e, o alinhamento partidário a política programática. No índice, que avalia os componentes em uma escala de 0 a 10, a Competição Democrática recebeu a pontuação de 7,41, ficando acima do valor atingindo no IDL paulistano de 5,76, do resultado de Curitiba, que foi de 4,84. Estes resultados estão dispostos no Gráfico 4.

Gráfico 3 - Atributo de Competição Democrática



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

O primeiro aspecto analisado foi a percepção dos especialistas sobre as eleições para diretórios de partidos políticos no nível municipal. 60% dos respondentes avaliam que, embora existam regras pré-estabelecidas para essas eleições, o processo e as informações pertinentes não são transparentes ou facilmente acessíveis. Outros 20% veem o processo de forma positiva, destacando que as eleições para os diretórios são bem regulamentadas e efetivas. Também houve respostas negativas: 20% apontam a falta de conformidade com as regras estabelecidas nas eleições dos diretórios. Todos os respondentes demonstraram alto grau de confiança em suas avaliações.

É notável que, segundo a maioria dos especialistas, a organização interna dos partidos políticos através do processo eleitoral é frequentemente percebida como regular ou negativa.

Tal avaliação está em consonância com estudos de Cervi e Borba (2019), que observaram a ausência de órgãos definitivos em muitos partidos políticos nos municípios brasileiros. No caso específico de São Carlos, dentre os 16 partidos presentes, apenas 7 possuem órgãos definitivos, enquanto 9 operam com órgãos provisórios⁵⁸. A existência de estruturas partidárias definitivas ou provisórias parece seguir uma lógica relacionada ao tamanho das localidades, bem como aos vínculos e benefícios políticos, como indicado por Braga e Pimentel Jr. (2013).

Essa realidade aponta para a necessidade dos partidos de considerarem as particularidades regionais ao distribuírem e organizarem seus diretórios ou comissões. Kerbauy e Silva (2014) argumentam que, em cidades menores, a figura individual dos políticos tende a ser mais relevante do que a identidade partidária. Avelar e Walter (2008) complementam essa visão, observando que em regiões com forte poder local e regional, as disputas eleitorais tendem a ser mais previsíveis, dada a semelhança ideológica entre os partidos. Eles ainda destacam que as “oligarquias regionais continuam sendo uma realidade política” (Avelar; Walter, 2008, p. 104).

De maneira similar às eleições para diretórios municipais, os processos de seleção de candidatos enfrentam desafios que frequentemente se relacionam com as táticas adotadas pelas elites partidárias locais. Observa-se que, em média, estas elites tendem a tomar decisões que não são baseadas em consultas ou controles exercidos pelos membros filiados do partido ou que levam em consideração as opiniões da população local (Martins; Kerbauy, 2021). Dado tal contexto, analisamos na próxima pergunta como anda o processo de seleção dos candidatos pelos principais partidos políticos para as eleições municipais.

No *survey*, 20% entendem que o processo é positivo. Há a observação de regras estabelecidas para garantir a neutralidade do processo e a pluralidade de candidaturas, as quais são claras, e as informações relevantes são acessíveis durante todo o processo. Em contraste, a maioria dos especialistas, 80%, defende que há a observação de regras visando à neutralidade do processo e à pluralidade de candidaturas, mas essas regras não são claras e a disponibilidade de informações relevantes durante o processo é bastante restrita. Novamente, temos todos os respondentes demonstraram alto grau de confiança em suas avaliações.

Em um cenário de eleições altamente competitivas, como abordado por Silotto (2019), as decisões estratégicas prévias dos partidos podem ser influenciadas por diversos fatores. Por

⁵⁸ Em São Carlos, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-SP), de 2023, há 16 partidos políticos no município, desses 7 possuem órgão definitivo, sendo eles: CIDADANIA; MDB; PSB; PSDB; PSOL; PSTU; PT. Enquanto 9 possuem órgão provisório: PCdoB; PDT; PL; PP; PSD; PV; REPUBLICANOS; SOLIDARIEDADE; UNIÃO.

um lado, eles podem focar na probabilidade de sucesso de seus candidatos, optando por investir seus recursos financeiros e organizacionais naqueles com maiores chances de vitória⁵⁹. Por outro lado, essas decisões também podem estar alinhadas com a política em multinível, visando facilitar ou estabelecer arenas institucionais para negociações em diferentes esferas, como sugerido por Carneiro e Almeida (2008) e reforçado por Avelino, Biderman e Barone (2012).

Em geral, a literatura sobre recrutamento político, exemplificada por estudos como os Codato, Cervi e Perissinotto (2013), indica que uma série de variáveis podem influenciar o êxito de um candidato, como capital social, trajetória política e características sociodemográficas. Nesse contexto, os autores focaram em variáveis econômicas, sociais e políticas em suas análises. Os achados revelaram que ser mulher constitui um fator desfavorável para o sucesso nas eleições. Ademais, a variável mais decisiva foi a política. Em outras palavras, a acumulação de capital especificamente político é o principal determinante para a eficácia de um candidato nas eleições. Pertencer a uma coligação partidária ou a um partido de alta performance surge como um dos fatores cruciais para o sucesso eleitoral (Codato; Cervi; Perissinotto, 2013).

Martins e Kerbaury (2021) destacam que as comissões provisórias constituem um mecanismo importante pelo qual as lideranças políticas exercem controle sobre as candidaturas. Guarnieri (2015 *apud* Martins; Kerbaury, 2021), observa que, quando essas comissões estão ativas durante o processo de escolha dos candidatos, elas detêm o poder de seleção, dispensando a necessidade de convenções partidárias. Por fim, cita que: “se isso se der durante o período eleitoral, são os dirigentes nomeados pelo Diretório Estadual que irão escolher os candidatos a prefeito e vereador” (Guarnieri, 2015 *apud* Martins; Kerbaury, 2021, p. 228).

Finalmente, no município de São Carlos, não foram indicados grandes impedimentos para que os candidatos possam disputar o pleito, mas a literatura (Avelar; Walter, 2008; Kerbaury; Silva, 2014; Codato; Cervi; Perissinotto, 2013; Silotto, 2019) e boa parte dos especialistas concordam que há grupos minoritários preteridos na competição eleitoral local. De maneira a concentrar o poder política em um grupo social disperso nos partidos presentes no âmbito municipal.

Isso nos leva a discutir agora o grau de equilíbrio da competição entre os principais partidos políticos da oposição e a situação na disputa eleitoral municipal. Para 40% dos

⁵⁹ “[...] candidaturas dependeriam da dinâmica política, mas também da espacial. Essa dinâmica, conforme Huckfeldt e Sprague (1987), teria papel crucial ao expor atores a contextos e vieses específicos que variam conforme o local. Essa exposição seria o reflexo da estrutura sociogeográfica, que dita o fluxo de informações que chega aos eleitores. Inevitavelmente, este fluxo influencia os partidos e suas candidaturas como um “viés local” – o comportamento político como um todo. Dessa perspectiva, as esferas social e espacial formariam o contexto do dia-a-dia, da vizinhança dos atores” (Silotto, 2019, p. 6).

respondentes, a competição é positiva. Existe um equilíbrio razoável entre os candidatos e partidos políticos da situação e da oposição em termos de acesso aos recursos relevantes no campo de disputa eleitoral municipal. Outros 20% indicam que até existe um acesso parcial aos recursos por parte dos partidos, de modo que a vitória da oposição é possível, mas ainda há grandes desequilíbrios no campo de disputa eleitoral municipal. Por fim, 40% apontaram que não há um campo de disputa eleitoral municipal relativamente equilibrado em termos de acesso aos recursos relevantes, que são praticamente monopolizados pelos partidos de situação, de modo que uma vitória da oposição é quase impossível. Todos os especialistas continuam com o grau de confiança alto nas respostas.

Assim como em outras partes do Brasil, Martins (2015) relata que São Carlos vivenciou suas primeiras eleições municipais pluripartidárias em 1982, durante o período de redemocratização do país. Esse pleito foi marcado pela participação de vários partidos. Na corrida para o Executivo municipal, concorreram as agremiações com maior inserção social: o PMDB, sucessor do MDB, o PDS, herdeiro da ARENA, bem como o PTB, PDT e PT. Como destaca a autora, São Carlos também acompanhou o padrão nacional nas eleições de 1982, elegendo um prefeito do PMDB.

No pleito municipal de 1988, em São Carlos, o vencedor foi Vadinho Guzzi eleito pelo PTB. A competição eleitoral concentrou-se nos três partidos principais, liderados por figuras políticas de destaque na cidade: Dagnone Melo (PMDB), Vicente Botta e a família Amaral (PTB), e Antonio Massei (PDS). Na composição da Câmara Municipal, o PTB obteve a maioria com 6 cadeiras, seguido pelo PMDB com 5 vereadores, o PDC com 4, o PDS com 3, e o PT marcou sua presença com a primeira cadeira no parlamento local (Martins, 2015).

Durante a década de 1990, apesar de Dagnone Melo liderar as pesquisas eleitorais por boa parte do tempo, Rubens Massucio, candidato pelo PTB, com apoio do PDS e PSC, foi eleito em 1992 com notável apoio popular. Na eleição de 1996, uma campanha acirrada entre Paulo Altomani (PSDB) e Dagnone Melo (agora no PFL), marcada por intensas acusações mútuas, culminou na vitória do candidato do PFL. Um aspecto notável foi a expressiva votação recebida pela candidata do PT, Silvana Donatti, indicando um crescimento do partido em São Carlos e um ponto de virada no padrão de votação, que anteriormente favorecia os partidos associados aos grupos políticos tradicionais⁶⁰ (Martins, 2015).

⁶⁰ “Os dados sobre as eleições municipais em São Carlos demonstram que desde a abertura política até as eleições de 1996, a disputa eleitoral não experimentou uma ruptura com as lideranças tradicionais do município e do poder local estabelecido por esses atores. Ao contrário; o que se nota é o continuísmo das forças políticas dominantes, pois muito embora não tenham sido sempre os mesmos atores à frente da política local, de alguma maneira estes sujeitos estiveram ligados às lideranças tradicionais” (Martins, 2015, p. 63).

A década de 2000 representou um período significativo na política são-carlense, com a ascensão e a consolidação do PT. A eleição de Newton Lima, em 2000, marcou uma mudança significativa na dinâmica política local, que até então era dominada por lideranças tradicionais⁶¹. A vitória do candidato do PT, por uma margem estreita de apenas 128 votos, equivalentes a 0,13% do total de votos válidos, evidenciou a intensidade da competição e do conflito naquele pleito, posicionando-o como uma alternativa viável ao *status quo*. Em 2004, pela primeira vez, o PT concorreu à reeleição com o mesmo candidato e obteve sucesso. Nessa eleição, além de Newton Lima pelo PT, participaram novamente Dagnone Melo (PFL), Paulo Altomani (PSDB), Eraldo Strumiello (PSTU) e Walcinyr Bragatto (PV), esse último concorrendo pela primeira vez ao cargo de prefeito (Martins, 2015).

O PT conseguiu mais uma vitória eleitoral em 2008, mantendo-se no poder municipal até 2012, sob a liderança de Oswaldo Baptista Duarte Filho (popularmente conhecido como Oswaldo Barba). Na eleição de 2012, uma figura política veterana de São Carlos, Paulo Altomani, do PSDB, foi eleito prefeito, embora não tenha conseguido se reeleger em 2016. Nas eleições municipais de 2016, Airton Garcia concorreu à prefeitura de São Carlos pelo PSB e foi eleito. Notavelmente, ele se tornou o prefeito mais rico eleito no Estado de São Paulo. Airton Garcia foi candidato à reeleição em 2020, desta vez representando o PSL, em São Carlos.

Este panorama histórico do cenário político em São Carlos nos permite entender melhor a origem das elites políticas que emergiram das urnas, particularmente no contexto das eleições municipais. Observa-se um ambiente político de equilíbrio relativo, que abrange o acesso à mídia, recursos financeiros, justiça e espaços públicos para campanha. Embora o foco do *survey* recaia sobre o pleito de 2020, é instrutivo analisar a evolução da competição política na municipalidade desde a democratização. Essa retrospectiva apoia a visão dos especialistas de que existe uma competição saudável em São Carlos, embora seja importante reconhecer que os partidos e, sobretudo, as lideranças tradicionais, continuam a ter um papel preponderante na política local.

Concluindo a análise com a última questão abordada, investigamos a opinião dos especialistas sobre o nível de fidelidade partidária dos políticos no contexto municipal. Segundo 40% dos especialistas, as mudanças de partido ocorrem com alta frequência no âmbito municipal. Para o restante dos entrevistados, 60%, essas trocas partidárias acontecem com uma

⁶¹ “Nessa legislatura o que se nota é a diminuição de cadeiras dos partidos de centro e centro-direita com maior enraizamento social no município (PMDB, PTB, PP, PFL, PL) se comparado aos pleitos anteriores; o que pode ser compreendido também enquanto reflexo do enfraquecimento das lideranças políticas tradicionais ligadas a esses partidos e do surgimento de novas forças” (Martins, 2015, p. 69).

frequência moderada. Semelhante às questões anteriores, todos os especialistas consultados expressaram total confiança em suas respostas.

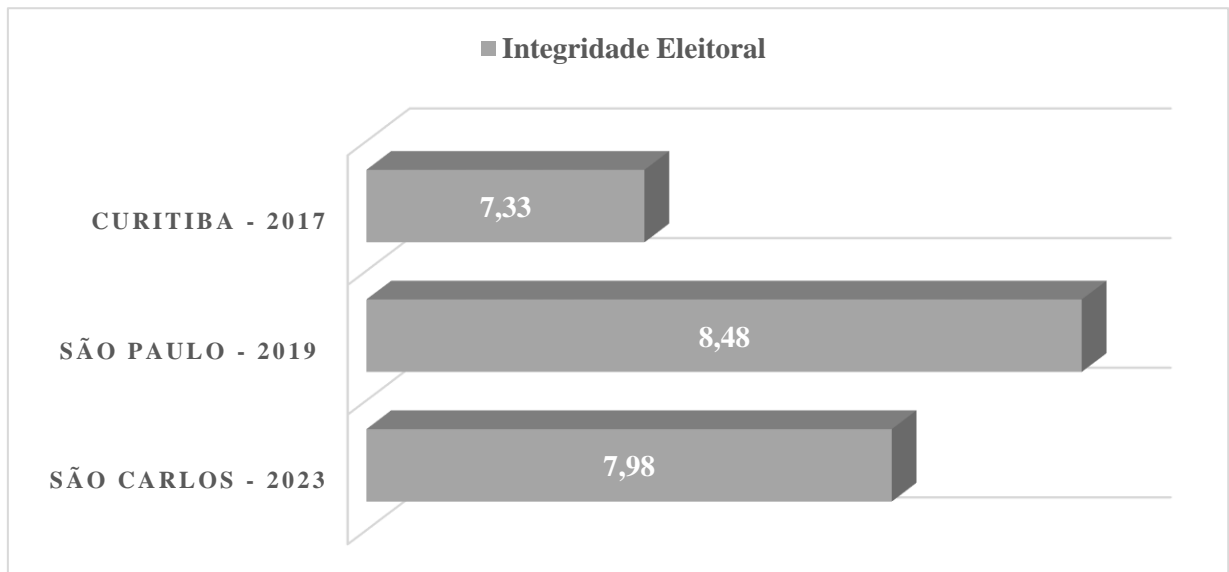
Para aprofundar a compreensão sobre a fidelidade partidária, recorreremos ao estudo de Speck e Braga (2014), que investigaram a relevância dos partidos políticos no contexto municipal. Seu objetivo foi identificar os fatores que influenciam a fidelidade partidária e avaliar o impacto dessa fidelidade no sucesso eleitoral. A pesquisa analisou candidatos que participaram de eleições anteriores e que concorreram a prefeituras no estado de São Paulo em 2012. Speck e Braga enfatizam que a fidelidade partidária, juntamente com a disciplina, são cruciais para o sucesso ou fracasso de um partido em coordenar ações coletivas e promover comportamentos unificados (Speck e Braga, 2014). Os resultados da pesquisa revelaram uma presença variada dos partidos nos municípios e mostraram que 72% dos candidatos a cargos executivos municipais mantiveram-se no mesmo partido em eleições anteriores.

Portanto, a prática de migração partidária em São Carlos não se evidencia em alta medida, como demonstrado anteriormente quando falado do histórico das disputas pelo Executivo municipal. Entre os últimos cinco prefeitos da cidade, pelo menos dois mudaram de partido ao menos uma vez durante suas carreiras políticas. Esse fenômeno corrobora a percepção dos especialistas de que a disciplina partidária no município é moderada.

5.1.2. Integridade Eleitoral

O segundo atributo do Processo Eleitoral é a integridade das eleições municipais. Na literatura acadêmica, este aspecto é frequentemente destacado como um dos mais importantes para a consolidação de regimes democráticos (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021; Norris, 2018). Assim, analisaremos os aspectos que compõem uma eleição como integra utilizando quatro questões do *survey*: i) a eficácia da fiscalização e aplicação da lei eleitoral; ii) qualidade da legislação sobre financiamento político; iii) justiça e integridade nas campanhas políticas; iv) possibilidade de contestação dos resultados eleitorais. Ao abordar os temas mencionados, esperamos somar na compreensão de como os processos eleitorais ocorrem no município de São Carlos, à luz da legislação em vigor e do papel das instituições encarregadas de fiscalizar o seu cumprimento.

A nota que o município recebeu dos especialistas no atributo de Integridade Eleitoral foi de 7,98. Esta pontuação ficou próxima dos escores do IDL de São Paulo e Curitiba, que receberam, 8,48 e 7,33, respectivamente, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Atributo de Integridade Eleitoral

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Iniciamos os trabalhos desta subseção analisando a eficácia da fiscalização e a aplicação da lei eleitoral nas eleições municipais. A maioria dos respondentes, 60%, entende que existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, mas estes não contam com um quadro profissional adequado para realizar suas funções. O restante das respostas, 40%, aponta para um quadro positivo, em que os órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, os quais contam com um quadro de servidores de carreira, profissionalizado e estruturado, que permite a realização adequada de suas funções. 80% dos respondentes tinham a mais alta confiabilidade em suas respostas.

Este aspecto é fundamental para entendermos a conformidade com a legalidade do processo eleitoral de São Carlos e envolve a avaliação da integridade das eleições com base na aplicação e na observância das regras estabelecidas pela legislação. Portanto, a integridade das eleições é proporcional ao grau de cumprimento das normas eleitorais por parte dos candidatos, assim como à eficácia dos órgãos responsáveis pelo controle e gestão do pleito em identificar e penalizar possíveis infrações legais.

Desde a instituição do Código Eleitoral, em 1932, a gestão do processo eleitoral no Brasil está sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral. Este órgão especializado do Poder Judiciário é constituído pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais

em cada Estado e no Distrito Federal, além dos Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais⁶² (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021). A atuação da Justiça Eleitoral tem sido fundamental para os avanços democráticos no Brasil. Um exemplo notável é o processo de enfraquecimento do regime militar nos anos 1970, que foi facilitado pela existência de procedimentos eleitorais confiáveis, estabelecidos pela Justiça Eleitoral. Embora seu papel fosse limitado durante a ditadura iniciada em 1964, a Justiça Eleitoral se manteve ativa, um ponto destacado por Maria Teresa Sadek (2010 *apud* Mesquita; Chino; Lizardo, 2021).

A análise da legalidade em uma disputa eleitoral deve também incorporar a questão da legitimidade das regras estabelecidas (Alvim, 2019). Legalidade refere-se à conformidade com a lei, isto é, a aderência aos procedimentos e regras definidos, enquanto legitimidade diz respeito a um conceito mais amplo, relacionando-se com a justificação das leis em termos de direitos. Por outro lado, Fávila Ribeiro (1997 *apud* Mesquita; Chino; Lizardo, 2021), destaca a existência de três sistemas distintos de controle eleitoral: (i) o sistema de verificação de poderes, exercido pelos órgãos legislativos, como era comum no período do Império; (ii) o sistema eclético, que consiste em um tribunal com composição mista, tanto política quanto jurisdicional; e (iii) o controle por um tribunal eleitoral, geralmente ligado ao Poder Judiciário.

Em resumo, em São Paulo e outros municípios brasileiros, existe uma preocupação significativa com infrações eleitorais como o “caixa dois”, o abuso do poder econômico e político nas campanhas, bem como com a precisão na declaração de arrecadação e gastos à Justiça Eleitoral (Martins; Kerbauy, 2021). No entanto, conforme enfatizado pelos entrevistados em São Paulo, a questão principal não está na qualidade da legislação eleitoral, que é estabelecida em nível nacional, mas sim na eficácia do seu controle e aplicação. Esse ponto sublinha a preocupação que também foi manifestada pelos especialistas consultados em São Carlos com relação à adequação do tamanho do quadro profissional necessário para desempenhar suas funções de controle e aplicação das leis eleitorais no município.

Nas duas questões seguintes, exploraremos temas correlatos que tratam da transparência dos partidos políticos e dos candidatos nas eleições locais. A primeira indagação foca na

⁶² “O órgão da Justiça Eleitoral responsável pela administração das eleições municipais é o Juiz Eleitoral, o qual atua com o apoio dos servidores do quadro da Justiça Eleitoral, em especial a figura do Chefe de Cartório Eleitoral. Em razão das regras de organização judiciária, o município de São Paulo é dividido em 58 Zonas Eleitorais, correspondente cada uma à jurisdição de um Juiz Eleitoral. Considerando a sistematização proposta por Marchetti (2008), o Juiz Eleitoral, enquanto órgão de primeira instância da Justiça Eleitoral, atua nas eleições municipais principalmente em dois níveis da chamada governança eleitoral. Por um lado, aplicando as regras eleitorais e por outro, atuando judicialmente para a solução de possíveis disputas e litígios entre os competidores [...]” (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021, p. 72).

avaliação da legislação que rege o financiamento político no contexto municipal, enquanto a segunda procura entender a justiça e a integridade das campanhas políticas municipais.

Quanto à primeira questão, 60% dos respondentes deram uma avaliação regular, indicando que, embora exista legislação sobre o financiamento político de candidatos e partidos no município, ela não é nem suficientemente clara nem efetivamente cumprida pelos partidos. Apenas 20% consideram que há legislação clara e efetiva pelos partidos nesse âmbito. Outros 20%, por sua vez, entendem não existir uma legislação específica sobre financiamento político que regule a atuação de candidatos e partidos políticos no município.

No que tange à segunda questão, relacionada à transparência, 60% das respostas indicaram uma avaliação regular. Nesse contexto, existem uma agenda e procedimentos para a condução de campanhas políticas municipais, porém eles são geralmente ineficazes na prevenção de desvios, resultando em incidentes de violência e intimidação com alguma frequência. Para 20%, a situação é negativa, com ausência de uma agenda e procedimentos claros, ao passo que as campanhas são marcadas por frequentes episódios de intimidação e violência. Em contraste, 20% dos respondentes avaliam positivamente a situação, assinalando que há uma agenda e procedimentos claros que são eficazes na prevenção de desvios, tornando raros os episódios de violência e intimidação.

No estudo de Paolo Ricci e Jaqueline Zulini (2014) sobre as práticas eleitorais no Brasil Republicano (1891-1930), questiona-se a ideia comumente aceita de farsa eleitoral⁶³, um tema recorrente na historiografia política daquela época. A pesquisa aprofunda-se na análise das contestações feitas à Câmara Baixa por candidatos derrotados nas eleições para suas cadeiras. Descobre-se que as acusações de fraude refletiam um processo mais intrincado, originado principalmente da competição política no nível subnacional, sinal claro do confronto entre facções estaduais opostas. A investigação dessa valiosa fonte histórica revela que, nos anos 1900, o impulso básico para a competição político-partidária era a disputa pelo controle da máquina administrativa das eleições, que era um fator decisivo na influência dos resultados eleitorais. Dessa forma, ao avaliar as questões anteriores, no caso brasileiro e da política subnacional, retorna-se a um debate muito presente no imaginário da Ciência Política: a que era generalizado a fraude eleitoral em todos os níveis de governo, sendo hábito corriqueiro na política subnacional brasileira e base das primeiras experiências da disputa política no país. Nessa perspectiva, a questão dirigida aos entrevistados procurou identificar a existência de um

⁶³ “[...] Primeira República (1889-1930) entrou para os anais da história brasileira como arauto da farsa eleitoral [...] Fraudados e fictícios, os procedimentos eleitorais permitiriam a sistemática exclusão de oposições no cenário decisório do período, asseverando o congelamento da competição política no país” (Ricci; Zulini, 2014, p. 443).

regulamento claro e abrangente sobre o tema e se os partidos observam, de fato, as regras que regem a transparência de suas finanças, e a justiça e a integridade das campanhas políticas.

Especificamente sobre a questão do financiamento na política, Mesquita, Chino e Lizardo (2021) destacam que tanto o suporte financeiro aos partidos políticos quanto aos candidatos durante as campanhas eleitorais são campos evidentes de intersecção do poder econômico com a democracia. Assim como é cânone que o poder econômico possa impactar negativamente a democracia, induzindo à corrupção eleitoral e a outras formas de abuso, também é inegável a necessidade de que os partidos políticos sejam mais institucionalizados e responsivos em um sistema democrático⁶⁴. Consequentemente, o caso de São Carlos é notável em relação ao poder econômico concentrado em um candidato, já que o município é governado pelo prefeito mais rico do país, destacando-se de forma singular neste aspecto⁶⁵.

Através do processo de construção da legislação que evoluiu ao longo dos anos, percebe-se um desenvolvimento gradual nos processos de arrecadação, gastos e prestação de contas eleitorais no Brasil. Ainda assim, conforme indicado pela maioria dos especialistas, existem deficiências, particularmente na falta de critérios mais específicos na legislação sobre a distribuição das receitas públicas pelos partidos políticos aos seus candidatos. Mesquita, Chino e Lizardo (2021) complementam que apesar da ausência de normas mais rigorosas para o uso de recursos públicos em comparação com os de origem privada, o sistema brasileiro ainda se destaca pela sua alta transparência. De maneira a exigir que todas as despesas de campanha e as receitas arrecadadas sejam declaradas durante o período eleitoral e após o término das eleições, a prestação de contas é totalmente acessível ao público, disponibilizada no *site* do Tribunal Superior Eleitoral. A maior deficiência deste sistema é a falta de previsões de penalidades mais eficazes para candidatos e partidos que recorram ao “caixa dois” ou que, ao cometerem irregularidades, tenham suas contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021).

No que concerne à violência eleitoral, não foram identificadas evidências recentes em São Carlos de tais incidentes envolvendo partidos ou candidatos, mesmo diante da crescente polarização política em níveis nacional e internacional. Entretanto, o estudo conduzido por

⁶⁴ “Em que pesem as primeiras eleições em solo brasileiro terem ocorrido logo após a chegada dos Portugueses no século XVI, a primeira legislação que tratou sobre o financiamento político surgiu apenas sob a égide da Constituição de 1946. Somente na década de 90, após o escândalo envolvendo o financiamento eleitoral que resultou no impeachment do primeiro presidente da República eleito democraticamente após o término do regime militar, é que foram editadas leis que implementaram uma regulamentação mais efetiva sobre a arrecadação e aplicação de recursos por partidos e pelos candidatos”, como aponta Toniel et al (2014 *apud* Mesquita; Chino; Lizardo, 2021, p. 75).

⁶⁵ “Os candidatos à Prefeitura de São Carlos (SP) declararam à Justiça Eleitoral patrimônio que vai de zero a R\$ 440,1 milhões” (G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA, 2020).

Borba e colaboradores (2022), que monitorou notícias ao longo dos dois anos do ciclo eleitoral municipal, identificou um total de 485 episódios de violência contra lideranças políticas locais. A natureza eleitoral dessa violência tornou-se clara pelo aumento de sua ocorrência durante a fase do ciclo eleitoral, que coincidiu com o período oficial da campanha do primeiro turno, período em que o país registrou uma média de três casos de violência por dia⁶⁶. Os autores demonstram ainda que, geograficamente, as vítimas eram lideranças de municípios com até 20 mil habitantes, localizados nas regiões Nordeste e Sudeste.

Esta subseção se encerra com uma avaliação sobre a viabilidade de contestação dos resultados das eleições municipais. Observou-se que 80% das avaliações são positivas, indicando que a contestação dos resultados das eleições municipais é legalmente viável e não encontra obstáculos significativos na prática. Por outro lado, apenas 20% dos avaliados consideram que, embora legalmente permitida, a contestação dos resultados pode enfrentar consideráveis desafios práticos. Todos os participantes da pesquisa expressaram o mais alto nível de confiança em suas respostas.

A urna eletrônica, principal instrumento dos pleitos eleitorais no Brasil, foi parcialmente implementada nas eleições municipais de 1996. Desde seu início, enfrentou críticas significativas relacionadas à viabilidade de auditorias e susceptibilidade a ataques cibernéticos, conforme discutido por Chino e Coimbra (2019 *apud* Mesquita; Chino; Lizardo, 2021). Em resposta a essas preocupações, a Lei nº 12.034/09 (Brasil, 2009a) introduziu a possibilidade do voto impresso⁶⁷. Apesar das críticas, que também foram centrais nas campanhas de Jair Messias

⁶⁶ “[...] A descrição revelou perfil bem definido: as vítimas eram majoritariamente do sexo masculino, da cor/raça branca, de alta escolaridade e filiados a partidos tradicionais considerados de centro-direita [...] No entanto, embora as lideranças brancas e com ensino superior sejam os alvos prioritários da violência, os dois modelos estatísticos que estimaram as chances de ocorrer um homicídio mostraram que elas são maiores para não brancos (pretos e pardos) e políticos com escolaridade menor (até o Ensino Fundamental). Este resultado é interessante por dois motivos. Primeiro, ele aproxima a violência política do padrão de violência social observado no cotidiano das cidades brasileiras, onde as pessoas não brancas (pretas ou pardas) e com baixo nível de escolaridade são o perfil dominante das vítimas de homicídios (Cerqueira et al., 2020). Em segundo lugar, os dados demonstram que estas lideranças enfrentam uma barreira a mais para alcançar um cargo eletivo, além da sua condição de classe (Borba, et al, 2022, p. 15).

⁶⁷ “A Justiça Eleitoral posicionou-se de forma contrária ao voto impresso desde a sanção da Lei nº 12.034/2009, por considerar esse procedimento um retrocesso comparado aos tempos de votação manual. A Lei nº 13.165/15 confirmou a previsão do voto impresso, estabelecendo que o “processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor do seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica”. No entanto, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5889, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) suspenderam em caráter liminar o dispositivo acima, por entenderem que a previsão legal colocaria em risco o sigilo e a liberdade do voto, além disso destacou-se a falta de proporcionalidade e razoabilidade da medida, tendo em vista os altos custos para sua implantação, estimado em mais de 2 bilhões de reais, não restando demonstrado o aumento da segurança do sistema de votação correspondente ao valor” (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021, p. 78).

Bolsonaro, nas eleições presidenciais de 2018 e 2022⁶⁸, a legislação eleitoral brasileira estabelece rigorosos mecanismos de fiscalização, acompanhamento, verificação e auditoria do sistema eletrônico de votação, abrangendo as urnas eletrônicas desde seu desenvolvimento até a diplomação dos eleitos. Quanto à verificação dos resultados, é relevante ressaltar que os cidadãos podem conferir os dados da votação comparando os boletins de urna, disponibilizados ao final da votação, com os resultados publicados no site da Justiça Eleitoral (Mesquita; Chino; Lizardo, 2021).

Assim, enfatiza-se que a ampla concordância entre especialistas sobre a existência de dispositivos legais para a contestação de resultados eleitorais municipais valida o aprimoramento do sistema de votação com sua informatização. Este progresso, que transcende a simples introdução da urna eletrônica, não apenas melhorou a integridade eleitoral na apuração, totalização e divulgação dos resultados, mas também expandiu significativamente as oportunidades para a contestação e participação ativa no processo eleitoral.

5.1.3. Inclusão Eleitoral

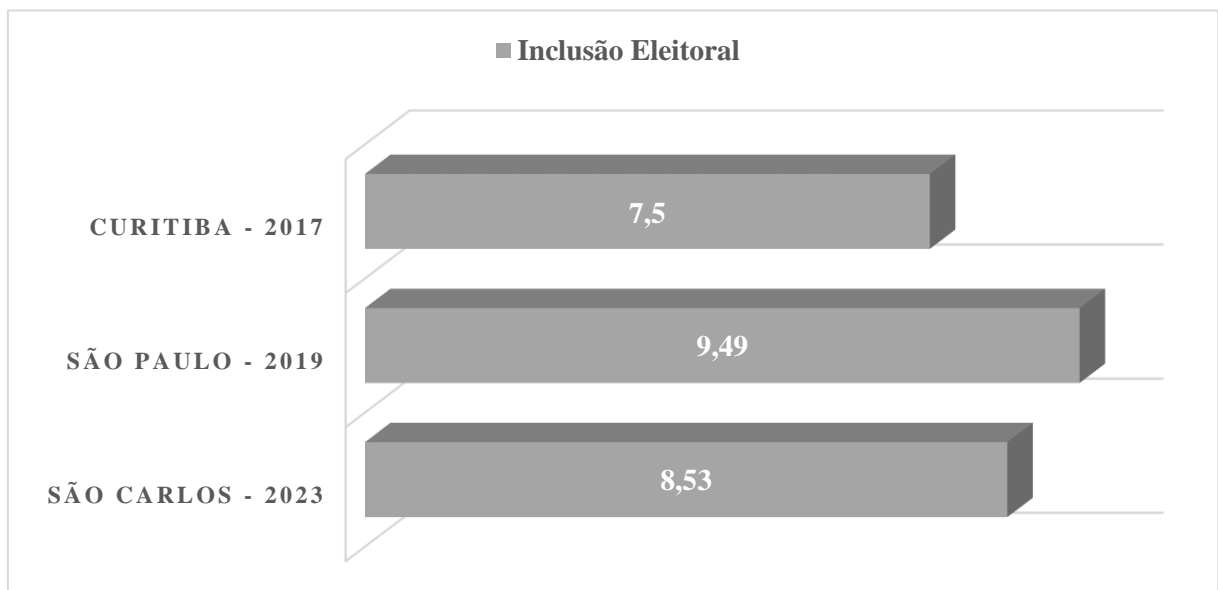
A Constituição de 1988 não apenas elevou os municípios a um status renovado de entidade federativa, mas também blindou esse modelo federativo contra possíveis tentativas de alteração que ameacem tal autonomia sem precedentes. Essa imunidade decorre do artigo 60 da Constituição, que estabelece as condições para emendas ao texto constitucional e define as “cláusulas pétreas”, isto é, os tópicos e dispositivos que não estão sujeitos a modificações enquanto a Constituição estiver em vigor (Zraick, 2021). Especificamente, o parágrafo quarto do artigo 60 declara no item dois que o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico é inalterável. Além disso, a Constituição de 1988 estipula a obrigatoriedade do voto para cidadãos acima de dezoito anos e o caráter facultativo do voto para analfabetos, idosos com mais de setenta anos e jovens entre dezesseis e dezoito anos (Brasil, 1988, Art. 14).

Nesse contexto institucional, as eleições se consolidaram como um mecanismo fundamental para a manutenção da democracia brasileira, promovendo maior inclusão e competitividade. Com base nisso, avaliaremos a qualidade da Inclusão Eleitoral em São Carlos, considerando as quatro questões do IDL: a efetividade do exercício do direito ao voto; a

⁶⁸ “O presidente Jair Bolsonaro (PL) fez uma apresentação nesta segunda-feira (18) a dezenas de embaixadores estrangeiros no Palácio da Alvorada para repetir teorias da conspiração sobre urnas eletrônicas, desacreditar o sistema eleitoral, promover novas ameaças golpistas e atacar ministros do STF (Supremo Tribunal Federal)” (Feitoza; Holanda; Teixeira, 2022).

amplitude do direito ao voto; a permissão legal para que os cidadãos concorram a cargos eletivos; e a viabilidade prática de cidadãos disputarem cargos eletivos nas eleições municipais. Para este atributo, São Carlos atingiu um escore de 8,53, situando-se em posição intermediária na comparação com São Paulo e Curitiba, estando um ponto acima da capital curitibana e um ponto abaixo da capital paulista.

Gráfico 5 - Atributo de Inclusão Eleitoral



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

As primeiras duas questões relacionadas ao atributo de Inclusão Eleitoral focam no direito ao voto no município, o que permite uma análise conjunta e abrangente para ambas. Assim, destacamos a avaliação dos respondentes sobre a efetiva possibilidade de exercer o direito ao voto nas eleições municipais. 80% dos respondentes consideram que esse direito é amplamente garantido nas eleições municipais. Por outro lado, apenas 20% acreditam que esse direito é parcialmente limitado por certos fatores que criam obstáculos para os eleitores.

Quanto à questão da extensão do direito ao voto, as respostas seguem uma linha similar, com 80% apresentando um entendimento positivo, em que a extensão desse direito é abrangente nas eleições municipais e que os critérios para determinar a quem ele se aplica são justos. Os 20% restantes tem uma avaliação regular, indicando que a extensão do direito ao voto nas eleições municipais é razoavelmente limitada por critérios injustificáveis. Em ambas as questões, todos os respondentes expressaram o mais alto grau de confiança em suas respostas.

Essas questões foram formuladas para identificar eventuais dificuldades decorrentes da insuficiência de locais de votação ou da presença de insegurança e violência, que poderiam atuar como obstáculos ao exercício do direito de voto, mas não se observou incidência significativa no município. Pelo contrário, os especialistas concordam em grande medida que em São Carlos há um direito ao voto efetivo e amplo, corroborando as proteções constitucionais nos Artigos 14 e 60 da Constituição Federal de 1988, conforme mencionado no início desta subseção. No entanto, apesar dessa garantia extensiva e eficaz do direito ao voto para todos os brasileiros⁶⁹, é importante lembrar que essa situação é relativamente recente para uma parcela significativa do eleitorado nacional.

Limongi, Oliveira e Schmitt (2018) traçam a evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil, examinando as regras eleitorais e os argumentos usados em debates deliberativos sobre o exercício desses direitos. Eles destacam que, embora o sufrágio feminino tenha sido oficialmente reconhecido em 1932, a participação política das mulheres casadas não foi completamente assegurada até três décadas depois, permanecendo muitas vezes subordinada às decisões de seus maridos. Legalmente, até 1965, o sufrágio no Brasil era universal, mas restrito aos homens. Na prática, a desigualdade de gênero ainda é evidente, como demonstrado pela composição atual da Câmara dos Deputados, indicando que ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar a igualdade plena (Oliveira, 2021).

A desigualdade na distribuição de cadeiras não se limita à Câmara dos Deputados. No Legislativo Municipal, de um total de 21 cadeiras, somente quatro são ocupadas por mulheres: Cidinha do Oncológico (Progressistas), Laíde Simões (PSDB), Professora Neusa (Cidadania) e Raquel Auxiliadora (PT). Isso representa uma participação feminina de 19% no Legislativo de São Carlos, um índice ligeiramente superior aos 17% observados na Câmara Federal. A possibilidade de representação em âmbito municipal é o próximo tema que abordaremos a partir do *survey*.

Prosseguindo para as duas últimas questões, observa-se uma similaridade entre elas, convergente ao que foi identificado nas questões anteriores. Portanto, a análise será realizada de forma conjunta novamente. A primeira questão abordou a legalidade da participação dos cidadãos em eleições para cargos públicos, enquanto a segunda concentrou-se na viabilidade prática dessa participação em eleições municipais.

⁶⁹ “Dos 156.454.011 de indivíduos que poderão votar no pleito, marcado para os dias 2 (primeiro turno) e 30 de outubro, em eventual segundo turno, 82.373.164 são do gênero feminino e 74.044.065 do masculino. O número de eleitoras representa 52,65% do eleitorado, enquanto o de homens equivale a 47,33%” (TSE, 2022).

Em relação à possibilidade legal dos cidadãos concorrerem a cargos eletivos, todos os participantes da pesquisa concordam que a lei atual oferece um amplo direito de candidatura em eleições municipais. Os critérios que limitam esse direito são considerados justificáveis por eles. Por outro lado, no tocante à viabilidade prática dessa candidatura em eleições municipais, 80% dos respondentes observam que, apesar de existirem algumas restrições devido a fatores externos à legislação eleitoral, é geralmente viável exercer esse direito. Em contrapartida, 20% indicam que o direito à candidatura em eleições municipais é gravemente afetado por elementos alheios à legislação, os quais dificultam significativamente sua prática. As opiniões de ambos os grupos demonstram um alto nível de confiabilidade por parte dos respondentes.

Martins e Kerbauy (2021), em sua análise do IDL paulistano, cujos argumentos são aplicáveis ao caso do IDL de São Carlos, identificam que os principais obstáculos à candidatura estão nas estratégias partidárias do cenário eleitoral. No entanto, eles ressaltam que não existem barreiras legais que impeçam o exercício desse direito. Pelo contrário, as eleições municipais são consideradas as mais inclusivas também do ponto de vista legal. Isso se deve às regras de elegibilidade mais abertas em termos de idade para cargos municipais: a idade mínima para se candidatar a vereador é de 18 anos, enquanto para prefeito é de 21 anos. Em comparação, às exigências de idade para cargos executivos e legislativos em outras esferas políticas são geralmente mais elevadas.

No que diz respeito à viabilidade prática de os cidadãos participarem das eleições municipais, um conjunto diferente de fatores entra em cena. A competição eleitoral exige dos candidatos a mobilização de recursos não apenas cognitivos e materiais, mas também institucionais. Isso implica que, para se candidatar, é preciso passar por um processo de seleção de candidaturas, cuja complexidade pode variar conforme o partido político, o município envolvido ou o cargo disputado. Independentemente dessas variáveis, um maior envolvimento na vida política e partidária se faz necessário (Martins; Kerbauy, 2021).

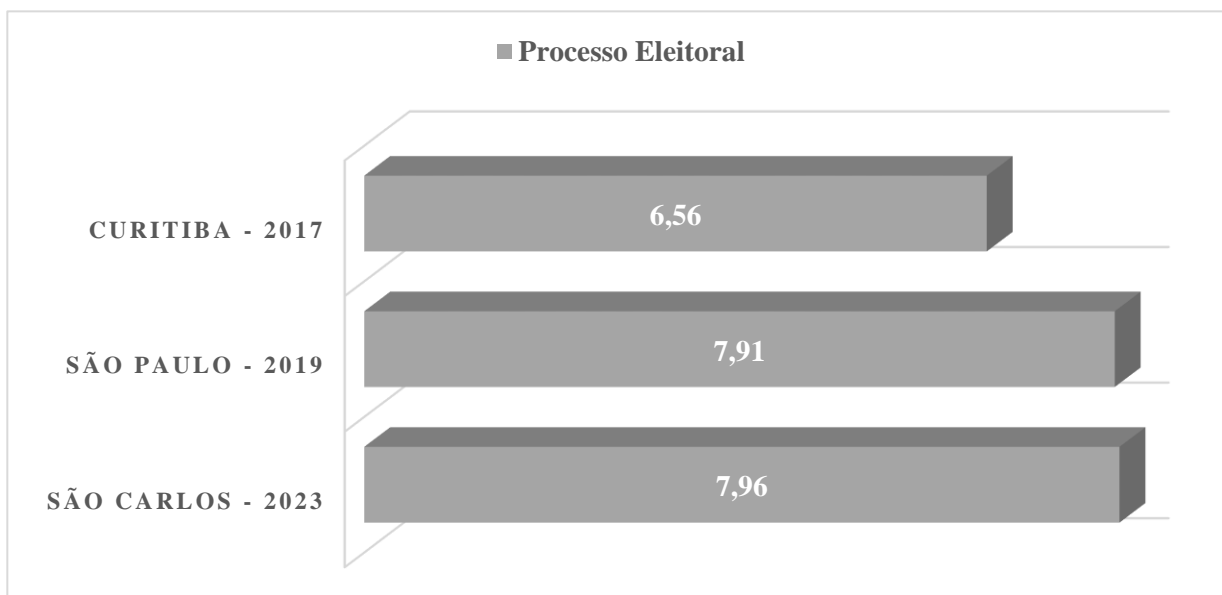
Diante dessas análises, as respostas dos especialistas, que variam de regulares a negativas, encontram respaldo na constatação de que a participação cidadã nas eleições enfrenta obstáculos significativos no processo de seleção de candidatos. Isso se reflete, conforme discutido em parágrafos anteriores, na sub-representação de grupos minoritários na política. Um exemplo claro é a baixa representatividade feminina no Legislativo de São Carlos, onde apenas 19% dos cargos são ocupados por mulheres. Da mesma forma, a população negra enfrenta desafios práticos consideráveis para alcançar uma representação política efetiva⁷⁰.

⁷⁰ “No último domingo (15 de novembro de 2020) foram eleitos 57.608 vereadores. Apesar do número de candidatos negros eleitos ter aumentado, com 3.569 (6,16%), ainda é muito inferior aos 31.053 (53,56%) brancos

5.1.4 Considerações Parciais

A análise do Processo Eleitoral em São Carlos destaca a intrincada natureza e os desafios que são parte integrante do exercício democrático em escalas subnacionais. A seção em questão buscou trazer os elementos essenciais que moldam a dinâmica eleitoral, focando nos três pilares fundamentais da dimensão: Competição Democrática, Integridade Eleitoral e Inclusão Eleitoral. Notavelmente, São Carlos obteve uma pontuação de 7,96 na dimensão do Processo Eleitoral, um valor que se assemelha ao da capital paulista, com pontuação de 7,91. Esta avaliação, realizada por especialistas, leva em consideração a combinação dos três atributos mencionados e é sintetizada no Gráfico 6, proporcionando uma comparação entre os três municípios em que o Índice de Democracia Local já foi aplicado.

Gráfico 6 - Dimensão do Processo Eleitoral



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

A Competição Democrática, lança luz para nuances em aspectos como eleições para diretórios locais, seleção de candidatos e equilíbrio entre partidos situacionistas e de oposição. Apesar da existência de regras para as eleições internas e para a seleção de candidatos, essas nem sempre são claras ou efetivamente seguidas, levando a uma percepção de falta de transparência e potenciais desequilíbrios na competição eleitoral. Sob outra perspectiva, a

eleitos. O número de vereadores eleitos que se declararam da cor parda é de 22.363. Também foram eleitos vereadores que se declararam da cor amarela (233) e indígenas (182). Outro ponto de desigualdade está no gênero. Oitenta e quatro por cento dos vereadores eleitos são homens e 16% são mulheres” (Brandão, 2020).

análise reiterou a compreensão de que a competição eleitoral no municipal é intensamente disputada, evidenciando também a presença de uma significativa alternância no exercício do poder local.

A integridade eleitoral, outro pilar vital do processo democrático, foi avaliada considerando a fiscalização da lei eleitoral, a independência dos órgãos de monitoramento, e a transparência no financiamento político. Enquanto há uma legislação robusta e procedimentos estabelecidos, a eficácia na implementação e fiscalização destas normas varia, afetando a percepção da integridade do processo eleitoral. A presença de órgãos profissionalizados é fundamental, mas as respostas indicam que, frequentemente, esses órgãos enfrentam desafios em termos de recursos e capacidade.

Por fim, a Inclusão Eleitoral, garantida constitucionalmente, mostra-se efetiva no que tange ao direito ao voto. A maior parte dos cidadãos de São Carlos possui acesso facilitado ao voto, refletindo um avanço significativo em termos de inclusão democrática. Entretanto, ao analisar a viabilidade prática de candidaturas, surgem preocupações quanto às barreiras não-legais enfrentadas por potenciais candidatos, especialmente de grupos minoritários. A sub-representação de mulheres e negros é um indicativo da necessidade de políticas mais inclusivas e efetivas para garantir uma representatividade mais diversa e equitativa.

Em resumo, a análise do Processo Eleitoral em São Carlos apresenta informações da forma como se encontra o cenário democrático municipal. Nesse sentido, o município alcançou uma pontuação de 7,96 na dimensão do Processo Eleitoral, uma nota próxima ao que foi verificado na cidade de São Paulo, 7,91. Este resultado e, principalmente a discussão voltada as perguntas do *survey*, sublinham a importância crítica de se enfatizar e fortalecer a transparência, a integridade e a inclusão. Esses são elementos-chave que não só sustentam, mas também potencializam a eficácia e a representatividade das práticas democráticas. A adoção de medidas que assegurem maior clareza nos processos, rigor na aplicação de normas eleitorais e ampliação da representação de todos os segmentos da sociedade, é indispensável para a consolidação de uma democracia verdadeiramente cidadã e participativa em São Carlos.

5.2 As liberdades e direitos na esfera local

A formação da cidadania representa um pilar fundamental na estrutura da democracia. No entanto, a simples garantia de direitos, conforme estabelecido na legislação, não constitui o término do processo democrático. É imprescindível que os cidadãos desenvolvam e sustentem

uma cultura democrática ativa, que envolve não apenas a participação cívica, mas também a compreensão e a consciência plena dos seus direitos (Krahenbuhl; Dantas, 2021). Essa perspectiva foi explorada por Marshall (1967), que destacou a importância de os cidadãos não perceberem os direitos como meras concessões ou privilégios. Em um contexto cultural específico, como o brasileiro, essa visão se alinha com a necessidade de superar a interpretação dos direitos como favores ou garantias baseadas em relações personalistas e clientelistas, característica que se enquadra na gramática política nacional descrita por Nunes (2017). Este enfoque ressalta a relação intrínseca entre Estado e sociedade na construção da democracia.

Em contraponto à percepção negativa e frequentemente depreciativa da esfera local, existe uma interpretação simultânea do “local” como um núcleo de cidadania, democracia e participação popular (Leal, 2012). Esta visão enfatiza a conexão entre os problemas reais e suas soluções específicas que definem a vida comunitária. Nessa concepção, o âmbito municipal é visto como a “célula-mãe” da sociedade, onde se manifestam de forma mais intensa o exercício da cidadania e a possibilidade de uma maior responsabilidade (*accountability*) no uso do poder. Esses aspectos são considerados pilares fundamentais de uma vida democrática e participativa, numa perspectiva não só positiva, mas também idealizada, sobre as capacidades de exercício pleno do poder em nível municipal. Embora essas duas visões possam parecer paradoxalmente opostas, observa-se que elas coexistem e se sucedem ao longo do tempo. Sugere-se que práticas como o coronelismo e o clientelismo, vistas como atemporais, poderiam ser superadas por meio do fortalecimento da autonomia do poder municipal e de uma gestão local centrada nos princípios da democracia e da participação popular⁷¹ (Zraick, 2021).

Conforme já discutimos no capítulo sobre o modelo de mensuração do IDL, a organização dos atributos alocados nesta dimensão segue o entendimento proposto por Marshall (1967), agregando dois elementos fundamentais: Liberdades e Direitos Cívicos; e Liberdades e Direitos Políticos. O primeiro atributo abrange as liberdades relacionadas a o direito natural dos indivíduos de aderirem às crenças e ideologias que julgarem mais adequadas, o direito à propriedade privada e à produção intelectual irrestrita; o segundo atributo, por sua vez, diz respeito às liberdades e direitos relacionados ao âmbito político, como as liberdades de associação, de reunião, e de manifestação, sendo estas da esfera coletiva de liberdades

⁷¹ Nunes (2017) identifica o clientelismo como uma das quatro principais gramáticas que moldam as interações entre a sociedade e as políticas formais no Brasil contemporâneo. Esse fenômeno se manifesta por meio de trocas generalizadas e da natureza pessoal, similar ao "coronelismo" analisado por Vitor Nunes Leal (1975). Contudo, o clientelismo não se limita apenas a essa forma, mas se estende ao longo do tempo de forma a diversificar-se em diferentes tipos de relações estabelecidas. Para um entendimento mais aprofundado sobre o tema, recomenda-se também a consulta ao trabalho de Carvalho (1997), que esmiúça os conceitos de mandonismo, sistema coronelista e clientelismo.

(Marshall, 1967). Além disso, há a necessidade de incluir mais um atributo nesta dimensão, a “Justiça e Igualdade” proposta pelo IDL, visando contemplar a avaliação de garantias das liberdades e direitos em termos de condições jurídicas e materiais de proteção (Moraes; Kemer, 2021)

Destaca-se novamente a perspectiva de José Murilo de Carvalho (2002) que enfatiza a importância de uma análise crítica sobre a existência de liberdades e direitos, especialmente considerando as diferenças contextuais entre o Brasil e o Reino Unido na conquista de direitos civis, políticos e sociais. Segundo Carvalho (2002, p. 12), no Brasil: “entre nós o social precedeu os outros. Como havia uma lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa”. A necessidade de uma visão crítica, conforme o autor sugere, emerge da sequência particular do surgimento dos direitos em cada país, bem como da concepção histórica específica da cidadania em diferentes sociedades.

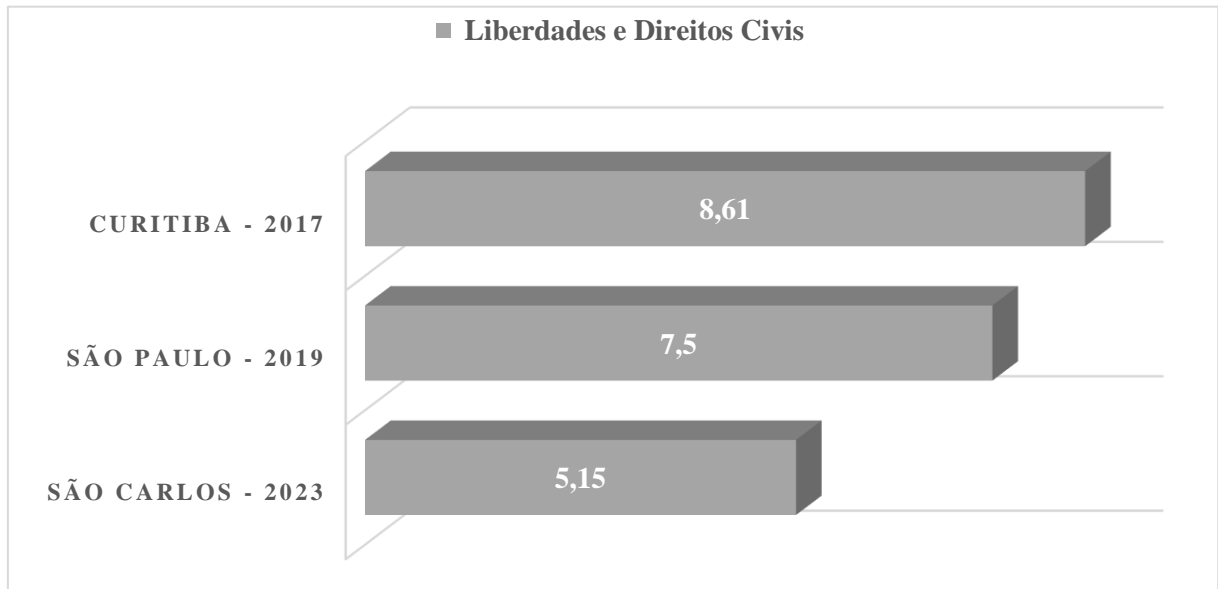
A dimensão de Liberdade e Direitos na esfera local recebeu um escore de 5,12. Durante esta seção analisaremos os três componentes presentes no indicador. Na primeira subseção, o foco é dado às Liberdades e Direitos Civis, examinando como estes se manifestam e são protegidos. A segunda subseção concentra-se em Liberdades e Direitos Políticos, avaliando o âmbito político e as liberdades associadas a ele. Por fim, a terceira subseção aborda de maneira detalhada a questão Igualdade e Justiça, no contexto do município de São Carlos, proporcionando uma visão integral e contextualizada destes elementos fundamentais na constituição da cidadania.

5.2.1. Liberdades e Direitos Civis

Parece plausível considerar que, sem uma compreensão básica de nossos direitos e liberdades, dificilmente poderíamos alcançar o que Marshall, em 1967, descreve como consciência – um estado coletivo essencial para fomentar a lógica da cidadania. Essa consciência engloba um conjunto de percepções, experiências e garantias vinculadas aos conceitos de Liberdades e Direitos fundamentais. Entre estes, destacam-se os Direitos Civis, que incluem direitos individuais como a liberdade de locomoção, pensamento e expressão, liberdade religiosa, direito à propriedade, a concluir contratos válidos, direitos de igualdade, garantias pessoais, entre outros (Krahenbuhl; Dantas, 2021).

Nessa perspectiva, a presente pesquisa reuniu as opiniões de especialistas locais sobre o estado dos direitos civis no contexto de São Carlos. Com base nas respostas obtidas, foi possível calcular a nota resultante para o componente de Liberdade e Direitos Civis para o município, que alcançou uma pontuação de 5,15, conforme Gráfico 7, a seguir.

Gráfico 7 - Atributo de Liberdade e Direitos Civis



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Esta subseção se dedica a analisar três aspectos cruciais desses valores. Primeiramente, a liberdade de crença e a prática religiosa dos cidadãos, abordando como esses direitos são exercidos e respeitados na comunidade. Em seguida, a liberdade individual dos cidadãos, explorando as diversas facetas dessa liberdade no cotidiano. Por fim, a liberdade de expressão, examinando o grau de abertura e tolerância para com diferentes pontos de vista e opiniões no ambiente municipal.

A análise das percepções dos especialistas sobre a liberdade de crença e prática religiosa em São Carlos revelou resultados mistos. 60% dos respondentes acreditam que há um respeito parcial à liberdade religiosa por parte do poder público, embora este não consiga efetivamente controlar as restrições ou ataques a essa liberdade por atores privados ou não adote medidas suficientes para sua proteção. Por outro lado, 40% dos especialistas têm uma visão mais crítica, considerando que a liberdade religiosa sofre significativamente com assédios e restrições tanto de atores públicos quanto privados. A confiança nessa avaliação é alta, com 80% dos respondentes expressando alto grau de certeza em suas respostas.

É notável a discrepância dos resultados entre as garantias legais expressas, especialmente aquelas estabelecidas pela Constituição⁷², e a realidade de preconceito e falta de punição para abusos ligados à intolerância religiosa. Especificamente, observou-se uma resistência às crenças e práticas que não se alinham com o Cristianismo ou com a religiosidade predominante na região. Os especialistas mais críticos à defesa local das liberdades religiosas encontram respaldo em recente violência que um centro religioso de matriz africana passou, após ser vandalizado e alvo de ameaças no município. Uma carta deixada no local ainda referenciava “que aquele era o último aviso e que se o centro não fosse fechado, poderia acontecer com seus frequentadores o que houve com Bernadette Pacífico, líder quilombola e religiosa, assassinada a tiros na Bahia” (EPTV2, 2023).

Quanto à liberdade individual dos cidadãos em São Carlos, 80% dos especialistas reconhecem a existência de alguma liberdade individual. No entanto, apontam que o poder público é geralmente ineficaz na prevenção de práticas restritivas à liberdade individual por parte de atores privados. Em contraste, 20% observam que há restrições severas às liberdades individuais, impostas tanto por entidades públicas quanto privadas. Neste quesito, 60% dos especialistas indicam ter alto grau de confiança em suas avaliações.

Por fim, ao avaliar a liberdade de expressão em São Carlos, os resultados são variados. Enquanto 40% dos especialistas percebem uma negatividade, apontando que a liberdade de expressão é frequentemente limitada tanto por atores públicos quanto privados, outros 40% têm uma visão moderada, sugerindo que, embora haja algum respeito por essa liberdade, ela é parcialmente garantida pelo poder público e ainda violada por atores privados. Um grupo menor, 20% dos respondentes, apresenta uma visão positiva, indicando que a liberdade de expressão é amplamente desfrutada e raramente limitada por atores privados, com o poder público atuando eficazmente contra quais constrangimentos. Aqui, 80% dos especialistas reportam alto grau de confiança em suas avaliações.

Essas duas questões exigem uma análise integrada no contexto das liberdades individuais, destacando a importância de escolhas e comportamentos pessoais em harmonia com o cenário urbano de São Carlos. Observou-se um contraste entre as proteções legais previstas nos “Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição Federal, especialmente no que tange aos “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” articulados no Artigo 5º, e as

⁷² A Constituição Federal, no artigo 5º, VI, estipula ser inviolável a liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e garantindo, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias (Brasil, 1988, Art. 5º).

ocorrências cotidianas de violações a essas liberdades, que variam desde agressões físicas até coerções morais (Krahenbuhl; Dantas, 2021).

Apesar de 80% dos especialistas reconhecerem que há um espaço considerável para viver com liberdade em São Carlos, eles também apontam a ocorrência frequente de intolerância contra grupos vulneráveis ao preconceito⁷³. Uma dinâmica similar é observada em relação à liberdade de expressão: a maior parte dos especialistas locais, 80%, expressa preocupação com a efetiva garantia desse direito. Embora tenha havido avanços significativos desde o processo de redemocratização no país, ainda se identificam violações a esse princípio, particularmente levando em conta as desigualdades sociais e os ataques a essas liberdades nas áreas periféricas do município.

5.2.2. Liberdades e Direitos Políticos

Seguindo o modelo proposto por Marshall (1967), a cidadania é frequentemente categorizada em três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Neste contexto, considera-se um cidadão plenamente realizado aquele que possui acesso e exercício efetivo desses três direitos. Contudo, diversas experiências históricas, como o Brasil durante o regime militar (1964-1985), demonstram que essa completude nem sempre se reflete na realidade cotidiana dos cidadãos. Existem situações, por exemplo, em que os direitos civis são assegurados, mas os direitos políticos não são plenamente garantidos. Os direitos políticos estão relacionados à participação ativa do cidadão na administração da sociedade e seu exercício é muitas vezes restrito a apenas uma parte da população. Eles incluem a capacidade de participar de manifestações políticas, organizar partidos, votar e ser votado, ou seja, elementos fundamentais para uma participação democrática efetiva (Carvalho, 2002).

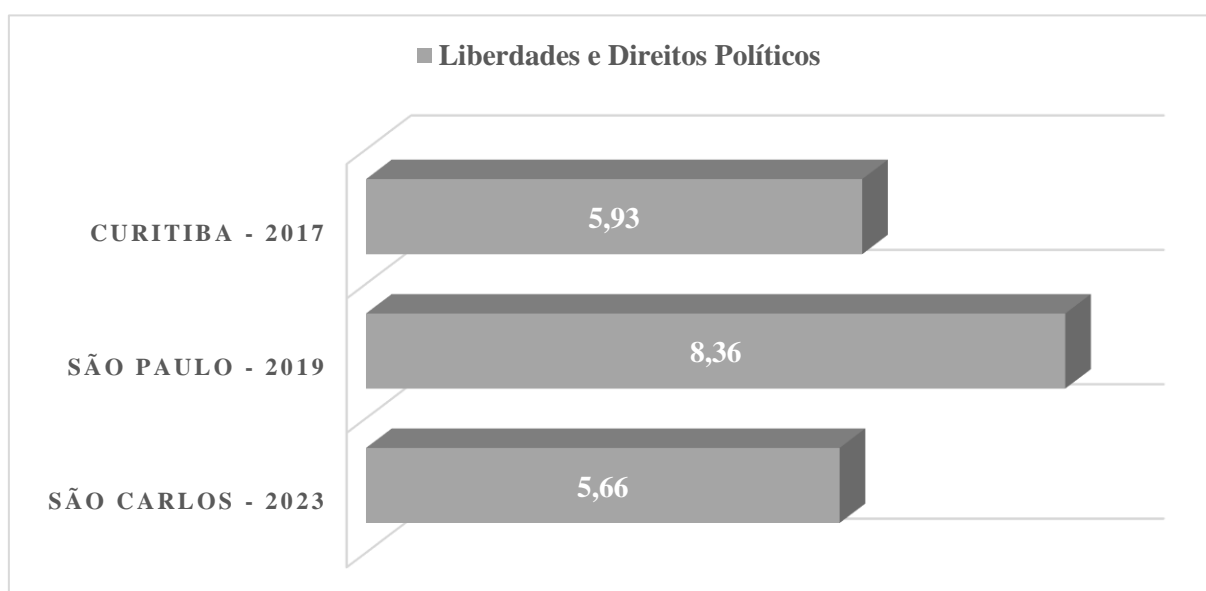
A análise dos direitos políticos no Brasil, especialmente no âmbito subnacional, assume relevância diante do histórico complexo e turbulento pelo qual esses direitos passaram no país. Durante mais de 300 anos, a escravidão impediu a liberdade e os direitos da maioria da população que era trazida ao país. Com a Abolição da Escravatura, em 1888, o sistema coronelista surgiu, dominando a estrutura política e social. Este modelo não apenas representava

⁷³ “A jovem trans de 21 anos que foi brutalmente espancada por três homens há seis dias, em São Carlos (SP), [...] Ela teve os cabelos arrancados, as orelhas decepadas e recebeu várias facadas pelo corpo”. Segundo relato da vítima: “Eu fui para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Aracy mesmo, aqui perto do Antenor. Chegou lá, eles já começaram a me dar os primeiros socorros. Só que eles também me trataram na ala masculina, sendo que eu sou trans, eu sou feminina, me trataram na ala masculina. E depois eu fui transferida para a Santa Casa, não avisaram minha família, não chamaram a polícia” (EPTV1, 2021).

um obstáculo ao exercício dos direitos políticos, mas também impedia a participação política ao negar os direitos civis⁷⁴ (Carvalho, 2002; Leal, 2012). Foi somente em 1988, após 25 anos de ditadura militar, que a Constituição Federal foi redigida e aprovada, (re)instaurando o compromisso com os direitos civis, políticos e sociais. Essa Constituição, amplamente reconhecida como a mais liberal e democrática da história do Brasil, passou para o imaginário popular como "Constituição Cidadã" (Carvalho, 2002).

Dada a relação histórica complexa do Brasil com os direitos políticos, torna-se crucial avaliar e qualificar a natureza desses direitos no contexto municipal. Os resultados obtidos para este componente foi de 5,56 no indicador de Liberdades e Direitos, conforme Gráfico 8.

Gráfico 8 - Atributo de Liberdade e Direitos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Assim, decidimos direcionar a discussão em três aspectos principais dos direitos políticos, conforme explorados com especialistas locais. A primeira questão investigada diz respeito ao nível de liberdade política dos cidadãos, avaliando até que ponto eles podem

⁷⁴ “[...] Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do "juiz nosso" e do "delegado nosso", expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. O que significava tudo isso para o exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça [...]” (Carvalho, 2002, p. 57).

participar ativamente na política local. A segunda questão analisa a extensão da liberdade de manifestação dos cidadãos, considerando como as expressões públicas de opinião e protesto são permitidas e tratadas. Por fim, a terceira questão examina o grau de liberdade de imprensa no que concerne à mídia impressa, explorando a independência e a liberdade editorial no ambiente de comunicação local.

No levantamento realizado, 60% dos especialistas consideram que a liberdade política em São Carlos é moderada, apesar de ocorrências eventuais de assédio ou ataques. Em contraste, os 40% restantes têm uma visão mais crítica, percebendo constantes restrições às liberdades políticas, tanto por atores públicos quanto privados, com assédios e ataques sendo frequentes. Neste grupo, 80% expressam um alto grau de confiança em suas avaliações.

A compreensão da questão mencionada envolve assegurar que os cidadãos de São Carlos possam formar, professar e expressar suas opiniões políticas de maneira livre, sem enfrentar assédio ou represálias de atores públicos ou privados. Essa garantia é respaldada pelo Art. 5º da Constituição Federal de 1988, que afirma: “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (Brasil, 2012). Este artigo reflete o direito fundamental à liberdade de expressão, um tema que tem gerado amplos debates na sociedade brasileira recentemente. Isso se deve, em parte, à crescente polarização observada tanto no contexto nacional quanto nas redes sociais e no ambiente virtual, conforme apontado por Krahenbuhl e Dantas (2021).

Nesse contexto, a intolerância tem se tornado uma característica marcante nas relações políticas entre diferentes grupos em São Carlos. Embora não disponhamos de dados recentes sobre o cerceamento político ou da liberdade de expressão local, é importante reconhecer que a liberdade de expressão não é um direito absoluto. Ela deve ser exercida dentro dos limites estabelecidos pela lei, para evitar que se transforme em abuso de direito⁷⁵.

No que diz respeito à liberdade de manifestação, todos os especialistas consultados classificam-na como regular. Observam que, embora haja um respeito parcial à liberdade de manifestação, ainda ocorrem restrições injustas e situações de coerção ou ameaça com certa regularidade. Aqui, também, 80% dos entrevistados demonstram alto grau de confiança em suas respostas.

⁷⁵ A legislação chave que rege a "liberdade de expressão" no Brasil, especialmente no que tange às suas limitações legais, é o Código Penal, especificamente no Capítulo V (Decreto-Lei 2.848/1940), que trata dos crimes contra a honra. Este capítulo inclui: Injúria: Definida no artigo 140 do Código Penal como o ato de "injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro"; Difamação: Estabelecida no artigo 139 do Código Penal, consiste em "difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação"; Calúnia: Descrita no artigo 138 do Código Penal, é caracterizada por "caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime".

A centralidade de instituições de ensino superior presente em São Carlos desde meados do século passado coloca o município como palco rotineiro de manifestações públicas. Como reportado pelo jornal de Folha de São Paulo, em agosto de 1968, quando Tropas da Força Pública permaneceram de prontidão no município para reprimir manifestações anunciadas por estudantes em solidariedade aos 600 trabalhadores do frigorífico São Carlos do Pinhal, que estavam há quatro meses sem salário, após a empresa pedir concordata. No contexto recente do município também é fácil encontrar relatos de manifestações de universitários em defesa da educação pública⁷⁶ ou em ato a favor e contra o governo Bolsonaro⁷⁷.

Trazendo a avaliação do IDL paulistano, a maioria dos especialistas também identificou que a liberdade de manifestação é parcial naquele contexto. As observações⁷⁸ indicam ainda que frequentemente restrições e coerções são dependentes das forças políticas em atividade, que expressam comportamentos distintos a depender da natureza ideológica do A Polícia Militar de SP atua, com frequência, com truculência excessiva sobre manifestantes. Isso fez com que o IDDD entrasse com litígio contra o Estado, para que se criasse um protocolo de atuação da polícia em casos de manifestação⁷⁹.

Adentrando a última questão sobre a liberdade de imprensa da mídia impressa em São Carlos, 60% dos respondentes veem esta liberdade como parcialmente respeitada, com violações ocorrendo ocasionalmente. Por outro lado, 40% dos especialistas apresentam uma perspectiva mais positiva, indicando que a liberdade de imprensa é geralmente assegurada, com violações raras e ativamente combatidas pelo poder público. Como nas questões passadas, 80% dos respondentes têm alta confiança nas respostas.

Embora as avaliações sobre a liberdade de imprensa em São Carlos sejam predominantemente regulares e até positivas, existe uma questão sutil que afeta a visibilidade da mídia impressa no município. A liberdade da mídia impressa pode ser comprometida indiretamente, por exemplo, se o governo em exercício decidir restringir, diminuir ou não alocar verbas publicitárias a esses veículos devido a divergências ideológicas (TCESP, 2023). Tal prática pode resultar em uma redução significativa da circulação dessas mídias ou até mesmo em sua extinção.

⁷⁶ “Ato ocorreu na manhã desta terça-feira (18) e percorreu ruas do município. Há 12 dias, o Ministério da Educação anunciou bloqueio em orçamento de universidades federais, mas voltou atrás” (G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA, 2022).

⁷⁷ “Protestos pacíficos contra e a favor do governo do presidente Jair Bolsonaro marcam o feriado da Independência em São Carlos (SP) nesta terça-feira (7)” (G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA, 2021).

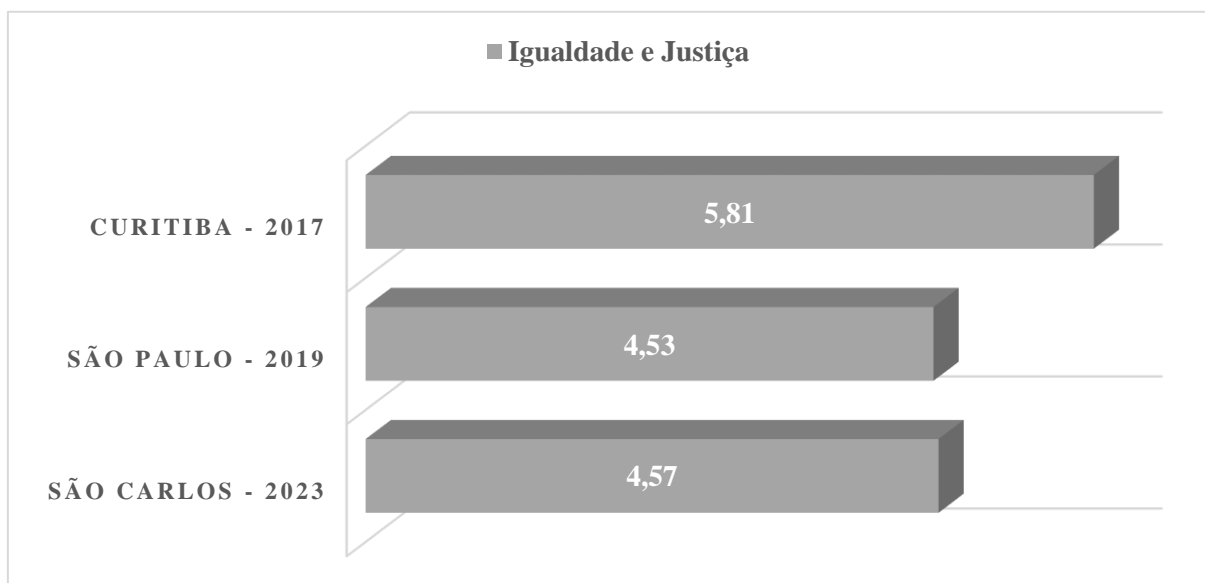
⁷⁸ Devo essas observações aos especialistas que responderam à pesquisa no IDL de São Paulo, em 2019.

⁷⁹ “Em 2019, mais de 15 milhões de abordagens foram feitas pela PM de São Paulo, apenas 0,8% resultaram em prisões em flagrante” (IDDD, 2020).

Essa realidade é evidenciada no relatório de 2023 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que desaprovou a prestação de contas da Câmara Municipal de São Carlos. Um ponto de destaque no relatório é o parecer da Conselheira Cristiane de Castro Moraes, que indicou que os gastos totais com Publicidade e Propaganda somaram R\$ 952.199,86 (empenhado líquido), dos quais R\$ 193.901,55 foram destinados à Publicidade Legal e R\$ 758.298,31 a Serviços de Publicidade e Propaganda. Este dado sugere uma reflexão sobre a distribuição de recursos publicitários e seu impacto na liberdade e sustentabilidade da mídia impressa local.

5.2.3. Igualdade e Justiça

Nesta última subseção, abordamos os itens essenciais na avaliação das liberdades e direitos em São Carlos, focando na questão da acessibilidade e razoabilidade dos custos de litígio no âmbito municipal. Esta análise é crucial, pois o acesso à justiça é um dos alicerces na garantia dos direitos civis e na manutenção de uma sociedade equitativa. Investigamos a percepção dos especialistas locais sobre os custos associados aos processos legais e como eles afetam a capacidade dos cidadãos de buscar reparação legal. Além disso, exploramos o desenvolvimento histórico e a estrutura atual do sistema jurídico brasileiro, em particular, a evolução e o impacto da Defensoria Pública, uma instituição vital para o acesso à justiça, especialmente para a população economicamente desfavorecida. Este atributo alcançou uma nota de 4,57, indicando descompassos na eficácia do sistema jurídico em São Carlos, decorrentes falhas na proteção dos direitos humanos e na promoção da igualdade e justiça dentro do município.

Gráfico 9 - Atributo de Igualdade e Justiça

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

A análise inicia-se pela questão referente à razoabilidade dos custos de litígio no âmbito municipal. A maioria dos entrevistados, 60%, apresenta uma análise negativa no contexto de São Carlos, sinalizando que os custos de litígio são demasiadamente altos e restringem fortemente o acesso à justiça para a maioria das pessoas. O restante das avaliações é classificado como regular, em que 40% acreditam que estes custos são relativamente altos e restringem parcialmente o acesso à justiça para uma parte da população. O grau mais alto de confiabilidade foi atingido por 40% dos entrevistados.

Ao longo da história do Brasil, diversas leis foram promulgadas para garantir o acesso gratuito à assistência jurídica para aqueles que necessitavam dela, tanto em questões criminais quanto civis. Um momento significativo ocorreu com a Lei Federal nº 1.060/1950 (Brasil, 1950), que estabeleceu que tanto o governo federal quanto os governos estaduais deveriam fornecer assistência legal aos necessitados, de acordo com as disposições desta lei (artigo 4º). Com a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 2012), o país adotou um modelo nacional para organizar a prestação desses serviços sob a responsabilidade do Estado (Rocha, 2009). Além de incorporar a legislação anterior, a Constituição determinou que o Estado deveria fornecer assistência jurídica completa e gratuita para aqueles que comprovassem falta de recursos financeiros (Brasil, 2012, artigo 5º, LXXIV). Além disso, a Constituição estabeleceu a Defensoria Pública como uma instituição essencial à função judiciária do Estado, responsável pela orientação jurídica e defesa dos necessitados em todos os níveis do processo (CF, artigo 134, sem destaques no original). Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 conferiu às

defensorias públicas estaduais autonomia funcional e administrativa, equiparando seu status ao da Magistratura e do Ministério Público (Moura et al., 2013).

O estado de São Paulo é exemplo de dificuldades encontradas no processo de consolidação institucional do acesso à justiça. Durante quase duas décadas após a promulgação da Constituição, que designava à Defensoria Pública a responsabilidade pela "orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV" (artigo 134), São Paulo manteve uma estrutura controversa para a prestação desses serviços legais. Essa estrutura era baseada em advogados públicos designados para atuar em uma unidade específica da Procuradoria-Geral do Estado, conhecida como Procuradoria de Assistência Judiciária, com a adição de advogados que trabalhavam através de convênios celebrados entre o Estado e a OAB/SP⁸⁰ (Moura et al., 2013).

A criação da Defensoria Pública no estado de São Paulo, em 2006, representou um marco significativo no acesso à justiça, especialmente para a população de baixa renda, definida como aquela com renda de até 3 salários-mínimos. Apesar do avanço, ainda não é possível atender à demanda existente, considerando a parcela da população dependente desse tipo de serviço. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro (2021), dos 221 mil habitantes do município, conforme estimativa de 2019, mais de 156 mil se enquadram na faixa de renda atendida pela Defensoria Pública. Sob este contexto, os desafios enfrentados não se limitam apenas a questões financeiras, mas também incluem considerações sobre o tempo necessário para a resolução dos processos e a disponibilidade de informações que poderiam contribuir para a redução dos custos relacionados aos litígios.

Em relação à qualidade e eficácia dos serviços oferecidos pela Defensoria Pública Estadual no âmbito municipal, a opinião entre os especialistas é predominantemente positiva. Cerca de 60% deles avaliam que os serviços prestados pela Defensoria Pública Estadual aos cidadãos do município são de alta qualidade e eficientes. Os restantes 40% reconhecem que os serviços têm uma qualidade razoável, embora sua eficiência ainda deixe a desejar. Para esta questão, 40% das respostas estão com o grau mais alto de confiabilidade.

A Defensoria Pública de São Paulo, como já discutido, foi uma daquelas tardiamente implementadas – ocorrendo apenas em 2006 –, mas que ao longo de 18 anos de existência

⁸⁰ “A crítica a essa estrutura era intensa e vinha de diversas fontes (CUNHA, 2001; HADDAD, 2011). Alguns apontavam que os advogados públicos poderiam estar sujeitos a potenciais conflitos de interesse ao fornecer serviços de assistência jurídica a pessoas carentes, uma vez que poderiam hesitar em atuar contra o próprio governo se essa fosse a medida mais apropriada em um caso específico. Além disso, os críticos ressaltavam que em situações de recursos limitados, o governo estadual tendia a priorizar a prestação de serviços para seus próprios interesses em detrimento dos direitos dos cidadãos’ (Moura et al., 2013, p. 24).

conseguiu assegurar uma evolução significativa de cargos em números absolutos e, conseqüentemente, na ampliação do atendimento. Entretanto, na região Sudeste, destacava-se o estado de São Paulo, com déficit de cerca de 1400 defensoras e defensores, inclusive em grandes comarcas (IPEA, 2021).

Dois fatores têm impacto na qualidade da atuação da Defensoria Pública: a carência de servidores públicos na instituição, que chega a um déficit de 5 mil profissionais em todo o Brasil (Nitahara, 2021); e a crescente demanda por seus serviços (IPEA, 2021). Embora os Defensores Públicos sejam altamente capacitados, a sobrecarga de trabalho devido à falta de pessoal compromete a efetiva universalização da justiça. Outro obstáculo que prejudica o acesso à justiça através da Defensoria é a falta de informação disponível para a população, que muitas vezes desconhece os serviços oferecidos pela instituição e os meios para acessá-los. Em resultado, embora a qualidade dos serviços prestados pela Defensoria seja alta, a abrangência é limitada. Além disso, a atuação da Defensoria tem uma ênfase maior no âmbito criminal⁸¹.

Finalmente, a última questão deste atributo analisa a proteção dos direitos humanos no âmbito municipal. Segundo 60% dos especialistas, os direitos humanos não são devidamente garantidos no município, visto que violações frequentes persistem, especialmente contra as populações mais vulneráveis. Para outros 40% dos especialistas, os direitos humanos são parcialmente assegurados, com esforços para combater as violações, mas estas ainda ocorrem com certa frequência. Notavelmente, 80% dos especialistas expressaram alto grau de confiança em suas avaliações.

Nessa perspectiva, é comum que os governos municipais não possuam políticas públicas maduras e institucionalizadas para a proteção e a assistência aos direitos humanos, particularmente em relação às vítimas de homofobia, preconceito racial e violência de gênero. A existência de Conselhos Municipais dedicados a essas questões é rara. Por exemplo, em São Carlos, não há um Conselho Municipal de Direitos Humanos, mas apenas o Departamento de Direitos Humanos, vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social⁸². Isso resulta em uma participação popular limitada e serviços que são oferecidos principalmente de

⁸¹ Devo essa observação ao especialista que respondeu a pesquisa no IDL de São Paulo, em 2019.

⁸² As atribuições desta secretária são: I - executar ações para erradicação do racismo, da discriminação racial e xenofobia; II - desenvolver ações afirmativas que promovam a igualdade social e racial, a consciência étnica, resgatando por meio dos programas sociais a cultura afro-brasileira; III - executar ações no sentido de minimizar os fatores de exclusão social do idoso e da pessoa com deficiência; IV - favorecer o aprimoramento e qualificação do atendimento ao idoso na rede socioassistencial; V - acompanhar os trabalhos do Centro de Referência do Idoso; VI - planejar a executar ações na questão do gênero; VII - promover atividades que envolvam as mulheres, buscando fortalecer os movimentos existentes, e provocar a articulação e organização das mulheres na questão de gênero; VIII - coordenar a elaboração de políticas para a diversidade sexual; IX - acolher denúncias de homofobia e encaminhar aos órgãos competentes; X - promover articulações em prol dos Direitos da Mulher e seus equipamentos (Prefeitura de São Carlos, 2023).

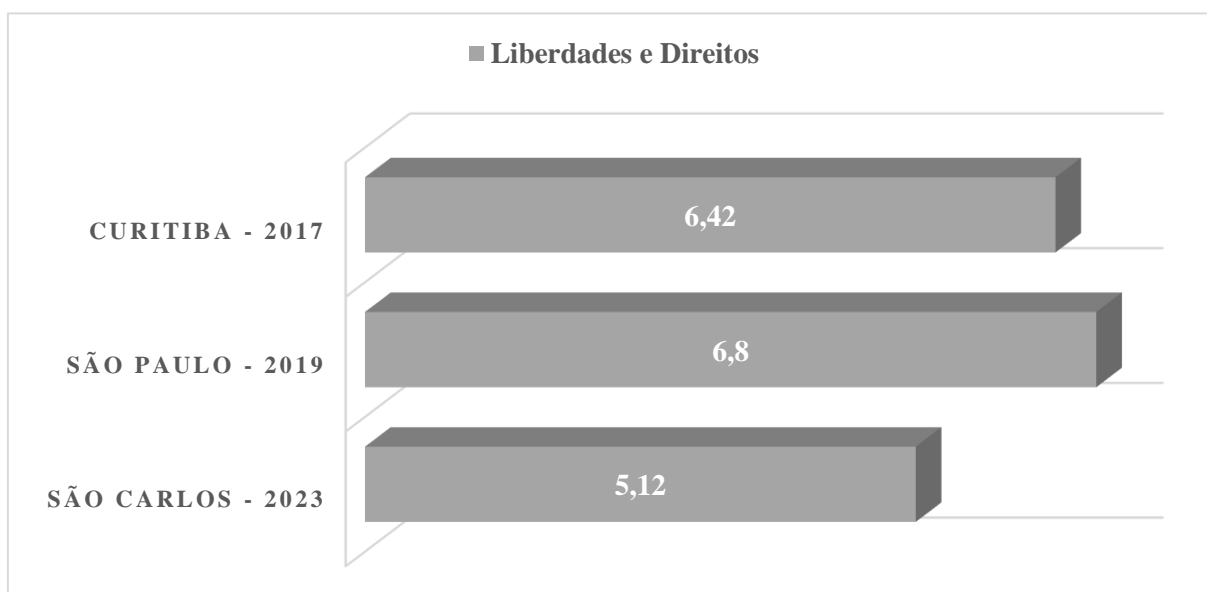
forma reativa, muitas vezes dependendo de encaminhamentos de outras entidades da rede socioassistencial ou de defesa dos direitos.

Além disso, outro fator que contribuiu para a avaliação negativa dos especialistas em relação à garantia dos direitos humanos diz respeito às políticas atuais para a população em situação de rua ou em condições precárias de moradia, bem como para a população em situação de risco e emergência nas áreas onde o consumo de drogas ilícitas é proibido. Essas políticas, de acordo com dados da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, não estão em consonância com os padrões éticos e humanos esperados. Os números mostram um aumento de 62,6% no número de moradores em situação de rua em São Carlos, passando de 246 em 2019 para 400 em 2021 (Viegas, 2021).

5.2.4 Considerações Parciais

O conceito de liberdades e direitos desempenha um papel importante na garantia de um regime democrático. Na realidade do município de São Carlos, revelou-se uma série de desafios durante a análise dos três atributos – Liberdades e Direitos Cívicos, Liberdades e Direitos Políticos e Justiça e Igualdade. A nota final para a dimensão de Liberdades e Direitos foi de 5,12. Embora esse valor seja relativamente baixo, ele se alinha de maneira próxima aos indicadores previamente registrados em cidades como São Paulo e Curitiba, como representado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Dimensão de Liberdades e Direitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Ao abordar as Liberdades e Direitos Civis, a pesquisa revelou uma realidade complexa em São Carlos. Apesar de um quadro legal robusto, assegurado pela Constituição Federal, as garantias de liberdade religiosa, individual e de expressão frequentemente enfrentam desafios práticos. A intolerância religiosa, as restrições à liberdade individual e as violações à liberdade de expressão, inclusive com uma percepção de tratamento desigual dependendo do grupo vulnerável, foram aspectos destacados. Isso indica que, embora os direitos civis estejam formalmente assegurados, sua implementação efetiva ainda é um desafio.

No que se refere às Liberdades e Direitos Políticos, observou-se que a liberdade política, a liberdade de manifestação e a liberdade de imprensa da mídia impressa são, em grande parte, respeitadas. No entanto, enfrentam desafios, como a atuação truculenta da polícia em manifestações e a influência do poder público na mídia através da distribuição de verbas publicitárias. Essas constatações refletem as complexidades da garantia de direitos políticos no contexto local e a influência de fatores históricos e sociais na sua expressão.

O componente de Justiça e Igualdade mostrou que, apesar de avanços significativos no acesso à justiça, como a criação da Defensoria Pública, ainda existem barreiras, especialmente financeiras e informativas, que impedem uma realização plena deste direito. A proteção dos direitos humanos, especialmente para grupos vulneráveis, foi considerada insuficiente, apontando para a necessidade de políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

Para concluir, as pontuações recebidas pelo atributo de Liberdades e Direitos no contexto de São Carlos foram as seguintes: Liberdades e Direitos Civis atingiu 5.15; Liberdades e Direitos Políticos pontuou 5,66; e, por fim, Igualdade e Justiça obteve a pior nota de sua dimensão, com 4.57. O debate entre as interpretações dos especialistas e a literatura destacam um hiato significativo entre a concepção da formulação e a implementação prática desses direitos. Esta discrepância ressalta a urgência de um compromisso contínuo e reforçado para garantir a efetivação integral dessas liberdades e direitos, assegurando que eles sejam mais do que meras formalidades legais, mas sim uma realidade vivenciada diariamente pelos cidadãos.

5.3 O funcionamento do governo de São Carlos

Avaliar a gestão pública no município de São Carlos é uma tarefa complexa e dinâmica, dada a singularidade de seus aspectos locais, a estrutura e o funcionamento da administração municipal. A análise perpassa pela interação entre o modelo de federalismo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012) e, crucialmente, como esse arranjo impacta o

funcionamento das instituições locais. Na dimensão do IDL de Funcionamento de Governo Local, focaremos em seus três principais atributos: Autonomia dos Poderes; Transparência e Accountability; Efetividade e Responsividade. Nossa análise abordará tópicos como a autonomia financeira e funcional do Executivo, Legislativo e Judiciário, relacionados ao atributo de Autonomia dos Poderes. Além disso, exploraremos como os especialistas examinaram a divulgação espontânea de informações pelas três esferas de poder e a eficácia dos serviços de ouvidoria pública (*ombudsman*), que se alinham respectivamente aos atributos de Transparência e Accountability, e Efetividade e Responsividade.

Esta seção abordará a estrutura administrativa municipal e sua qualificação na dimensão de Funcionamento de Governo do IDL. O governo municipal de São Carlos está organizado em uma estrutura central formada por 23 Secretarias municipais e os órgãos de Controladoria Geral do Município e Procuradoria Geral do Município. A administração indireta é formada por quadro fundações e autarquias: Fundação Educacional São Carlos (FESC); Progresso e Habitação São Carlos (PROHAB); Fundação Pró-Memória de São Carlos; e Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

Quadro 2 - Estrutura das unidades administrativas de São Carlos

Secretaria Municipal	Áreas
Secretaria Municipal de Saúde	Social
Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida	
Secretaria Municipal de Educação	
Secretaria Municipal de Esportes e Cultura	
Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social	
Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude	
Secretaria Municipal da Fazenda	Gestão
Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas	
Secretaria Municipal de Receitas e Rendas	
Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social	
Secretaria Municipal de Governo	Coordenação
Controladoria Geral do Município	
Procuradoria Geral do Município	
Secretaria Municipal de Relações Legislativas e Institucionais	
Secretaria Municipal de Administração Regional	

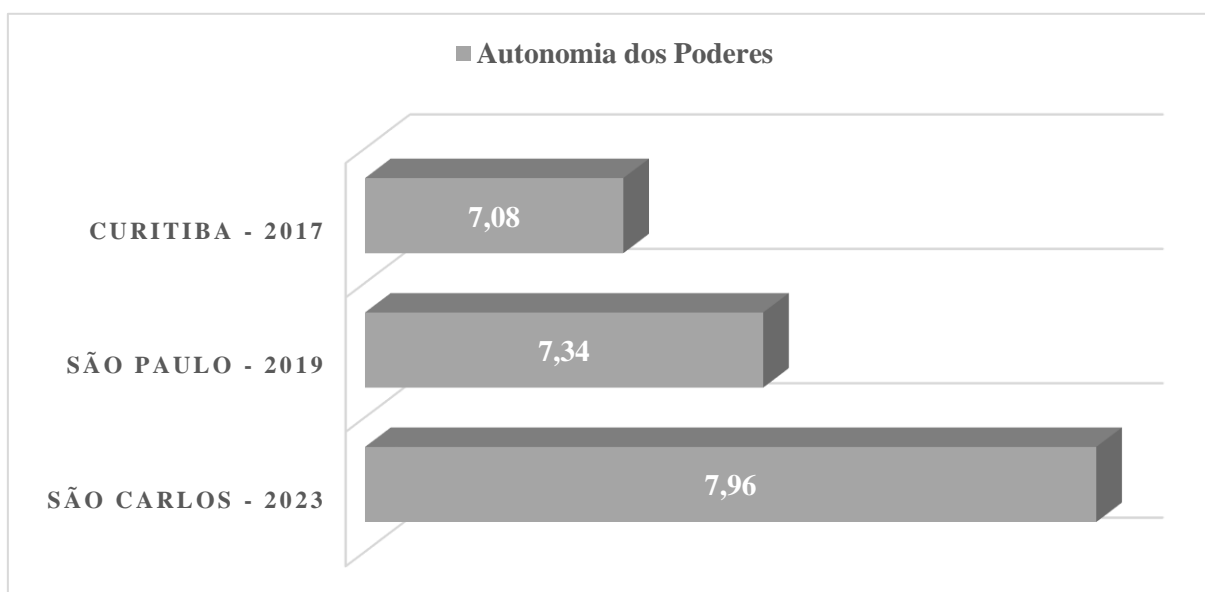
Secretaria Municipal de Comunicação	
Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento	Infraestrutura
Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano	
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	
Secretaria Municipal de Obras Públicas	
Secretaria Municipal de Serviços Públicos	
Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito	
Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação	Desenvolvimento
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	
Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda	

Fonte: elaboração do autor com dados de São Carlos (2024).

Os especialistas participaram de um *survey*, que formam o indicador de Funcionamento de Governo Local. Essas questões foram categorizadas em três segmentos principais: autonomia dos poderes, transparência e *accountability*, e efetividade e responsividade. Os resultados obtidos revelaram uma percepção variada pelos especialistas: na categoria Autonomia dos Poderes, a pontuação foi de 7,96, refletindo uma avaliação positiva da estrutura federalista brasileira e da coordenação entre as esferas intergovernamentais. Já as categorias Transparência e *Accountability* e Efetividade e Responsividade tiveram pontuações de 4,05 e 4,77, respectivamente, indicando uma visão mais crítica quanto ao desempenho do Poder Público em São Carlos.

5.3.1. Autonomia dos Poderes sob a Constituição de 1988

Como citado anteriormente, o atributo de Autonomia dos Poderes alcançou uma pontuação de 7,96, um resultado próximo aos escores obtidos por São Paulo (7,34) e Curitiba (7,08). Esse atributo visa avaliar a presença e a eficácia da divisão de poderes como um indicador de democracia no âmbito local. Focando especificamente no grau de autonomia do governo local em comparação aos governos estadual e federal, a pontuação sugere uma avaliação positiva da autonomia e da independência do governo constituído a nível municipal.

Gráfico 11 - Atributo de Autonomia dos Poderes

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Este aspecto é influenciado em grande medida pelo modelo de federalismo adotado no Brasil, caracterizado por um arranjo de coordenação entre as esferas intergovernamentais com autonomia subnacional, dando aos chefes de estados e municípios⁸³ a garantia de voto popular direto (Arretche, 1999; Souza; Grin, 2021). Em outras palavras, o modelo federativo adotado no Brasil baseia-se na descentralização política e administrativa, estabelecendo os municípios como entidades autônomas. Essa autonomia é expressa na capacidade dos municípios de atuar independentemente das esferas estadual e federal. Essa estrutura permite que as localidades constituam seus próprios governos, organizem serviços públicos, gerenciem suas administrações e elaborem leis orgânicas. Estas, embora autônomas, devem estar em consonância com o arcabouço legal federal e estadual, garantindo uma governança alinhada e coesa em todo o território brasileiro (Grin, 2021).

Em relação à autonomia financeira local, primeira questão apresentada, 50% dos especialistas entendem que as previsões legais existem, mas a autonomia financeira assegurada ao Executivo Municipal é relativamente baixa e, outros 50%, entendem que as previsões legais

⁸³ “[...] Na CF 88, o município consolidou sua posição como componente da estrutura federativa. A autonomia política municipal ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta do Prefeito e de seus vereadores (artigo 29 da CF 88), pelo poder de se auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas Municipais, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua titularidade, pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados de forma exclusiva e nos demais temas de forma suplementar (Losada, 2008 *apud* Souza, Grin, 2021).

existem e são capazes de assegurar uma alta autonomia financeira ao Executivo Municipal. 70% dos especialistas possuíam alto grau de confiança em sua resposta. Já a autonomia funcional do executivo municipal, segunda questão da dimensão, teve 70% dos respondentes indicando que a autonomia funcional é parcialmente assegurada, mas intervenções indevidas de atores externos ainda ocorrem com certa frequência. 50% dos respondentes têm o grau máximo de confiança em suas respostas.

As respostas de dois terços dos especialistas, que apontam para intervenções de atores externo na autonomia funcional, corroboram a literatura especializada (Arretche, 2006, 2012; Grin et al., 2020), uma vez que houve, em meados da década de 1990, restrições regulatórias, que sedimentaram uma redução na autonomia constitucional dos entes federativos, atribuída à tendência de centralização imposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esta (re)centralização impunha a estados e municípios novas normativas que não estavam previstas na Constituição de 1988. Como argumenta Grin (2021), tais mudanças são justificadas pelo aumento do investimento em políticas setoriais direcionadas à melhora da qualidade de vida, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da Emenda Constitucional 29, que trata dos percentuais de investimento em saúde.

Ainda em relação à autonomia funcional, Grin et al. (2020) argumentam que a abordagem adotada na coordenação federativa não levou adequadamente em conta as especificidades locais. Um exemplo disso é o FUNDEB, que reserva automaticamente 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para a educação. Essa medida limita significativamente a liberdade dos municípios na gestão desses recursos. Como resultado, houve uma diminuição da autonomia municipal, apesar de a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012) estabelecer os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – como autônomos. Isso ocorre mesmo considerando que a Constituição atribui um papel regulador considerável ao governo federal⁸⁴.

Quanto ao grau de autonomia financeira do Legislativo, temos 50% de respostas salientando que as previsões legais existem, mas a autonomia financeira assegurada ao

⁸⁴ “Más que eso, a partir de 2006, con la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), la retención de los mismos tributos pasó al 20%. La autonomía subnacional sobre la utilización de la recaudación de sus impuestos y transferencias pasó a ser gestionada por una nueva regla federativa más allá de la exigencia de aplicar el 25% de sus ingresos fiscales. Aunque el FUNDEF/FUNDEB tenga méritos en buscar la universalización de la enseñanza fundamental y básica, su efecto recentralizador no reside en la reducción de la autonomía local para implementar sus políticas que en esse caso se mantuvo (Almeida, 2005). El cambio que hubo fue de direccionamiento en el uso del gasto que afecta a la toma de decisiones autónoma” (Grin, et al, 2020, p. 416).

Legislativo Municipal é relativamente baixa; outros 50% asseguram que há previsões legais e elas são capazes de permitir uma alta autonomia financeira. 70% dos respondentes têm o grau máximo de confiança em suas respostas. O resultado se repete com os mesmos 50% de respondentes indicando haver autonomia funcional do Legislativo, sendo ela parcialmente assegurada, uma vez que intervenções indevidas de atores externos ainda ocorrem com certa frequência. Também temos 50% dos especialistas que entendem a autonomia funcional do Legislativo Municipal como sendo amplamente assegurada, havendo liberdade substantiva para o exercício de seu mandato constitucional. Por volta de 85% dos especialistas aferem total confiança em suas respostas.

A Câmara Municipal de São Carlos detém autonomia e independência administrativa e financeira, embora essa seja considerada parcial por 50% dos especialistas. Essa autonomia está alinhada com o que estabelece o artigo 2º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012). Nesse contexto, a Câmara elabora seu próprio orçamento, fundamentado nas necessidades de despesas para desempenhar suas funções constitucionais essenciais, que incluem atividades legislativas e de fiscalização, bem como funções administrativas. Isso implica na gestão de orçamento, patrimônio e pessoal próprios, além da organização de suas atividades internas.

Tal fato é evidenciado por decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF, 2020), na qual reafirmou-se a importância da autonomia financeira e funcional do Poder Legislativo, bem como a sua responsabilidade individual em relação a débitos com a União, sem prejudicar outras esferas de poder municipal. O STF estabeleceu que um município pode ser elegível para a Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa, mesmo que sua Câmara de Vereadores tenha pendências tributárias com a Fazenda Nacional. A maioria dos ministros concordou que o Executivo municipal não deve ser responsabilizado por obrigações financeiras da Câmara de Vereadores. Esta decisão respeita o princípio da separação dos Poderes, que assegura a autonomia e a independência administrativa e financeira dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário Municipal⁸⁵ (STF, 2020).

Avançando para a questão final, foi perguntado sobre a autonomia do Governo Municipal para a elaboração e implementação de políticas públicas. 70% dos especialistas

⁸⁵ “A tese vencedora foi apresentada em voto divergente do ministro Edson Fachin, que aplicou a jurisprudência do STF com base no princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras. Segundo o ministro, o Poder Executivo não tem meios para ingerir na execução orçamentária dos demais órgãos autônomos. O ministro Alexandre de Moraes, que seguiu esse entendimento, afirmou que compete a cada órgão o recolhimento das suas obrigações fiscais. Segundo ele, a Câmara Municipal tem autonomia financeira e receita própria e está sujeita ao controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), conforme os artigos 29, 29-A e 30 da Constituição Federal” (STF, 2020).

consideram que o Governo Municipal desfruta de ampla autonomia para a elaboração e implementação de políticas públicas, uma vez que as interferências dos governos estadual e federal são mínimas. Por outro lado, temos uma resposta que avalia haver interferências substanciais para a elaboração e implementação de políticas públicas. Todos os respondentes têm alto grau de confiança na resposta.

Vale ressaltar que, acerca da autonomia para regulamentação e formulação de políticas públicas, a Constituição de 1988 confere ao governo federal amplas prerrogativas, tornando-o o responsável exclusivo por essas políticas, destacando a centralidade do governo federal no Brasil. Além disso, os constituintes incorporaram o princípio da uniformidade de benefícios, ou seja, a Constituição de 1988 estabelece que a natureza dos serviços públicos e os valores dos recursos financeiros destinados a eles pelo Estado devem ser consistentes e uniformes em todo o território nacional (Arretche, 2006; Grin, 2021). Sob estas referências, os especialistas que responderam não haver interferências encontram forte respaldo em sua análise.

No entanto, não é incorreto afirmar que há interferências significativas tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas, considerando-se as diferenças específicas de cada área. Conforme destaca Grin (2021), as implementações relacionadas ao sistema nacional de políticas, como as de saúde e assistência social, exigem uma interação coordenada entre os três níveis de governo federal, estadual e municipal, atribuindo aos municípios um papel específico nesse contexto. Algo que se repete para outras políticas nacionais, exemplo o combate à pobreza e transferência de renda, que possuem autonomia na execução por parte dos municípios. Finalmente, o autor ainda argumenta que a Constituição de 1988, em seu artigo 30, autoriza que municípios possam complementar a legislação originária das esferas estadual e federal, contudo, a primazia destes últimos implica que a autonomia municipal acaba sendo limitada. Por este ponto de vista, analisar que o governo municipal sofre interferências substanciais de outras instâncias federativas também encontra amparo na literatura que se debruça sobre o tema⁸⁶.

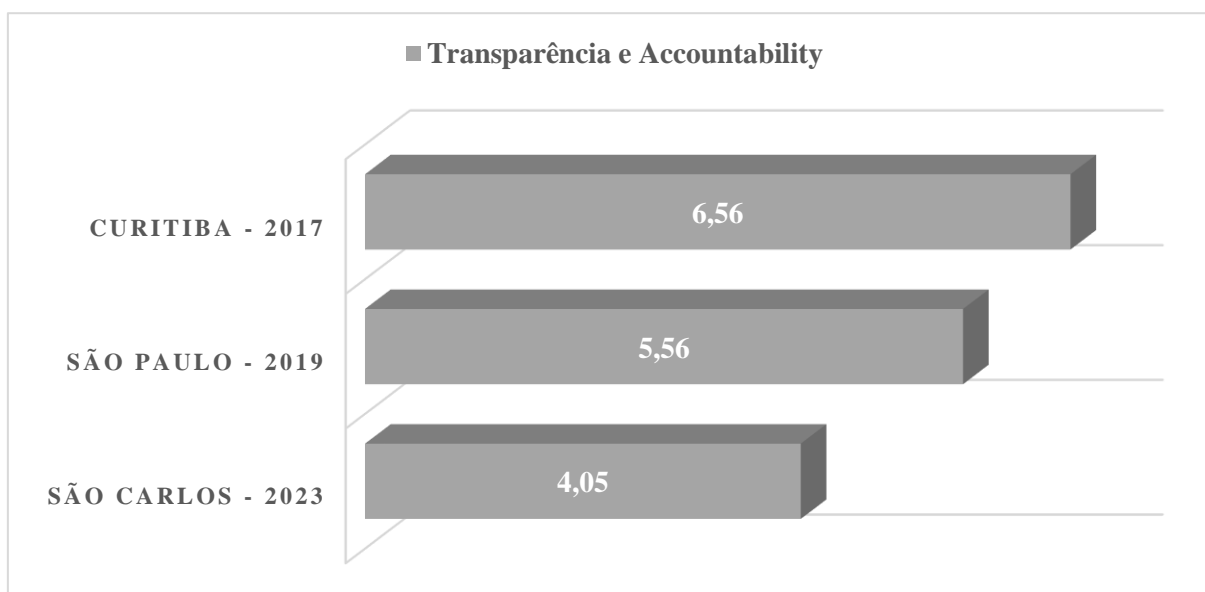
5.3.2. Transparência e *Accountability*

Nesta seção, aprofundamos a análise sobre o segundo elemento da dimensão de Funcionamento do Governo Local, focando em examinar as respostas relacionadas à

⁸⁶ “[...] resumo, a questão da autonomia para elaborar e implementar políticas deveria ser considerada por tipo de política pública, mas tendo presente as atribuições constitucionais dos municípios” (GRIN, 2021, p. 106).

transparência e à *accountability* no contexto do município de São Carlos. Entre as 12 questões inicialmente propostas aos especialistas, optamos por focar em seis delas, consideradas mais abrangentes e pertinentes. Estas questões investigam aspectos cruciais do governo municipal, incluindo a divulgação espontânea e provocada de dados, os mecanismos internos de combate à corrupção, o controle sobre práticas violentas das forças policiais e os serviços prestados pela ouvidoria do Governo Municipal. Com essa abordagem, buscamos oferecer uma análise detalhada e crítica sobre a qualidade dos dispositivos de transparência e *accountability*, evitando uma revisão exaustiva de todas as questões que compõem este atributo. O escore alcançado foi de 4,05, o pior resultado dentre todos os atributos do IDL de São Carlos. Na análise subsequente, buscaremos demonstrar através das perguntas que compõem este item, as circunstâncias e variáveis que influenciaram seu desempenho.

Gráfico 12 - Atributo de Transparência e *Accountability*



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Iniciamos nossa análise questionando os especialistas sobre a eficácia da legislação vigente no que tange à divulgação espontânea de dados pelo Executivo Municipal. Surpreendentemente, 70% dos consultados relataram a ausência de tal legislação ou sua ineficácia em abranger as informações pertinentes ao Executivo. Em contrapartida, 30% reconheceram a existência dessa legislação, embora ressaltando que apenas alguns critérios essenciais, como acessibilidade, completude e prazos, são atendidos satisfatoriamente.

Notavelmente, todos os especialistas expressaram alta ou total confiança em suas respostas a esta questão.

Ao estender o mesmo questionamento para o âmbito do Poder Legislativo, observamos uma divisão semelhante de opiniões. Metade dos especialistas apontou a falta de legislação específica para a divulgação de dados pelo Legislativo. Já 30% mencionaram a existência de tal lei, mas com a ressalva de que somente alguns critérios são cumpridos adequadamente. Apenas 20% consideraram que a legislação existente abrange de forma satisfatória a divulgação de dados nesse setor. Assim como na questão anterior, 100% dos especialistas demonstraram alta ou total confiança nas suas avaliações.

Para concluir a análise sobre a divulgação de dados, solicitamos que os peritos avaliassem a efetividade da divulgação de informações realizada sob demanda pelos órgãos públicos do Governo Municipal. Neste quesito, 70% dos especialistas afirmam que a legislação relevante existe e se aplica aos órgãos municipais, porém observam que somente alguns critérios chave, como prazos de divulgação, completude da informação e sistema de recursos, são atendidos de forma satisfatória. Em contraste, 30% sustentam a posição de que tal legislação é inexistente ou não abrange adequadamente os órgãos do Governo Municipal. Notavelmente, 80% dos respondentes expressaram um alto nível de confiança nas suas avaliações.

No município de São Carlos, o encargo de divulgação de informações e dados públicos referentes ao Executivo é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Comunicação, através do Departamento de Imprensa e Divulgação que possui as seguintes atribuições:

I) divulgar as ações da Administração Direta e Indireta de interesse público; II - manter contato com os veículos de comunicação; III - produzir notas e comunicados e realizar o agendamento de entrevistas do Prefeito e de seus colaboradores; IV - gerir o portal da Prefeitura, atualizando-o diariamente com informações de interesse público (xxxx).

As normativas relacionadas à organização e à administração pública municipal foram inicialmente estabelecidas pela Lei Nº 21.250 em dezembro de 2022 (São Carlos, 2022). Posteriormente, essa legislação foi revogada e substituída pela Lei Nº 22.150 em 29 de dezembro de 2023 (São Carlos, 2023). Diante disso, é compreensível que os especialistas tenham indicado a inexistência de legislação específica para a divulgação de dados, visto que a lei foi implementada recentemente, e sua substituição para a versão vigente, feita após a realização desta pesquisa. Por outro lado, os especialistas que afirmaram a existência de tal lei, mas apontaram para a satisfação apenas parcial de critérios chave, encontram justificativa na

breve duração e nos limitados efeitos práticos que tal legislação teve até o momento, dificultando a avaliação de resultados concretos do dispositivo legal.

Na sequência, abordamos a questão dos mecanismos internos de combate à corrupção no âmbito do Governo Municipal. Metade dos especialistas (50%) apontou a ausência de tais mecanismos dentro do Governo Municipal. A outra metade reconheceu a existência desses mecanismos, mas criticou a falta de avaliações periódicas e a eficácia limitada na sua aplicação. É notável que uma expressiva maioria de 80% dos especialistas tenha manifestado alta ou total confiança nas respostas fornecidas.

Um instrumento chave para a transparência⁸⁷ e o combate à corrupção no município de São Carlos é a Controladoria Geral do Município (CGM), que representa o órgão central do Sistema Municipal de Controle Interno. A CGM tem a função primordial de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual, além de supervisionar a execução dos programas de governo e o orçamento. Entre suas responsabilidades, destaca-se também a realização de auditorias internas nos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do município.

A atuação da CGM é crucial no âmbito municipal, especialmente na implementação de medidas de transparência, conforme estipulado pela Lei Complementar nº 131/09 (Brasil, 2009b). Esta legislação permite o acompanhamento em tempo real das finanças da Prefeitura Municipal de São Carlos, incluindo detalhes como gastos com aluguéis de imóveis, a gestão da dívida pública, pagamentos diários realizados pela administração, informações sobre os Conselhos Municipais, repasses a entidades conveniadas (subvenções) e recursos oriundos dos governos estadual e federal, entre outros. A CGM foi complementada por outros dois dispositivos: o Sistema de Controle Interno, estabelecido pela lei municipal nº 13.292 de 2004, e as normativas da lei nº 13.458, também de 2004, que regulamentavam as prestações de contas de entidades conveniadas. Apesar desse amplo sistema institucional de controle e combate a irregularidades na administração pública, persiste entre os especialistas uma percepção negativa quanto aos avanços no combate à corrupção.

⁸⁷ Desde 2001, as Políticas de Transparência e Participação têm experimentado um significativo progresso, graças à institucionalização de diversos mecanismos que permitem aos cidadãos contribuir ativamente na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões relacionadas a investimentos, custos operacionais e gestão de pessoal. Essa participação cidadã tem se manifestado de várias formas, incluindo a participação em Conselhos Municipais, a implementação do Orçamento Participativo, o acesso ao Portal do Cidadão (um site dedicado), o serviço de ouvidoria (via linha 0800) e o envolvimento em organizações associativas. Além disso, a prefeitura se beneficia da atuação efetiva da Controladoria e da Corregedoria Geral do Município, reforçando seu compromisso com a transparência e a governança responsável (São Carlos, 2012).

A quinta questão da nossa análise se concentra na avaliação dos mecanismos de controle sobre as práticas violentas exercidas pelas forças policiais (incluindo polícia civil, polícia militar e guarda municipal) no contexto municipal. A maioria dos respondentes, 70%, reconhece a existência de tais mecanismos de controle, mas ressalta a sua baixa eficácia. Em contraste, 30% dos participantes apontam para a completa ausência de mecanismos de controle dessas práticas violentas no âmbito municipal. Destacamos que 70% dos respondentes expressaram um alto nível de confiança em suas avaliações.

A questão anterior aborda a *accountability* horizontal, enfocando a capacidade dos órgãos fiscalizadores de impor sanções e coibir práticas violentas das forças policiais que desrespeitem suas diretrizes operacionais. No entanto, deve-se considerar que tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar são entidades de segurança pública vinculadas ao governo estadual, externas, portanto, à jurisdição municipal para aplicar punições⁸⁸. Embora a Guarda Municipal esteja sob a responsabilidade do município, é desafiador avaliar efetivamente o controle sobre práticas violentas dentro dessa força, dada a natureza das ocorrências que gerencia. As situações mais complexas são, em geral, delegadas às Polícias Civil e Militar, que também são frequentemente associadas às principais denúncias de violência contra cidadãos⁸⁹.

À medida que nos aproximamos da conclusão da nossa análise, examinamos a avaliação dos serviços de ouvidoria (*ombudsman*) do Governo Municipal. Os resultados desta questão foram notavelmente unânimes: 100% dos especialistas concordam que o serviço de ouvidoria existe no âmbito do Governo Municipal, porém destacam sua baixa receptividade e a falta de resultados efetivos. Importante ressaltar que essa conclusão foi respaldada por 80% dos especialistas, que demonstraram total confiança em suas respostas.

A Ouvidoria Geral do Município de São Carlos é a instância que permite ao munícipe fazer críticas, denúncias, sugestões ou elogios à Administração Pública Municipal. Representa um importante passo para a efetivação de uma cultura-cidadã na qual as reclamações, denúncias e sugestões não se percam em meio aos trâmites burocráticos, além de ser um poderoso instrumento gerencial para a constante renovação de políticas públicas e de modernização administrativa. Conforme o último relatório disponível de 2022, a ouvidoria de São Carlos

⁸⁸ Esta observação é proveniente de um especialista que respondeu ao formulário do IDL de São Carlos.

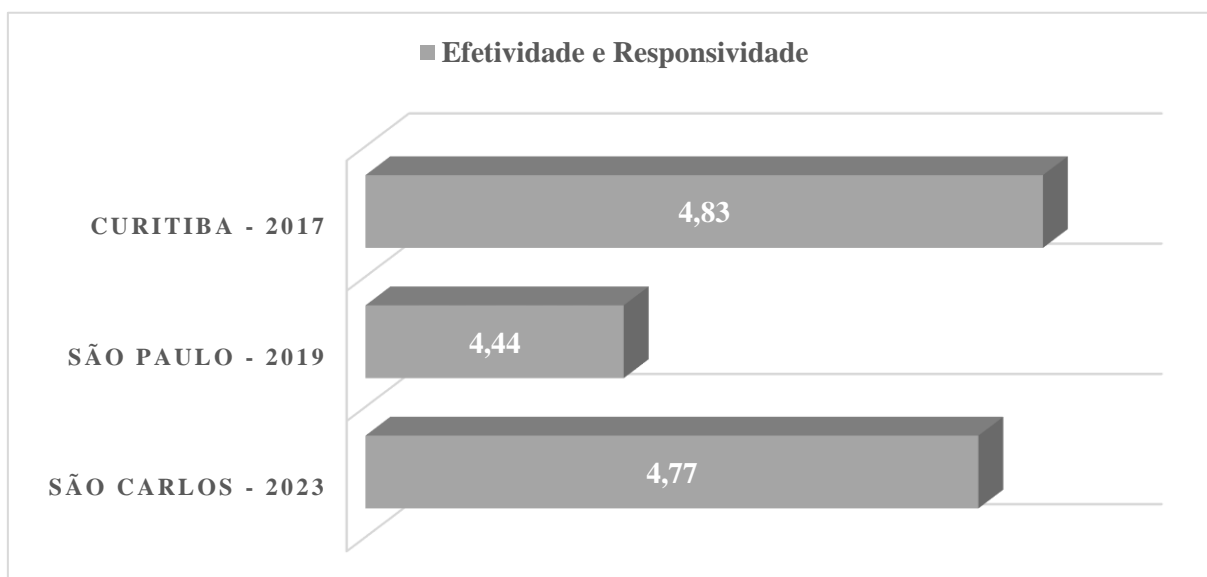
⁸⁹ “Inclusos nessas estatísticas criminais estão os homicídios perpetrados pelas forças policiais brasileiras que, de acordo com o relatório da Anistia Internacional (2015), corresponde a polícia que mais mata no mundo. Nesse sentido, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020), no ano de 2019, o número de mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil chegou a 6.375 ocorrências, maior número da série história do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que começou a mensurar tais ocorrências no ano de 2013. Para se ter uma ideia, do início dos registros de ocorrências até 2019 somaram-se 30.637 homicídios perpetrados por policiais. Os dados mais recentes para o primeiro semestre de 2020 já apontam 3.181 mortes em decorrência de ação policial, um número 6% maior do que aquele registrado no primeiro semestre do ano anterior” (Teixeira et al., 2021, p. 273).

registrou um total de 7.748 manifestações, predominando questões relacionadas à "perturbação do sossego" e "limpeza de terreno particular". Em termos de protocolos registrados e encaminhados às secretarias municipais, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos liderou com 2825 protocolos, enquanto as demandas encaminhadas para o Gabinete do Prefeito e para a Seção de Controle Interno foram as menos frequentes, com 2 e 1 protocolos respectivamente (Lopes, 2022).

Dessa forma, a combinação das informações disponíveis com a constatação unânime dos especialistas sobre a baixa receptividade e a ineficácia da Ouvidoria Municipal sugere uma clara necessidade de melhorias significativas no seu funcionamento. As ouvidorias públicas desempenham um papel crucial no desenvolvimento e no aprendizado dos servidores públicos, principalmente devido à sua interação direta com os cidadãos (Barreto, 2016). No entanto, apesar de São Carlos registrar um alto volume de atendimentos pela Ouvidoria, a predominância de questões relacionadas à zeladoria pública e à defesa e controle animal não oferece um panorama detalhado sobre o progresso da *accountability* vertical societal. Isso indica que, embora haja uma quantidade expressiva de atendimentos, eles não necessariamente refletem uma gama de preocupações ou uma efetiva fiscalização cidadã sobre a administração pública.

5.3.3. Efetividade e Responsividade das Instituições Locais

Aqui, abordamos a Efetividade e Responsividade das instituições públicas no município de São Carlos. Este aspecto do IDL tem como objetivo observar e avaliar a eficácia de instituições-chave como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e as forças policiais, bem como a capacidade de responsividade às demandas do eleitorado. Das oito questões propostas aos especialistas, focaremos nosso debate nas quatro mais relevantes, buscando uma análise aprofundada dos elementos cruciais para a governança municipal. O resultado final deste componente atingiu a pontuação de 4,77, valor intermediário na dimensão de Funcionamento de Governo Local e próximo dos valores alcançados na capital paulista e paranaense que atingiram, respectivamente, 4,44 e 4,83.

Gráfico 13 - Atributo de Efetividade e Responsividade

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

A primeira questão solicitava aos especialistas uma avaliação sobre a eficácia do Ministério Público Estadual (MPE), considerando sua atuação primordial no município. Metade dos consultados reconheceu que o trabalho do MPE gera alguns resultados significativos, embora esses sejam geralmente pontuais. Em contraste, 30% dos especialistas observaram que os resultados obtidos são significativos e consistentes. Por outro lado, 20% dos participantes indicaram uma quase ausência de resultados significativos derivados da atuação deste órgão. É importante destacar que metade dos especialistas expressou o mais alto grau de confiança em suas respostas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, outra entidade estadual, tem a missão de controlar e fiscalizar os Poderes Municipais. A partir disso, os especialistas foram questionados sobre a eficácia deste Tribunal. Segundo 60% deles, o trabalho do TCESP resulta em impactos significativos, embora estes sejam mais pontuais do que contínuos. Por outro lado, 20% dos consultados acreditam que o TCESP não gera resultados significativos, enquanto os 20% restantes consideram que os resultados não apenas são significativos, mas também consistentes na fiscalização das instituições públicas municipais. Notavelmente, 80% dos especialistas demonstraram total confiança nas respostas fornecidas a esta questão.

Para compreender a eficácia do Tribunal de Contas no município de São Carlos, é essencial recordar o alcance de sua jurisdição. O TCESP é responsável pela fiscalização de

todos os órgãos do Governo Estadual e dos 644 municípios do território estadual, com a exceção notável da capital, que está sob a supervisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM) de São Paulo, um órgão específico para essa cidade. Esse detalhe é relevante para a pesquisa, pois no IDL de São Paulo, o TCM foi o órgão avaliado pelos especialistas. Em contraste, no caso de São Carlos, a avaliação recaiu sobre o TCESP. É importante também notar que a sede deste órgão não se localiza em São Carlos, mas na cidade vizinha de Araraquara.

Com isso, deparamo-nos com a atuação local do tribunal principalmente na fiscalização das contas do Executivo e do Legislativo, o que demonstrou sérios problemas na prestação de contas do Legislativo de São Carlos, que teve as contas julgadas irregulares nos anos de 2016, 2017, 2018, além de 2021, último relatório disponível. O relatório de 2019 foi aprovado com ressalvas e o de 2020 não foi julgado ainda (Moraes, 2024). Ainda, é possível verificar no relatório de 2021 que os gastos com publicidade foram considerados excessivos, além dos dispêndios com pessoal acima da média, pouca transparência e fiscalização deficiente⁹⁰. Esse relatório de processo pelo qual a Câmara Municipal está sendo submetida é um importante documento que respalda a análise da maioria dos especialistas em relação ao Tribunal de Contas e seu resultado com significativo impacto na fiscalização dos Poderes Municipais, embora estes sejam mais pontuais do que contínuos, uma vez que poucos documentos como esse são encontrados no site do TCESP.

Ao explorar o tema da participação popular em São Carlos, indagou-se aos especialistas sobre a regularidade com que audiências e consultas públicas são realizadas no âmbito municipal. Uma expressiva maioria, 80% dos respondentes, afirmou que tais consultas e audiências são realizadas com uma frequência razoável, mas salientaram que estas deveriam ser mais frequentes, especialmente em relação ao desenvolvimento de políticas ou à votação de projetos. Por outro lado, 20% dos especialistas consideram que as consultas e audiências públicas no município acontecem raramente. Importante destacar que 80% dos participantes manifestaram total confiança nas respostas fornecidas a esta questão.

Na última questão deste capítulo, focamos na percepção dos especialistas sobre o nível de responsividade do Governo Municipal em relação às audiências e consultas públicas. As

⁹⁰ “Os gastos com Publicidade e Propaganda totalizaram R\$ 952.199,86 (empenhado líquido), sendo R\$ 193.901,55 com Publicidade Legal e R\$ 758.298,31 com Serviços de Publicidade e Propaganda, provando-se excessivos quando comparados com outras 02 Câmaras de municípios próximos, com população e receitas correntes líquidas superiores; Dispêndios no valor de R\$ 894.621,36 (empenho líquido), relacionados a Serviços de Comunicação em Geral e Serviços de Áudio, Vídeo e Foto, também demonstrando-se excessivos quando comparados com as mesmas 02 Câmaras; Celebração de acordo de cooperação objetivando a implantação e a operação do sistema de transmissão de TV digital (TV Câmara), sem demonstrar a viabilidade e interesse público amparados em estudos e pesquisas objetivas, e mesmo já possuindo canais alternativos para finalidades correlatas” (Moraes, 2023, p. 3).

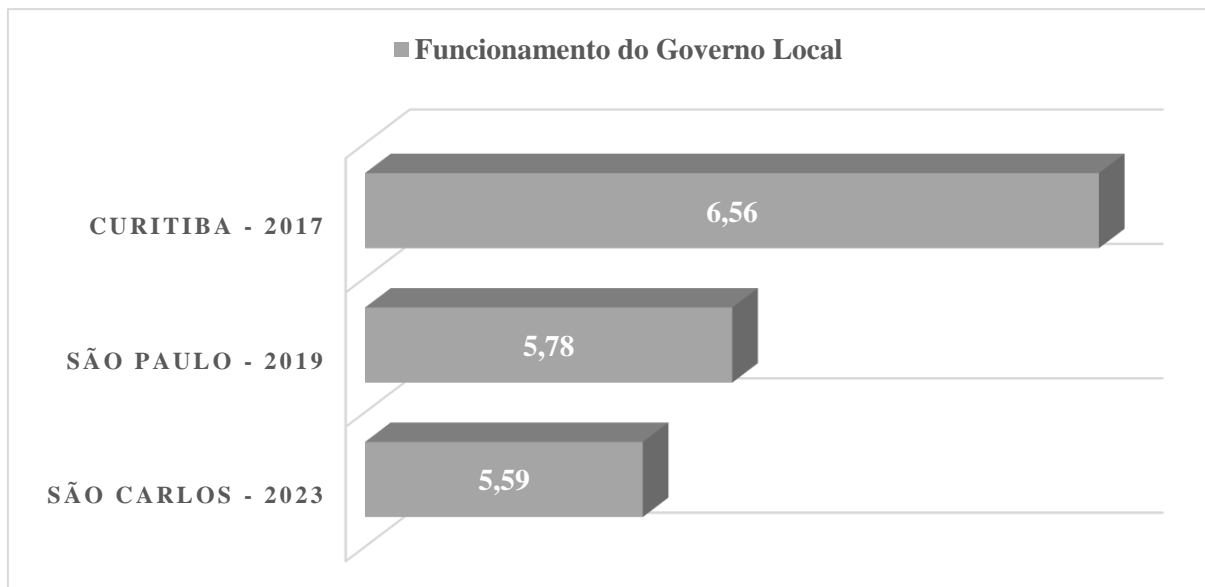
opiniões se mostraram divididas: 50% dos especialistas indicam que as consultas e audiências públicas são raramente realizadas no município. A outra metade argumenta que, mesmo quando realizadas, o Governo Municipal demonstra uma baixa responsividade, incorporando raramente os resultados dessas consultas e audiências em sua agenda política. É relevante destacar que, também nesta questão, 80% dos especialistas expressaram o mais alto grau de confiança em suas respostas.

As questões sobre a regularidade com que audiências e consultas públicas são realizadas e o nível de responsividade do Governo Municipal em relação às essas audiências e consultas, podem ser analisadas concomitantemente, utilizando-se ainda do relatório do TCESP relativos ao exercício de 2021 e de informações fornecidas pela própria Câmara Municipal. O primeiro ponto avaliado é a ocorrência de audiência e consultas públicas: houve 44 Audiências Públicas na Câmara Municipal de São Carlos, em 2021, número parecido nos anos seguintes, com 47, em 2022 e 38, em 2023. Segundo a relatora conselheira Cristiana de Castro Moraes (2023), a maioria das audiências públicas de 2021 não foram realizadas em horários que estimulam a participação popular⁹¹. Além disso, o Câmara demonstrou, em 2021, não ter controle efetivo da presença nem dos vereadores nas sessões plenárias, comissões ou audiências públicas, objeto considerado de pouco compromisso com a função do Poder Legislativo.

5.3.4. Considerações Parciais

Concluindo a seção sobre o funcionamento da gestão pública no município de São Carlos, identifica-se uma complexidade intrínseca nas dinâmicas de governança local. A análise revelou aspectos multifacetados da administração municipal, influenciados significativamente pelo modelo federalista brasileiro estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A interação entre os diferentes componentes contribuiu para uma pontuação final de 5,59 na dimensão de Funcionamento do Governo Local. Esse resultado reflete a extensa variação observada nas avaliações dos componentes, com destaque para a pontuação elevada de 7,96 em Autonomia dos Poderes, contrastando com a pontuação mais baixa em Transparência e *Accountability*.

⁹¹ Segundo alegações da defesa: “as audiências públicas contaram com expressiva participação popular [...] Relativamente aos gastos com publicidade e propaganda (R\$758.298,31), anotou que ocorreram significativas reduções em tais dispêndios [...] Ademais, ressaltou que a publicidade é essencial ao bom funcionamento das atividades do Legislativo” (Moraes, 2023, p. 6).

Gráfico 14 - Dimensão de Funcionamento do Governo Local

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Focando nos três principais atributos do IDL de Funcionamento de Governo Local - Autonomia dos Poderes; Transparência e *Accountability*; Efetividade e Responsividade - a avaliação dos especialistas apontou resultados variados. Autonomia dos Poderes: O município de São Carlos demonstrou um alto grau de autonomia dos poderes, com uma pontuação de 7,96, refletindo uma avaliação positiva da estrutura federalista e da coordenação entre as esferas de governo. As questões de autonomia financeira e funcional mostraram que, apesar de existirem previsões legais, há desafios em assegurar a autonomia plena, evidenciados pela intervenção de atores externos e pelas limitações impostas pela centralização de políticas a nível federal.

Transparência e *Accountability*: A análise neste aspecto indicou uma necessidade significativa de melhorias, com um escore de apenas 4,05. A eficácia da legislação vigente para divulgação de dados, a eficiência dos mecanismos de combate à corrupção, e o controle sobre práticas violentas das forças policiais foram apontados como pontos críticos. A responsabilidade e a prestação de contas do governo municipal necessitam de maior atenção, especialmente no que se refere à transparência das ações do Executivo e do Legislativo e à eficácia dos sistemas de ouvidoria.

Efetividade e Responsividade: Com uma pontuação de 4,77, esse atributo mostrou-se intermediário na avaliação do funcionamento do governo local. Os resultados indicam que, embora existam instituições como o MPE e o TCESP atuantes, suas eficácias são percebidas

como pontuais e não contínuas. Além disso, a participação popular, embora presente, é vista como insuficiente em termos de frequência e impacto nas decisões políticas.

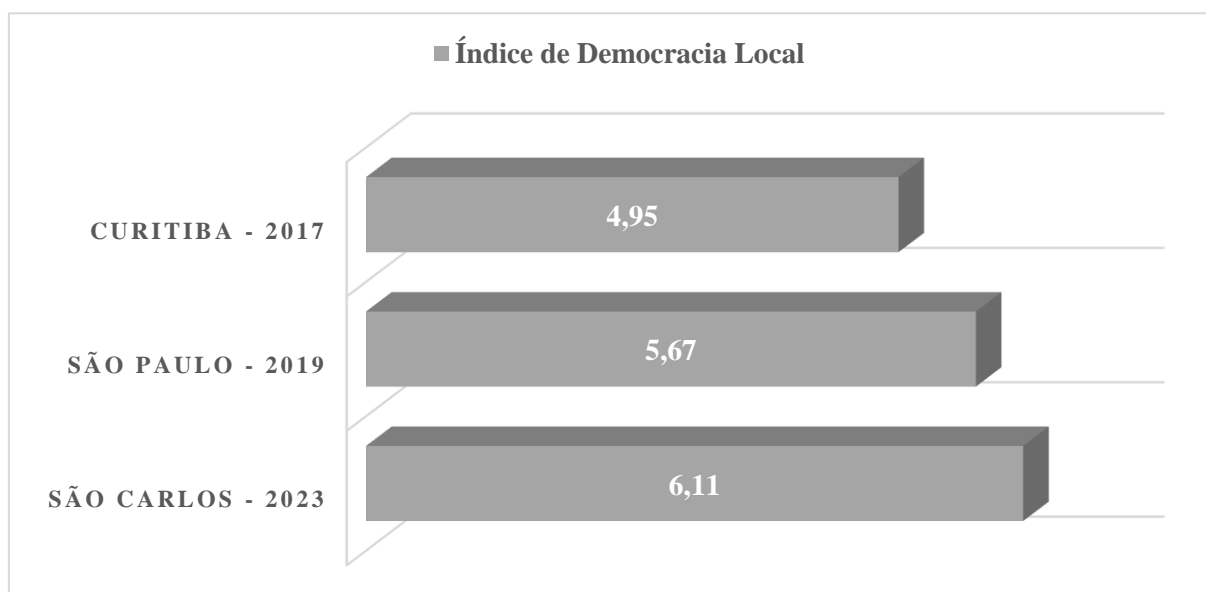
Em síntese, São Carlos apresenta uma governança municipal que se alinha com o modelo de federalismo brasileiro, possuindo uma estrutura autônoma e uma administração organizada. Contudo, enfrenta desafios significativos em áreas de transparência, *accountability* e efetividade das políticas públicas. O município, embora tenha alcançado avanços em algumas áreas, demonstra a necessidade de aprimoramento contínuo para assegurar uma gestão pública mais transparente, responsiva e eficaz para atender às necessidades de seus cidadãos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais deste trabalho, propomos uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. Para isso, esta seção responde às duas questões da dissertação, apresentando brevemente o resultado do IDL de São Carlos e as perspectivas elaboradas para o aperfeiçoamento da mensuração do índice.

Primeiro, a questão central: qual é a qualidade da democracia no município, considerando as facetas do processo eleitoral, as liberdades e direitos e o funcionamento governamental? A nota final de São Carlos no Índice de Democracia Local é uma representação parcial do IDL realizado nas duas capitais onde o índice foi aplicado, uma vez que não entraram na média do valor final os atributos Participação Política e a Cultura Democrática, o que, por conseguinte, eleva a pontuação de São Carlos. Dessa forma, a cidade atingiu a pontuação de 6,11, não se distanciando em larga medida dos valores de São Paulo (5,67) e Curitiba (4,95), apresentados no Gráfico 15.

Gráfico 15 - Índice de Democracia Local de São Carlos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Índice de Democracia Local de São Paulo (2019) e Curitiba (2017).

Ao longo desta dissertação, mencionamos a decisão de não nos aprofundarmos nas pontuações específicas de cada atributo ou dimensão obtidas por São Carlos, uma abordagem que também será mantida para o resultado do Índice de Democracia Local. Reconhecemos que os índices compostos podem sintetizar uma vasta quantidade de informações e fornecer uma perspectiva global sobre fenômenos complexos (Moraes; Kemer, 2021). Prezamos pela prudência, de modo que a análise criteriosa dos dados coletados deve ser elemento central, de

forma a evitar conclusões simplificadas ou mal interpretadas baseadas nesses resultados. Tal cuidado foi vital para assegurar a integridade e a precisão da análise, garantindo que os achados não fossem apenas confiáveis, mas também pertinentes ao contexto do estudo.

Escolhemos essa abordagem de forma cautelosa para garantir a credibilidade do estudo e a validade de suas conclusões, principalmente a partir da averiguação do que foi respondido nas questões pelos especialistas. Dessa maneira, acreditamos que a pesquisa forneceu evidências pontuais sobre as três dimensões analisadas, mesmo que sem levar totalmente em conta os valores quantitativos obtidos com o *survey* do IDL.

Sobre a segunda questão de pesquisa, a saber: como se configura a viabilidade de desenvolver índices de democracia local em cidades de grande porte do interior de São Paulo, especificamente em São Carlos, dadas suas características institucionais e demográficas distintas da capital paulista? Para abordar essa questão, é essencial revisitar brevemente a metodologia proposta para a construção do IDL em São Carlos. Inspirados no modelo adotado no estudo do município de São Paulo, estabelecemos a necessidade de consultar 30 especialistas, distribuídos em três áreas temáticas: 10 especialistas em Processo Eleitoral, 10 em Liberdades e Direitos, e 10 em Funcionamento do Governo Local. A busca por especialistas direcionou-se a instituições renomadas da região, incluindo a UFSCar (nos programas de pós-graduação em Ciência Política e Sociologia), a USP (professores de Arquitetura e Urbanismo), a Unicep (professores de Direito), além do MPE, o TRE e funcionários do Governo Municipal. Era crucial que os profissionais selecionados possuíssem formação em pós-graduação nas áreas de Ciências Sociais, Direito, História ou Economia, ou que ocupassem posições sêniores em veículos de comunicação de grande porte ou na burocracia pública. Essa abordagem multidisciplinar e a seleção criteriosa dos especialistas foram fundamentais para assegurar a profundidade e a abrangência necessárias na elaboração de um índice de democracia local que seja representativo da expertise existente em São Carlos.

Pela diversidade de instituições envolvidas para viabilizar a implementação do IDL em São Carlos, é aparente a singularidade desse município, no contexto do interior de São Paulo. Ressalta-se que São Carlos tem a presença de dois importantes centros universitários de renome internacional, além de abrigar praticamente todas as instituições públicas necessárias para a efetivação e a fiscalização das três esferas de poder local (Executivo, Legislativo e Judiciário), incluindo suas interações intergovernamentais.

Quanto às características demográficas, comparar São Carlos com a capital paulista seria desproporcional, tendo em vista as disparidades existentes entre a maioria das cidades brasileiras e até internacionais em relação às características encontradas na cidade de São Paulo.

A principal complexidade na implementação do IDL advém da ausência de uma metodologia consolidada para determinar o número exato de especialistas necessários e a distribuição equilibrada destes entre as diversas instituições e segmentos sociodemográficos. Esse equilíbrio é crucial para evitar qualquer viés associado à concentração institucional ou a perfis sociais específicos dos peritos.

Incorporar esse aspecto metodológico é proveitoso para a replicação do IDL em diversos contextos, pois reconhece a limitação do recurso humano, personificado na figura do especialista, uma realidade presente mesmo em grandes centros como São Paulo. Além disso, acredita-se que a verdadeira riqueza de um índice como o IDL reside na capacidade de comparar seus resultados com uma gama de cidades. Essa comparabilidade não apenas enriquece a análise, como também expande significativamente as perspectivas sobre a saúde democrática em nível local e nacional. Ao possibilitar comparações entre diferentes municípios, o IDL se torna uma ferramenta mais robusta para entender as nuances da democracia local, permitindo um exame mais detalhado e abrangente das condições democráticas em várias regiões. Portanto, há a viabilidade de construção concisa e com resultados válidos no Índice de Democracia Local em São Carlos, ainda que a adoção de uma metodologia bem definida e adaptável a diferentes contextos seja essencial para maximizar o potencial analítico do IDL e sua aplicabilidade em uma variedade de cenários urbanos.

Neste trabalho, empenhamo-nos em construir uma dissertação que enriquecesse a compreensão da democracia local em um contexto distante das capitais, especificamente em São Carlos, uma cidade fundada em 1856 e profundamente marcada pelo sistema coronelista que vigorou até a década de 1930 (Kerbaux, 1979; Leal, 2012). Contudo, apesar dos esforços dedicados, enfrentamos desafios ao não conseguir atingir o número ideal de especialistas para uma análise mais abrangente e sólida do Índice de Democracia Local em São Carlos. Avaliar componentes como a Participação Política e a Cultura Democrática, essenciais para reforçar a análise empírica, poderiam oferecer *insights* adicionais sobre a vitalidade democrática sob a ótica da população de São Carlos.

Em suma, acreditamos que esta dissertação colaborou para o debate conceitual e metodológico dos modelos de mensuração com especialistas a nível local, bem como forneceu algumas evidências a respeito da qualidade das instituições democráticas de São Carlos. Seguramente, são necessárias mais pesquisas que desenvolvam e (re)apliquem metodologias científicas que deem conta de analisar a saúde do ente federativo mais circunscrito ao cidadão.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. A metamorfose social e a democracia. **Journal of Democracy em Português**, v. 11, n. 1, p. 01-26, 2022.
- ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F.; PRZEWORSKI, A. Classifying political regimes. **Journal of International Comparative Development**, v. 31, n. 2, p. 3-36, 1996.
- ALVES, V. S.; ASSIS, P. P. F. B.; LOCATELLI, L. G. Organização Partidária e Racionalidade Contextual: o Distrito Federal em um sistema partidário multinível. In: PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. (Org.). **Sistemas partidários, partidos e eleições, 1998-2018: tendências e dinâmicas na federação brasileira**. 1. ed. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2022. p. 49-81.
- ALVIM, F. Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 213-228, 2015.
- ARAGAKI, C. São Carlos possui um doutor a cada 100 moradores. **Jornal da USP**. São Paulo, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/sao-carlos-possui-um-doutor-a-cada-100-moradores/>. Acesso em 01 fev. 2024.
- ARRETCHE, M. Federalismo. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- AVELAR, L.; WALTER, M. I. M. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 96–122, jun. 2008.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 4, p. 987–1013, 2012.
- AVRITZER, L. **O Pêndulo da Democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.
- BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BORBA, F. et al. Violência política e eleitoral nas eleições municipais de 2020. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, p. e3710803, 2022.
- BIZZARRO, F.; COPPEDGE, M. O Brasil na perspectiva do projeto variedades da democracia. **V-Dem Working Paper**, 2015. Disponível em: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/41072/gupea_2077_41072_4.pdf?sequence=4&iAllowed=y. Acesso em: 30 jan. 2024.
- BRANDÃO, M. Vereadores negros são 6% do total de eleitos; brancos são 53%. **Agência Brasil**. Brasília, 21 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/vereadores-negros-sao-6-do-total-de-eleitos-brancos-sao-53#>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRAGA, M. S. S.; LINE, P.; SABBAG, G. Partidos e representação na política local: perfil e vínculos político-partidários dos vereadores paulistas. **Colombia Internacional**, n. 91, p. 117-150, 2017.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR, J. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. **Cadernos Adenauer**, v. 14, n. 2, p. 13-36, 2013.

BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. **Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados**. Brasília, DF, 1950.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Constituição**. República federativa do Brasil. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília, DF, 2009b.

STF – Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 770149. Relator: Ministro Edson Fachin.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449201&tip=UN#:~:text=Segundo%20e%2C%20a%20C%3%A2mara%20Municipal,e%2030%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A democracia não está morrendo: Foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 111, p. 51–79, set. 2020.

BÜHLMANN, M. et al. The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. **European Political Science**, v. 11, n. 4, p. 519–536, 2012.

BULMER, E. **Local democracy**. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2017.

CASALECCHI, G. A. **Legado democrático e atitudes democráticas na América Latina: efeitos diretos, indiretos e condicionais**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, M. **Ruptura – A Crise da Democracia Liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CERVI, E. U.; BORBA, F. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65–92, jan. 2019.

CODATO, A.; CERVI, E.; PERISSINOTTO, R. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer**, v. 14, n. 2, p. 61-84, 2013.

COPPEDGE, M. **Democratization and research methods**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

COPPEDGE, M.; REINICKE, W. H. Measuring Polyarchy. **Studies In Comparative International Development**, n. 25, p. 51-72, 1990.

COPPEDGE, M. et al. Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 2, p. 247-267, 2011.

CUNHA, L. G. Acesso à Justiça e assistência jurídica em São Paulo. *In*: SADEK, M. T. (Org.). **Acesso à justiça**. Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 43-74. 2001.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DAHRENDORF, R. **Reflections on the Revolution in Europe**. London: Times Books, 1990.

DIAMOND, L. **O Espírito da Democracia**. Curitiba: Instituto de Atuação, 2015.

DIAMOND, L. O arco da democracia: do renascimento à ameaça. **Journal of Democracy em Português**, v. 11, n. 1, São Paulo, 2022

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The Quality of democracy. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

DIAMOND, L.; GREEN, E.; GALLERY, W. Como medir a democracia. *In*: DIAMOND, L. (Org.). **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

ELKLIT, J. The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair?. **Journal of Democracy**, v. 8, n. 3, p. 32-46, 1997.

ELSTUB, S. **Towards a deliberative and associational democracy**. Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press, 2008.

EPTV1 - Emissoras Pioneiras de Televisão. Jovem trans é espancada por 3 homens em São Carlos: 'eles falavam que viado vai para o inferno'. **G1**. São Carlos. 04 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2021/03/04/jovem-trans-espancada-por-3-homens-em-sao-carlos-acredita-em-transfobia-eles-falavam-que-viado-vai-para-o-inferno-afirma.ghtml>. Acesso em: 14 jan. 2024.

EPTV2 - Emissoras Pioneiras de Televisão. Centro religioso de matriz africana é vandalizado e alvo de ameaças em São Carlos. **G1**. São Carlos. 21 ago. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2023/09/21/centro-religioso-de-matriz-africana-e-vandalizado-e-alvo-de-ameacas-em-sao-carlos.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2024.

FEITOZA, C.; HOLANDA, M.; TEIXEIRA, M. Bolsonaro repete mentiras sobre urnas e faz novas ameaças golpistas em fala a embaixadores: Presidente usa novamente inquérito da PF sem conclusão para desacreditar sistema eleitoral brasileiro. Brasília. **Folha de São Paulo**. 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/07/bolsonaro-repete-teorias-da-conspiracao-e-ataca-urnas-stf-e-tse-a-embaixadores.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FERNANDES, A. C.; CÔRTEZ, M. R. Caracterização da base industrial de São Carlos - da capacidade de ajuste local à reestruturação da economia brasileira. **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 167-210, 2000.

FERNANDEZ, M.; TESTA, G. O IDL em perspectiva comparada: possibilidades e limites da mediação da democracia a nível local e nacional. *In*: MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

PARANHOS, Ranulfo et al. Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, n. 1-2, 2012.

FREIDENBERG, F. ¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1095–1142, out. 2017.

G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA. Manifestantes fazem ato em São Carlos a favor e contra o governo Bolsonaro. **G1**, São Carlos. 07 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2021/09/07/manifestantes-fazem-ato-em-sao-carlos-a-favor-e-contra-o-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 13 de jan. 2024.

G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA. Patrimônio de candidatos à Prefeitura de São Carlos vai de zero a R\$ 440,1 milhões. **G1**, São Carlos. 28 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/eleicoes/2020/noticia/2020/09/28/patrimonio-de-candidatos-a-prefeitura-de-sao-carlos-vai-de-zero-a-r-4401-milhoes.ghtml>. Acesso em: 08 jan. 2024.

G1 SÃO CARLOS E ARARAQUARA. Universitários de São Carlos fazem manifestação em defesa da educação pública. **G1**, São Carlos. 18 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/educacao/noticia/2022/10/18/video-universitarios-de-sao-carlos-fazem-manifestacao-em-defesa-da-educacao-publica.ghtml>. Acesso em: 13 jan. 2024.

GERVASONI, C. **Hybrid regimes within democracies fiscal federalism and subnational rentier states**. New York: Cambridge University Press, 2018.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GRIN, E. J. Estrutura e Funcionamento do Governo Local na cidade-nação de São Paulo: um diálogo com o IDL. In: MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

GRIN, E. J. et al. La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. In: RUIZ, J. M.; GRIN, E. J. (Org.). **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. Ciudad de México: INAP, 2020.

HARVEY, D. The right to city. **New Left Review**, v. 53, n. 53, p. 23–40, 2008.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. University of Oklahoma Press, 1991.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro – RJ. 2022.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>. Acesso em: 01 fev. 2024.

IDDD - INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. IDDD vai à Corte Interamericana por critérios claros para abordagem policial no Brasil. **IDDD**. São Paulo. 01 de jun. de 2020. Disponível em: <https://iddd.org.br/iddd-vai-a-cidh-por-protocolo-com-criterios-claros-para-abordagem-policial-no-brasil/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: Ipea. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/179>. Acesso em: 19 jan. 2024.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. II Mapa da Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil. **Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro/Brasília: Ipea. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/artigos/3210-mapa-relatorio-digital.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2024.

INSTITUTO SIVIS. Índice de Democracia Local - Curitiba. **Relatório de Pesquisa**. Curitiba. 2017.

INSTITUTO SIVIS. Índice de Democracia Local - São Paulo. **Relatório de Pesquisa**. Curitiba. 2019.

KERBAUY, M. T. M. **Poder Político local: do coronelismo ao populismo (Um estudo de caso: São Carlos)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1979.

KERBAUY, M. Descentralização, municipalismo e elites locais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25., 2001, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2001. p. 1-53.

KERBAUY, M. T. As Eleições Municipais de 2008: Federações Partidárias ou Partidos Nacionais. **Perspectivas**, v. 35, p. 15-33, 2009.

KERBAUY, M. T.; MARTINS, T. C. Democratização e democracia eleitoral em São Paulo: os resultados do IDL. *In*: MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021. p. 218-239.

KERBAUY, M. T. M.; SILVA, B. S. O papel das Câmaras Municipais nas eleições de 2012: competição eleitoral e coordenação partidária. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

KNUSTSEN, C. H.; MARQUARDT, K. L.; SEIM, B.; COPPEDGE, M.; EDGELL, M.; MEDZIHORSKY, J. PEMSTEIN, D.; TEORELL, J.; GERRING, J.; LINDBERG, S. I. Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding. Gothenburg: **V-Dem Working Paper**. 2023. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/publications/wp_140.pdf. Acesso em: 03 fev. 2024.

KRAHENBUHL, C. L.; DANTAS, H. A educação política pode se utilizar do IDL? Desafios, propostas e resultados. *In*: MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021. p. 83-102.

LIMA JR., O. B. **Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal Regional (1945/64)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, F.; OLIVEIRA, J. DE S.; SCHMITT, S. T. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, p. e003, 2019.

LITTLE, A.; MENG, A. Measuring Democratic Backsliding. **PS: Political Science & Politics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2023.

LOPES, D. G. Conselho de Usuários dos Serviços Públicos do Município de São Carlos. Relatório Anual – 2022. São Carlos: Prefeitura Municipal de São Carlos, Departamento de Governança Corporativa. 2022. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/files/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%202022.pdf> Acesso em: 27 jan. 2024.

MAIA, J. S.; MARTINS, T. C. Política subnacional: uma agenda de pesquisa emergente. **Agenda Política.**, v. 9, n. 3, p. 8-26, 2021.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MARENCO, A. NOLL, M. I. **A política, as políticas e os controles**: como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, T. C. **Organização e funcionamento da política representativa local**: o caso do município de São Carlos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

MCMANN, K. **Economic autonomy and democracy**: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

MESQUITA, L.; CHINO, L.; LIZARDO, F. Processo Eleitoral na cidade de São Paulo. *In*: MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local**: estudos a partir da experiência de São Paulo. (org) 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021. p. 63-82.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11–41, 2008.

MOISÉS, J. A.; WEFFORT, F. **Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MOURA, T. W et al. Mapa da Defensoria Pública no Brasil. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: ANADEP: Ipea, 2013. Disponível em: . Acesso em: 03 fev. 2024.

MORAES, B. Câmara de São Carlos tem pouca transparência, fiscaliza mal e gasta em excesso, avalia Tribunal de Contas. **ACidade on**. São Carlos. 11 de jan. de 2024. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/camara-de-sao-carlos-tem-poucatransparencia-fiscaliza-mal-e-gasta-em-excesso-avalia-o-tribunal-de-contas/>. Acesso em: 12 de jan. 2024.

MORAES, C. C. Prestação de Contas da Câmara Municipal de São Carlos. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório**. Rel. Conselheira Cristiana de C. Moares. Araraquara: TCESP. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/0/6/943602.pdf acesso em: 18 de jan. 2024.

MORAES, D.; DANTAS, H. (Org.). **Índice de democracia local**: estudos a partir da experiência de São Paulo. 1ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

MORAES, D.; KEMER, T. Estratégias de mensuração da democracia local. *In*: MORAES, D.; DANTAS, H. 1. (Org.). **Índice de democracia local**: estudos a partir da experiência de São Paulo. (org) ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021. p. 45-61.

MUNCK, G.; VERKUILEN, J. Trazendo de volta a mensuração: fundamentos metodológicos do índice de democracia eleitoral. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 19, p. 147–165, 2016.

NITAHARA, A. Defensoria Pública tem déficit de 4,7 mil profissionais no país. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro. 03 de jul. de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-08/defensoria-publica-tem-deficit-de-47-mil-profissionais-no-pais>. Acesso em: 17 de jan. 2024.

- NORRIS, P. **Does the world agree about standards of electoral integrity?** Evidence for the diffusion of global norms. *Electoral Studies*, v. 32, n. 4, p. 576-588, 2013.
- NORRIS, P. **Why electoral integrity matters**. New York: Cambridge University Press, 2014.
- NORRIS, P. Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective. *International Political Science Review*, v. 40, n. 1, p. 5-22, 2019.
- NUNES, E. O. **A Gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL, G. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 15-114, 2013.
- OLIVEIRA, A. N. C. E em seu nome será exercido: representação descritiva e desigualdade política de gênero e raça no Brasil. Porto Alegre: *Civitas*, 21 (3): 489-500, set.-dez. 2021
- PRATCHETT, L. Local autonomy, local democracy and the “new localism”. *Political Studies*, v. 52, n. 2, p. 358–375, 2004.
- PRZEWORSKI, A. A minimalist conception of democracy. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDON, C. (Ed.). **Democracy's Value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 23–55.
- PRZEWORSKI, A. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB J. A.; LIMONGI, F. **Democracy and development: political institutions and well-being in the World, 1950-1990**. New York: Cambridge University Press, 2000.
- RENNÓ, L. R.; SMITH, A. E.; LAYTON, M. L.; PEREIRA, F. B. **Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: Uma Visão da Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Intermeios, 2011.
- RICCI, P.; ZULINI, J. P. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 443-479, 2014.
- ROCHA, A. L. **A exclusão legal da população carente**. Brasília: Thesaurus. 2009.
- SARTORI, G. **O que é democracia?** Curitiba: Instituto Atuação, 2017.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SADEK, M. T. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos. Lei N.º 21250, de 20 de dezembro de 2022. **Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal e adota outras providências.** São Carlos, SP. Disponível: http://servico.saocarlos.sp.gov.br/consultaleis/index.php?acao=14&lei=1_3325. Acesso em: 05 jan. 2024.

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos. Lei N.º 22150, de 29 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal e adota outras providências.** São Carlos, SP. Disponível: http://servico.saocarlos.sp.gov.br/consultaleis/index.php?acao=14&lei=1_3325#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2021250%2C%20DE%2020,de%2029%2F12%2F2023.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20da%20Prefeitura%20Municipal%20e%20adota%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 05 jan. 2024.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. Prefeitura – Unidades Administrativas. 2024. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/prefeitura/prefeitura.html>. Acesso em: 02 fev. 2024

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.) **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. p. 13-28.

SCHMITTER, P.; KARL, T. O que a democracia é... e não é. *In*: DIAMOND, L. (Ed.). **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017. p. 473-498.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILOTTO, G. A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de São Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 69, p. 1-17, 2019.

SIMMEL, G. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). **Mana**, v. 11, n. 2, p. 577–591, 2005.

SISK, T. et al. **Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance**. International IDEA. Handbook Series 4, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm. 2001.

SMITH, P.; ZIEGLER, M. Liberal and Iliberal Democracy in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 1, p. 31-57, 2008.

SIQUEIRA, C. Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 03 de out. de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duasrepresentantestrans/#:~:text=A%20bancada%20feminina%20na%20C%C3%A2mara,a%20representa%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20de%202015%25>. Acesso em: 14 de jan. 2024.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, p. 187-213, 1999.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-124.

SORJ, B. Teorias conspiratórias e democracia. **Journal of Democracy em Português**, v. 11, n. 1, p. 127-145. 2022.

SPECK, B. W.; BRAGA, M. S. S. Organização Partidária e Carreiras Políticas no nível local. In: BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION (BRASA), 12., 2014, Londres. **Anais...** Londres: BRASA, 2014.

TEIXEIRA, E. C.; JARDIM, S. C.; OLIVEIRA, P. R.; ALVES, P. A. F. Violência policial no Brasil: fatores socioeconômicos associados à probabilidade de vitimização. **Revista Brasileira Segurança Pública**, v. 16, n. 3, p. 272-289, 2022.

THE EIU. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. **The Economist Intelligence Unit**, p. 1–68, 2018.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

V-DEM. **Methodology**. V-Dem Institute, p. 1–45, 2019.

V-DEM. **Democracy report 2023**. V-Dem Institute, p.1-56, 2023.

VIEGAS, L. N. Moradores e comerciantes pedem solução para ‘Cracolândia’ de São Carlos. **ACidade on**. São Carlos. 26 de out. 2021. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/saocarlos/cotidiano/moradores-e-comerciantes-pedem-solucao-para-cracolandia-de-sao-carlos/>. Acesso em: 17 de jan. 2024.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Aff.**, v. 76, p. 22, 1997.

ZRAICK, R. **Federalismo à brasileira: os municípios na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2021.

APÊNDICE 1 – MODELO FINAL DO SURVEY COM ESPECIALISTAS

QUESTIONÁRIO - PROCESSO ELEITORAL

P1 – Qual é a sua avaliação sobre as eleições para os diretórios locais dos principais partidos políticos no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se as eleições para os diretórios locais dos principais partidos políticos no âmbito municipal seguem um conjunto de regras pré-estabelecido e se o processo e as informações relevantes são claros e acessíveis.

1. Negativa. As eleições para os diretórios locais não seguem um conjunto de regras pré-estabelecido.
2. Média. As eleições para os diretórios locais são regulamentadas por um conjunto de regras pré-estabelecido, mas o processo e as informações relevantes não são claros e acessíveis.
3. Positiva. As eleições para os diretórios locais são bem regulamentadas por um conjunto pré-estabelecido de regras e o processo e as informações relevantes são claros e acessíveis.

P2 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P3 – Qual é a sua avaliação sobre o processo de seleção dos candidatos pelos principais partidos políticos para as eleições municipais?

Esclarecimento: Considere a observação de regras estabelecidas para garantir a neutralidade do processo e permitir que diferentes candidatos entrem na disputa, bem como a sua clareza e a disponibilidade de informações relevantes durante todo o processo.

1. Negativa. Não há regras estabelecidas para garantir a neutralidade e a pluralidade na disputa.
2. Média. Há a observação de regras visando à neutralidade do processo e à pluralidade de candidaturas, mas essas regras não são claras e a disponibilidade de informações relevantes durante o processo é bastante restrita.
3. Positiva. Há a observação de regras estabelecidas para garantir a neutralidade do processo e a pluralidade de candidaturas, as quais são claras, e as informações relevantes são acessíveis durante todo o processo.

P4 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P5 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de disciplina partidária nos principais partidos políticos no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere quão comum é que os vereadores do mesmo partido votem uniformemente em tópicos de grande relevância para o município.

1. Negativa. Raramente os vereadores de um mesmo partido político votam de maneira uniforme em tópicos de grande relevância para o município.
2. Média. Normalmente os vereadores de um mesmo partido político votam de maneira uniforme, mas desvios disciplinares ainda ocorrem com certa frequência em votações sobre tópicos de grande relevância para o município.
3. Positiva. Frequentemente os vereadores de um mesmo partido político votam de maneira uniforme, e desvios disciplinares são raros em votações sobre tópicos de grande relevância para o município.

P6 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P7 – Qual é a sua avaliação sobre a abrangência da oferta de candidatos e partidos políticos nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se essa oferta abrange alternativas realmente distintas no espectro ideológico e que realmente correspondam às demandas de representação da população.

1. Negativa. A oferta atual de candidatos e partidos políticos nas eleições municipais é bastante restrita, tanto em termos ideológicos quanto em termos de demandas de representação da população do município.

2. Média. A oferta atual de candidatos e partidos políticos nas eleições municipais é razoavelmente abrangente em termos de diversidade ideológica, mas ainda desconsidera importantes demandas de representação da população do município.

3. Positiva. A oferta atual de candidatos e partidos políticos nas eleições municipais é bastante abrangente e corresponde às principais demandas de representação da população do município.

P8 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P9 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de equilíbrio da competição entre os principais partidos políticos da oposição e da situação na disputa eleitoral municipal?

Esclarecimento: Considere se o campo de disputa entre os partidos políticos da oposição e da situação é relativamente justo, entendendo por “relativamente” que uma competição perfeita é simplesmente impossível, e que há sempre, mesmo nas democracias mais avançadas, uma certa desigualdade em termos de acesso aos recursos relevantes. Nesse sentido, considere se existe um razoável equilíbrio entre os partidos de oposição e de situação em termos de acesso à mídia, a recursos financeiros, à justiça e aos espaços públicos de campanha.

1. Negativa. Não há um campo de disputa eleitoral municipal relativamente equilibrado em termos de acesso aos recursos relevantes, que são praticamente monopolizados pelos partidos de situação, de modo que uma vitória da oposição é quase impossível.

2. Média. Existe um acesso parcial aos recursos por parte dos partidos de oposição, de modo que uma vitória da oposição é possível, mas ainda há grandes desequilíbrios no campo de disputa eleitoral municipal.

3. Positiva. Existe um equilíbrio razoável entre os candidatos e partidos políticos da situação e da oposição em termos de acesso aos recursos relevantes no campo de disputa eleitoral municipal.

P10 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%

5. 100%

P11 – Qual é a sua avaliação sobre o grau em que os principais partidos políticos, na competição eleitoral municipal, pautam-se por uma política programática?

Esclarecimento: Para política programática, ou programaticidade, considere se há, no geral, a apresentação de programas partidários nas eleições municipais baseados em temas relacionados à discussão de políticas, oferecendo, de forma confiável e consistente, plataformas políticas coerentes e claras que estejam alinhadas com os posicionamentos públicos dos candidatos e de seus partidos políticos.

1. Negativa. A política partidária é predominantemente não-programática, já que os principais partidos políticos raramente apresentam programas partidários na competição eleitoral municipal.

2. Média. A política partidária é parcialmente programática, já que os principais partidos políticos normalmente apresentam programas partidários na competição eleitoral municipal, os quais, no entanto, são pouco claros e coerentes.

3. Positiva. A política partidária é predominantemente e consistentemente programática, já que os principais partidos políticos frequentemente apresentam programas partidários claros e coerentes na competição eleitoral municipal.

P12 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P13 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de fidelidade partidária dos políticos no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere quão frequentes são as trocas partidárias nos âmbitos da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores.

1. Negativa. As trocas partidárias ocorrem com uma alta frequência no âmbito municipal.

2. Média. As trocas partidárias ocorrem com uma frequência razoável no âmbito municipal.

3. Positiva. As trocas partidárias ocorrem com uma baixa frequência no âmbito municipal.

P14 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P15 – Qual é a sua avaliação sobre a eficácia da fiscalização e aplicação da lei eleitoral nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município. Caso existam, considere também se eles têm um quadro de servidores profissionais, trabalhando em período integral, com um plano de carreira, e se esse quadro é suficiente para atender às demandas e para realizar suas funções.

1. Negativa. Não existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município.
2. Média. Existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, mas estes não contam com um quadro profissional adequado para realizar suas funções.
3. Positiva. Existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, os quais contam com um quadro de servidores de carreira, profissionalizado e estruturado, que permite a realização adequada de suas funções.

P16 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P17 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de independência dos órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se os órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município são livres para cumprir suas atribuições, de modo que sua estrutura legal permita investigações independentes, ou se há intervenções de outros atores sobre suas ações. Leve em conta o escopo e a frequência de possíveis intervenções, avaliando se elas comprometem completamente uma investigação independente ou a prejudicam apenas em parte.

1. Negativa. Os órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município não são independentes, seja porque a legislação impede uma atuação de fato livre, seja porque sua atuação é supervisionada por interesses estranhos aos de sua função, levando a interferências significativas que comprometem completamente investigações independentes.

2. Média. Existem condições legais para uma investigação independente por parte dos órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, mas há interferências frequentes em sua atuação que prejudicam em parte investigações independentes.

3. Positiva. Os órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município são majoritariamente livres para cumprir as suas atribuições, de modo que interferências em sua atuação são raras e pouco prejudicam investigações independentes.

P18 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P19 – Qual é a sua avaliação sobre a qualidade da legislação sobre financiamento político no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se, em relação a candidatos e a partidos políticos em atuação no município, existe um regulamento claro e abrangente para a transparência das suas finanças e se os partidos observam, de fato, as regras que regem a transparência de suas contas.

1. Negativa. Não existe uma legislação específica sobre financiamento político que regule a atuação de candidatos e partidos políticos no município.

2. Média. Existe uma legislação regulando o financiamento político dos candidatos e partidos políticos no município, mas ela não é nem clara e nem eficaz na sua observância pelos partidos.

3. Positiva. Existe uma legislação regulando o financiamento político dos candidatos e partidos políticos no município que é clara e observada pelos partidos.

P20 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%

5. 100%

P21 – Qual é a sua avaliação sobre quão justas e íntegras são as campanhas políticas para as eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se existe uma agenda e procedimentos predeterminados regendo a condução de campanhas políticas em nível municipal e se há intimidação/assédio/violência contra partidos de oposição, candidatos, equipes de campanha ou apoiadores.

1. Negativa. Não há uma agenda e procedimentos predeterminados claros regendo a condução de campanhas políticas em nível municipal, as quais são marcadas por flagrantes episódios de intimidação e violência.

2. Média. Há uma agenda e procedimentos regendo a condução das campanhas políticas em nível municipal, mas estes são geralmente incapazes de coibir desvios, de modo que episódios de violência e intimidação ainda ocorrem com certa frequência.

3. Positiva. Há uma agenda e procedimentos claros regendo a condução de campanhas políticas em nível municipal, os quais são geralmente capazes de coibir desvios, de modo que os episódios de violência e intimidação são raros.

P22 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P23 – Qual é a sua avaliação sobre a segurança do processo de registro dos eleitores no município?

Esclarecimento: Considere o grau de segurança contra fraudes no processo de registro dos eleitores no município, bem como a existência e frequência de eventuais violações.

1. Negativa. O processo de registro dos eleitores no município não é seguro e não garante substancialmente contra fraudes, as quais são frequentes.

2. Média. O processo de registro dos eleitores no município é parcialmente seguro, mas ainda passivo de violações, as quais ocorrem com certa frequência.

3. Positiva. O processo de registro dos eleitores no município é seguro e bastante protegido contra violações, as quais ocorrem raramente.

P24 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P25 – Qual é a sua avaliação sobre a qualidade do processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere em que medida o processo de agregação e de contagem de votos respeita os procedimentos de observação eleitoral que constam na legislação para garantir a sua lisura em termos de peso igual na contagem, prazo e segredo do voto.

1. Negativa. O processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais raramente respeita os procedimentos de observação eleitoral que constam na legislação, de modo que violações são amplamente disseminadas.
2. Média. O processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais geralmente respeita os procedimentos de observação eleitoral que constam na legislação, mas violações ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. O processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais frequentemente respeita os procedimentos de observação eleitoral que constam na legislação, de modo que violações são raras.

P26 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P27 – Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade de contestação dos resultados das eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se existe uma possibilidade legal de os candidatos ou de os partidos políticos contestarem os resultados das eleições municipais. Caso exista, também leve em conta se, na prática, esse direito é observado ou se enfrenta dificuldades, como a falta de imparcialidade na análise do pedido, o não seguimento do devido processo legal, o não seguimento de prazos, entre outros.

1. Negativa. A legislação não permite a contestação dos resultados das eleições municipais.
2. Média. A contestação dos resultados das eleições municipais é legalmente permitida, mas, na prática, pode enfrentar grandes dificuldades.
3. Positiva. A contestação dos resultados das eleições municipais é legalmente possível e não enfrenta grandes dificuldades em seu exercício prático.

P28 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P29 – Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade efetiva do exercício do direito ao voto nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere se, por algum motivo, os eleitores do município não são capazes de exercer o direito ao voto. Leve em conta a existência de obstáculos que poderiam prejudicar esse direito, tais como: incapacidade de acesso aos locais de voto; insuficiência de locais de voto; falta de segurança, medo de represálias e ameaça de violência.

1. Negativa. O exercício do direito ao voto nas eleições municipais é significativamente comprometido por diversos fatores que obstaculizam os eleitores.
2. Média. O exercício do direito ao voto nas eleições municipais é razoavelmente comprometido por alguns fatores que criam dificuldades aos eleitores.
3. Positiva. O exercício do direito ao voto nas eleições municipais é amplamente assegurado.

P30 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P31 – Qual é a sua avaliação sobre a extensão do direito ao voto nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere a existência e a amplitude de restrições legais ao sufrágio no âmbito do município. Para avaliar esse aspecto, considere a adequação da atual extensão do direito ao voto julgando se alguns cidadãos têm esse direito tolhido indevidamente.

1. Negativa. A extensão do direito ao voto nas eleições municipais é extremamente limitada por critérios injustificáveis.
2. Média. A extensão do direito ao voto nas eleições municipais é razoavelmente limitada por critérios injustificáveis.
3. Positiva. A extensão do direito ao voto nas eleições municipais é ampla, e os critérios para determinar a quem se estende esse direito são justificáveis.

P32 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P33 – Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade legal de os cidadãos concorrerem a cargos eletivos nas eleições municipais?

Esclarecimento: Considere em que medida os cidadãos têm o direito de concorrer a cargos eletivos em nível municipal garantido pela lei e em que medida existem limitações legais injustificáveis a esse direito.

1. Negativa. O direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais é extremamente limitado segundo a lei vigente, havendo diversos critérios injustificáveis que tolhem esse direito.
2. Média. O direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais é razoavelmente limitado segundo a lei vigente, havendo alguns critérios injustificáveis que tolhem esse direito.
3. Positiva. O direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais é amplo segundo a lei vigente, e os critérios existentes limitando esse direito são justificáveis.

P34 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%

3. 60%
4. 80%
5. 100%

P35 – Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade de os cidadãos concorrerem a cargos eletivos nas eleições municipais na prática?

Esclarecimento: Considere se as pessoas que desejem concorrer a cargos eletivos em nível municipal e cumpram os critérios de elegibilidade podem, efetivamente, entrar na disputa. Nesse sentido, leve em conta se há segurança dos candidatos, se as liberdades civis dos candidatos são respeitadas, se há direito de competir por votos e se o direito de os candidatos concorrerem são negados indevidamente.

1. Negativa. Na prática, o direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais é seriamente comprometido por elementos estranhos à legislação eleitoral que obstaculizam o exercício prático desse direito.
2. Média. Na prática, o direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais sofre algumas restrições por elementos estranhos à legislação eleitoral, mas é geralmente possível exercê-lo.
3. Positiva. Na prática, o direito de concorrer a cargos eletivos nas eleições municipais é amplamente realizável, e as restrições estranhas à legislação eleitoral são raras, de modo que o seu exercício prático é possível.

P36 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

QUESTIONÁRIO - LIBERDADES E DIREITOS

P1 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de crença e de práticas religiosas dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se os cidadãos desfrutam de plena liberdade de crença e de práticas religiosas no âmbito municipal avaliando a existência de restrições de qualquer tipo no que diz respeito às crenças religiosas que cada um adota, bem como a existência de assédios por parte de atores públicos e privados.

1. Negativa. A liberdade religiosa é prejudicada fortemente por assédios ou por restrições da parte de atores públicos e privados.
2. Média. Existe algum respeito à liberdade religiosa por parte do poder público, mas ele não é capaz de controlar restrições ou ataques a essa liberdade por parte de atores privados, ou não toma atitudes suficientes para proteger essa liberdade.
3. Positiva. Os cidadãos desfrutam plenamente de liberdade religiosa no município, de modo que nem atores públicos e nem atores privados interferem substancialmente nas práticas religiosas de cada um, e eventuais violações são contundentemente combatidas pelo poder público.

P2 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P3 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade individual dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se, em termos de liberdades individuais, os cidadãos do município desfrutam plenamente de capacidade de autodeterminação ou sofrem violência ou restrições de qualquer tipo por parte de atores públicos ou privados no que se refere a sua liberdade para escolher suas relações pessoais, casamento, família, vestimentas, identidade própria e assim por diante.

1. Negativa. Existem restrições severas às liberdades individuais no município perpetradas tanto por parte de atores públicos quanto por parte de atores privados.
2. Média. Desfruta-se de alguma liberdade individual no município, mas o poder público é geralmente ineficaz na coibição de práticas restritivas às liberdades individuais por parte de atores privados.
3. Positiva. Desfruta-se de ampla liberdade individual no município, de modo que restrições à autodeterminação dos indivíduos são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P4 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%

4. 80%

5. 100%

P5 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de expressão dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se, em termos de liberdade de expressão, os cidadãos do município desfrutam plenamente da liberdade de disseminação e de discussão de ideias e opiniões ou se há intimidações, represálias, violências, ou restrições indevidas de qualquer tipo que cerceiam tal liberdade.

1. Negativa. A liberdade de expressão é frequentemente cerceada por atores públicos e privados, não sendo devidamente desfrutada pelos cidadãos do município.

2. Média. Existe algum respeito à liberdade de expressão, que é parcialmente assegurada pelo poder público, mas ainda comumente violada por atores privados por não haver uma defesa incisiva do governo a essa liberdade.

3. Positiva. Desfruta-se amplamente da liberdade de expressão no município, a qual é raramente cerceada por atores privados, e tal cerceamento, quando ocorre, é contundentemente combatido pelo poder público.

P6 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P7 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade acadêmica dos cidadãos no município?

Esclarecimento: A liberdade acadêmica é entendida aqui como um princípio que assegura a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e a arte, a fim de garantir o pluralismo de ideias no ensino, bem como a autonomia didática-científica. Leve em conta em que medida tal liberdade é respeitada no município.

1. Negativa. A liberdade acadêmica é severamente restringida no município, já que ambos os atores públicos e privados colocam consideráveis impedimentos ao seu pleno exercício.

2. Média. A liberdade acadêmica é parcialmente assegurada no município, mas ainda é comum que haja violações por parte de atores públicos ou privados.

3. Positiva. A liberdade acadêmica é amplamente assegurada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P8 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P9 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade econômica dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se os cidadãos do município possuem o direito de estabelecer negócios livremente, bem como se os seus direitos de propriedade privada são respeitados.

1. Negativa. A liberdade econômica não é respeitada no município, já que sofre severas restrições e violações por parte de atores públicos e privados.
2. Média. A liberdade econômica é parcialmente respeitada no município, mas ainda é comum que exista violações por parte de atores públicos ou privados.
3. Positiva. A liberdade econômica é amplamente assegurada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P10 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P11 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade política dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se os cidadãos do município podem formar, professar e expressar livremente suas opiniões políticas ou se existe assédio ou represálias por parte de atores públicos ou privados.

1. Negativa. Não se desfruta de liberdade política no município, uma vez que há restrições constantes perpetradas por atores públicos e privados, e assédios ou ataques são muito comuns.
2. Média. Desfruta-se de alguma liberdade política no município, ainda que assédios ou ataques eventualmente aconteçam.

3. Positiva. Desfruta-se de ampla liberdade política no município, de modo que ataques ou assédios são raros e contundentemente combatidos pelo poder público.

P12 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P13 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de reunião dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se há restrições à reunião pacífica de cidadãos do município em locais públicos, independentemente de autorização, ou se há restrições excessivas ou violações a essa liberdade.

1. Negativa. A liberdade de reunião não é respeitada no município, sendo fortemente restringida e atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de reunião é apenas parcialmente respeitada no município, já que há considerável vigilância pública ou restrições impróprias.
3. Positiva. A liberdade de reunião é amplamente respeitada no município, de modo que violações e restrições são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P14 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P15 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de associação dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se as pessoas desfrutam plenamente da liberdade de associação no município ou se esse tipo de liberdade recebe alguma restrição, é alvo de exigências injustificadas ou existe intimidação a membros ou a financiadores de associações.

1. Negativa. A liberdade de associação não é respeitada no município, sendo fortemente atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de associação é parcialmente respeitada no município, mas violações e restrições indevidas ainda acontecem com certa frequência.
3. Positiva. A liberdade de associação é amplamente respeitada no município, de modo que restrições e violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P16 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P17 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de manifestação dos cidadãos no município?

Esclarecimento: Considere se, quanto à liberdade de manifestação, existem restrições injustificadas, uso excessivo de violência policial ou por parte de outros grupos, afetando o efetivo exercício desse direito no âmbito municipal.

1. Negativa. A liberdade de manifestação não é respeitada no município, sendo fortemente atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de manifestação é parcialmente respeitada no município, porém, com certa frequência ainda ocorrem restrições injustas e uso de coerção ou ameaça.
3. Positiva. A liberdade de manifestação é amplamente respeitada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P18 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P19 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de imprensa da mídia impressa no município?

Esclarecimento: Considere se, no que se refere à mídia impressa, existe censura no âmbito municipal, levando em conta os seguintes aspectos: permissão estatal para publicar ou cobrir eventos, autocensura, critérios injustificados do governo para conceder subsídio, repressão por parte de atores privados.

1. Negativa. A liberdade de imprensa da mídia impressa não é respeitada no município, sendo fortemente atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de imprensa da mídia impressa é parcialmente respeitada no município, já que violações ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. A liberdade de imprensa da mídia impressa é amplamente respeitada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P20 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P21 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de imprensa das mídias televisiva e radiofônica no município?

Esclarecimento: Considere se, no que se refere às mídias televisiva e radiofônica, existe censura no âmbito municipal, levando em conta os seguintes aspectos: permissão estatal para transmitir ou cobrir eventos, autocensura, critérios injustificados do governo para conceder subsídio, repressão por parte de atores privados.

1. Negativa. A liberdade de imprensa das mídias televisiva e radiofônica não é respeitada no município, sendo fortemente atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de imprensa das mídias televisiva e radiofônica é parcialmente respeitada no município, já que violações ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. A liberdade de imprensa das mídias televisiva e radiofônica é amplamente respeitada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P22 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%

3. 60%
4. 80%
5. 100%

P23 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de liberdade de imprensa da mídia digital no município?

Esclarecimento: Considere se, no que se refere à mídia digital, existe censura no âmbito municipal, levando em conta os seguintes aspectos: permissão estatal para publicar, transmitir ou cobrir eventos, autocensura, critérios injustificados do governo para conceder subsídio, repressão por parte de atores privados, restrição no acesso à internet, controle de sites e conteúdo online.

1. Negativa. A liberdade de imprensa da mídia digital não é respeitada no município, sendo fortemente atacada tanto por atores públicos quanto privados.
2. Média. A liberdade de imprensa da mídia digital é parcialmente respeitada no município, já que violações ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. A liberdade de imprensa da mídia digital é amplamente respeitada no município, de modo que violações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P24 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P25 – Qual é a sua avaliação sobre a razoabilidade dos custos de litígio no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere quão razoáveis são os custos de litígio no âmbito municipal e suas implicações para o acesso à justiça por parte da população do município.

1. Negativa. Os custos de litígio são demasiadamente altos e restringem fortemente o acesso à justiça para a maioria das pessoas no município.
2. Média. Os custos de litígio são relativamente altos e restringem parcialmente o acesso à justiça para uma parte da população no município.
3. Positiva. Os custos de litígio são relativamente baixos e permitem amplo acesso à justiça para a maioria das pessoas no município.

P26 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P27 – Considerando que na Defensoria Pública a organização estadual é a principal em atuação no município, qual é a sua avaliação sobre a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pela Defensoria Pública Estadual no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se o serviço de defesa judicial prestado pela Defensoria Pública Estadual é de qualidade e se o órgão emprega os meios adequados para a prestação de serviços públicos em tempo hábil aos cidadãos do município.

1. Negativa. Os serviços prestados pela Defensoria Pública Estadual aos cidadãos do município são geralmente de baixa qualidade e pouco eficientes.
2. Média. Os serviços prestados pela Defensoria Pública Estadual aos cidadãos do município possuem uma qualidade razoável, embora a sua eficiência ainda seja relativamente baixa.
3. Positiva. Os serviços prestados pela Defensoria Pública Estadual aos cidadãos do município são eficientes e de alta qualidade.

P28 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P29 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de igualdade de tratamento dispensado aos cidadãos do município?

Esclarecimento: Considere se o tratamento dispensado aos cidadãos do município é igualmente justo ou se existem discriminações, sejam elas em termos de tratamentos desiguais relacionados a gênero, raça, religião ou quaisquer outras desigualdades.

1. Negativo. Não há igualdade no tratamento dispensado aos cidadãos no município, de modo que grupos ou indivíduos privilegiados são capazes de obter amplas vantagens sobre grupos ou indivíduos minoritários e vulneráveis.
2. Média. Existe certo grau de igualdade de tratamento no município, embora algumas discriminações contra grupos minoritários e vulneráveis ainda sejam comuns.
3. Positiva. Há ampla igualdade de tratamento no município, de modo que discriminações são raras e contundentemente combatidas pelo poder público.

P30 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P31 – Qual é a sua avaliação sobre a proteção dos direitos humanos no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se as liberdades e direitos humanos básicos dos indivíduos são garantidos pela lei e assegurados na prática cotidiana do município, levando em conta, em especial, se há violência contra grupos minoritários ou vulneráveis.

1. Negativa. Os direitos humanos não são assegurados no município, já que ocorrem violações constantes, especialmente contra as populações mais vulneráveis.
2. Média. Os direitos humanos são parcialmente assegurados no município, já que violações são em geral combatidas, mas ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. Os direitos humanos são amplamente assegurados no município, de modo que as eventuais violações são sistematicamente coibidas e combatidas pelo poder público.

P32 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

QUESTIONÁRIO - FUNCIONAMENTO DO GOVERNO LOCAL

P1 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia financeira do Executivo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existem previsões legais que assegurem a autonomia financeira do Poder Executivo Municipal e se tais previsões se materializam na realidade.

1. Negativa. Não existem tais previsões legais, de modo que o Executivo Municipal não é financeiramente autônomo.
2. Média. As previsões legais existem, mas a autonomia financeira assegurada ao Executivo Municipal é relativamente baixa.
3. Positiva. As previsões legais existem e são capazes de assegurar uma alta autonomia financeira ao Executivo Municipal.

P2 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P3 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia funcional do Executivo Municipal?

Esclarecimento: Considere se o Poder Executivo Municipal exerce autonomamente suas funções, tendo sua autonomia assegurada tanto do ponto de vista legal quanto na prática, ou se há restrições severas ao exercício de seu mandato constitucional, como a intervenção de atores e de grupos não eleitos.

1. Negativa. A autonomia funcional do Executivo Municipal não é assegurada, de modo que há severas e constantes restrições a um exercício autônomo de suas funções.
2. Média. A autonomia funcional do Executivo Municipal é parcialmente assegurada, mas intervenções indevidas de atores externos ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. A autonomia funcional do Executivo Municipal é amplamente assegurada, havendo liberdade substantiva para o exercício de seu mandato constitucional.

P4 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%

3. 60%
4. 80%
5. 100%

P5 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia financeira do Legislativo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existem previsões legais que assegurem a autonomia financeira do Poder Legislativo Municipal e se tais previsões se materializam na realidade.

1. Negativa. Não existem tais previsões legais, de modo que o Legislativo Municipal não é financeiramente autônomo.
2. Média. As previsões legais existem, mas a autonomia financeira assegurada ao Legislativo Municipal é relativamente baixa.
3. Positiva. As previsões legais existem e são capazes de assegurar uma alta autonomia financeira ao Legislativo Municipal.

P6 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P7 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia funcional do Legislativo Municipal?

Esclarecimento: Considere se o Poder Legislativo Municipal exerce autonomamente suas funções, tendo sua autonomia assegurada tanto do ponto de vista legal quanto na prática, ou se há restrições severas ao exercício de seu mandato constitucional, como a intervenção de atores e de grupos não eleitos.

1. Negativa. A autonomia funcional do Legislativo Municipal não é assegurada, de modo que há severas e constantes restrições a um exercício autônomo de suas funções.
2. Média. A autonomia funcional do Legislativo Municipal é parcialmente assegurada, mas intervenções indevidas de atores externos ainda ocorrem com certa frequência.
3. Positiva. A autonomia funcional do Legislativo Municipal é amplamente assegurada, havendo liberdade substantiva para o exercício de seu mandato constitucional.

P8 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P9 – Considerando que no Poder Judiciário a organização estadual vale para o município, qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia financeira do Judiciário Estadual?

Esclarecimento: Considere se existem previsões legais que assegurem a autonomia financeira do Poder Judiciário Estadual e se tais previsões se materializam na realidade.

1. Negativa. Não existem tais previsões legais, de modo que o Judiciário Estadual não é financeiramente autônomo.
2. Média. As previsões legais existem, mas a autonomia financeira assegurada ao Judiciário Estadual é relativamente baixa.
3. Positiva. As previsões legais existem e são capazes de assegurar uma alta autonomia financeira ao Judiciário Estadual.

P10 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P11 – Considerando que no Poder Judiciário a organização estadual vale para o município, qual é a sua avaliação sobre o grau de autonomia funcional do Judiciário Estadual?

Esclarecimento: Considere se o Poder Judiciário Estadual exerce autonomamente suas funções, tendo sua autonomia assegurada tanto do ponto de vista legal quanto na prática, ou se há restrições severas ao exercício de suas atividades, como a intervenção de atores e de grupos estranhos à esfera judiciária.

1. Negativa. A autonomia funcional do Judiciário Estadual não é assegurada, de modo que há severas e constantes restrições a um exercício autônomo de suas funções.

2. Média. A autonomia funcional do Judiciário Estadual é parcialmente assegurada, mas intervenções indevidas de atores externos ainda ocorrem com certa frequência.

3. Positiva. A autonomia funcional do Judiciário Estadual é amplamente assegurada, havendo liberdade substantiva para o exercício de seu mandato constitucional.

P12 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P13 – Qual é a sua avaliação sobre a autonomia do Governo Municipal para a elaboração e implementação de políticas públicas?

Esclarecimento: Considere se há interferências significativas do Governo Estadual ou do Governo Federal nos processos de elaboração e de implementação de políticas públicas no âmbito municipal.

1. Negativa. Há interferência substancial por parte dos Governos Estadual e Federal, comprometendo a autonomia do Governo Municipal para a elaboração e implementação de políticas públicas.

2. Média. Há alguma interferência indevida por parte dos Governos Estadual e Federal prejudicando a autonomia do Governo Municipal para a elaboração e implementação de políticas públicas, mas não a comprometendo totalmente.

3. Positiva. O Governo Municipal desfruta de ampla autonomia para a elaboração e implementação de políticas públicas, uma vez que as interferências dos Governos Estadual e Federal são mínimas.

P14 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P15 – Qual é a sua avaliação sobre a autonomia orçamentária do Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se há interferências significativas do Governos Estadual ou do Governo Federal sobre a esfera municipal no âmbito orçamentário.

1. Negativa. O controle orçamentário e os repasses são integralmente sujeitos a preferências, barganhas e posicionamentos políticos advindos do Governo Estadual ou Federal, prejudicando sobremaneira a autonomia orçamentária do Governo Municipal.
2. Média. O controle orçamentário e os repasses são ocasionalmente condicionados a favores, a preferências e a barganhas políticas provenientes do Governo Estadual ou Federal, prejudicando a autonomia orçamentária do Governo Municipal, mas não a comprometendo totalmente.
3. Positiva. A autonomia orçamentária do Governo Municipal é frequentemente respeitada pelos Governos Estadual e Federal e tende a seguir os critérios legais, de modo a ser amplamente assegurada.

P16 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P17 – Qual é a sua avaliação sobre a legislação de divulgação espontânea de dados por parte do Executivo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existe uma lei de transparência que contemple as informações do Poder Executivo Municipal e, caso exista, se essa lei exige a liberação espontânea de dados de forma acessível, completa e dentro de um prazo adequado, abrangendo informações sobre orçamento, agenda governamental e políticas públicas.

1. Negativa. Não há esse tipo de legislação, ou ela não contempla as informações do Executivo Municipal.
2. Média. A lei existe e contempla as informações do Executivo Municipal, mas apenas alguns critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.
3. Positiva. A lei existe, contempla as informações do Executivo Municipal e todos os critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.

P18 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P19 – Qual é a sua avaliação sobre a legislação de divulgação espontânea de dados por parte do Legislativo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existe uma lei de transparência que contemple as informações do Poder Legislativo Municipal e, caso exista, se essa lei exige a liberação espontânea de dados de forma acessível, completa e dentro de um prazo adequado, abrangendo informações sobre orçamento, projetos de lei, votos da Assembleia, processos legislativos, leis e regulamentos vigentes.

1. Negativa. Não há esse tipo de legislação, ou ela não contempla as informações do Legislativo Municipal.
2. Média. A lei existe e contempla as informações do Legislativo Municipal, mas apenas alguns critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.
3. Positiva. A lei existe, contempla as informações do Legislativo Municipal e todos os critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.

P20 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P21 – Considerando que no Poder Judiciário a organização estadual vale para o município, qual é a sua avaliação sobre a legislação de divulgação espontânea de dados por parte do Judiciário Estadual?

Esclarecimento: Considere se existe uma lei de transparência que contemple as informações do Poder Judiciário Estadual e, caso exista, se essa lei exige a liberação espontânea de dados de forma acessível, completa e dentro de um prazo adequado, abrangendo informações sobre orçamento e status dos processos judiciais.

1. Negativa. Não há esse tipo de legislação, ou ela não contempla as informações do Judiciário Estadual.

2. Média. A lei existe e contempla as informações do Judiciário Estadual, mas apenas alguns critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.

3. Positiva. A lei existe, contempla as informações do Judiciário Estadual e todos os critérios (acessibilidade, completude, prazo) são cumpridos de modo satisfatório.

P22 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P23 – Qual é a sua avaliação sobre a legislação de divulgação provocada de dados por parte dos órgãos públicos do Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existe uma lei de transparência que contemple a divulgação provocada de dados por parte dos órgãos públicos do Governo Municipal a partir de demandas da população. Caso exista, considere os seguintes critérios para avaliar a sua qualidade: prazo adequado de resposta, completude da resposta, e sistema de recursos para pedidos negados.

1. Negativa. Não há esse tipo de legislação, ou ela não contempla os órgãos do Governo Municipal.

2. Média. A lei existe e contempla os órgãos do Governo Municipal, mas apenas alguns critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são cumpridos de modo satisfatório.

3. Positiva. A lei existe, contempla os órgãos do Governo Municipal e todos os critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são cumpridos de modo satisfatório.

P24 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%

3. 60%

4. 80%

5. 100%

P25 – Qual é a sua avaliação sobre o sistema de revisão judicial das decisões do Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existe um sistema de revisão judicial das decisões do Governo Municipal e, caso exista, se ele possui critérios claros e realize revisões frequentes.

1. Negativa. Não existe nenhum sistema de revisão judicial das decisões do Governo Municipal.
2. Média. Existe um sistema de revisão judicial das decisões do Governo Municipal, mas sem critérios claros ou cujas revisões não são realizadas com uma frequência desejável.
3. Positiva. Existe um sistema de revisão judicial das decisões do Governo Municipal, os seus critérios são claros e as revisões são realizadas constantemente.

P26 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P27 – Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade de processo judicial contra o Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se os membros do Governo Municipal podem ser processados pelos seus atos na esfera pública.

1. Negativa. É praticamente impossível processar os membros do Governo Municipal, os quais possuem diversos privilégios que os protegem contra ações judiciais por suas eventuais transgressões.
2. Média. É possível processar os membros do Governo Municipal, mas há alguns empecilhos e privilégios que dificultam o andamento do processo.
3. Positiva. Os membros do Governo Municipal podem ser processados, e as ações judiciais levadas a cabo por suas eventuais transgressões não encontram grandes dificuldades para serem conduzidas.

P28 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P29 – Considerando que no Poder Judiciário a organização estadual vale para o município, qual é a sua avaliação sobre o dever de fundamentação das decisões do Judiciário Estadual?

Esclarecimento: Considere se existe o dever por parte do Judiciário Estadual de justificar e fundamentar as suas decisões judiciais e se esse dever é respeitado.

1. Negativa. O dever de fundamentação das decisões do Judiciário Estadual não existe, de modo que é possível e frequente a ocorrência de decisões arbitrárias e injustas.
2. Média. O dever de fundamentação das decisões do Judiciário Estadual existe, porém não é capaz de coibir adequadamente as arbitrariedades das decisões judiciais.
3. Positiva. O dever de fundamentação das decisões do Judiciário Estadual existe e assegura amplamente que as decisões judiciais não sejam arbitrárias ou enviesadas.

P30 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P31 – Considerando que no Poder Judiciário a organização estadual vale para o município, qual é a sua avaliação sobre os mecanismos disciplinares existentes para conter transgressões por parte do Judiciário Estadual?

Esclarecimento: Considere se existem mecanismos disciplinares para conter transgressões por parte do Judiciário Estadual e, caso existam, se eles são eficazes em termos de punições administradas, proporcionalidade e capacidade de coibir desvios.

1. Negativa. Não há mecanismos disciplinares para conter transgressões por parte do Judiciário Estadual.
2. Média. Existem mecanismos disciplinares para conter transgressões por parte do Judiciário Estadual, mas sua capacidade de coibir desvios é baixa.
3. Positiva. Existem mecanismos disciplinares para conter transgressões por parte do Judiciário Estadual que são eficazes nas punições administradas com vistas a coibir desvios.

P32 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%

2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P33 – Qual é a sua avaliação sobre os mecanismos internos de combate à corrupção no Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existem mecanismos internos para prevenir a corrupção no Governo Municipal e, caso existam, se há avaliação periódica dos instrumentos legais e das medidas administrativas para combater a corrupção e se a aplicação desses mecanismos é eficaz.

1. Negativa. Não existem mecanismos internos de combate à corrupção no Governo Municipal.
2. Média. Existem mecanismos internos de combate à corrupção no Governo Municipal, mas sua avaliação não é periódica e sua aplicação não é eficaz.
3. Positiva. Existem mecanismos internos de combate à corrupção no Governo Municipal que são eficazes e periodicamente avaliados.

P34 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P35 – Qual é a sua avaliação sobre os mecanismos de controle das práticas violentas das forças policiais (polícia civil, polícia militar e guarda municipal) no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se existem, no âmbito municipal, mecanismos disponíveis para controlar práticas abusivas das forças policiais (polícia civil, polícia militar e guarda municipal) e, caso existam, se eles são eficazes.

1. Negativa. Não existem mecanismos de controle das práticas violentas das forças policiais no âmbito municipal.
2. Média. Existem mecanismos de controle das práticas violentas das forças policiais no âmbito municipal, mas eles são pouco eficazes.
3. Positiva. Existem mecanismos de controle das práticas violentas das forças policiais no âmbito municipal que são amplamente eficazes.

P36 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P37 – Qual é a sua avaliação sobre os serviços de ouvidoria (ombudsman) do Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existe um ouvidor (ombudsman) ou algum instituto similar no âmbito do Governo Municipal e, caso exista, se oferece serviços públicos de qualidade em termos de receptividade e apresentação de resultados concretos.

1. Negativa. Não há ouvidoria (ombudsman) no âmbito do Governo Municipal.
2. Média. Há ouvidoria (ombudsman) no âmbito do Governo Municipal, mas sua receptividade é baixa e carece de resultados concretos.
3. Positiva. Há ouvidoria (ombudsman) no âmbito do Governo Municipal, a qual possui alta receptividade e apresenta resultados concretos.

P38 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P39 – Qual é a sua avaliação sobre os mecanismos de controle popular sobre o Governo Municipal?

Esclarecimento: Considere se existem mecanismos de controle popular sobre o Governo Municipal e, caso existam, se esses mecanismos são eficazes.

1. Negativa. Não existem mecanismos de controle popular sobre o Governo Municipal.
2. Média. Existem mecanismos de controle popular sobre o Governo Municipal, mas eles são geralmente pouco eficazes.

3. Positiva. Existem mecanismos de controle popular sobre o Governo Municipal, os quais são geralmente eficazes.

P40 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P41 – Considerando que no âmbito do Ministério Público a organização estadual é a principal em atuação no município, qual é a sua avaliação sobre a eficácia do Ministério Público Estadual?

Esclarecimento: Considere se as denúncias oferecidas e os inquéritos realizados pelo Ministério Público Estadual levam a resultados significativos, tais como, se for o caso, condenações, encarceramentos ou outras prescrições descritas na lei.

1. Negativa. Praticamente não há resultados significativos decorrentes do trabalho do Ministério Público Estadual.
2. Média. Em alguma medida há resultados significativos decorrentes do trabalho do Ministério Público Estadual, mas eles ainda são bastante pontuais.
3. Positiva. Há resultados significativos e constantes decorrentes do trabalho do Ministério Público Estadual.

P42 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P43 – Considerando que no âmbito do Ministério Público a organização estadual é a principal em atuação no município, qual é a sua avaliação sobre a eficiência do Ministério Público Estadual?

Esclarecimento: Considere se o trabalho do Ministério Público Estadual e de seus funcionários é eficiente em termos do tempo que levam para realizar as atividades que lhes cabem e dos recursos empregados para a sua execução.

1. Negativa. Em geral, o trabalho do Ministério Público Estadual é pouco eficiente, consumindo recursos em demasia e levando muito tempo para ser realizado.
2. Média. Em geral, o trabalho do Ministério Público Estadual é razoavelmente eficiente, mas ainda há espaço para melhora em termos de maior economia de recursos e celeridade na sua realização.
3. Positiva. Em geral, o trabalho do Ministério Público é amplamente eficiente, havendo um emprego sustentável de recursos para a consecução de atividades em tempo hábil.

P44 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P45 – Qual é a sua avaliação sobre a eficácia do Tribunal de Contas Municipal?

Esclarecimento: Considere se a atuação do Tribunal de Contas Municipal é eficaz, isto é, se ela gera resultados significativos.

1. Negativa. Praticamente não há resultados significativos decorrentes do trabalho do Tribunal de Contas Municipal.
2. Média. Em alguma medida há resultados significativos decorrentes do trabalho do Tribunal de Contas Municipal, mas eles ainda são bastante pontuais.
3. Positiva. Há resultados significativos e constantes decorrentes do trabalho do Tribunal de Contas Municipal.

P46 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P47 – Qual é a sua avaliação sobre a eficiência do Tribunal de Contas Municipal?

Esclarecimento: Considere se o trabalho do Tribunal de Contas Municipal e de seus funcionários é eficiente em termos do tempo para realizar as atividades que lhes cabem e dos recursos empregados para a sua execução.

1. Negativa. Em geral, o trabalho do Tribunal de Contas Municipal é pouco eficiente, consumindo recursos em demasia e levando muito tempo para ser realizado.
2. Média. Em geral, o trabalho do Tribunal de Contas Municipal é razoavelmente eficiente, mas ainda há espaço para melhora em termos de maior economia de recursos e celeridade na sua realização.
3. Positiva. Em geral, o trabalho do Tribunal de Contas Municipal é amplamente eficiente, havendo um emprego sustentável de recursos para a consecução de atividades em tempo hábil.

P48 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P49 – Qual é a sua avaliação sobre o monopólio do Estado sobre a violência no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se existe o monopólio do uso legítimo da violência por parte do Estado no nível municipal (por meio das polícias civil, militar e da guarda municipal) ou se o governo compete com outros grupos armados que disputam o controle sobre o território ou partes dele.

1. Negativa. É possível dizer que o Estado praticamente não possui o monopólio do uso da violência no âmbito municipal, já que há diversos grupos armados e organizados que também utilizam da violência para impor seus interesses e controlar partes do território.
2. Média. O Estado possui apenas parcialmente o monopólio do uso da violência no âmbito municipal, já que ele não é capaz de coibir amplamente a atividade de certos grupos ou indivíduos que fazem uso sistemático da violência na cidade.
3. Positiva. O Estado possui amplamente o monopólio do uso da violência no âmbito municipal, já que ele é capaz de coibir extensivamente a atividade e a organização de grupos armados que pudessem competir com ele na disputa sobre o controle do território.

P50 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P51 – Qual é a sua avaliação da eficácia das forças policiais locais (polícia civil, polícia militar e guarda municipal) em garantir a segurança pública no município?

Esclarecimento: Considere se a segurança pública no nível municipal é eficaz, em termos de combate ao crime e à violência por parte das forças policiais locais (civil, militar e guarda municipal).

1. Negativa. A segurança pública no nível municipal é amplamente ineficaz, já que as forças policiais não são capazes de coibir e reprimir o crime e a violência.
2. Média. A segurança pública no nível municipal é apenas parcialmente eficaz, pois as forças policiais asseguram certo controle do crime e da violência, mas não o bastante para manter a ordem e a tranquilidade da população.
3. Positiva. A segurança pública no nível municipal é amplamente eficaz, uma vez que as forças policiais combatem e coíbem de maneira constante e incisiva o crime e a violência na cidade.

P52 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P53 – Qual é a sua avaliação sobre a frequência de audiências e consultas públicas no âmbito municipal?

Esclarecimento: Considere se as consultas e as audiências públicas são realizadas com uma frequência adequada no nível municipal em relação a políticas elaboradas ou a projetos votados.

1. Negativa. As consultas e audiências públicas no município são raramente realizadas.

2. Média. As consultas e audiências públicas no município são realizadas com certa frequência, mas deveriam ser proporcionalmente mais utilizadas em relação a políticas elaboradas ou projetos votados.

3. Positiva. As consultas e audiências públicas são realizadas com uma frequência adequada em relação à proporção de políticas elaboradas ou projetos votados.

P54 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%

P55 – Qual é a sua avaliação sobre o grau de responsividade do Governo Municipal às audiências e consultas públicas?

Esclarecimento: Considere se o Governo Municipal normalmente incorpora as questões levantadas nas audiências e consultas públicas na sua agenda política e as considera na elaboração de políticas públicas.

1. Negativa. Não há grande responsividade por parte do Governo Municipal, que raramente incorpora os resultados das consultas e audiências públicas na sua agenda política.

2. Média. Os resultados das consultas e audiências públicas são em geral considerados pelo Governo Municipal, mas de maneira bastante pontual, sem grande impacto na agenda política.

3. Positiva. Os resultados das consultas e audiências públicas são consistentemente considerados pelo Governo Municipal, que se esforça para sua incorporação em políticas públicas e na agenda política no geral.

P56 – Qual o seu grau de confiança nessa resposta?

1. 20%
2. 40%
3. 60%
4. 80%
5. 100%