

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

02

ANO II - V. 2 - N. 01
TERESINA-PI, JAN./JUL. 2013

ISSN 2317-3254



Instituições e
comportamento
político

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano – 2

2013

Instituições e Comportamento Político



EDUFPI

Teresina – Piauí

Conexão Política – v. 2, n. 1 - jan./jul. 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes
Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha
Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco
Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado
Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Bairro: Ininga - Teresina – PI
CEP: 64049-550
E-mail: cienciapolitica@ufpi.edu.br
Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. – v. 2, n. 1
(jan./jul., 2013).- Dados eletrônicos. – Teresina: UFPI, 2013 – .

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI. II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Piauí



EDUFPI

Teresina – Piauí

Conexão Política – v. 2, n. 1 - jan./jul. 2013

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)
Mathew D. McCubbins – University of California, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Scott Desposato – University of California, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Fenix II”, da artista plástica Dora Parentes.
Acrílica/Tela, 60cmx60cm, 2014.

ARTE

“Fenix II” de Dora Parentes

REVISÃO

Ilza Cardoso

EDITORIAÇÃO

John Kennedy Costa Pereira

FOTO

Gildásio Chagas

SUMÁRIO

DOSSIÊ: INSTITUIÇÕES E COMPORTAMENTO POLÍTICO

- 1 Apresentação
Raimundo Batista dos Santos Junior 7
 - 2 Desafios analíticos para a teoria neoinstitucional da mudança na Ciência Política Comparada
Flávio da Cunha Rezende..... 11
 - 3 Sistemas eleitorais e prevaricação no congresso: comparando senadores e deputados brasileiros em casos na suprema corte
Taeko Hiroi 51
 - 4 Eleições majoritárias nas capitais estaduais brasileiras: independência e interdependência federativa
Márcia Miranda Soares e Aline Burni79
 - 5 Democracia participativa e gestão pública: um estudo da experiência orçamentária do Estado do Piauí
Márcio Rodrigo de Araújo Souza e Monique Menezes..... 109
 - 6 A prestação de contas nos regimes democráticos
Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda 139
- Resenhas
- 7 CASTLES, Francis G. (Edit.). *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. Sage Publications, 1982.
Leandro Molhano Ribeiro163
 - 8 SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 276 p.
Cláudio André de Souza 171

APRESENTAÇÃO

Os artigos aprovados nesta edição da Revista Conexão Política – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI – fazem parte do dossiê Instituições e Comportamento Político. O presente número objetiva investigar as estruturas sociais estabelecidas e os procedimentos, necessidades, reações e respostas dos indivíduos e grupos sociais diante desses institutos.

O estudo das instituições e do comportamento político se intensificou nas últimas décadas principalmente quando os neoinstitucionalistas deram relevo ao papel dessas instituições para o comportamento dos atores políticos. Por essa lógica, parte-se do pressuposto que elas afetam o relacionamento de indivíduos e de grupos sociais que constituem uma sociedade, ou seja, que importam nos procedimentos, estímulos, demandas e sentimento que definem o proceder dos atores sociais em suas relações com outros, pois estão mediadas por uma estrutura institucional que demarca ações e interesses sociais.

Quando o foco é a análise do comportamento político, a literatura tem se voltado para a relação entre poder e a ação dos atores sociais. Esse poder é geralmente examinado como potencial para se implantar uma determinada agenda. A política é compreendida, então, como ação para influenciar as práticas que conduzem os negócios públicos, *id est*, para afetar resultados.

Por essa lógica, as pesquisas sobre comportamento político têm procurado auscultar os diversos efeitos da ação dos atores sociais diante dos estímulos e das necessidades humanas, inclusive suas consequências sobre as instituições.

Assim, uma das preocupações centrais desse número da Revista Conexão Política é procurar entender como instituições e comportamento político interagem mutuamente, influenciando o Estado e sua relação com a sociedade. A “natural” luta pelo poder que ocorre no dia a dia no interior das instituições e do poder é abordada de forma eclética por

professores e pesquisadores de instituições de diferentes universidades brasileiras e estrangeiras.

O primeiro artigo desta edição da Revista Conexão Política faz uma análise comparada das principais produções no interior da agenda de pesquisa neoinstitucional na Ciência Política. **Flávio da Cunha Rezende** demonstra com eloquência os principais aspectos dessa teoria, apresentando explicações que buscam os fundamentos das mudanças das instituições em diversos contextos, situação ou circunstâncias. Faz uma tipologia explicativa dos desafios analíticos a serem enfrentados visando ao aumento das capacidades teóricas das correntes neoinstitucionais para explicar as mudanças nas instituições.

O artigo de **Taeko Hiroi** estuda a relação entre sistemas eleitorais e improbidade legislativa, focando a análise no voto individual, na dimensão do distrito eleitoral e na *accountability* pós-eleitoral. As investigações sobre o tema destacam a responsabilidade individual do eleitor, chamando a atenção para a tese corrente na literatura de que sistemas eleitorais de voto direto e individual promovem o bom desempenho por parte dos políticos e reprimem condutas desviantes ao possibilitarem aos eleitores identificar, monitorar e responsabilizar os políticos em que votaram. Ressalta, também, outra vertente teórica a qual defende que distritos eleitorais de ampla magnitude asseguram a disponibilidade de bons políticos e competição eleitoral capazes de reduzir a prevaricação dos mesmos. Nesses termos, Hiroi examina a relação entre sistemas eleitorais e comportamento político no Congresso brasileiro.

Márcia Miranda Soares e **Aline Burni** investigam o elo que se estabelece entre dimensão federativa e comportamento eleitoral. A partir da literatura especializada, indicam como arranjos federativos podem determinar as disputas eleitorais e influenciar na definição do voto. Ao centrarem a análise na realidade brasileira, as autoras chamam a atenção para a estrutura federativa nacional, assentada em três níveis autônomos de competição eleitoral: União, estados e municípios, para cargos no Legislativo e Executivo. Esse ordenamento permitiria aos partidos políticos se organizarem em áreas de jurisdição diferentes, além de manter vínculos entre as mesmas e o processo de decisão do voto. Diante desse aporte teórico, analisam o impacto das eleições executivas nacionais e estaduais nas eleições municipais de 26 capitais brasileiras entre 1994 e 2008.

Márcio Rodrigo de Araújo Souza e **Monique Menezes** focam a análise na experiência do planejamento participativo no estado do Piauí. O estudo parte de duas premissas: a primeira defende que a dependência do Piauí de recursos da União deixaria pouca margem para a formulação de políticas públicas específicas, dificultando a realização de políticas consideradas prioritárias pela sociedade civil. A segunda afirma que, mesmo ocorrendo a participação formal da sociedade no âmbito do executivo, observa-se a falta de planejamento do governo estadual para acomodar as demandas da população.

O texto de **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda** discute a relação entre corrupção e *accountability*. O artigo procura demonstrar que existe vinculação direta entre transparência política e avaliação positiva ou negativa do eleitor. Dessa forma, quanto mais um governo presta conta de seus atos, maior será a capacidade dos eleitores de avaliar a eficácia e a possibilidade de se inibir abusos por parte da classe política. No que tange à confiança dos eleitores nos políticos, o autor procura mostrar que está relacionada à necessidade de se prestar contas, ou seja, à existência de *accountability*.

Essa edição da Revista Conexão Política completa-se com as resenhas escritas por **Leandro Molhano Ribeiro** e **Cláudio André de Souza**. Ribeiro sumaria a obra “The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states”, editada por Francis G. Castles, e Souza aprecia o livro “Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador”, redigido por André Singer.

Teresina, julho de 2013.

Raimundo Batista dos Santos Junior

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI

DESAFIOS ANALÍTICOS PARA A TEORIA NEOINSTITUCIONAL DA MUDANÇA NA CIÊNCIA POLÍTICA COMPARADA *

Flávio da Cunha Rezende**

Resumo: Este artigo trata da análise comparada das principais críticas geradas no interior da agenda de pesquisas neoinstitucional na Ciência Política sobre o problema da mudança institucional. Ele oferece uma tipologia explicativa com os *desafios analíticos* essenciais a serem superados para o desenvolvimento satisfatório de teorias e lança questões-chave que devem ser *consideradas seriamente* por cientistas políticos em futuras análises da mudança. Os desafios analíticos estão situados em cinco dimensões interligadas: a) a inclusão de variáveis institucionalistas; b) agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) maior precisão no conceito de mudança institucional; e e) interação estratégica e recursiva entre agentes e instituições. A partir desses desafios, o trabalho realiza uma análise comparada das teorias da mudança propostas por North e Aoki para compreender como esses casos enfrentam tais problemas.

Palavras-Chave: Ciência Política comparada. Teoria da mudança institucional. Neoinstitucionalismo. Modelos e teorias. Desenhos de pesquisa.

1 Introdução

O estudo da mudança institucional ocupa espaço privilegiado na agenda de pesquisas na Ciência Política comparada. Consideráveis esforços

* Este paper é uma versão autorizada do artigo original “Analytical challenges for neoinstitutional theories of institutional change in comparative political science”, publicado no volume 3, edição 2, de 2010, da Brazilian Political Science Review, especialmente produzida para a Revista Conexão Política. O autor agradece ao CNPQ o apoio financeiro e institucional para o desenvolvimento deste trabalho bem como aos pareceristas da BPSR que refinaram a versão original apresentada.

** Ph.D pela Universidade de Cornell, EUA. Pesquisador de Produtividade em Pesquisa do CNPQ, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

analíticos no interior desta disciplina buscam oferecer interpretações e explicações consistentes sobre como e por que as instituições políticas se transformam em diversos contextos e condições. Entretanto, a despeito do avanço significativo na oferta de teorias e modelos gerados a partir do início da década anterior, cientistas políticos continuam a questionar-se acerca da efetividade destes. Modelos e teorias tradicionais têm sido profundamente questionados, e a emergência de novas exigências conceituais, teóricas e metodológicas tem desafiado a nova geração de comparativistas. Nesse sentido, a análise da mudança institucional estaria gerando um conjunto de críticas teóricas e metodológicas consideradas fundamentais para o desenvolvimento da Ciência Política comparada recente¹.

Essas críticas têm sido elaboradas a partir de teorias geradas em dois dos principais paradigmas que orientam as reflexões analíticas na Ciência Política: o novo institucionalismo e a escolha racional². Autores nessas tradições continuam a debater vigorosamente sobre os limites e as possibilidades de geração de teorias e esquemas interpretativos mais

¹ A “nova Ciência Política” que emerge nos anos 90 tem buscado redefinir suas orientações epistemológicas, teóricas e metodológicas, em que se configura um movimento progressivo na direção de ampliação do compromisso com a construção de teorias (theory-building), com explicações causais (VAN EVERA, 1997; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; BRADY; COLLIER, 2004), e com a conexão mais rigorosa entre dados empíricos, métodos formais e teoria (MORTON, 1999, BATES et al., 1998). Mais do que em qualquer outro momento da história da Ciência Política, houve tamanha necessidade em “deslocar” o tradicional foco das abordagens históricas, contextuais, descritivas da Ciência Política tradicional para compromissos considerados mais “rigorosos” e comprometidos com a explicação. Redefinem-se os compromissos teóricos, epistemológicos e metodológicos nesses campos de maneira considerável. Apesar das fortes tensões e fragmentação que caracterizam o universo programático da disciplina, tais compromissos têm afetado de modo substancial o modo de produção do conhecimento na pesquisa em Ciência Política, com impactos decisivos sobre a “explicação” na Ciência Política (cf. LAITIN, 2002; SHAPIRO, 2002; SHAPIRO; ROGERS; MASOUD, 2004; MARSH; STOKER, 2002).

² Considerável parte dessas críticas deriva dos novos modelos de interpretação e explicação dos fenômenos sociais gerados a partir do novo institucionalismo (NORTH, 1990; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; MARCH; OLSEN, 1989; PUTNAM, 1993; WEAVER; ROCKMAN, 1993; RODRIK; SUBRAMANIAN, 2003) e da escolha racional (COLEMAN, 1990; ELSTER, 1989; GREEN; SHAPIRO, 1994; SATZ; FERREJOHN, 1994; FRIEDMAN, 1996; LICHBACH, 2003; MORRIS et al., 2004; MAC DONALD, 2003). Esses paradigmas introduziram sensíveis redefinições na produção e explicação dos fenômenos sociais e políticos.

robustos sobre os processos de mudança. Nesse sentido, o campo da política comparada estaria gerando as *condições reflexivas* para a emergência de novos avanços e refinamentos metodológicos. Este trabalho focaliza exatamente na compreensão dessas críticas sobre a mudança tomando o caso específico do novo institucionalismo. Em torno de que questões e problemas se configuram as críticas sobre a teoria da mudança no contexto do novo institucionalismo, e como ela gera novos desafios – teóricos, metodológicos e epistemológicos – para os cientistas políticos é o problema central deste trabalho.

Como afirmam Hall e Taylor (1996), os novos institucionalismos na Ciência Política voltam-se para compreender como as instituições emergem, evoluem e mudam. Como afirmam March e Olsen (2006), no novo institucionalismo os autores partem do pressuposto de que os arranjos institucionais existentes possuem considerável poder causal para explicar como e por que as instituições emergem e se transformam. Na Ciência Política comparada, o uso intensivo das teorias neoinstitucionais desde o início da década anterior foi responsável por uma considerável expansão na oferta dando vazão a um conjunto amplo e diversificado de estudos sobre as possibilidades da mudança³.

Entretanto, a despeito desse arsenal de estudos e pesquisas, diversos autores consideram que a oferta existente de teorias geradas pelo novo institucionalismo se mostra problemática para produzir teorias consistentes sobre o complexo problema da mudança institucional. Esse problema representa o principal desafio para o avanço e consolidação da tradição institucionalista na Ciência Política.

Este trabalho situa-se exatamente na reflexão sobre as dimensões constitutivas dessas críticas e empreende uma sistematização das críticas, bem como apreende caminhos possíveis para a superação desses pontos

³ Na pesquisa comparada em Ciência Política, houve uma explosão de estudos análises institucionalistas sobre a mudança institucional em diversas configurações de pesquisa empírica: democratização (ALEXANDER, 2001) mudança constitucional, transformação de regimes eleitorais, reformas administrativas (CAPANO, 2003; CHEUNG, 2005), alteração nos padrões de governança (PUTNAM, 1993; EASTON, 2004), reformas dos Estados de Bem-Estar (TORFING, 2001; BEYELER, 2003; COX, 2001; KORPI, 2001; PIERSON, 1994), reformas setoriais, reformas fiscais (Steinmo, 2003), mecanismos de difusão de paradigmas de reformas (Béland, 2005; Béland and Hacker, 2004; Campbell, 1998) e outros domínios tradicionais de pesquisa.

críticos e os elementos necessários para a geração de teorias neoinstitucionalistas da mudança.

O artigo organiza-se da seguinte forma: na primeira seção, ele oferece uma tipologia explicativa⁴ sistematizando as principais críticas geradas pelos autores neoinstitucionais na Ciência Política. A análise da crítica aos modelos institucionalistas revela que, a despeito de sua diversidade, as tensões fundamentais estruturam-se a partir de quatro dimensões articuladas: a) escolha racional; b) separabilidade conceitual; c) as premissas de estabilidade; e, d) o problema da conexão entre ideias e instituições. Essas dimensões são apresentadas de forma sistemática (e não exaustiva) para mostrar como elas impactam no desenvolvimento de teorias institucionalistas mais efetivas.

Em seguida, o trabalho se volta para apresentar um conjunto de temas e problemas – entendidos como *desafios analíticos* – que seriam considerados indispensáveis para que se construam teorias e modelos mais refinados a partir de pressupostos institucionalistas. Tenta-se compreender quais seriam os elementos e questões considerados essenciais para que os analistas possam tratar o problema da mudança de modo adequado em futuras investidas no campo da Ciência Política comparada. Sugere-se que os caminhos possíveis articulam cinco dimensões: a) a inclusão de variáveis e fatores institucionalistas; b) agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) maior precisão no conceito de mudança institucional; e e) interação estratégica e recursiva entre agentes e instituições. O artigo discute especificamente como esses elementos devem, idealmente, ser tratados na construção de modelos e teorias para o caso do novo institucionalismo.

Por fim, ele oferece, à luz das críticas existentes e das fronteiras de refinamento elencadas nas duas seções, uma análise comparada de duas teorias da mudança que contemplam inovações significativas no tratamento do tema oferecidas por North (1990, 2005) e Aoki (2000) no contexto do

⁴ Elman (2005) considera que a tipologia de explicações teóricas (*explanatory typologies*) é um dos recursos fundamentais para a análise qualitativa comparada de teorias. Essas tipologias são construídas a partir das implicações lógicas de uma teoria com atenção voltada para diferenciar os padrões e tipos de relações causais contidas nas teorias. As tipologias explicativas diferenciam-se das tipologias indutivas, bastante usuais nas ciências sociais, dado que estas são construídas a partir de evidências empíricas, enquanto aquelas são construídas a partir de teorias e seus elementos: conceitos, variáveis, hipóteses e mecanismos.

novo institucionalismo histórico para ilustrar como se processaram os refinamentos para as teorias institucionalistas da mudança.

2 Críticas emergentes sobre a mudança no debate neoinstitucional

Esta seção apresenta as principais críticas emergentes no interior do debate neoinstitucional. Essas críticas são sistematizadas a partir do conceito de tipologia explicativa sugerido por Elman (2005) e se busca apresentar as principais narrativas em torno das críticas e suas implicações para a teoria da mudança institucional. As tensões fundamentais produzidas neste debate se estruturam a partir de quatro problematizações: a) os limites das abordagens de escolha racional; b) o problema da separabilidade conceitual; c) as premissas de estabilidade; e d) o problema da conexão entre ideias e instituições. Estas críticas produzem os cinco desafios analíticos que trataremos na seção seguinte.

2.1 Os limites das abordagens de escolha racional

A despeito de sua grande utilidade quando se trata de dar conta da interpretação dos fenômenos relativos à criação de novas instituições políticas, os modelos agenciais, inspirados nas teorias da escolha racional, largamente influentes nas análises da Ciência Política contemporânea, não se mostram capazes de lidar satisfatoriamente com as exigências analíticas que se mostram presentes para o tratamento do problema da mudança institucional.

Os modelos tradicionais de teorias da escolha racional na Ciência Política basicamente sugerem que os processos de mudança institucional sejam compreendidos a partir de alterações na posição de equilíbrios pela interação estratégica de agentes racionais (ou com racionalidade limitada). Instituições representam equilíbrios produzidos construídos para superar dilemas de ação coletiva, reduzir custos de transação e reduzir as incertezas na interação dos agentes sociais na política. Agentes racionais seriam capazes de produzir desenhos institucionais que tendem a persistir no tempo.

Instituições representam posições de equilíbrios criados a partir da estrutura de incentivos e de oportunidades que os agentes racionais enfrentam. A crítica central a esses modelos reside no fato básico de estas considerarem pressupostos centrados na ideia de reforço (*self-enforcing*).

Esta noção de que as instituições causam incentivos para a sua própria manutenção mostra-se problemática para a Ciência Política explicar a mudança nas instituições exclusivamente a partir das escolhas dos agentes. Como dar conta de processos de alteração nos arranjos institucionais a partir dos agentes racionais se estes supostamente teriam sofrido os custos associados à mudança sem pressupor a recorrência analítica a causas ou fatores considerados exógenos?

É largamente sabido que os modelos interacionistas centrados na racionalidade falham para a explicação da mudança institucional a partir destas pressuposições – racionalidade, reforço e recorrência a fatores exógenos. Esses seriam mais úteis para compreender processos relacionados à estabilidade e ordem do que a processos dinâmicos de mudança institucional.

Greif (2006) considera que os modelos de teoria dos jogos quando aplicados ao problema da mudança institucional sofrem severas limitações. A teoria clássica é silente no que se refere ao problema das fontes cognitivas que produzem dadas escolhas comportamentais dos agentes em relação à construção de novas instituições. As dimensões cognitivas são reduzidas à suposição do “conhecimento comum” que cada agente possui sobre o contexto, às relações causais, às preferências dos demais agentes e sobre um conjunto de outros parâmetros importantes para a decisão sobre as regras. Teorias endógenas da mudança institucional deveriam ser mais atentas à questão da transmissibilidade social dos sistemas cognitivos no tempo. Os modelos tradicionais são altamente limitados em enfrentar o problema da cognitividade e reduzem a questão à otimização das escolhas racionais.

Greif e Laitin (2004) consideram que o principal desafio destes modelos reside em enfrentar de forma satisfatória a seguinte questão: “como explicar que a mudança institucional é gerada endogenamente, i.e, a partir de variáveis institucionais”. As explicações no âmbito dessa tradição de análise terminam por recorrer a um conjunto de variáveis exógenas para explicar mudanças na posição de equilíbrio, não dando conta, portanto, de compreender como as instituições em si produzem (ou não) a mudança institucional.

Um dos caminhos possíveis para dar conta dessa questão na Ciência Política tem sido a recorrência de modelos de “narrativas analíticas” (BATES et alli., 1998) que tentam explicar a mudança institucional a partir de modelos de racionalidade, adicionando elementos relativos ao contexto, aos processos e às narrativas dos agentes. A transformação básica

é conceber concepção das instituições como jogos em sua forma extensiva distanciando-se das instituições vistas como equilíbrios de Nash, i.e, posições que, uma vez criadas pelos agentes, não geram incentivos para sua alteração. Instituições passam a ser vistas como “jogos em forma extensiva” (*extensive-form games*) que são sequências decisórias sobre as instituições, bem como a importante necessidade de se entender os novos equilíbrios a partir de subjogos (casos) específicos.

As narrativas analíticas, portanto, inovam ao tentar evitar os conhecidos problemas de imputação de preferências aos agentes nos modelos de escolha racional e penetrar profundamente nos processos básicos de formação das preferências e, fundamentalmente, nos mecanismos envolvidos nos processos de mudança institucional, considerados essenciais na explicação política.

2.2 O problema da separabilidade conceitual

Outra potente crítica presente nos debates institucionalistas reside no fato de que as teorias institucionalistas da mudança padecem de importantes dilemas de “separabilidade conceitual”. Este problema emerge de forma decisiva quando os analistas precisam especificar variáveis institucionais relevantes à explicação. Dois níveis básicos de inseparabilidade conceitual são fortemente levados em conta nas análises: a) aquelas que se processam entre estrutura e instituições; b) e as que se relacionam às instituições e aos efeitos intencionais (e não intencionais) por elas gerados.

No primeiro nível, é usualmente reconhecido que as fronteiras entre instituições e as estruturas são tênues, configurando dois tipos básicos para os cientistas políticos. O primeiro reside na capacidade dos analistas em diferenciar com razoáveis graus de precisão (e operacionalização em casos específicos) o que *efetivamente* constitui uma variável institucional. Diante dessa imprecisão, os analistas correm riscos de incorrer com grandes chances em um problema de especificação das variáveis institucionalistas que poderiam estar produzindo modelos estruturais e não institucionais. Nesse sentido, os modelos institucionais poderiam estar gerando apenas novas explicações estruturais.

O segundo problema relevante associa-se aos dilemas que os analistas encontram para afirmar que são as variáveis institucionais que efetivamente importam para a compreensão dos processos de mudança

institucional. Como podem os analistas dizer efetivamente se as variáveis institucionais são as que *realmente importam* quando se trata de explicar a mudança e, mais amplamente, como diferenciar as instituições de efeitos estruturais específicos (intencionais e não intencionais)?

Ferejohn (2006) considera a separabilidade conceitual entre instituições e comportamento dos agentes como problema para o institucionalismo prático (*practical institutionalism*), i.e, aquele que estaria preocupado em compreender os processos empíricos de reformas institucionais.

Ele argumenta que a inseparabilidade entre os arranjos institucionais e os comportamentos dos agentes humanos a estes associados faz com que as variáveis institucionais sofram de problemas quando se trata de entender a mudança a partir de modelos causais. Se os modelos institucionais pudessem ser autônomos, seria possível escolher variáveis institucionais desassociadas dos comportamentos a elas associados, tal qual usualmente é feito na teoria política positiva e nos modelos de escolha racional. Estes modelos usualmente consideram que as instituições representam restrições formais aos agentes e suas escolhas e deixam de lado importantes questões relativas ao fato de que instituições e comportamentos são analiticamente inseparáveis. *Seriam as variáveis institucionais relevantes quando se trata de compreender a mudança?*

Resposta a esta importante questão é oferecida por Przeworski (2004). Ele argumenta que as variáveis institucionais não teriam, de fato, papel autônomo a desempenhar nas explicações sobre a mudança. Isso se deve à natureza exógena das premissas institucionalistas. Os modelos institucionalistas padecem de considerável problema de conexão entre estrutura social, instituições e efeitos associados. Os analistas deparam-se com dificuldades consideráveis em especificar o que de fato importa nas instituições. Dado que condições estruturais modelam os arranjos institucionais, como poderemos diferenciar se o que realmente importa para explicar a mudança estaria relacionado ou não às instituições? O avanço das teorias institucionalistas depende, em grande medida, de como analistas em tradições de pesquisa serão capazes de “isolar” analiticamente as condições das instituições e, então, compreender mais de perto os mecanismos causais da mudança institucional endógena.

Uma alternativa plausível para superação desses limites sugerida pelo autor é uma utilização mais intensiva da pesquisa comparada para

dar conta de variações contextuais para compreender em que condições as variáveis institucionais efetivamente importam. A explicação da mudança institucional na Ciência Política passa fundamentalmente por uma ampliação do ceticismo em relação ao *status* das variáveis institucionais.

2.3 Premissas de estabilidade

A terceira fonte de críticas reside sobre as premissas de estabilidade e persistência das instituições. A suposição de que as instituições devem ser relativamente estáveis para serem consideradas analiticamente reduz a capacidade dos modelos neoinstitucionalistas de dar conta de processos de mudança. Nesse sentido, diversos autores consideram que as teorias neoinstitucionalistas padecem de um “viés de estabilidade”, sendo, portanto, mais adequadas para dar conta de fenômenos ligados à gênese institucional e à manutenção da ordem do que da mudança.

Para que se possa afirmar que as variáveis institucionais sejam analiticamente relevantes se faz necessário que os modelos levem em conta pressupostos relacionados a estabilidade e ordem. Este pressuposto é típico de uma primeira geração de estudos neoinstitucionalistas, em que os modelos partem da ideia de que não seria possível estudar a influência dos arranjos institucionais sobre a formação de preferências dos agentes, na construção da identidade dos atores, na ação estratégica e nos processos decisórios, se as teorias não partissem de pressupostos centrados na ideia de estabilidade, persistência e durabilidade nos arranjos institucionais.

Os críticos mais recentes dos modelos institucionalistas partem de dois caminhos: uma crítica teórica e outra empírica. A crítica teórica deriva do fato básico de que os modelos institucionalistas deveriam ser mais atentos para produzir teorias endógenas da mudança, i.e, teorias que admitam a menor dependência possível de fatores ou causas exógenas tal qual os modelos usualmente são construídos. Diversos autores consideram que o peso conferido às causas não institucionais para explicar a mudança terminam por descreditar os analistas da mudança nessa tradição. Por outro lado, deve-se considerar que as teorias e modelos deveriam possuir maior sintonia com o fato importante de que, no mundo empírico, as instituições não possuem tamanha estabilidade ou persistência como usualmente é suposto na teoria.

Peters (2000) argumenta que as teorias institucionalistas possuem reduzida adaptabilidade para incluir elementos dinâmicos envolvidos na análise da mudança. Ele sugere que as teorias institucionais são mais adequadas para explicar diferenças e variabilidade entre tipos institucionais do que propriamente para explicar processos de mudança. Para dar conta da análise da mudança, os neoinstitucionalistas usualmente recorrem a um tipo de rupturas com legados de estabilidade institucional gerado por eventos críticos exógenos às instituições.

Hall e Soskice (2003) consideram que o problema da mudança seria o ponto débil nas teorias institucionalistas e que as concepções da mudança usualmente são tratadas a partir de modelos centrados na ideia de rupturas descontínuas na posição de equilíbrio (*punctuated equilibrium models*). Nesses modelos são típicas as formulações que consideram uma “clara demarcação analítica” entre momentos de estabilidade e momentos de ruptura e mudança.

A concepção básica desse tipo de modelo deriva da formulação original de Katznelson (2003) em que se considera a mudança gerada a partir de momentos críticos (*critical junctures*), em que se verifica uma reconfiguração das relações entre estrutura e agência. Os modelos usualmente consideram que nos períodos de estabilidade a estrutura teria prevalência sobre os agentes, e, na mudança, os agentes teriam prevalência sobre os elementos de estrutura e, portanto, poder causal para explicar processos de mudança. Momentos críticos criariam maior latitude para os agentes empreenderem a mudança a partir de novas escolhas institucionais.

Outra concepção derivada das premissas de estabilidade é a análise centrada nos legados a partir das trajetórias dependentes (*path-dependency*), que são usuais em política (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000, 2004). Os argumentos típicos em torno das mudanças derivam de novas escolhas dos agentes em momentos críticos nos quais os retornos crescentes, *positive feedbacks*, são radicalmente alterados. Harty (2005) sugere que a principal crítica aos modelos reside no fato de que as teorias devem ser capazes de dar conta da mudança levando em conta variáveis institucionais. A ideia de que os momentos críticos reduzem, suspendem ou eliminam os custos associados à mudança não se mostra analiticamente razoável.

Gorges (2001) argumenta que as explicações neoinstitucionalistas da mudança usualmente deixam de especificar de modo mais claro as

condições específicas nas quais as instituições produzem a mudança institucional, bem como explicar os padrões e mecanismos⁵ causais envolvidos, dado que há uma forte tendência a associar mudança aos fatores exógenos. Premissas fortes de ordem e estabilidade, elevada complexidade causal, forte apelo à noção de inserção (*embeddedness*) em matrizes institucionais e dependência de variáveis exógenas para explicar a mudança que complicam a análise dos processos de transformação e reforma institucional.

Ele argumenta que o primeiro dos dois problemas é mais urgente para o desenvolvimento da teoria neoinstitucional e que a aderência a pressupostos de *path dependency* inibe a produção de endogeneidade que se faz necessária para entender melhor a mudança e sua diversidade. As abordagens neoinstitucionalistas terminam por ser problemáticas para entender a mudança pelo fato de que elas são geradas por *punctuated equilibrium*, que são rupturas drásticas com as ordens institucionais produzidas por mudança nas condições exógenas. Esse viés reduz sensivelmente a compreensão endógena das causas e condições que produzem a mudança. Ao ser exogenamente determinada, a mudança usualmente confere pouca atenção ao problema da agência.

Lieberman (2002) argumenta que as teorias institucionais da mudança padecem de três problemas decisivos: reducionismo, exogeneidade e a primazia dos elementos estruturais sobre os elementos da agência. Considerável parte das teorias está orientada para dar conta de explicações sobre os elementos de estabilidade, de coerência e da produção de equilíbrios. A questão fundamental a ser respondida é a de como os analistas podem explicar processos dinâmicos e de elevada complexidade a partir de causas estáveis como as instituições. Diante desse impasse, as explicações institucionalistas contemporâneas estariam imersas na conhecida armadilha do “regresso ao infinito”: para explicar a

⁵ Explicações centradas em mecanismos causais (ELSTER, 1989; HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1996; HEDSTRÖM, 2008) são cada vez mais recorrentes na ciência social e na Ciência Política. Gerring (2007) considera que as explicações por mecanismos são cada vez mais frequentes nas ciências sociais. Todavia, trata-se de um conceito polissêmico, carregado de tensões e ambiguidades. Ele argumenta que existem nove significados típicos para esse conceito. Ele argumenta, entretanto, que uma concepção básica (core) e consistente com a ideia de que mecanismos representam caminhos e processos através dos quais um dado efeito social é produzido (no original: “*the pathway or process by which an effect is produced*”).

mudança institucional é necessário atribuir causas e fatores situados em uma mudança anterior em fatores e condições iniciais, e assim sucessivamente. Esse estilo de análise termina por colocar dilemas cruciais para os analistas para enfrentar o problema das “variações antecedentes”.

Estes modelos tipicamente conduzem a concepções exógenas da mudança. A questão importante a ser respondida pelos institucionalistas deveria ser a de que condições produzem os momentos críticos (*critical junctures*) e como estes realmente afetam os processos de mudança institucional. Os modelos institucionalistas são poderosos para explicar os processos de estabilidade e reprodução institucional, mas são frágeis em dar conta de compreender os processos de mudança no tempo.

Diversos autores convergem para o fato de que os modelos e teorias neoinstitucionais carecem de concepções mais férteis que permitam entender com mais profundidade elementos de mudança gradual, endógena, e, especialmente, a diversidade intrínseca dos processos de mudança. O refinamento dos modelos institucionalistas históricos parte da ideia de que se faz necessário superar o determinismo típico que a noção de legados confere à análise da mudança institucional.

2.4 Ideias e instituições

Outra fonte de limitações das teorias institucionais da mudança reside no questionamento sobre a real capacidade dos modelos de gerar explicações combinando ideias e instituições. Para alguns autores, a sobrevivência das explicações institucionalistas na Ciência Política contemporânea depende de como os analistas podem encontrar formas satisfatórias de introduzir o poder explicativo das ideias dos agentes sobre as transformações institucionais.

Lieberman (2002) aponta que a sobrevivência e evolução dos modelos institucionais na Ciência Política passam necessariamente pela importante exigência de considerar seriamente o papel das ideias (*bringing ideas back in*) para dar conta dos processos dinâmicos de mudança no mundo real. Os modelos e teorias institucionalistas mostram-se limitados para incorporar variáveis que levem em conta os importantes aspectos relacionados aos processos de formação de crenças, da estruturação das preferências, de elementos relativos ao conhecimento, compreensões e expectativas que, para ele, seriam “variáveis” centrais para conceber a

mudança a partir da interação entre os modelos mentais dos agentes e nas malhas institucionais nas quais estes estão situados e operam a mudança.

Introduzir variáveis relativas às matrizes ideológicas, no sentido mais amplo, poderia ser um excepcional ponto de partida para conexão entre processos dinâmicos de mudança, especialmente porque elas abrem possibilidades de incorporar agência e suas possibilidades de alterar as restrições estruturais, superando em grande parte o problema da exogeneidade e dos imperativos da estabilidade. As ideias desempenham papel decisivo na criação de novos arranjos institucionais bem como dos mecanismos causais da produção da mudança.

Embora relevante argumentar que as ideias e as instituições importam decisivamente, isto não é suficiente para explicar como estas ideias importam de modo mais efetivo em condições históricas específicas. A questão de em que medida as ideias de reforma institucional não seriam produzidas ou causadas a partir de outros fatores sociais, econômicos e fatores históricos é ainda pouco especificada pelos modelos recentes. Ademais, é importante considerar que grande parte das explicações institucionalistas são limitadas para dar conta da explicação sobre a “origem das ideias” e mesmo das condições específicas nas quais normas e valores são difundidos e implementados em diferentes contextos.

Analisando o caso da mudança dos padrões institucionais da provisão de políticas sociais, Béland (2005) argumenta a necessidade de inclusão de fatores relacionados às ideias em complementação às variáveis relativas aos legados de políticas públicas. Ele considera necessário que, quando confrontados com a necessidade de compreender e interpretar a mudança, os analistas permitam que os modelos considerem os mecanismos pelos quais os agentes reformadores (*policy entrepreneurs*) recorrem às matrizes ideológicas para sugerir a criação de novas alternativas institucionais. Béland sugere que compreender a mudança das políticas públicas a partir de modelos construídos no novo institucionalismo histórico depende em grande medida da capacidade de considerar seriamente categorias analíticas que tratem do papel dessas crenças e valores que dão suporte a uma nova matriz institucional.

Teorias mais consistentes da mudança deveriam trabalhar de forma mais equilibrada, incorporando variáveis institucionais (legados e instituições formais e informais) e ideias. A noção de *policy ideas*

emerge como uma categoria possível para dar conta de princípios e valores dos agentes que estão ligados a certas políticas e desenhos institucionais.

Modelos centrados nas teorias da formação de agendas (*agenda setting theories*) mostram que variáveis ideacionais podem ser contempladas em dois níveis. Em primeiro lugar, elas pertencem aos paradigmas de políticas públicas (*policy paradigms*), que consistem em modelos e princípios sobre crenças causais, os quais produzem caminhos críveis para as reformas. Em segundo lugar, nas arenas políticas e burocráticas, onde as formulações das agendas contêm quase sempre ideias sobre mudança que são construídas em discursos que tentam obter o máximo de apoio popular dos eleitores e dos burocratas.

Entre os modelos analíticos no novo institucionalismo histórico que permitem uma melhor compreensão da conexão entre mudanças e ideias pode ser visto a partir do conceito de aprendizado social. Este permite que se considerem simultaneamente três elementos: a) a importância dos elementos cognitivos e as elaborações intelectuais dos agentes como mecanismos decisivos; b) uma reação aos modelos institucionais existentes; e c) a importância crucial de se abrir espaço nos modelos para o papel crucial dos *experts* em políticas públicas que trabalham com autonomia relativa dos agentes políticos e na burocracia.

Lieberman (2002) sugere que as teorias institucionais podem interpretar de forma mais adequada os complexos processos de mudança institucional quando reconfiguradas a partir de uma ontologia da política de “múltiplas ordens situadas e não necessariamente em equilíbrio”. Essa concepção requer que se interpretem os processos de mudança como sendo gerados a partir de tensões (fricções) entre modelos institucionais e ideias. As ordens políticas seriam carregadas de incerteza e ambiguidade elevando sensivelmente o potencial para produzir a mudança.

Ele considera como fundamental a introdução de variáveis associadas às ideias e aos valores, superando em muito o reducionismo das teorias institucionais na Ciência Política que tendem a compreender o conflito e cooperação política a partir de decisões de agentes racionais situados num espaço unidimensional a partir de uma estruturação dada de preferências. A introdução das ideias amplia as chances de que os modelos possam conferir a natureza multidimensional que é típica dos fenômenos políticos, bem como permitir que os analistas “possam deixar

de lado” a premissa de considerar os interesses e as crenças dos agentes como fixas tais como nos modelos de escolha racional.

A chave para a interpretação da mudança reside em compreender como as tensões entre instituições e modelos cognitivos podem, em condições específicas, conduzir a reformulação dos incentivos e oportunidades estratégicas para os agentes políticos. A abordagem adequada sugerida por Lieberman (2002) não permitiria, portanto, por ênfase nem nas ideias nem nas instituições isoladamente. É exatamente a interação entre esses modelos que permitem a compreensão da mudança de forma mais satisfatória. A hipótese básica do modelo seria que a probabilidade de mudança política brusca (em oposição à variação normal da mudança) será mais acentuada em condições nas quais o grau de tensão entre as ordens políticas seja mais prevalente.

A categoria analítica essencial do modelo é a decomposição da noção de uma ordem política única em suas partes constitutivas, para considerar em que medida elas se superpõem, se integram ou conflitam, e como estas configurações produzem mudança. Uma vantagem comparativa desse modelo é que ele considera tanto as instituições como as “ideias em interação” como elementos básicos constitutivos de uma explicação. Em termos analíticos, essa compreensão situacional e relacional da mudança permite que sejam considerados elementos associados ao modo específico pelo qual as variáveis (ou causas) são articuladas em condições históricas específicas, ampliando os modelos tradicionais que enfatizam de forma determinista o poder causal dos legados.

Uma aplicação das abordagens centradas na ideia de fricção entre ordens múltiplas é oferecida por Weir (2006) para a reforma das políticas públicas. Ela sugere que duas estratégias analíticas são apropriadas para entender a mudança a partir de poderes causais situados na agência: as teorias da dissonância institucional e a análise dos processos de configuração das estratégias dos agentes.

As teorias de dissonância institucional partem do pressuposto da coexistência de múltiplas ordens institucionais. A mudança institucional seria, de modo similar ao modelo de Lieberman (2002), compreendida como sendo constituída por uma emergência dos “processos de fricção institucional” entre estas múltiplas ordens e suas diferentes lógicas no que se refere à produção de políticas públicas. O

papel estratégico dos agentes situados em diferentes domínios institucionais na produção do processo de mudança passa a ser decisivo.

Por outro lado, as abordagens que focalizam na construção de estratégias dos agentes partem do pressuposto de que os agentes sejam compreendidos como “complexas entidades organizacionais”, inseridas em múltiplas redes institucionais, e que montam suas estratégias de inovação institucional a partir de uma lógica relacional e situacional. A análise da mudança deve conferir atenção aos processos internos pelos quais os agentes configuram (reconfiguram) seus interesses e estratégias de ação, bem como aos mecanismos pelos quais estes conseguem obter apoio político para as estratégias de mudança em um ambiente institucional complexo.

Smith (2006), embora considere que os modelos de ordens múltiplas são de fundamental importância para o avanço de teorias mais consistentes sobre a mudança na Ciência Política, oferece uma crítica ao modelo de Lieberman (2002), ao chamar a atenção para a necessidade analítica de precisar melhor o conceito de “ordens múltiplas”. Se mostra importante diferenciar as ordens institucionais de categorias analíticas relacionadas às tradições ideológicas (*ideological traditions*) ou matrizes ideológicas (*ideational orders*). Os analistas devem buscar introduzir variáveis relacionadas às ideias que possam garantir mais coerência, significado, e, sentido às instituições.

Os institucionalistas históricos na Ciência Política comparada não trabalham com categorias institucionais que permitam tratar as ideias de forma adequada em seus modelos teóricos. Instituições carregam valores, crenças e ideias. Todavia, estas não podem ser reduzidas a elementos meramente cognitivos ou simbólicos. Smith (2006) considera que os propósitos, regras, normas, papéis e padrões de comportamento nas instituições consistem em manifestações dos valores e crenças dos agentes. Fenômenos como a criação e manutenção institucional não podem ser entendidos de forma dissociada de categorias analíticas ligadas aos elementos ideacionais dos membros das coalizões políticas que sustentam um dado modelo institucional existente.

3 Desafios analíticos para a geração de teorias institucionalistas da mudança

Uma vez conhecidos os argumentos em torno das críticas centrais aos esforços de teoria e análise sobre a mudança institucional no novo

institucionalismo, se faz necessário apresentar uma agenda de problemas considerados “essenciais” para serem enfrentados na confecção de novos modelos e teorias, que chamaremos aqui de “desafios analíticos”. A devida atenção para estas questões essenciais permite que os analistas tenham maiores chances de desenvolver rotas mais consistentes para o desenvolvimento de interpretações institucionalistas no campo da Ciência Política comparada sobre o sempre complexo problema da mudança. Consideraremos nesta seção que os seguintes problemas podem ser considerados como decisivos: a) a centralidade dos fatores institucionais; b) inclusão da agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) conceituação da mudança institucional; e e) interação recursiva entre agentes e instituições.

A centralidade dos fatores institucionais – O primeiro desafio analítico de central interesse está localizado na questão de aprofundar o conhecimento comparado sobre os fatores ou causas institucionais que causam os processos de mudança em contextos específicos. As teorias devem especificar claramente quais as variáveis institucionais e como elas produzem os mecanismos associados às mudanças. Teorias satisfatórias não podem ser construídas apenas atribuindo a mudança a fatores exógenos ou a alterações radicais no ambiente externo às instituições. É decisivo mostrar que existem causas internas às instituições que produzem, isolada ou em combinação com elementos exógenos, os processos de mudança.

Nesse sentido, como argumentam Mahoney e Thelen (2010), os analistas devem estar atentos para tratar adequadamente o problema da teorização sobre as causas e variações da mudança endógena. Eles sugerem que se faz necessário compreender mais de perto quais propriedades institucionais criam possibilidades para a produção da mudança, e como os agentes elaboram comportamentos e estratégias que desencadeiam tal mudança.

Inclusão da Agência e Cognitividade – O segundo desafio para os analistas reside na consideração do potencial criado pelos modelos e teorias para incluir fatores causais que estejam associados aos agentes e aos seus modelos cognitivos. A inclusão desses elementos permite compreender mais de perto como e em que condições os agentes geram reflexivamente os processos de mudança das instituições. Não se trata apenas de incluir variáveis mais próximas da agência em relação à estrutura, mas, de forma mais ampla, criar espaço conceitual e analítico para compreender como e

porque as instituições mudam a partir da interação reflexiva dos agentes com as instituições. Compreender como os agentes racionais (ou dotados de racionalidade limitada) interpretam, criam os interesses, as identidades e as representações no cálculo político das estratégias de mudança ainda é um desafio considerável. Modelos centrados em fatores cognitivos ainda se constituem “pontos desviantes” na oferta de teorias institucionalistas da mudança na Ciência Política.

Sensitividade Contextual – O terceiro desafio analítico reside na questão de como incluir elementos contextuais numa teoria da mudança institucional. Há uma considerável latitude para convergência do argumento de que os contextos são decisivos para que se possa compreender o modo específico como ocorrem os complexos processos de produção das novas instituições a partir de elementos que integram o contexto aos recursos disponíveis aos agentes. Ostrom (2008) considera que teorias mais consistentes sobre a mudança institucional deveria estar mais atenta ao problema da emergência das formas e variações das estratégias de mudança em múltiplos contextos e configurações. Analistas devem evitar a tentação de promover teorias e interpretações que não sejam dotadas de sensitividade contextual. Os contextos são categorias analíticas fundamentais para que se possa compreender as condições específicas em que se estruturam as preferências, escolhas e estratégias de ação dos agentes diante da política da escolha de novos arranjos institucionais.

Conceituação da Mudança Institucional – Outro desafio que se mostra essencial para o avanço da teoria institucional da mudança está associado ao questionamento sobre em que realmente consiste a mudança. Os modelos e teorias devem estar bastante atentos para especificar com maior precisão o que eles estão tratando como “mudança institucional”. Dado que as ocorrências de fenômenos associados à mudanças exibem uma grande variabilidade de formas e de mecanismos, se faz necessário precisar mais claramente o que está sendo considerado em cada análise (ou conjunto de análises) sobre padrões de mudança específica nas instituições.

Um dos passos mais claros para superar este desafio é que as teorias da mudança devem ser mais próximas das teorias de médio alcance para criar teorizações que tratem de forma diferenciada fenômenos diferenciados. Muitas vezes o que os analistas estão considerando como

mudança institucional poderia ser considerado simplesmente como adaptação incremental ou revisão/reorganização das instituições.

Definindo com maior precisão o que vem a ser a mudança institucional em cada análise (ou *cluster* de análise) pode dar conta de compreender mais adequadamente como e quando os processos de estabilidade institucional permitem incluir consideráveis elementos de “adaptação institucional” ou séries de reformas sequenciais.

Thelen (2009) argumenta que a reflexão sobre o que de fato constitui uma mudança representa um dos principais pontos de inflexão no debate institucional recente. Novas teorias devem evitar partir das premissas de que as instituições são estáveis e persistem, mas incluir elementos dinâmicos que possam compreender a mudança incremental, gradual e adaptativa dos arranjos institucionais. Instituições são duráveis e persistem porque existem os agentes que produzem ação coletiva para manter os modelos institucionais. Teorizações mais consistentes como a teoria da mudança gradual proposta por Mahoney e Thelen (2010) representam um primeiro passo sólido dado pelo novo institucionalismo histórico para o avanço de uma nova geração de teorias endógenas e graduais.

Interação Recursiva entre Agentes e Instituições – Harty (2005) sugere que os modelos devam considerar seriamente o problema de compreender mais de perto porque os agentes deveriam buscar a mudança diante dos benefícios da estabilidade e persistência institucional. Teorias consistentes devem dar conta dos processos que desencadeiam as mudanças institucionais e devem considerar duas opções como fundamentais para a explicação: a) a conexão entre perda de legitimidade e mudança institucional; e b) questão dos custos envolvidos com a mudança. Estas opções permitem que se trate a interação entre os agentes e as instituições como um processo central na análise. As teorias devem voltar atenção para a análise das condições em que os agentes iniciam os processos de mudança. A noção de que existem oportunidades institucionais propícias para a produção da mudança pelos agentes devem ser consideradas seriamente. A busca de explicações plausíveis para os processos de mudança parece estar mais próxima de modelos que incorporem as interações entre agentes e as instituições existentes como um problema de recursos e nas habilidades dos agentes de transformar os legados para produzir novas instituições. A vantagem de uma abordagem centrada nos recursos – materiais e imateriais – permite que os analistas desloquem o

foco da análise da questão da forma (endogeneidade x endogeneidade) para uma análise dos custos associados à escolha de novos modelos institucionais.

O Quadro 1 sistematiza o conjunto de desafios analíticos, as questões fundamentais que ele suscita para o debate sobre a mudança institucional, bem como quais os possíveis ganhos de efetividade em teorias atentas a tais problemas.

Quadro 1 – Desafios analíticos, questões fundamentais e impactos sobre efetividade teórica

Desafio Analítico	Questões Básicas a serem respondidas	Impactos sobre Efetividade da Teoria
Centralidade das Variáveis Institucionais nos Modelos	<ul style="list-style-type: none"> • Como especificar claramente quais as variáveis institucionais que importam? • Como compreender a mudança a partir das instituições? • Como identificar os mecanismos gerados para produzir a mudança? 	Elevação do grau de endogeneidade dos modelos. Permite compreender com maior intensidade como os aspectos institucionais são relevantes nos diversos tipos de mudança institucional.
Inclusão da Agência e Cognitividade	<ul style="list-style-type: none"> • Como incluir fatores causais que estejam associados aos agentes e seus modelos cognitivos? • Como incluir categorias analíticas associada a reflexividade dos agentes? 	Ampliação do poder de compreender e interpretar os processos de mudança a partir de mecanismos de interação reflexiva entre os agentes e as instituições.
Sensitividade Contextual	<ul style="list-style-type: none"> • Como incluir elementos relacionados ao contexto e a cultura? • Como conceitualizar e operacionalizar elementos relativos ao contexto institucional (e não-institucional) 	Elevação da capacidade de compreender como as condições geradas pelo contexto afetam os processos dinâmicos de mudança institucional.
Conceitualização da Mudança Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Como precisar o que vem a ser mudança institucional em cada análise (ou cluster de análise) ? 	Maior precisão conceitual sobre os diversos tipos de mudança que são usualmente analisados em cada classe de teorias sobre mudança.
Interação Recursiva entre Agentes e Instituições	<ul style="list-style-type: none"> • Como incluir de forma mais clara as interações recursivas entre os agentes e as instituições? 	Ampliação do poder explicativo sobre dos custos associados aos processos de transformação institucional a partir dos modelos mentais dos agentes;

Compreendidos estes desafios analíticos para o desenvolvimento das teorias institucionais, trataremos, na seção seguinte, da análise comparada de duas teorizações contemporâneas que estão atentas a algumas das recomendações geradas pelo debate neoinstitucionalista sobre a mudança institucional: os modelos da mudança produzidos por North e Aoki. A análise destas teorias permitira ilustrar comparativamente como estes modelos oferecem alternativas plausíveis para o tratamento destes problemas e das críticas oferecidas nos debates na Ciência Política comparada.

4 Inovações institucionalistas na análise da mudança institucional

Nesta seção, exploraremos a perspectiva dos desafios analíticos para comparar dois modelos de interpretação da mudança propostos por North (1990, 2005) e Aoki (2001) no contexto do novo institucionalismo. O propósito é compreender como estes autores responderam aos *desafios analíticos* para a construção de modelos para lidar com complexos processos de transformação das instituições. A análise busca tentar contemplar quais as principais inovações significativas sugeridas por tais autores para o refinamento das teorias institucionalistas da mudança .

4.1 North e a mudança incremental das instituições: da adaptação aos modelos cognitivos

O primeiro caso teórico apresentado nesta seção é a teoria da mudança incremental proposta por Douglass C. North no livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance de 1990* , e o refinamento por ele proposto no livro *Understanding the Process of Economic Change de 2005*. O refinamento no modelo de análise entre esses dois esforços analíticos para entender a mudança mostra como o autor desenvolve seus argumentos sobre a mudança de modo a atender progressivamente aos desafios analíticos colocados pela teoria institucionalista da mudança.

O modelo original proposto por North em 1990 se fundamenta no conceito de mudança incremental que é típico da tradição neoinstitucional na economia e na Ciência Política. O autor se apoia na conhecida tradição evolucionista no pensamento econômico o qual associa, tal como formulado por autores pluralistas (e neopluralistas) na Ciência Política,

as mudanças aos processos de ajuste a valores na margem tal qual sugerido no modelo de *muddling through* proposto originalmente por Lindblom⁶ (1959) na análise de políticas públicas. North empreende uma combinação entre as ideias do institucionalismo histórico, especialmente a concepção de *path-dependency*, com o argumento dos custos de transação típico do novo institucionalismo econômico. A mudança incremental é afetada por legados institucionais existentes bem como com os custos de transação associados aos processos de reformas.

No que se refere ao modo específico como o modelo de North trata o problema da separabilidade conceitual, o modelo oferece uma clara distinção entre as organizações e as instituições. As organizações representam analiticamente os agentes empreendedores dos processos da mudança, e as instituições são tratadas como regras formais e informais com as quais os agentes interagem estrategicamente no processo de criação e transformação das instituições. Esta importante distinção analítica permite que se compreenda em cada caso, como os processos de mudança incremental resultam da ação intencional das organizações.

Os elementos relativos à sensibilidade contextual também são marcantes na teoria. North propõe dar conta de fatores relativos ao contexto em que os agentes e as instituições estão interagindo a partir da noção de adaptação eficiente. Processos de mudança incremental são produzidos por diversos mecanismos de adaptação eficiente e gradual ao contexto. Ele sugere que as teorias institucionais devam direcionar suas energias para compreender a diversidade de processos de eficiência adaptativa em

⁶ Lindblom (1959) argumenta em prol do método das comparações sucessivas limitadas. Ele concebe a mudança a partir do pressuposto pluralista de que as instituições (compreendidas como políticas públicas) mudam de forma incremental e não de forma descontínua no tempo. Isto se explica dado que a mudança resulta de um complexo processo “*muddling through*”, i.e, um ajuste gradual das novas instituições (policies) aos valores dos agentes no processo decisório das escolhas institucionais. Mudanças devem ser compreendidas a partir de mecanismos de pequenos ajustes na margem. Estes processos se configuram a partir do direcionamento da atenção dos agentes a valores que variam muito marginalmente nas novas instituições em relação aos arranjos institucionais pré-existentes. Instituições mudam a partir de um conjunto de pequenas mudanças graduais, através de mecanismos de aceitação gradual de novos valores. No modelo incremental, é fundamental considerar que padrões de mudança radical, descontínuos, ou não-incrementais são tipicamente considerados como politicamente irrelevantes e contendo consequências imprevistas indesejáveis para os reformadores.

cada contexto (i.e, em diferentes configurações de condições). A partir dessa compreensão, os analistas podem dizer com maior detalhamento como as variáveis institucionais efetivamente têm poderes causais para explicar os mecanismos da mudança institucional.

O tratamento das instituições no modelo incremental proposto por North sugere um padrão de interação recursiva entre agentes e instituições. Estas são compreendidas como possuindo um papel dual para os agentes organizacionais. A dualidade consiste em tratar as instituições atuando em dois níveis articulados. Se, por um lado, as instituições estruturam os processos estratégicos de aquisição de conhecimento e habilidades, por outro, atua como elemento restritivo, restringindo as oportunidades de maximização para os agentes individuais dotados de racionalidade. A atenção aos elementos do contexto permite que o analista identifique como ocorrem os processos de aquisição e mobilização dos recursos nos processos específicos de mudança.

A ideia de que as instituições criam meios para a disponibilização de recursos para os agentes é o ponto central da teoria da mudança. North sugere que as organizações são mais propensas a promover mudanças a partir de um movimento sistemático de aquisição de recursos considerados como “críticos”, muito comumente tratado na literatura da Ciência Política como recursos de conhecimento e habilidades. A capacidade dos agentes em promover em cada contexto a aquisição dos recursos críticos para promover mudanças explica em grande parte a capacidade diferencial de promover processos de mudança.

Os mecanismos típicos geradores da mudança institucional sugeridos por North são a mudança na estrutura de incentivos (compreendida numa linguagem econômica como mudança relativa nos preços) e a alteração das preferências dos agentes. Nesse sentido, ela combina elementos endógenos às instituições aos elementos de escolha dos agentes, i.e, nas organizações. Conforme comentado anteriormente, processos de mudança são produzidos por um cálculo político de “ajustes marginais” aos valores institucionais do contexto. Este contexto pode ser compreendido como o conjunto de normas, regras e estruturas de obediência voluntária (*compliance*) que estão contidas na estrutura institucional, que podem ser operacionalizados em cada análise e caso específico. As instituições tendem a produzir configurações de incentivos para que os agentes possam investir na aquisição de conhecimento e

aprendizado, de induzir inovações, absorção de riscos, ampliação da criatividade e da disponibilidade de resolver problemas de ação coletiva associados à criação de novas instituições.

A interpretação dos processos de mudança institucional no modelo incremental se fundamenta no seguinte argumento: transformações significativas na estrutura de incentivos presentes nas regras institucionais tendem a promover alterações na percepção que os agentes envolvidos sobre os benefícios e custos gerados pelos contratos que governam as relações nos arranjos institucionais existentes. A configuração de novas estruturas de preferências está associada a um cálculo dos agentes em termos dos custos (e benefícios) diante da expectativa de construção de novos contratos. Mudanças institucionais envolvem a mobilização da incerteza sobre as novas regras as quais tendem a elevar sensivelmente os custos de transição associadas aos processos de mudança.

Mudanças envolvem elevados custos de transação e incerteza para os agentes, dado que os processos decisórios sobre “a política das reformas” estão inseridos em arranjos institucionais existentes. Para promover mudanças, os agentes devem agir estrategicamente para mobilizar a incerteza produzida pela tentativa de alteração dos incentivos institucionais. Instituições produzem erosão gradual das normas e a introdução de novas regras informais, os quais são decisivos para os agentes criarem espaço para ação transformadora. Reformas institucionais são frequentemente carregadas de mecanismos típicos na análise da “política da escolha institucional” na Ciência Política comparada tais como poder de agenda e veto, dilemas de ação coletiva e efeitos não antecipados.

Nesse sentido, a dimensão informal das instituições apresenta-se como elemento de crucial importância para compreender a mudança. O principal papel das instituições informais seria o de modificar, suplementar ou complementar as regras formais. Ele argumenta que é fundamental na análise considerar que as mudanças institucionais nas regras formais geram, de forma gradual, novos equilíbrios informais. O modelo sugere que os analistas devam compreender como se processa a continuada interação entre as regras formais, as regras informais e os mecanismos de cumprimento e monitoramento das regras.

A cultura desempenha um papel importante como fator para explicar por que reformas apresentam maior probabilidade de ocorrência em alguns contextos e condições do que em outros. A cultura não deve

ser vista como uma invariante, mas sim como possuindo aspectos relacionados à seleção natural, aprendizado social, bem como à aleatoriedade. A cultura desempenha papel crucial na produção da mudança de elementos de informalidade.

North sugere que um dos pontos decisivos para a teoria da mudança está no fato de que as regras formais se alteram, enquanto as instituições informais (compreendidas como restrições) não variam de forma tão elástica⁷. Com efeito, emerge uma tensão continuada entre as instituições informais e novas instituições formais, que usualmente são inconsistentes entre si. As instituições informais, ao serem concebidas como evoluções graduais de arranjos institucionais pré-existentes, tendem a demandar continuamente novas instituições formais. É nesse sentido que se torna decisivo o problema da herança cultural que reflete a malha de arranjos institucionais informais produzidos pelos agentes no tempo e que são dotados de considerável poder de resolver dilemas de transação no passado e que continuam a ser eficientes no presente. Essa tensão amplia as chances de mudança incremental.

O modelo incremental proposto por North, expandido em 2005, concebe uma nova teoria da mudança econômica. Ele adiciona elementos que conferem maior ênfase aos agentes e ao papel da intencionalidade em contextos de racionalidade limitada. No novo modelo, a compreensão da mudança é refinada a partir da pressuposição de que os agentes possuem para interpretar e agir reflexivamente sobre as novas alternativas institucionais. A reflexividade dos agentes está situada na cultura e no contexto e importam decisivamente para explicar por que as instituições variam além de fatores ligados ao legado de políticas ou mesmo a noção de eficiência ligada aos custos de transação.

A fonte básica da intencionalidade dos agentes deriva do papel crucial da incerteza de que as instituições enfrentam diante de um contexto em constante mutabilidade. North busca integrar os elementos cognitivos no sentido de incluir elementos relativos à formação das crenças e da

⁷ Helmke e Levitsky (2006) argumentam que variações na estabilidade das instituições informais dependem essencialmente do tipo de instituições que se considere na análise. Eles explicam a mudança dessas instituições a partir de três fatores básicos: a) as mudanças nas instituições formais; b) mudanças nas estruturas de distribuição de poder e recursos entre os agentes; e c) mudanças nas crenças sociais compartilhadas e nas experiências coletivas.

capacidade de reflexão dos agentes. Ele mergulha de modo mais intenso nas questões relativas à formação das crenças, na relação entre os agentes, e dos arranjos institucionais. O argumento básico desenvolvido por North é o de que os agentes constroem suas crenças e modelos mentais a partir de como eles compreendem os elementos normativos das instituições.

Todavia, ele confere ênfase no papel crucial às crenças e valores dos agentes (organizações) na promoção da mudança. As escolhas desses agentes estratégicos são limitadas por restrições estruturais. O mecanismo básico da mudança sugerido é o de percepção da realidade, adaptação e revisão das crenças pelos agentes, produção das instituições e intervenção na realidade via novas políticas.

4.2 Aoki: reflexividade e modelos mentais na mudança institucional

O segundo caso analisado nesta seção trata do modelo desenvolvido por Aoki (2001) no campo da economia política para a análise da mudança institucional. Esta abordagem representou uma sensível inovação em relação às abordagens tradicionais no novo institucionalismo. Utilizando-se da tradição da teoria dos jogos, o autor responde aos desafios analíticos das teorias da mudança sugerindo uma reconceitualização da mudança institucional e introduzindo maior latitude para os poderes explicativos dos agentes a partir da cognitividade. Ele sugere uma ruptura com as concepções das instituições (e da mudança institucional) como equilíbrios para que se possa efetivamente compreender como e por que as instituições mudam, especialmente a partir de fatores considerados endógenos.

O argumento básico oferecido por Aoki é que o refinamento das concepções institucionalistas da mudança passa pela questão central de conferir poder explicativo aos elementos cognitivos dos agentes diante da mudança nas posições de equilíbrio. As mudanças, concebidas como alterações na posição de equilíbrio, produzem alterações sensíveis sobre os modelos de representação dos agentes estratégicos envolvidos na política da escolha institucional. Modelos mais robustos devem permitir condições para encontrar formas mais satisfatórias de integração entre as dimensões formais e informais das instituições, e um caminho possível, segundo Aoki, está relacionado à inclusão dos elementos associados à agência e à cognitividade presente nos modelos mentais dos agentes.

Nesse sentido, o modelo inova ao responder ao problema de inclusão da agência, levando a sério a inclusão de elementos relativos ao comportamento dos agentes em substituição à preocupação tradicional com as regras. A principal inovação está no fato de ser a mudança institucional uma alteração das expectativas dos agentes e não produzida pelas regras. Transformar as instituições não se trata apenas de transformar as regras do jogo (formais ou informais), mas sim como compreender de que modo as expectativas dos agentes e dos seus modelos mentais são “alterados” a partir da ameaça de mudança institucional.

A crítica fundamental de Aoki aos modelos tradicionais de racionalidade estratégica no novo institucionalismo passa essencialmente pela concepção limitada de considerar as instituições meramente como regras. Ele argumenta que esta concepção mostra-se bastante restritiva especialmente quando se trata de compreender a mudança a partir dos elementos endógenos às instituições. Os processos de mudança institucional devem ser analisados a partir de categorias relacionadas a elementos situados nos modelos mentais e cognitivos dos agentes sobre mudanças nas posições de equilíbrio.

O problema para Aoki está na concepção de instituição e de mudança institucional. Ele sugere que considera que uma instituição deve ser compreendida como uma representação sumária de apenas algumas características “visíveis” de uma posição dinâmica de equilíbrio. A mudança institucional é, de fato, uma transição contingencial para uma nova posição de equilíbrio e que causa impactos diretos sobre os modelos mentais dos agentes. Longe de compreender o papel da dependência de trajetória (*path dependency*) de modo determinista e de conferir poderes causais a elementos exógenos a partir da ocorrência de “momentos críticos” como fazem os institucionalistas históricos, a mudança institucional depende de como os agentes situados na realidade institucional, e dotados de racionalidade limitada, “interpretam” a mudança e seus efeitos. Nesse sentido, Aoki sugere que a reflexividade dos agentes se constitua numa categoria essencial para a compreensão dos processos de transformação institucional. O novo institucionalismo tradicional não estaria atento a essas categorias a partir dos agentes, mesmo em suas versões mais próximas da cognitividade e dos modelos mentais, tal como os modelos do novo institucionalismo sociológico usuais em Ciência Política. Estes tendem a conceber a mudança como sendo gerada a partir de processos de difusão,

adaptação e fundamentalmente de isomorfismos. Modelos mais atentos aos processos de construção cognitiva dos agentes diante da mudança são raros, especialmente na Ciência Política comparada.

Essa característica de atenção a elementos cognitivos traduzem a necessidade de maior sensibilidade do modelo às questões de contexto e da agência. A cultura desempenha um papel decisivo dado que esta permite contemplar a conexão entre os recursos mentais e cognitivos. A cultura importa menos como capital social e sim como elemento mais flexível diretamente ligado à construção interna dos agentes a partir de suas interações com as ordens institucionais. Os agentes estratégicos inseridos nas instituições tendem de fato a perceber e elaborar de forma altamente diferenciada as alternativas de mudanças a partir de seus valores e crenças e não a partir de seus efeitos claramente revelados.

Os agentes interpretam as reformas a partir de suas concepções de mundo e de sua cultura. A análise dos processos de mudança não deve construir teorias que assumam os processos de mudança gerados exogenamente como um efeito da estrutura sobre as agências tais como os legados ou, como de praxe, nas concepções que se utilizam dos momentos críticos de prevalência da agência sobre a estrutura, mas sim como uma compreensão mais elaborada de como os agentes interpretam a cultura a partir de seus elementos cognitivos.

Categorias analíticas ligadas diretamente à cultura, os valores e os modelos mentais, portanto, devem desempenhar papel crucial para explicar a mudança a partir dos contextos e configurações de condições presentes em processos específicos de reformas. Os agentes possuem versões internas incompletas sobre a nova posição de equilíbrio diante da escolha das novas instituições. A interação entre a representação dos agentes sobre a mudança e a mudança proposta é que gera condições para a implementação de reformas em alguns contextos.

O mecanismo básico da teoria está ligado diretamente à reflexividade dos agentes sobre as alternativas de mudança. A racionalidade limitada torna claro que os agentes tendem a observar uma versão truncada, simplificada, i.e, uma “representação” dos processos envolvidos na mudança. A incerteza típica dos processos de reforma incide sobre o modo particular que os agentes refletem internamente sobre os processos de mudança. As elaborações internas dos agentes sobre estes processos truncados devem desempenhar papel fundamental na análise.

Quando ao desafio analítico da interação recursiva entre as instituições e os agentes, o modelo proposto sugere que as instituições sejam entendidas pelos analistas como mecanismos que criam recursos cognitivos para os agentes racionais diante da mudança. Os arranjos institucionais operam estruturando *espaços compartilhados de representação* que articulam os complexos comportamentos estratégicos interdependentes dos múltiplos agentes envolvidos nos processos de reforma.

Nesse sentido, o modelo responde bem ao problema de como incorporar os elementos de agência e cognitividade. As análises de reformas devem mergulhar substancialmente na compreensão de como os modelos mentais dos agentes se alteram a partir de mudanças relativas nos parâmetros institucionais. Os agentes reagem de forma reflexiva e aprendem com a mudança, revisando constantemente seus modelos mentais e suas crenças sobre as posições de equilíbrios.

A endogeneidade dos modelos institucionais estaria ligada diretamente ao modo pelo qual os agentes trabalham seus modelos mentais a partir de elementos associados à reflexividade. A atenção analítica para a construção das ordens cognitivas pode ser decisiva para superar os clássicos problemas das teorias da escolha racional e dos modelos institucionalistas que usualmente negligenciam o importante elemento das crenças e das representações como variável ou categoria analítica decisiva. Ao negligenciar tal importante elemento, os modelos carecem de consistência para dar conta de processos efetivamente endógenos da mudança.

5 Considerações finais e implicações para a agenda de pesquisa

Este artigo discute de forma sistemática as principais críticas geradas no interior dos debates neoinstitucionalistas na Ciência Política comparada sobre os limites e potencialidades da construção de modelos e teorias da mudança. Modelos tradicionais no interior dos novos institucionalismos continuam a não gerar alternativas plausíveis para dar conta da mudança. Eles são mais úteis quando se trata de compreender a ordem e a estabilidade. As críticas estruturam-se a partir de quatro temas: os limites das abordagens que enfocam as instituições como equilíbrios produzidos por agentes racionais; as dificuldades inerentes aos problemas de separabilidade conceitual para precisar especificamente o que seriam as variáveis

institucionais; as premissas de estabilidade contidas nas teorias tradicionais; e, por fim, a questão de como tratar o problema das ideias nos modelos institucionalistas.

Essas críticas convergem para introduzir um elevado viés exógeno presente nas teorias tradicionais da mudança. Os modelos tendem a conferir excessivos poderes causais aos parâmetros externos às instituições, i.e, nas estruturas sociais ou nas escolhas estratégicas dos agentes. As explicações terminam por recorrer a um elevado determinismo por centrar sua atenção em fatores causais relacionados aos legados, trajetórias, choques externos e difusões, ou mesmo adaptação funcional, que terminam por se mostrar insuficientes para a compreensão mais refinada de como e por que a mudança ocorre a partir das instituições.

O argumento desenvolvido aqui é o de que essas críticas geram uma série de desafios analíticos que devem ser enfrentados de forma criativa por gerações futuras. O avanço e sobrevivência da tradição neoinstitucionalista na Ciência Política (e nas ciências sociais, mais amplamente) estão associados ao êxito relativo da teorização sobre o sempre relevante problema da transformação das instituições. Como e por que reformas institucionais ocorrem ainda é um dos campos de reflexão teórica que deixa muito a desejar na tradição neoinstitucional.

Uma considerável parcela de cientistas políticos trabalhando nessa tradição de pesquisa continua a afirmar de forma persuasiva que as teorias tradicionais *falham* para interpretar o complexo problema da mudança. Por que elas falham e como superar tal problema na construção de novas teorias foi o problema básico tratado neste artigo.

A reflexão sobre os desafios analíticos para o caso do neoinstitucionalismo torna-se relevante uma vez que o estudo da mudança continua a ser de grande relevância e, ao mesmo tempo, representa um dos maiores desafios a serem enfrentados na agenda de pesquisa da Ciência Política contemporânea. As análises desenvolvidas neste breve estudo revelam que, a despeito do significativo avanço produzido na teorização da mudança institucional, verifica-se a emergência de um conjunto de críticas relativas ao potencial das explicações institucionais. Cientistas políticos continuam a se perguntar frequentemente: “*as instituições efetivamente importam quando se trata de explicar a mudança*”? Em caso positivo, como elas importam? Este trabalho tentou compreender os principais argumentos e temas em torno dos quais este debate se estrutura e, ao

mesmo tempo, oferecer caminhos possíveis para o refinamento dessas teorias.

O avanço no conhecimento gerado por este artigo está na sinalização da relação entre as críticas e os cinco desafios analíticos específicos para o “caso” do novo institucionalismo. Esses sinais revelam *espaços de atenção* nos quais os cientistas políticos devem focalizar a atenção em suas novas formulações na construção de novas teorias. Ele mostra que esses desafios analíticos estão relacionados às seguintes questões: melhor especificação de variáveis institucionais que importam para explicar causalmente; o problema da inclusão da agência e cognitividade; a sensibilidade contextual; refinamento e melhor especificação dos conceitos de instituição e mudança institucional; e, por fim, a discussão relativa a como tratar o crucial problema interação recursiva entre agentes e instituições na geração da mudança. Teorias exitosas devem encontrar formas criativas de “lidar” satisfatoriamente com esses problemas. Os desenhos de pesquisa representam, portanto, os elementos fundamentais para que os cientistas políticos elaborem formas possíveis de tratar a mudança e evitem as armadilhas de sugerir modelos, conceitos e variáveis únicas para dar conta de tão complexo problema.

É importante ressaltar aqui que o desenvolvimento de teorias mais refinadas deve estar atento às questões de como combinar os elementos tradicionais com os novos problemas postos pelos desafios analíticos. Uma teoria da mudança institucional não deve, por exemplo, se afastar completamente das estruturas sociais ou mesmo penetrar de modo desmesurado nas questões da agência para compreender mudanças. O êxito das teorias depende essencialmente da habilidade dos modelos em promover “integrações” frutíferas entre os modelos tradicionais e, fundamentalmente, saber em que casos e condições essas combinações podem ser empreendidas. A maior atenção aos elementos efetivamente institucionais passa por uma redução progressiva de elementos exógenos às instituições, mas não é possível atribuir a mudança completamente a tais fatores.

Como mostram os casos teóricos propostos por North e Aoki, mostra-se fundamental assegurar o refinamento dos modelos tradicionais, não perdendo de vista a utilidade de elementos tradicionais. Conforme mostrado por tais autores, é importante compreender que os agentes, a racionalidade e as novas escolhas institucionais são bastante dependentes

dos contextos e, fundamentalmente, das configurações históricas em que se inserem.

A noção do individualismo institucional utilizada por essas teorias, especialmente por North, mostra que a compreensão mais refinada da mudança não pode ser completamente tratada no plano da agência. Mudanças não ocorrem apenas a partir de escolhas racionais sobre desenhos institucionais específicos. Explicações mais satisfatórias devem penetrar no modo específico pelo qual as instituições importam. A racionalidade seria, portanto, *institucionalmente construída* pelos agentes.

De forma abrangente, a ampliação dos poderes causais para a agência se faz necessária nas teorias contemporâneas. Agentes não operam mudanças apenas em condições de choques externos como sugerem as teorias associadas aos momentos críticos. Para entender em que condições as reformas ocorrem, faz-se importante introduzir elementos ligados à sensibilidade contextual que tendem a fazer com que os analistas tenham o devido cuidado para empreender os *trade-offs* considerados essenciais para calibrar os modos específicos como agência e contexto importam em cada caso estudado. Nesse sentido, o desenho de pesquisa passa a ser um elemento de fundamental importância na concepção de modelos mais refinados para tratar essas questões sempre delicadas. Como a agência pode ser incorporada introduzindo elementos ligados aos valores, às crenças e aos elementos cognitivos é um caminho frutífero, como sugere Aoki.

Outra questão que se faz necessário apontar neste esforço de síntese é a importante consideração de que teorias mais satisfatórias devem trabalhar criativamente para desenvolver atenção aos mecanismos essenciais envolvidos nos processos de mudança em diversos contextos. As reformas representam um campo frutífero para inovações teóricas a partir de um conjunto de caminhos metodológicos sugeridos pela nova geração de comparativistas trabalhando na pesquisa qualitativa na Ciência Política com ênfase em *process-tracing*, análise de mecanismos causais, com a aplicação intensiva de estudos de caso e desenhos de pesquisa small-n.

As implicações desses debates sobre os desafios analíticos são essenciais para o desenvolvimento da reflexão teórico-metodológica, bem como da pesquisa aplicada. O primeiro impacto considerável é mostrar a clara ausência de uma reflexão mais apurada da Ciência Política sobre os problemas da mudança institucional. Considerável parte da Ciência Política ainda se debruça sobre o estudo da ordem política do que sobre

os problemas de mudança institucional de forma sintonizada com os novos debates metodológicos gerados no interior da disciplina.

ANALYTICAL CHALLENGES FOR NEOINSTITUTIONAL THEORIES OF INSTITUTIONAL CHANGE IN COMPARATIVE POLITICAL SCIENCE

Abstract: This paper offers an analysis of the core current critiques by new institutional works produced by comparative political science about institutional changes. It offers an explanatory typology with analytical challenges in the development of theories in new institutional approaches. This typology provides key critical issues that should be taken seriously by political scientists when analyzing change. The framework suggests that the analytical challenges are posed in five interwoven dimensions: a) inclusion of institutional variables; b) agency and cognition; c) contextual sensitivity; d) increasing precision in the concept of institution (and institutional change); and, e) recursive interaction between agents and institutions in the process of institutional change. The paper explores these issues in the analysis of two cases of institutional theories as suggested by North and Aoki.

Keywords: Comparative political science. Institutional change theory. New institutionalism. Theory and models. Research design.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, p. 249-270, 2001.

BATES, Robert H. et alli. *Analytical narratives*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BÉLAND, Daniel. Ideas and Social Policy: an institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, v. 39, n. 1, p. 1-18, feb. 2005.

BEYELER, Michelle. Globalization, europeanization and domestic Welfare State reforms: new institutionalist concepts. *Global Social Policy*, v. 3, n. 2, p. 153-172, 2003.

BÉLAND, Daniel; HACKER, Jacob S. Ideas, private institutions and American Welfare “exceptionalism”: the case of Health Care and Old-Age Insurance, 1915-1965. *International Journal of Social Welfare*, v. 13, n. 1, p. 42-54, 2004.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 3, p. 817-828, 1989.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2004.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Toward a pluralistic vision of methodology. *Political Analysis*, v. 14, p. 353-368, 2006.

CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

CAPANO, Giliberto. Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter: the case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, v. 81, n. 4, p. 781-801, 2003.

CHEUNG, Anthony B. L. The politics of administrative reform in Asia: paradigms and legacies, paths and diversities. *Governance*, v. 18, p. 2, p. 257-282, 2005.

CLEMENS, Elisabeth S.; COOK, James. M. Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, v. 25, p. 441-66, 1999.

COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

COX, R. H. The Path Dependency of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct. *Social Policy and Administration*, v. 33, n. 2, p. 204-19, 2001.

CROUCH, Colin; FARREL, Henry. Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. *Rationality and Society*, v. 16, n. 2, p. 5-43, 2004.

EASTON, Kent. Designing subnational institutions: regional and municipal reforms in post authoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 2, p. 218-244, 2004.

ELSTER, Jon. *Nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 1989.

EVANS, Peter et alii. The role of theory in comparative politics: a symposium. *World Politics*, v. 48, , p. 1-49, 1994.

FEREJOHN, John. Practical Institutionalism. In: SHAPIRO, Ian; SKWORONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, p. 72-91, 2006.

- FRIEDMAN, Jeffrey. *The rational choice controversy: economic models of politics reconsidered*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- GERRING, John. The mechanistic worldview: thinking inside the box. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 161-179, 2007.
- GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- GREIF, Avner; LAITIN, David D. A Theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 633-652, nov. 2004.
- _____. *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from the Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- GREENER, Ian. The potential of path dependence in political studies. *Politics*, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.
- GORGES, Michael J. New Institutionalism explanations for institutional change: a note of caution. *Politics*, v. 21, n. 2, p. 137-145, 2001.
- HALL, Peter A.; SOSKICE, David. Varieties of capitalism and institutional change: a response to three critics. *Comparative European Politics*, v. 2, n. 1, p. 241-50, 2003.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 963-957, 1996.
- HAMMOND, Thomas H.; BUTLER, Christopher K. Some complex answers to the simple question “Do Institutions Matter?”: Policy choice and policy change in presidential and parliamentary systems. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2, p. 145-200, 2003.
- HARTY, Siobhán. Theorizing Institutional Change. In: LECOURS, André (Ed.) *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press, p. 51-79. 2005.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard. *Social Mechanisms: an analytical approach to social theory*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- HEDSTRÖM, Peter. Studying Mechanisms to Strengthen Causal Inferences in Quantitative Research. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, p. 319-356, 2008.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Ed.). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
- HIRA, Anil; HIRA, Ron. The new institutionalism contradictory notions of change. *American Journal of Economics and Sociology*, v. 59, n. 2, p. 267-282, 2000.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

INGRAM, Paul; CLAY, Karen. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 26, p. 525-546, 2000.

KATZNELSON, Ira. *Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science*. In: MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich (Ed). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, p. 270-301, 2003.

KING, Garry; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KNILL, Cristoph; LENSCHOW, Andrea. Seek and ye shall find!: linking different perspectives on institutional change. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 2, p.187-215, mar. 2001.

KOELBLE, Thomas A. The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, v. 27, n. 2, p. 231-243, 1995.

KORPI, Walter. Contentious institutions: an augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of Welfare State institutions in western countries. *Rationality and Society*, v. 13, n. 2, p. 235-283, 2001.

LAITIN, David D. Comparative politics: the State of the subdiscipline. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Eds.). *Political science: the State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, p. 630-659, 2002.

LEVI, Margaret. An analytical narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). *Problems and methods in the study of politics*. New York: Cambridge University Press, p. 201-226, 2004.

LICHBACH, Mark I. *Is rational choice theory all of social science?* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

LIEBERMAN, Evan S. Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, p. 1011-1035, 2001.

LIEBERMAN, Robert. C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 697-712, 2002.

LINDBLOM, Charles E. The science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOCKE, Richard; THELEN, Kathleen. Apples and oranges revisited:

contextualized comparisons and the study of comparative labor. *Politics and Society*, v. 23, n. 3, p. 337-367, sep. 1995.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. Elaborating the new institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; SARAH, Binder; ROCKMAN, Bert A. (Ed). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Chapter 1, p. 3-20, 2006.

MARSH, David; STOKER, Gerry (Ed.). *Theory and methods in political science*. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MAYNTZ, Renate. Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of Social Sciences*, v. 34, n. 2. p. 237-259, jun. 2004.

MCANNULLA, Stuart. Structure and agency. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (Ed.) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave MacMillan. Cap. 13, , p. 271-291, 2002.

MCDONALD, Paul K. Useful fiction or miracle maker: the competing epistemological foundations of rational choice theory. *American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 551-565, 2003.

MCKEWON, Timothy J. Case studies and the limits of the quantitative worldview. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Roman & Littlefield Publishers, p. 139-169, 2004.

MORRIS, Irwin L.; OPPENHEIMER, Joe A.; SOLTAN, Karen E. *Politics from anarchy to democracy: rational choice in political science*. California: Stanford University Press, 2004.

MORTON, Rebecca B. *Methods and models: a guide to the empirical analysis of formal models in political science*. New York: Cambridge University Press, 1999.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding the process of economic change*. New Jersey: Princeton Economic Press, 2005.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. Developing a method for analyzing institutional change. In: BATIE, Sandra; MERCURO, Nicholas (Ed.). *Assessing the evolution and impact of alternative institutional structures*. London: Routledge Press. Forthcoming. Mimeo, 2008.

PETERS, Guy B. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Continuum, 1999.

_____. Institutional theory: problems and prospects. *Political Science Series*, 69, Vienna: Institute for Advanced Studies, 2000.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press, 1994.

_____. The path to European integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 23, p. 122-163, 1996.

_____. Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94. p. 251-267, jun. 2000.

_____. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 4, p. 475-499, oct. 2000.

PIERSON, Paul; SKCOPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). *Political Science: the State of the Discipline*. New York: W.W. Norton , p. 693-721, 2002.

POLLACK, Mark A. The new institutionalism and EC Governance: the promise and limits of institutional analysis. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 9, n. 4, p. 429-458, 1996.

PRZEWORKI, Adam. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540. 2004.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind. The Primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, p. 31-34, jun. 2003.

RUESCHMEYER, Dietrich; STEPHENS, John. D. Comparing historical sequences – a powerful tool for causal analysis. *Comparative Social Research*, v. 16, p. 55-72, 1997.

SATZ, Deborah; FERREJOHN, John. Rational choice and social theory. *Journal of Philosophy*, v. 91, n. 2, p. 71-87, 1994.

SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. *Political Theory*, v. 30, n. 4, p. 588-611, 2002.

SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. *Problems, methods, and theories in the Study of Politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCHARPF, Fritz W. Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7, p. 762-790, aug./sep. 2000.

SMITH, Roger M. Which comes first: the ideas or the institutions? in In SHAPIRO, Ian; SKWORONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, p. 91-113, 2004.

STEIMO, Sven. The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th Century. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 5, n. 2, p. 206-236, 2003.

STREECK, Wolfgang; KATHLEEN, Thelen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, jun. 1999.

_____. Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2005.

TORFING, Jacob. Path-dependent danish welfare reforms: the contribution to the new institutionalism to understanding evolutionary change. *Scandinavian Political Studies*, v. 24, n. 4, p. 277-309, 2001.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAN HEES, Martin. Explaining institutions: a defense of reductionism. *European Journal of Political Research*, v. 32, n. 1, p. 51-69, 1997.

WEAVER, Kent R.; ROCKMAN Bert A. (Ed.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.

SISTEMAS ELEITORAIS E PREVARICAÇÃO NO CONGRESSO: COMPARANDO SENADORES E DEPUTADOS BRASILEIROS EM CASOS NA SUPREMA CORTE*

Taeko Hiroi**

Resumo: Este artigo contribui para o nosso entendimento da relação entre os sistemas eleitorais e improbidade legislativa ao examinar a questão do voto individual, da magnitude do distrito eleitoral e da *accountability* pós-eleitoral. Estudos que enfatizam a responsabilidade individual do eleitor argumentam que sistemas eleitorais de voto direto, individual, promovem o bom desempenho por parte dos políticos eleitos e restringem sua má conduta ao permitirem que os eleitores identifiquem, monitorem e responsabilizem os políticos em quem votaram. Outra vertente da literatura afirma que distritos eleitorais de ampla magnitude asseguram a disponibilidade de bons políticos e competição eleitoral, o que reduziria a prevaricação. À primeira vista, sistemas de voto individual com distritos eleitorais relativamente maiores, como o de representação proporcional com lista aberta, parecem combinar os melhores atributos dos sistemas eleitorais, os quais estudos anteriores mostraram diminuir a prevaricação. O estudo presente desenvolve a proposição que, devido aos altos custos de informação para os eleitores que têm à sua disposição muitos candidatos, sistemas de voto direto com muitos membros por distrito eleitoral acabam por enfraquecer, ao invés de fortalecer a *accountability* dos candidatos eleitos. Assim, a combinação de voto individual e distritos eleitorais de alta magnitude pode paradoxalmente encorajar a entrada de maus políticos, facilitando a eleição destes e falhando em detê-los em

* Título original: Electoral Systems and Congressional Malfeasance: Comparing brazilian senators and deputies in the supreme court cases. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro e Ricardo Alaggio Ribeiro.

** Professora Associada ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade do Texas - El Paso. E-mail: thiroi@utep.edu.

Uma pesquisa de campo para este projeto foi parcialmente financiada por uma bolsa de investigação científica (Small Research Grant) concedida em 2010 pela Associação Americana de Ciência Política (*American Political Science Association*). Estou em dívida com Matiko Cristina Kreutz por sua assistência em facilitar minha coleta de dados no Congresso Brasileiro.

suas más condutas uma vez que tenham assumido seus cargos. Examinando dados sobre prevaricação no Congresso do Brasil, este estudo conclui que os deputados, que são eleitos através de uma lista relativamente grande em sistema de lista aberta e representação proporcional, são mais propensos a receber notificações judiciais de acusações contra eles que senadores, eleitos pela regra da pluralidade.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais. Voto individual. Responsabilidade política. Custos com informação. Corrupção. Congresso brasileiro. Cortes de Justiça brasileira.

1 Introdução

Recentemente, um grande número de pesquisas surgiu buscando correlacionar sistemas eleitorais e prevaricação legislativa, a saber, corrupção, nepotismo e outros tipos de indiscrição e abuso do poder político (COX; THIES, 1998, 2000; AMES, 2001; GOLDEN; CHANG, 2001; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; GOLDEN, 2003; MYERSON, 2003; KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005; CHANG, 2005; CHANG; GOLDEN, 2007; BIRCH, 2007; TAVITS, 2007; GINGERICH, 2009). Estudiosos como Myerson (2003) e Persson, Tabellini e Trebbi (2003) argumentam que distritos eleitorais maiores reduziriam a corrupção ao induzir uma maior competição eleitoral e encorajar a entrada de “bons” candidatos na corrida eleitoral. Contudo, Kunicová e Rose-Ackerman (2005), dentre outros, contra-argumentam que o controle da corrupção é menos efetivo quanto maior o distrito eleitoral devido à dificuldade dos eleitores e partidos opositores em monitorar e penalizá-los por sua má conduta.

A importância da habilidade dos eleitores de identificar, monitorar e punir ou recompensar políticos ecoa na literatura, que enfatiza a clareza de responsabilidades como boa governança (POWELL; WHITTEN, 1993; POWELL, 2000). Particularmente, esta linha de argumentação afirma que sistemas eleitorais de voto direto, como o sistema eleitoral majoritário e a representação proporcional com lista aberta, em que os eleitores votam em candidatos individuais ao invés de partidos políticos, são mais eficazes na redução da corrupção por causa da capacidade dos eleitores de recompensar ou punir os políticos individualmente (TAVITS, 2007; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; POWELL, 2000). A ameaça

de remoção do cargo é vista como forte incentivo para os políticos em abster-se da má-conduta.

Por outro lado, vários estudos sobre sistemas proporcionais de lista aberta indicam que a concorrência intrapartidária e consequente necessidade de financiar dispendiosas campanhas centradas nos candidatos motivam os parlamentares a focar seus esforços em emendas individuais e outras formas legais e ilegais de captação de dinheiro que os beneficie, gerando uma maior tendência de prevaricação do que outros sistemas eleitorais (COX; THIES, 1998, 2000; SAMUELS, 2001; OURO, 2003; CHANG; GOLDEN, 2007). Assim, a literatura não obteve consenso sobre se o uso de distritos eleitorais maiores ou o uso de voto direto aumenta ou diminui a corrupção e outras formas de prevaricação.

Este artigo contribui para nossa compreensão sobre a correlação entre sistemas eleitorais e improbidade legislativa ao examinar o relacionamento entre voto individual, a magnitude do distrito eleitoral e a *accountability* pós-eleitoral. Em particular, busca comparar dois tipos de sistema de voto direto: o sistema majoritário (pluralidade) e o sistema de representação proporcional com lista aberta. Ambos permitem aos eleitores votar em candidatos individualmente. Nesses sistemas, eleitores são teoricamente capazes de identificar, monitorar e responsabilizar os políticos individualmente ao fazer a “dança das cadeiras”, tirando os políticos que não tiveram desempenho adequado e colocando novos indivíduos no lugar destes. Muitos estudiosos argumentam que este mecanismo de *accountability* promove a responsabilização individual, encoraja boas políticas e desincentiva a má conduta. Contudo, esses sistemas eleitorais são diferentes no que diz respeito ao tamanho do distrito eleitoral. Regras de pluralidade geralmente contam com distritos eleitorais pequenos, tipicamente um, enquanto que a magnitude dos distritos no caso de representação proporcional com lista aberta varia consideravelmente – por exemplo, de 2 (no caso do Chile) a 70 (no caso de São Paulo, no Brasil) ou ainda 120 (Peru, no final dos anos 90). Como colocado anteriormente, as pesquisas existentes divergem quanto ao efeito do tamanho do distrito sobre a improbidade, algumas clamando sua redução, enquanto outras apontam para seu aumento. Além disso, apesar de muitos *experts* terem percebido a crescente importância do dinheiro na competição eleitoral em sistemas de voto direto, a literatura não é clara sobre por que isso levaria à busca de fundos ilegais, ao invés dos legais.

À primeira vista, a representação proporcional com lista aberta aliada a distritos de ampla magnitude parecem combinar os atributos de sistemas eleitorais que estudos anteriores demonstraram diminuir a corrupção política, nominalmente, as menores barreiras à entrada e uma competição mais acirrada atribuídas a distritos maiores e à identificação e possibilidade de punição de políticos corruptos tipicamente atribuídas a sistemas de pluralidade. Contudo, ao aumentar o número de candidatos exorbitantemente, sistemas de votação preferencial em distritos com muitos candidatos podem fazer a decisão dos eleitores extremamente difícil. Altos custos de informação para os eleitores, por sua vez, podem levar alguns eleitores a abandonar a decisão por completo, deixando de obter, de buscar informações e prejudicando, dessa forma, os mecanismos de *accountability* dos políticos eleitos previamente mencionados. Neste artigo, argumento que a combinação de voto individual e distritos eleitorais maiores paradoxalmente incentiva a entrada de maus políticos, facilita com que sejam eleitos e falha em impedi-los de ter uma má conduta, uma vez eleitos.

Esta proposição – que um sistema de voto individual implementado em distritos com ampla disposição de candidatos leva a maiores probabilidades de eleger maus políticos – é explorada usando dados do Brasil quanto a processos contra deputados e senadores brasileiros levados ao Supremo Tribunal Federal. Esta análise é complementada com a evidência anedótica de recentes grandes escândalos de corrupção no país. O exame dos dados indica que os deputados federais, eleitos pelo sistema de lista aberta em distritos relativamente grandes de tamanhos variados, são mais prováveis, em média, a enfrentar as acusações no Supremo Tribunal Federal do que senadores, eleitos pelo sistema de pluralidade.

A seguir, no presente trabalho, abordo a pesquisa prévia sobre os sistemas eleitorais e a prevaricação, focando no impacto da magnitude do distrito, tipos de voto no pleito eleitoral e na *accountability* pós-eleitoral. Apresentarei então por que sistemas de voto preferencial com distritos plurinominais, tais como lista aberta, parecem ter uma combinação desejável de atributos que parecem induzir tanto à clareza de responsabilidade quanto à competição política. Busco então explicar por que, ao invés disso, a clareza de responsabilidade é na verdade baixa em tais sistemas de voto individual e grande número de candidatos e por que a competição de muitos candidatos pode estimular ao invés de inibir a corrupção em tais

cenários. A quarta seção apresenta e explora dados de prevaricação do Congresso no Brasil. A seção final traz nossa conclusão.

2 Competição Eleitoral, clareza de responsabilidade e corrupção

A pesquisa empírica sobre a relação entre sistemas eleitorais e a corrupção tem se expandido nos últimos anos, mas os resultados desses estudos têm sido mistos. Em geral, a literatura se concentra em duas variáveis dos sistemas eleitorais – a estrutura de voto e a magnitude dos distritos eleitorais – e a partir dessas variáveis faz inferências sobre a competitividade das eleições, a capacidade dos eleitores e oposições de monitorar os políticos eleitos e as propensões destes para a corrupção e outros tipos de má conduta.

O papel benéfico de eleições competitivas na *accountability* por parte dos políticos eleitos é amplamente salientada na literatura (i.e, MONTINOLA; JACKMAN, 2002). Eleições competitivas ajudam a aumentar as possibilidades de escolha para os eleitores. Assumindo que os mesmos possam discernir bons e maus políticos e que, dada a chance, escolherão os primeiros, eleições competitivas ajudariam a eleger políticos de boa qualidade. Mais ainda, com a ampla possibilidade de alternativas, eleições competitivas induziriam os políticos ao bom comportamento e reduziriam a corrupção. Sem alternativas plausíveis para o pleito, aqueles com o poder em mãos veriam os votos como garantidos e os eleitores poderiam encontrar-se de mãos atadas frente ao conjunto de opções subótimas e incapazes de eleger quem de fato os represente. Sentindo-se confiantes na reeleição, políticos teriam menos incentivos a ser reativos e responsáveis e mais tentados ao mau uso de seus mandatos. Em resumo, eleições competitivas são um ingrediente essencial para fazer a *accountability* democrática funcionar.

Nos estudos de sistemas eleitorais e de corrupção, alguns estudiosos afirmam que a competitividade das eleições e a qualidade do candidato aumentam com o aumento da magnitude do distrito eleitoral (M), com a conseqüente redução da corrupção. Assim, para Myerson (1993), os sistemas eleitorais que promovem a competição multipartidária, tais como regras de representação proporcional, são eficazes na eliminação da corrupção, mas os sistemas de pluralidade não são, porque eles tendem a criar barreiras à entrada contra (presumivelmente) novos partidos não

corruptos. A questão da barreira à entrada é reforçada por Persson, Tabellini, e Trebbi (2003), que afirmam que os pequenos distritos eleitorais reduzem a disponibilidade de bons candidatos e, portanto, tendem a ser associados com maiores níveis de corrupção. Assim, nesta vertente da literatura, quanto maior M, melhor será a qualidade de autoridades eleitas e menos corrupção haverá.

Contudo, a maior magnitude de distrito pode ser uma faca de dois gumes, pois pode obscurecer a *accountability* e responsabilização individual dos representantes eleitos. Ainda que a alta M incentive a concorrência e uma maior disponibilidade de bons candidatos, alguns estudiosos afirmam que a grande M pode ao mesmo tempo criar problemas para os eleitores no monitoramento de seus candidatos e, portanto, mais corrupção (PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005).

Por exemplo, a preocupação central para Kunicová e Rose-Ackerman (2005) é a capacidade dos eleitores e partidos de oposição de monitorar e disciplinar sob vários sistemas eleitorais diferentes. De acordo com os autores, essa capacidade depende de duas características dos sistemas eleitorais: magnitude distrital e se os eleitores votam em partidos ou candidatos individuais. Os autores afirmam que o monitoramento dos políticos é mais difícil e, portanto, a corrupção é maior em distritos com maior M do que em distritos menores e em sistemas eleitorais que não permitem aos eleitores escolher os candidatos individualmente (como voto em legenda). Da mesma forma, os autores são céticos sobre a capacidade das oposições de controlar eficazmente os políticos eleitos em sistemas de representação proporcional por causa dos efeitos adversos da existência de vários partidos e da coalizão política sobre a monitorização.

Do mesmo modo, Persson, Tabellini e Trebbi (2003) argumentam que o voto individual nas eleições em sistema eleitoral majoritário é mais eficaz no controle da corrupção, fazendo os titulares direta e individualmente responsáveis perante os eleitores, dando assim incentivos individuais para o bom desempenho dos políticos eleitos. Por outro lado, os sistemas com lista partidária, implementados em distritos com muitos membros, enfraquecem os incentivos individuais para o bom comportamento porque cria cadeias de *accountability* mais complexas e indiretas.

Essa linha de raciocínio está, de fato, no centro da literatura sobre a clareza de responsabilidade e desempenho democrático (POWELL;

WHITTEN, 2003; POWELL, 2000; TAVITS, 2007). Ela postula que as instituições políticas que deixam claras as linhas de responsabilidade promovem a boa governança ao permitirem que os eleitores avaliem os titulares e os punam ou recompensem em conformidade, dando assim incentivos para que seus representantes busquem boas políticas. Embora o foco central da literatura existente sobre a clareza da responsabilidade seja o papel majoritário do governo, cuja responsabilidade é inequívoca, verifica-se que os sistemas eleitorais de voto *individual*, como eleições majoritárias ou em sistema proporcional de lista aberta, tornam mais fácil aos eleitores identificar políticos corruptos e puni-los, negando-lhes a reeleição. A ameaça de sanção eleitoral, por sua vez, dá incentivos para que os políticos evitem a má conduta.

3 Sistema de voto preferencial com distritos plurinominais: o melhor dos dois mundos ou o pior dos dois mundos?

Se distritos de grande magnitude têm os efeitos desejáveis do aumento da concorrência e disponibilidade de bons candidatos e sistemas eleitorais de voto direto e individual, os de reforçar os mecanismos de *accountability*, dando aos eleitores a capacidade de monitorar e punir políticos individualmente, as regras eleitorais de voto *individual* implementadas em distritos plurinominais, como o sistema proporcional de lista aberta e voto único não transferível (VUNT), parecem ter o melhor dos dois mundos. Nestes sistemas, a competição eleitoral e qualidade dos candidatos supostamente aumentariam à medida que *M* aumenta, sem tirar a ferramenta de recompensa e sanção que os eleitores possuíam. Consequentemente, dever-se-ia observar menor prevaricação por políticos eleitos por regras de votação preferencial em grandes distritos se comparados àqueles eleitos por combinações alternativas de estruturas de voto e tamanho do distrito.

Essa proposta pode ser, contudo, questionada em pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, a pesquisa recente sobre sistemas eleitorais que usam voto preferencial, como o de lista aberta e voto único não transferível, afirma que o uso do voto preferencial em distritos plurinominais eleva a importância do dinheiro nas eleições. A corrupção política por representantes eleitos é explicada pela natureza cara de campanhas individualizadas que os candidatos concorrentes em sistemas de voto

preferencial em distritos com muitos candidatos têm de realizar. Essa perspectiva tem sido utilizada para explicar a corrupção no regime proporcional da Itália pré-1999 (GOLDEN; CHANG, 2001; CHANG, 2005; GOLDEN, 2003) e a centralidade do dinheiro na política do Japão (COX; THIES, 1998, 2000; NYBLADE; REED, 2008) e Brasil (SAMUELS, 2001). Além disso, uma vez que um aumento de M em sistemas de voto *individual* presumivelmente intensifica o incentivo aos candidatos em buscar o voto dos eleitores individualmente (CAREY; SHUGART, 1995), Chang e Golden (2007) postulam que, sob o regime proporcional de lista aberta PR, a corrupção aumenta com o tamanho M .

Embora plausível, não é evidente na literatura por que candidatos concorrentes nessas situações buscariam formas ilegais de fundos de campanha. Esses estudos lançam luz importante sobre os incentivos para os candidatos a levantar dinheiro, mas se calam sobre as restrições sobre tais atividades. Candidatos concorrentes em sistemas de voto preferencial em distritos plurinominais têm incentivos para buscar recursos, talvez até mesmo por meios ilegais, mas se a responsabilização eleitoral funciona, eles também deveriam enfrentar restrições significativas para se comportar dessa maneira porque tal conduta é mais provável de ser detectada e punida pelos eleitores. Em suma, então, previsões sobre a relação sistemas de voto preferencial em distritos plurinominais e corrupção usando essa perspectiva são ambíguas.

O segundo desafio à visão de que o sistema de voto preferencial em distritos plurinominais oferece o melhor dos dois mundos é baseado na possibilidade de limites sobre a capacidade cognitiva dos eleitores e suas consequências quando são confrontados com grandes conjuntos de escolha. Uma pesquisa experimental recente e estudos de caso sobre representação e quantidade real de votantes (*voters turnout*) frente ao número de eleitores identificaram que ter muitas opções de candidato pode colocar um obstáculo aos processos de tomada de decisão dos eleitores. Por exemplo, o estudo de Lau e Redlawsk (1997) mostra que se há um conjunto maior de possíveis escolhas, este diminui a probabilidade de os eleitores votarem “corretamente”. Carey e Hix (2011) argumentam que muitas escolhas partidárias impedem o desenvolvimento de preferências prévias dos eleitores e aumentam os custos de informação para os mesmos, prejudicando assim a representação eficaz. Um número excessivo de candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados no congresso

brasileiro representa um desafio significativo para a capacidade cognitiva dos eleitores e senso de eficácia, o que tem contribuído para a abstenção de eleitores no Brasil (POWER; ROBERTS, 1995; CUNOW, 2012). De fato, quando os eleitores são apresentados a um excesso de opções, situação encontrada nos distritos de magnitude elevada, utilizando sistema de voto preferencial, eles podem ser incapazes ou não de se sentir compelidos a identificar candidatos de qualidade ou punir maus políticos. Se este for o caso, o suposto mecanismo de sistemas de voto *individual* que iria utilizar a ligação direta entre os eleitores e os políticos para fazer a função de prestação de contas eleitorais não funcionaria como esperado.

Na verdade, a relação entre o tamanho do conjunto de escolha e a capacidade cognitiva está bem estabelecida na psicologia cognitiva. A capacidade humana de processamento de informação é limitada e, quando o número de opções excede um determinado valor, as pessoas se tornam mais propensas a evitar fazer escolhas por completo, fazer escolhas de qualidade inferior ou mesmo render-se à escolha de outrem (MILLER, 1956; IYENGAR; LEPPER, 2000; SCHWARTZ et al., 2002). Além disso, o limite não é muito grande: muitas pessoas começam a se confundir com um número de escolhas por volta de seis ou sete (MILLER, 1956). Apesar de a maioria dos experimentos sobre a capacidade cognitiva ter sido realizada na área de escolha do consumidor, a mesma lógica pode ser aplicada à pesquisa de mercado político, como as escolhas dos eleitores nas eleições.

A aplicação dessa perspectiva de comportamento e de representação dos eleitores ainda é escassa. No entanto, como discutido acima, os poucos estudos que existem têm encontrado evidências mostrando restrições sobre os processos de tomada de decisões dos eleitores dado um grande número de candidatos ou partidos (LAU; REDLAWSK, 1997; CAREY; HIX, 2011; POWER; ROBERTS, 1995; CUNOW, 2012), embora o número exato do teto superior de opções varie. Carey e Hix (2011) consideram a magnitude do distrito de três a oito candidatos como o “ponto ótimo eleitoral” (*electoral sweet spot*), onde representação e *accountability* são maximizadas, mas Cunow (2012) conclui que mesmo um ligeiro aumento no número de candidatos (conjunto de opções com mais de três candidatos) já tem uma consequência importante na participação dos eleitores, e rótulos partidários pouco fazem para aliviar esse efeito cognitivo.

Por isso, voto preferencial em distritos de magnitude elevada introduz complexidade no processamento de informações dos eleitores e enfraquece a *accountability* eleitoral pela incapacidade ou falta de vontade dos eleitores de identificar e punir os políticos. Isso, por sua vez, reduz os incentivos à responsabilidade individual e um bom desempenho por parte dos políticos, diminuindo as restrições sobre seu comportamento oportunista e má conduta e, portanto, levando a uma maior corrupção. Ao contrário, os eleitores nos sistemas de voto preferencial em distritos com baixa M não enfrentam altos custos de informação e, portanto, são mais capazes de identificar e responsabilizar seus representantes. Além disso, por causa das limitações na capacidade dos eleitores de distinguir os bons dos maus políticos, esses sistemas dão mais uma razão para os últimos acreditarem em sua eleição, incentivando assim a sua entrada na corrida. Apesar de estudos anteriores enfatizarem a entrada de bons candidatos com redução de barreiras à entrada, a alta M também significa reduzir as barreiras à entrada dos maus candidatos.

Os desafios cognitivos aos eleitores que enfrentam muitos candidatos tendem a levá-los a toda sorte de abstenções e más escolhas, incluindo desistir de votar, votar nulo ou em branco, ou mesmo entregando sua escolha a supostos especialistas, como os líderes locais e outros intermediadores de voto. Ames (2001) e Hiroi (2010) demonstram que uma mobilização negociada com eleitores dos “currais eleitorais” é uma estratégia eleitoral comum e viável para candidatos a deputados federais que funcionam sob uma regra proporcional de lista aberta no Brasil, onde os tamanhos distritais são relativamente grandes. Em tais acordos, os candidatos que ganham as eleições não precisam necessariamente ser populares ou conhecidos pelos eleitores. Nos sistemas de voto *individual*, os políticos que carecem de credibilidade com os eleitores podem procurar desenvolver reputação, o que pode ser demorado e não necessariamente bem-sucedido. Ou, em alternativa, eles podem simplesmente confiar em intermediários políticos que podem mobilizar um bloco de eleitores em nome dos políticos em épocas de eleição, geralmente em troca de alguns favores (KEEFER; VLAICU, 2007). Estudos realizados por Hiroi (2010) indicam que, uma vez eleito, a corrupção é típica entre estes políticos cuja estratégia eleitoral principal é fazer acordos com os intermediadores de votos.

No Afeganistão, os eleitores votam em candidatos individuais em voto único não transferível em distritos plurinominais de tamanhos de 2 a

33 assentos. Como em sistema proporcional de lista aberta em um grande distrito, é possível a um candidato marginal ser eleito nesse sistema eleitoral. Por exemplo, se existem quatro assentos em um distrito, o principal candidato pode vencer com 90 por cento dos votos, enquanto outros três podem ganhar apenas com três por cento dos votos cada (REYNOLDS, 2006). Além disso, os especialistas temem que, em grandes distritos, o sistema de voto único não transferível possa criar um efeito de loteria, tornando-se “totalmente aleatório quem dentre os candidatos independentes e os minoritários será eleito” (REYNOLDS, 2006, p. 214). Grande M também incentiva um grande número de candidatos, fazendo a votação longa e confusa (REYNOLDS, 2006), o que coloca desafios significativos para os eleitores a votar corretamente e ver a ligação entre os seus votos e o governo posteriormente formado.

De fato, muitos candidatos eleitos na primeira eleição democrática do Afeganistão, em 2005, eram de qualidade questionável. De acordo com Reynolds (2006, p. 218), entre os 249 deputados eleitos em 2005, havia 40 comandantes ligados a milícias, 24 pertencentes a gangues criminosas, 17 traficantes de drogas e 19 com graves acusações de crimes de guerra. Na província de Cabul, onde mais de 400 candidatos concorreram para 33 lugares, o último candidato eleito recebeu apenas 0,5 por cento dos votos. Também houve provas substanciais de que os eleitores acharam a votação confusa, contribuindo para a baixa afluência às urnas e muitos votos nulos, especialmente em Cabul, o maior distrito. Em suma, em sistemas de voto preferencial com grande M, mesmo pequenas quantidades de votos podem eleger candidatos com qualidade duvidosa.

Além dos problemas para os eleitores em identificar bons candidatos e atribuir a responsabilidade nos sistemas de voto preferencial com grande M, sistemas proporcionais de lista aberta podem apresentar um problema adicional, no caso, a capacidade dos eleitores de usar o seu voto para de fato eleger seu representante, quando tal atribuição é feita (HELLWIG; SAMUELS, 2007). Em sistema proporcional de lista aberta, mesmo que os eleitores votem em candidatos individuais, os votos são agrupados ao nível dos partidos para determinar o número de cadeiras que cada partido receberá. Portanto, é possível que um candidato muito popular ajude a eleger seus candidatos correligionários que não podem eleger-se exclusivamente com base em seus próprios votos, contra quem muitos

eleitores tomaram a decisão de não apoiar. Em 2002, Enéas Carneiro elegeu-se com mais de 1,5 milhões de votos a partir de São Paulo, o maior distrito eleitoral no Brasil, com 70 assentos, conquistando votos suficientes para eleger outros cinco candidatos na lista de seu pequeno partido, incluindo um que recebeu tão pouco quanto 275 votos. Consequentemente, mesmo quando comparado a outras regras de votação preferencial, a de lista aberta proporcional parece ter um problema adicional na *accountability* eleitoral.

A proposição sobre a correlação entre a má-conduta e os sistemas de voto preferencial não contradiz ou compete com pesquisas anteriores sobre voto *individual* nos distritos plurinominais. Chang e Golden (2007), por exemplo, acham que a corrupção é menor em países com lista aberta do que os com o sistema proporcional fechado, desde que a magnitude do distrito seja abaixo de certo limiar, especificamente abaixo de 15 em seu estudo. No entanto, uma vez que o tamanho do distrito exceda esse limite, eles acham que os sistemas de lista aberta são associados com mais corrupção. Embora seu foco seja nos incentivos de políticos em arrecadar dinheiro de campanha ilegalmente em sistemas de voto individual, a reivindicação deste estudo sobre a capacidade cognitiva dos eleitores e *accountability* aponta que esses políticos não só têm incentivos à corrupção, mas também oportunidades para fazê-lo, incluindo o menor constrangimento que enfrentam como resultado da *accountability* e identificabilidade enfraquecidas. Por outro lado, em países onde os políticos têm incentivos, mas enfrentam restrições significativas, a corrupção é menos provável. Pesquisas anteriores concentram-se nos incentivos para arrecadar dinheiro, mas não são explícitas sobre por que os políticos possam fazê-lo ilegalmente em um sistema onde a sabedoria convencional diz que a responsabilidade individual é primordial. Este estudo indica que os sistemas de voto individual com grande M, paradoxalmente, diminuem a clareza da responsabilidade. Assim, o quadro teórico que este estudo fornece complementa estudos anteriores, fornecendo uma resposta à peça faltante no quebra-cabeça. E a afirmação habitual permanece: os políticos se engajarão em conduta ilegal, uma vez que possuam tanto motivos quanto oportunidade para fazê-lo.

4 Corrupção no congresso brasileiro: comparando deputados federais e senadores

Esta seção explora a hipótese de que sistemas de voto individual com alta magnitude são mais propensos do que sistemas de voto pessoal com baixa magnitude para a eleição de maus políticos e prevaricação de parlamentares. Especificamente, são comparados dois sistemas de voto individual comumente utilizados: o sistema majoritário (de pluralidade) e o de representação proporcional de lista aberta. Ambos, pluralidade e proporcional de lista aberta são considerados sistemas que elevam a importância do voto *individual* em comparação com votação partidária (CAIM; FERREJOHN; FIORINA, 1987; CAREY; SHUGART, 1995). Ao permitir que os eleitores votem em candidatos individuais, alguns estudiosos argumentam que estes sistemas também aumentam a responsabilidade individual dos políticos (TAVITS, 2007; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003). No entanto, como discutido acima, a capacidade cognitiva dos eleitores para o processamento de informação torna-se exponencialmente limitada à medida que a magnitude do distrito aumenta e os mecanismos de *accountability* são mais propensos a falhar em alta M no sistema proporcional de lista aberta, elegendo políticos mais corruptos e não impedindo sua prevaricação, uma vez eleitos.

Essa proposição foi explorada, examinando deputados federais e senadores brasileiros. O Brasil utiliza-se de lista aberta para eleger deputados federais e pluralidade para eleger senadores. Para as eleições de ambas as casas, os estados estão em situação de grandes distritos. Desde 1995, a Câmara dos Deputados tem 513 assentos (503 assentos até 1995), e sua magnitude distrital varia de 8-70 (8-60 até 1995), com o estado de São Paulo sendo o maior distrito. Para cadeiras do Senado, os candidatos competem por um ou dois assentos em cada estado, dependendo do ano da eleição. A comparação dos registros de prevaricação por senadores e deputados brasileiros prevê um raro cenário quase experimental que está faltando na maioria dos estudos transnacionais: eles representam os mesmos distritos eleitorais; compartilham semelhantes estruturas legislativas de organização e prerrogativas; lidam com o mesmo presidente, burocracias, judiciário e polícia; partilham a mesma história e enfrentam as mesmas dificuldades e problemas nacionais e regionais (DESPOSATO, 2006).

Note-se que até mesmo os distritos de menor magnitude para as eleições da Câmara de Deputados têm oito lugares, que é o limite superior de Carey e de Hix (2011) em seu “ponto ótimo eleitoral”, mas também ultrapassa o limite do bom funcionamento da capacidade cognitiva dos eleitores em um experimento realizado por Cunow (2012) no Brasil. Além disso, a legislação brasileira permite aos partidos apresentar uma vez e meia o número de candidatos para cada cadeira em um distrito. Como resultado, a maioria dos eleitores brasileiros se encontra em uma situação em que eles têm de tomar uma decisão em distritos legislativos com centenas de candidatos. Em 2010, até o distrito menos populoso, com oito lugares (estado de Roraima) teve 62 candidatos, e em São Paulo, o maior distrito, com 70 lugares, 1.029 candidatos concorreram. Além disso, as eleições legislativas federais são realizadas simultaneamente com a presidencial, governamental e legislativa estadual. Assim, os processos de votação nas eleições legislativas do Brasil podem ser complicados. Se a fundamentação central deste artigo – que a alta M em sistemas de voto *individual* dificulta, em vez de ajudar o bom funcionamento da *accountability* eleitoral, levando a maiores taxas de prevaricação por políticos eleitos – estiver correta, devemos encontrar uma maior taxa de prevaricação dentre os membros da Câmara dos Deputados do que no Senado⁸.

Há também evidências baseadas em pesquisa que a grande magnitude distrital do Brasil dificulta a efetiva e informada tomada de decisão pelos eleitores, com implicações para a *accountability* e as estratégias eleitorais dos candidatos. Pesquisas de opinião pública revelam repetidamente que a grande maioria dos eleitores não se lembra para quem votaram nas últimas eleições legislativas. Um estudo recente de Ames, Baker e Rennó (2008), por exemplo, indica que no Brasil o reconhecimento dos eleitores de seus candidatos a deputado federais é menos comum do que o de candidatos em eleições majoritárias (presidência ou governador).

⁸ Não estou de forma alguma afirmando que todos os deputados brasileiros são corruptos ou que todos os senadores são honestos. Há muitos profissionais respeitados, deputados que não são susceptíveis de serem corrompidos. Além disso, os escândalos de improbidade sempre aparecem para senadores ao longo do tempo. Minha pretensão é que, se o suposto mecanismo de responsabilização eleitoral não funcionar corretamente em alta magnitude no sistema proporcional de lista aberta, mas funciona melhor (mas talvez não perfeitamente) na pluralidade, devemos, então, observar mais prevaricação entre os membros da câmara do que no senado.

De acordo com seu estudo, entre aqueles que realmente vão às urnas, 34% não conseguiram lembrar sua escolha para o legislativo em apenas um mês depois do pleito e outros 15% deram um nome incorreto. Além disso, apenas 21% conseguiram espontaneamente e corretamente identificar um dos muitos deputados federais em exercício em seu estado.

Em distritos de alta magnitude, os candidatos vencedores não precisam ser os mais populares, mas sim precisam ser apenas “adequados” para ganhar um lugar, e o limiar de adequação, como discutido na seção anterior, pode ser bastante baixo. Em tal ambiente, uma mobilização negociada com eleitores torna-se uma estratégia eleitoral viável (AMES, 2001; HIROI, 2010). As pesquisas têm mostrado repetidamente que antes de cada eleição, muitos eleitores são abordados pelos candidatos ou seus “intermediários” para vender seus votos em troca de dinheiro ou outros bens materiais ou favores (SPECK; ABRAMO, 2002; ABRAMO, 2007). Há também a negociação coletiva de votos realizada por líderes influentes. A extensão desta prática é tal que é possível que a compra de votos tenha alterado significativamente os resultados eleitorais em certos casos (ABRAMO, 2007).

Se os eleitores não conseguem se lembrar em quem eles votaram, se não conseguem identificar corretamente os políticos que os representam ou deixar de escolher tais representantes, eles não podem usar a ameaça de retirada de apoio para induzir o bom comportamento dos políticos. Em tal sistema, a linha de *accountability* eleitoral está quebrada e é de se esperar que a corrupção abunde.

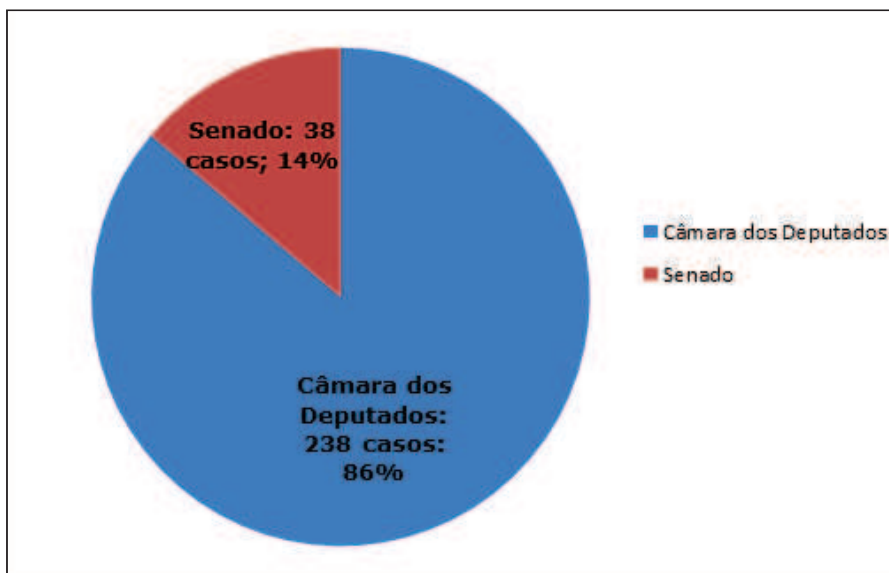
A coleta de dados de prevaricação é um verdadeiro desafio para os pesquisadores, devido à natureza dos dados (ilegalidade de tais atividades). Este artigo utiliza informações sobre as acusações de prevaricação dos parlamentares brasileiros levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição de 1988 do Brasil determina que os membros efetivos do Congresso Federal apenas possam ser julgados pelo STF. Além disso, sua disposição original impedia os membros do Senado ou da Câmara dos Deputados de serem julgados em tribunal sem a autorização prévia da respectiva casa através de uma votação por seus pares. Este requisito significou, na prática, a imunidade, mesmo sob uma evidência muito forte de irregularidade. Esta regra foi finalmente alterada pela Emenda Constitucional n° 35, em dezembro de 2001, que reverteu o processo. Sob a disposição alterada, o Congresso é informado se uma

acusação é levantada sobre um membro, mas ele tem que agir de forma proativa, se quiser interromper o caso. Na pesquisa de campo realizada em julho de 2010, foram coletados ofícios do STF enviados a cada casa do Congresso desde 1988, e estes constituem os dados primários sobre prevaricação dos parlamentares. Se a premissa central desse artigo for verdadeira, devemos encontrar um maior número de ofícios do STF à Câmara dos Deputados que ao Senado. A análise dos ofícios do STF é complementada com uma análise dos últimos grandes escândalos de corrupção que envolviam muitos parlamentares federais.

Há algumas ressalvas a se fazer antes de prosseguirmos à análise dos dados do STF. Primeiro, os dados representam as acusações de prevaricação, e é possível que algumas dessas alegações sejam infundadas. O ideal seria utilizar dados de casos de condenados, mas o processo judicial brasileiro se move muito lentamente e, muito raramente, se o for, algum político eleito é de fato condenado, apesar de altas exposições iniciais na mídia e abundância de provas contra eles em muitos destes casos (TAYLOR, 2009). Apesar dessa lacuna, estas são acusações formalmente trazidas ao STF contra membros efetivos do Congresso e simbolizam a primeira decisão oficial do STF para mover os casos para frente. Em certo sentido, esses dados podem delinear prevaricação dos parlamentares melhor do que aqueles baseados em denúncias de irregularidades noticiadas pela mídia ou índices baseados em percepção de corrupção. Em qualquer caso, estes dados de prevaricação devem ser considerados complementares e devem ser interpretados com cautela. Em segundo lugar, ofícios do STF contra parlamentares não constituem o universo total de má conduta por parte dos parlamentares. Muitos casos de prevaricação permanecem em segredo ou são encontrados somente após os parlamentares deixarem o cargo, casos em que avisos do STF não são enviados para o Congresso. Além disso, os anúncios antes da emenda constitucional de 2001 incluíam não apenas crimes cometidos por deputados e senadores em exercício, enquanto em seu escritório no Congresso, mas também aqueles cometidos antes de assumir o cargo. Embora devamos ter cuidado com a mistura destas alegações atribuídas a dois períodos diferentes, para o objetivo deste estudo é apropriado examinar ambas, porque a sua previsão teórica refere-se tanto à eleição de maus políticos quanto à sua conduta no cargo. Em terceiro lugar, uma vez que os senadores tendem a ter carreiras políticas mais longas e proeminentes

do que os deputados (HIROI, 2008) e seus mandatos são mais longos (oito anos para senadores e quatro anos para os deputados), *ceteris paribus*, os senadores têm mais oportunidades de prevaricação e mais tempo para receber avisos do STF do que deputados. Isto significa que estes dados são tendenciosos contra encontrar evidências de má-fé por deputados em relação aos senadores. Por outro lado, se acharmos que as taxas de má-fé são maiores para os deputados do que os senadores com base nos avisos do STF, a evidência suporta mais fortemente a hipótese deste estudo do que parece à primeira vista.

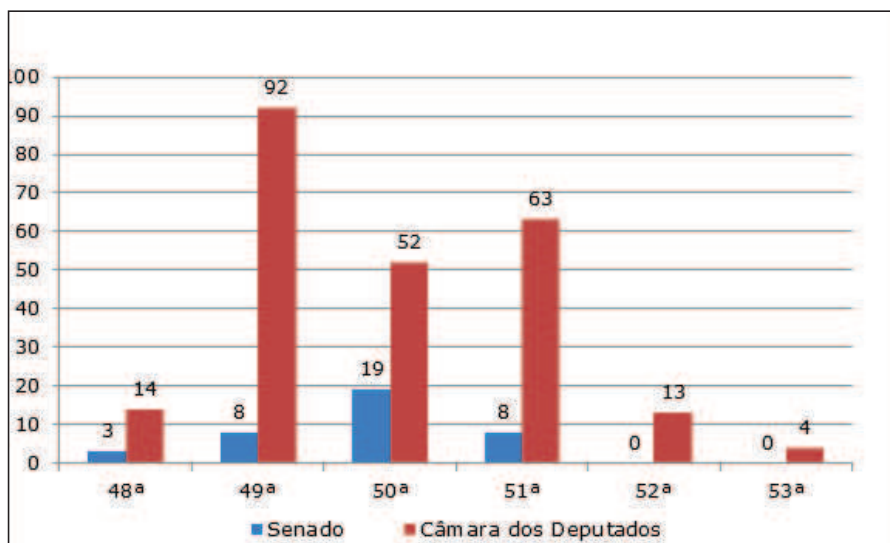
Figura 1 - Número de ofícios recebidos do STF



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

A Figura 1 apresenta o número de ofícios do STF sobre as acusações contra os senadores ou deputados recebidas pelo Senado e Câmara dos Deputados a partir de outubro de 1998 até julho de 2010. No total, existem 276 de tais avisos do STF, sendo que, desses, 38 (14%) foram enviados para o Senado e 238 (86%) para a Câmara dos Deputados.

Figura 2 - Número de ofícios do STF recebidos por período de Legislatura



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Nota: Os dados para a 48ª legislatura cobrem cerca de dois anos, a partir de outubro de 1998 até janeiro de 1991. Os dados para a 53ª legislatura incluem avisos do STF recebidos entre fevereiro de 2007 e julho de 2010. A Emenda Constitucional n° 35 foi promulgada em dezembro de 2001.

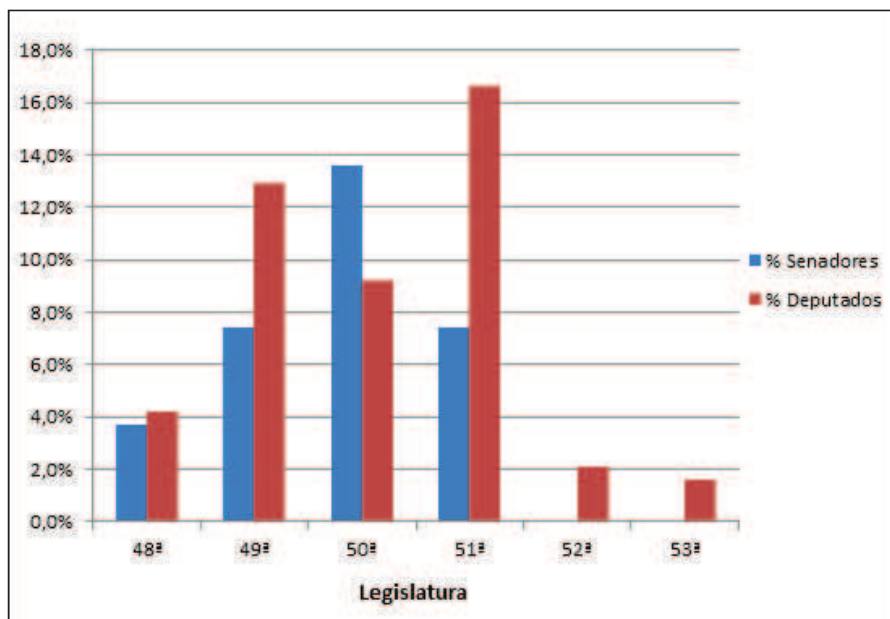
A Figura 2 apresenta a desagregação dos dados por Câmara e por período legislativo. A legislatura do Congresso brasileiro é de quatro anos, começando em fevereiro e terminando em janeiro. A legislatura 48 durou entre 1987 e 1991, e a 53 entre 2007 e 2011. O número de notificações recebidas por ambas as casas do Congresso durante a legislatura 48 é muito pequena. Isto é em parte explicado pelo fato de que a nova Constituição do Brasil só foi promulgada em outubro de 1988, a partir de quando foram emitidos esses avisos. No entanto, mesmo considerando-se que ele cobre apenas cerca de dois anos do período legislativo, estes números são relativamente pequenos em relação aos números nas legislaturas seguintes. O número de notificações do STF tem seu pico durante a legislatura 49 com 92 notificações recebidas pela Câmara dos Deputados. O número de notificações do STF para a Câmara permaneceu bastante elevada durante os próximos dois períodos legislativos. Em seguida, ele caiu significativamente após a promulgação da Emenda

Constitucional nº 35 para apenas 13 durante a legislatura 52 e quatro durante a legislatura 53. O pico de avisos do STF recebidos pelo Senado ocorreu durante a 50ª legislatura, quando 19 notificações, mais do que o dobro da quantidade durante a legislatura anterior ou posterior, foram recebidas. A partir da promulgação da emenda constitucional em dezembro de 2001 a julho de 2010, o Senado não recebeu qualquer aviso do STF para notificar a câmara da abertura do processo contra seus membros para crimes alegadamente cometidos desde que assumiu o cargo.

Os dados de ofícios de STF indicam dois padrões interessantes. Primeiro, que a Câmara dos Deputados recebeu muito mais notificações do que o Senado. Isso pode não ser surpreendente, dado que a quantidade de membros desta casa é cerca de seis vezes maior que a quantidade de membros do Senado. No entanto, a Câmara também recebeu em média seis vezes mais ofícios do STF que o Senado. Considerando o que foi dito anteriormente sobre as diferentes extensões de mandato e experiência política, o fato de que o número de notificações do STF emitidos para as duas casas seja quase proporcionalmente igual sugere possivelmente mais prevaricação por parte dos membros da Câmara que pelos membros do Senado.

Em segundo lugar, o Senado não recebeu nenhuma notificação do STF contra os membros efetivos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 35, enquanto que a Câmara dos Deputados recebeu 23 notificações. Os ofícios do STF emitidos após a emenda constitucional são notáveis porque indicam a abertura dos processos de crimes supostamente cometidos pelos parlamentares titulares após suas investiduras. Enquanto não houve abertura de tais processos contra os senadores, houve 23 notificações envolvendo 27 deputados federais. Um desses ofícios do STF pós-alteração da emenda lida com o “mensalão” (ou grande pagamento mensal), escândalo de corrupção que estourou em 2005, será discutido mais adiante nesta seção.

Figura 3 - Porcentagem de Deputados ou Senadores que receberam notificações do STF



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Nota: Os dados para a 48ª legislatura cobrem cerca de dois anos, a partir de outubro de 1998 até janeiro de 1991. Os dados para a 53ª legislatura incluem avisos do STF recebidos entre fevereiro de 2007 e julho de 2010. A Emenda Constitucional nº 35 foi promulgada em dezembro de 2001.

Tabela 1. Porcentagem e número de Deputados ou Senadores acusados nas notificações do STF

Legislatura	Senadores (N)	% Senadores	Deputados (N)	% Deputados
48ª	3	3.7	21	4.2
49ª	6	7.4	65	12.9
50ª	11	13.6	47	9.2
51ª	6	7.4	85	16.6
52ª	0	0.0	11	2.1
53ª	0	0.0	8	1.6

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Algumas notificações do STF incluem mais de um parlamentar. Alguns parlamentares também enfrentam várias acusações. A Figura 3 e Tabela 1 apresentam a porcentagem e o número de deputados ou senadores contra os quais avisos do STF foram emitidos em cada período legislativo em estudo. Nestas ilustrações, se um parlamentar recebeu vários avisos do STF no mesmo período legislativo, é contado como um. A porcentagem do total dos membros da câmara que receberam avisos do STF em cada período legislativo leva em consideração as diferenças no número de membros das duas casas, e, assim sendo, nos permite fazer uma comparação significativa das duas câmaras. Tanto a tabela quanto a figura mostram claramente que os deputados federais são, em média, mais propensos a receber avisos do STF do que senadores. Apenas durante uma legislatura (a 50^a) o Senado excedeu a Câmara dos Deputados na porcentagem de seus membros que receberam avisos do STF. Assim, o exame dos ofícios do STF fornece evidências para confirmar a hipótese de que, devido à falha no mecanismo de *accountability* eleitoral e baixas barreiras à entrada, os políticos corruptos são mais propensos a serem eleitos sob uma magnitude distrital relativamente alta em regra de representação proporcional de lista aberta que sob a regra da pluralidade e, uma vez eleitos, eles são mais propensos a se envolver em prevaricação. Portanto, por desafiar indevidamente os eleitores na seleção de candidatos e obscurecer a identificabilidade, responsabilidade e *accountability*, é difícil dizer que os sistemas de voto individual implementados em distritos com alta M, como o de lista aberta proporcional empregada no Brasil, prestam bom serviço aos eleitores ou melhoram a representação ou o desempenho do governo.

Para ilustrar o ponto ainda mais, vale examinar os últimos grandes escândalos de corrupção no Brasil. Como mencionado anteriormente, um dos ofícios do STF emitidos pós-alteração da emenda de 2001 lida com o escândalo de corrupção do mensalão, que estourou em 2005, implicando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seus aliados no Partido dos Trabalhadores, por canalizar fundos públicos para comprar apoio aos programas-chave da plataforma política de Lula, as tentativas de reforma previdenciária e tributária na Câmara dos Deputados. A investigação interna no Congresso por uma Comissão Parlamentar de Inquérito bicameral produziu um relatório final em setembro de 2005, acusando 18 deputados, mas nenhum Senador, de seu envolvimento no

escândalo de corrupção. Ao aceitar o indiciamento de 40 pessoas, a maioria dos quais deputados em exercício ou já fora do mandato, o STF enviou uma notificação em 2007 para a Câmara dos Deputados informando o início do processo contra os deputados então em exercício José Genoíno, João Paulo Cunha, Pedro Henry, Valdemar Costa Neto e Paulo Rocha. Outros deputados ou foram expulsos de seus cargos através do voto pelos seus pares (um procedimento chamado de cassação) ou renunciavam em antecipação da sua expulsão.

Enquanto Brasília ainda estava sendo abalada pelo escândalo do mensalão, outro escândalo de corrupção em grande escala que envolveu muitos membros do Congresso veio à tona em 2006. Ainda que o aviso do STF não tivesse chegado ao Congresso, quando a pesquisa de campo foi realizada em julho de 2010⁹, este escândalo compartilha uma característica importante com o escândalo do mensalão no envolvimento dos legisladores, e, portanto, vale a pena uma olhada cuidadosa sobre ele. O escândalo, conhecido como *Sanguessuga* ou *Máfia das Ambulâncias*, envolveu um esquema de propina com base na aquisição fraudulenta de ambulâncias no qual membros do Congresso propuseram alterações à lei orçamentária anual federal para a compra de ambulâncias superfaturadas em municípios-alvo. Inicialmente, mais de 100 membros do Congresso (quase 20 por cento do total dos membros) foram denunciados. A comissão investigou 90 membros do Congresso e encontrou provas suficientes para recomendar sanções contra 69 deputados e três senadores.

O esquema sanguessuga era uma espécie de esquema de corrupção de “oportunidades iguais”, ou seja, ele explorou o processo orçamental de rotina no qual membros de ambas as casas do Congresso participam regularmente. Qualquer parlamentar – senadores ou deputados – com propensão à corrupção teve a chance de participar (HIROI, 2010). A comissão de investigação interna do Congresso informou que mais de 13 por cento dos deputados federais, mas apenas menos de quatro por cento de senadores, participaram do esquema. Assim, essa incidência, juntamente com o escândalo do mensalão, dá evidência ainda mais anedótica que, dada a oportunidade, os deputados, que são eleitos através de lista aberta, são muito mais propensos a se envolver em tais esquemas que senadores eleitos através de uma regra de pluralidade.

⁹ O processo jurídico brasileiro move-se notoriamente devagar.

5 Conclusão

Este artigo contribui para o nosso entendimento sobre a relação entre sistemas eleitorais e prevaricação legislativa examinando voto *individual*, a magnitude do distrito, e a *accountability* eleitoral. Estudos enfatizando a responsabilidade individual argumentam que os sistemas eleitorais de voto pessoal, em que os eleitores votam em candidatos individuais, promovem o bom desempenho dos políticos eleitos e limitam sua má-conduta, permitindo aos eleitores identificar, monitorar e prender políticos responsáveis individualmente. Outra vertente da literatura afirma que a grande magnitude distrital é fundamental para garantir a disponibilidade de bons políticos e competição eleitoral, o que melhoraria a supervisão dos eleitos pela oposição. À primeira vista, os sistemas de voto pessoais com distritos relativamente grandes, como o de lista aberta, parecem combinar os atributos dos sistemas eleitorais que estudos anteriores têm demonstrado diminuir a corrupção política, no caso, através da redução de barreiras à entrada e aumento da concorrência imputáveis a sistemas com distritos de maior magnitude do distrito e, ao mesmo tempo, a identificabilidade e punibilidade dos políticos corruptos normalmente atribuídas a sistemas de pluralidade.

No entanto, este estudo desenvolve a proposição de que, devido aos elevados custos de informação aos eleitores ao se deparar com muitos candidatos, os sistemas de voto *individual* em distritos plurinominais pode enfraquecer, ao invés de fortalecer a responsabilização eleitoral, levando a uma maior probabilidade de eleger políticos corruptos. Além disso, os custos de informação para eleitores tornam-se exponencialmente maiores à medida que a magnitude distrital, e portanto o número de candidatos, aumenta. Alguns sistemas eleitorais podem, assim, tornarem-se difíceis de lidar à medida que se aumenta a magnitude do distrito, por exemplo, como é o caso do sistema proporcional de lista aberta do Brasil e o voto único não transferível do Afeganistão. Assim, a combinação de voto pessoal e grande magnitude distrital pode, paradoxalmente, incentivar a entrada de maus políticos, facilitar as suas eleições, e não impedi-los de má conduta, uma vez eleitos. E mais, não é preciso muito para este efeito adverso começar: pesquisas anteriores indicam que a tomada de decisões começa a ficar cada vez mais difícil com apenas sete, ou em alguns casos, até mesmo com três diferentes opções.

Este estudo investiga a proposição deste artigo analisando dados sobre prevaricação do congresso no Brasil. Resultados fornecem um forte apoio para a hipótese. Deputados brasileiros, que são eleitos através de sistema proporcional de lista aberta com distritos de relativa grande magnitude, são mais propensos a receber avisos judiciais sobre as acusações contra eles que os senadores eleitos pela regra da pluralidade. Além disso, uma breve análise de dois últimos grandes escândalos de corrupção revela que estes esquemas primariamente incriminaram deputados e nenhum Senador esteve envolvido no primeiro escândalo (mensalão) e apenas três senadores foram inicialmente acusados de envolvimento no segundo (sanguessuga). Ainda que mais pesquisas sejam necessárias para investigar ainda mais a proposição, a evidência obtida do Brasil indica que o sistema proporcional de lista aberta contribui para a maior incidência de prevaricação do Congresso se comparado à regra de pluralidade.

No entanto, o sistema proporcional de lista aberta não necessariamente gera este efeito indesejável. Como argumentado, suas implicações adversas para a *accountability* eleitoral e improbidade legislativa só ocorre quando o tamanho do distrito é relativamente grande. Assim, o sistema proporcional implementado em distritos com pequena magnitude pode realmente produzir o fruto dos efeitos positivos do voto *individual* e do aumento da concorrência eleitoral discutidos na literatura. O Chile, que usa de lista aberta com a magnitude do distrito de tamanho pequeno – elege apenas dois candidatos –, pode ser um caso em questão: o Chile é regularmente listado na lista de países menos corruptos compilados por várias agências internacionais. No entanto, vale a pena repetir que mesmo um pequeno aumento na magnitude do distrito pode criar efeitos adversos consideráveis sobre a *accountability* e representatividade dos políticos eleitos.

ELECTORAL SYSTEMS AND CONGRESSIONAL MALFEASANCE: COMPARING BRAZILIAN SENATORS AND DEPUTIES IN THE SUPREME COURT CASES

Abstract: This article contributes to our understanding of the relationship between electoral systems and legislative malfeasance by examining

personal vote, district magnitude, and electoral accountability. Studies emphasizing individual responsibility argue that personal-vote electoral systems promote good performance by elected politicians and constrain their malfeasance by enabling voters to identify, monitor, and hold responsible individual politicians. Another strand of the literature claims that large district magnitude ensures the availability of good politicians and electoral competition, which reduce malfeasance. At first glance, personal-vote systems with relatively large magnitude districts, such as open-list proportional representation, appear to combine the beneficial attributes of the electoral systems that prior studies have shown to lower malfeasance. This study develops a proposition that due to high information costs to voters faced with many candidates, multimember-district personal-vote systems may weaken, rather than strengthen, electoral accountability. Thus, the combination of personal votes and large district magnitude can paradoxically encourage the entry of bad politicians, facilitate their elections, and fail to deter them from misconduct once elected into office. Examining data on congressional malfeasance in Brazil, this study finds that deputies, who are elected through relatively large magnitude open-list PR, are more likely to receive court notices about the charges against them than senators elected by plurality rule.

Keywords: Democracy Economical crisis political institutions.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. *Compra de votos nas eleições de 2006, corrupção e desempenho administrativo*. Relatório de Pesquisa Feita pelo IBOPE Opinião para a Transparência Brasil e a União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle. São Paulo: Transparência Brasil, 2007.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry, BAKER, Andy ; RENNÓ, Lucio R.. The Quality of elections in Brazil: policy, performance, pageantry, or pork? In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. (Ed.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2008.

BIRCH, Sarah. Electoral systems and electoral misconduct. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 12, p. 1533-1556, 2007.

CAREY, John M.; HIX, Simon. The electoral sweet spot: low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 2, p. 383-397, 2011.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Sobert. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CHAMBER OF DEPUTIES. *Federal supreme court notices*. National Congress, Brazil, 2010.

CHANG, Eric C. C. Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation. *Journal of Politics*, v. 67, n. 3, p. 716-30, 2005.

CHANG, Eric C. C.; GOLDEN, Miriam A. Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, v. 37, 2007, p. 115-137.

CORREIO BRAZILIENSE. *Parlamento no banco dos réus*. 20 August. 2006.

COX, Gary W.; THIES, Michael F. The cost of intraparty competition. *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 3, p. 267-291, 1998.

_____. How Much Does Money Matter?: “Buying” votes in Japan, 1967-1990. *Comparative Political Studies*. v. 33, n. 1, p. 37-57, 2000.

CUNOW, Saul. *Too much of a good thing?* Large choice sets, parties, and representation in multimember districts. Paper presented at Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago: April, p. 12-15, 2012.

DESPOSATO, Scott W. The Impact of electoral rules on legislative parties: lessons from the Brazilian Senate and chamber of deputies. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, 2006.

FEDERAL SENATE. *Federal Supreme Court Notices*. National Congress, Brazil, 2010.

GINGERICH, Daniel W. Ballot structure, political corruption, and the performance of proportional representation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 21, n. 4, p. 509-541, 2009.

GOLDEN, Miriam A. Electoral connections: the effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy. *British Journal of Political Science*, v. 33, n. 2, p. 189-212, 2003.

GOLDEN, Miriam A.; CHANG, Eric C. C. Competitive corruption: factional conflict and political malfeasance in postwar Italian Christian Democracy. *World Politics*, v. 53, p. 588-622, 2001.

HELLWIG, Timothy; SAMUELS, David. Electoral *accountability* and the variety of democratic regimes. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 65-90, 2007.

- HIROI, Taeko. The Dynamics of lawmaking in a bicameral legislature: the case of Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 12, p. 1583-1606, 2008.
- _____. *Electoral strategies, motives, and corruption under open-list proportional representation*. Paper presented at the Brazilian Studies Association Meeting, p. 22-24, Brasília, Brazil, July, 2010.
- IYENGAR, Sheena S.; LEPPER, Mark R. When choice is demotivating: can one desire too much of a good thing? *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 79, n. 6, p. 995-1006, 2000.
- KEEFER, Philip; VLAICU, Razvan. Democracy, credibility, and clientelism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 24, n. 2, p. 371-406, 2007.
- KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 573-606, 2005.
- LAU, Richard R.; REDLAWSK, David P. *American Political Science Review*. v. 91, n. 3, p. 585-598, 1997.
- MILLER, George A. The magical number seven, plus or minus two: some limits on Our capacity for processing information. *The Psychological Review*, v. 63, n. 2, p. 81-97, 1956.
- MONTINOLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 1, p. 147-170, 2002.
- MYERSON, Roger B. Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: A Game-Theoretic Analysis. *Games and Economic Behavior*, v. 5, p. 118-132, 1993.
- NYBLADE, Benjamin; REED, Steven R. Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 1947-1993. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 926-941, 2008.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. Electoral rules and corruption. *Journal of European Economic Association*, v. 1, n. 4, p. 958-989, 2003.
- POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- POWELL JR., G. Bingham; WHITTEN, Guy D. A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 2, p. 391-414.
- POWER, Timothy J.; J. ROBERTS, Timmons. Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 795-826, 1995.

REYNOLDS, Andrew. The curious case of Afghanistan. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Electoral systems and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SHUGART, Matthew Søberg; VALDINI, Melody Ellis; SUOMINEN, Kati. Looking for Locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 437-449, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm; ABRAMO, Claudio Weber. *Second survey on vote buying in Brazilian elections*. São Paulo, Brazil: Transparência Brasil, 2002.

TAVITS, Margit. Clarity of responsibility and corruption. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1, p. 218-29, 2007.

TAYLOR, Matthew M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Ed). *Corruption & democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.

ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NAS CAPITAIS ESTADUAIS BRASILEIRAS: INDEPENDÊNCIA E INTERDEPENDÊNCIA FEDERATIVA

Márcia Miranda Soares*

Aline Burni**

Resumo: O artigo explora as implicações da dimensão federativa no comportamento eleitoral brasileiro. A partir de literatura internacional e nacional, é apontado como a federação pode modelar as disputas políticas dentro de um país e influenciar na definição do voto, quando eleitores escolhem seus representantes nos diferentes níveis de governo. No caso brasileiro, a federação é essencial na modelagem eleitoral. São três níveis autônomos de competição eleitoral – União, estados e municípios – para os cargos políticos dos poderes executivo e legislativo, o que possibilita aos partidos se organizarem em bases territoriais distintas, mas também a conexão entre essas bases no processo de decisão do voto. Para aprofundar o debate, o artigo explora o impacto das eleições executivas nacionais e estaduais sobre as eleições municipais nas 26 capitais estaduais brasileiras no período de 1994 a 2008. Busca verificar, a partir de análise econométrica, se a votação de um partido para presidente e/ou governador influencia na sua votação para prefeito. Os resultados apontam que sim. O bom desempenho do partido na votação para presidente ou para governador impacta positivamente a votação para prefeito. Ainda, a eleição

* É doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Dentre suas últimas publicações, temos o artigo: “Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1994-2010)”, *Revista Dados*, v. 56, n. 2, 2013. Suas áreas de interesse compreendem federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas. E-mail: marciamsoares@uol.com.br.

** É mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição. É pesquisadora do grupo “Opinião Pública: Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, da UFMG, no qual participou das pesquisas: “Eleições Municipais de 2008 em Belo Horizonte” e “Juventude, Participação e Voto”, realizada em 2010. Atualmente participa do “Grupo de Estudos em Política Externa Comparada”, da UFMG. E-mail: alineburni@gmail.com.

governatorial influencia mais a eleição majoritária municipal. Os achados confirmam a importância das conexões eleitorais federativas para o entendimento do voto, algo que apresenta padrões distintos entre os partidos e os entes federados, merecendo mais pesquisas e publicações.

Palavras-chave: Comportamento eleitoral. Federalismo brasileiro. Eleições municipais.

1 Introdução

O comportamento eleitoral é um tema bastante trabalhado na Ciência Política, que aponta diversas dimensões explicativas para a tomada de decisão do voto. Uma dimensão pouco considerada é a federativa. A estrutura federativa impacta o comportamento eleitoral ao definir mais de uma esfera autônoma de poder em um Estado nacional, estendendo as possibilidades dos eleitores na escolha de seus representantes políticos. A decisão do voto ocorre em diferentes territórios para a constituição de governos autônomos, o que significa independência dos eleitores na escolha de partidos e candidatos que governarão os níveis nacional e subnacionais. Contudo, as escolhas são feitas por um mesmo conjunto de eleitores, o eleitor de uma localidade escolhe seu prefeito, mas também vota para governador e presidente; ele se submete e avalia o desempenho do governo local, mas também é impactado e avalia as ações dos governos estaduais e nacionais. Isto remete a outro aspecto das eleições em países federativos, a interdependência entre os processos de escolha.

O Brasil é um Estado federado que apresenta três níveis autônomos de governo, União, estados e municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. Essa estrutura federal tridimensional tem impactos importantes para a dinâmica eleitoral e partidária do país, não somente porque cada nível de governo possibilita uma arena eleitoral específica para a competição partidária, como também porque há influências políticas mútuas entre esses níveis. Combinado a uma configuração política democrática, presidencialista e multipartidária, o federalismo possibilita ao eleitor escolher seus presidentes, governadores e prefeitos com bastante independência. Isso significa que o eleitor tem liberdade para escolher partidos distintos e mesmo em oposição para governar os municípios, os estados e o país. No entanto, influências políticas

operam entre os níveis de governos nos processos eleitorais. Um partido político forte na competição eleitoral para os cargos executivos nacional e/ou estaduais pode impulsionar os votos de seus membros nas eleições municipais e isso pode retroalimentar-se, no sentido de que, ao fortalecer-se no nível municipal, o partido pode também ampliar sua base eleitoral no município nas eleições estaduais e federais.

O federalismo parece, então, apontar para uma dinâmica eleitoral e partidária que combina independência e interdependência entre os níveis de governo. Esta combinação é salutar porque a independência é importante fator de manutenção da autonomia política de cada ente federado, mas também certa interdependência pode favorecer a cooperação intergovernamental na definição e implementação de políticas públicas.

O objetivo do presente trabalho é explorar esta dualidade na dinâmica eleitoral da federação brasileira, considerando o que diz a literatura sobre possíveis impactos do federalismo no comportamento eleitoral. Além da revisão bibliográfica, o trabalho busca identificar padrões de autonomia e interdependência nas eleições dos diferentes entes federados brasileiros a partir de análise descritiva e econométrica da votação dos partidos políticos nas 26 capitais estaduais brasileiras para os cargos de prefeito, governador e presidente no período de 1994 a 2008. A escolha do período decorre de mudanças no calendário eleitoral que ocorreram a partir de 1994, quando as eleições nacionais e estaduais passaram a ser casadas entre si e descoladas das eleições municipais. O objetivo é verificar se as eleições municipais majoritárias sofrem influências das eleições nacionais e estaduais majoritárias que a precederam.

O artigo está organizado em quatro seções. A primeira é dedicada à apresentação de conceitos e dimensões explicativas da decisão do voto, conforme literatura especializada. Será destacado o quão marginal é a dimensão federativa na literatura que busca explicar o comportamento eleitoral. A segunda seção resgata aspectos da literatura associados ao componente federativo na explicação do voto. Serão destacados fatores apontados pela literatura sobre o impacto do federalismo nos partidos e nas eleições brasileiras. A terceira seção apresenta uma análise descritiva das votações nas capitais estaduais brasileiras no período de 1994 a 2008, contemplando as eleições para presidente, governador e prefeito. A quarta seção apresenta uma análise econométrica que busca explicar em que medida a votação dos partidos para prefeito sofre a influência das eleições

majoritárias para presidente e governador. Partidos fortes nas competições eleitorais para presidente e/ou governador impulsionam seus partidos nas eleições para prefeito? Os resultados encontrados confirmam a hipótese de influência nacional e estadual sobre as eleições municipais. O artigo apresenta, ainda, as considerações finais, com uma síntese e balanço dos achados do trabalho e aponta novas perspectivas de estudos.

2 O que explica o voto partidário em regimes democráticos?

Os estudos sobre comportamento eleitoral procuram compreender como os cidadãos se comportam perante os fenômenos do “mundo político” e, mais pontualmente, como os eleitores decidem seu voto (BORBA, 2005). Nesse sentido, se colocam como questões importantes: quais são os dispositivos acionados pelo eleitor para a decisão do voto? Qual é o papel dos partidos no momento eleitoral? Qual a importância da campanha política? Como se vinculam as atitudes e posicionamentos ideológicos dos cidadãos e suas escolhas eleitorais? Qual a importância do contexto social e econômico para o comportamento do eleitor?

A institucionalização do comportamento eleitoral em área de conhecimento dentro do campo da Ciência Política apresenta como referência três teorias fundamentais surgidas a partir de meados do século XX. Essas teorias se estruturaram em escolas de pensamento e incentivaram o desenvolvimento de pesquisas e a conformação de um arcabouço teórico para a nova área de investigação científica. Contudo, não se trata de explicações conciliáveis e incrementais, mas de perspectivas distintas de análise, passíveis de interlocução e complementações, como tem ocorrido nos estudos e pesquisas de comportamento eleitoral.

Ao final dos anos 1950, a chamada Escola de Michigan elaborou a explicação psicológica do voto, na qual o indivíduo é a unidade de análise para explicar o comportamento político e a decisão do voto. A metodologia defendida para captar os elementos de conformação das preferências individuais seria o *survey*, que utiliza como principal instrumento de pesquisa a realização de entrevistas individuais orientadas por um questionário como fonte de dados. Este questionário é aplicado a uma amostra representativa da população. Os dados obtidos e analisados oferecem parâmetros de conduta que são generalizados para o conjunto da população. Dentre os parâmetros apreendidos por esta escola para

definição do voto, aparecem como importantes o nível de envolvimento e alienação políticos e a identificação partidária, elementos que são influenciados pelo nível educacional, pela idade, pela posição de classe, pelas origens étnicas, religiosas e demográficas e pelas conformações institucionais (principalmente do sistema partidário). Estes aspectos, combinados ao processo de socialização primária do indivíduo – geralmente proveniente do meio familiar –, resultam em “campos” atitudinais que orientam os interesses e as preferências políticas do eleitor. A partir desse referencial analítico, a Escola de Michigan defende que a adesão a partidos é anterior à opção por candidatos, sendo proveniente da socialização primária e apresentando componente emocional. O grau de fidelidade partidária comanda a direção do voto, e, quanto maior o grau de fidelidade partidária, menor a resposta do eleitor a apelos momentâneos das campanhas eleitorais. Outro postulado desta teoria é que a participação e a volatilidade eleitoral decorrem da distribuição do grau de adesão e de alienação política e partidária na sociedade (BORBA, 2005; FIGUEIREDO, 2008).

Também nos anos 1950, o emblemático livro *Voting*, de Berelson et al. (1954), introduziu a perspectiva sociológica, que destaca a importância do contexto social e dos grupos para a compreensão do voto. Essa perspectiva defende que o voto é uma ação individual que resulta de interações sociais, sendo fundamental entender o contexto em que o indivíduo se encontra para compreender sua decisão eleitoral. Dessa forma, o comportamento eleitoral seria uma função da natureza e da densidade das interações em que os indivíduos estão envolvidos, das opiniões que formam a partir daí e do nível de desenvolvimento socioeconômico da sociedade, sendo uma teoria de abordagem macrossocial. A principal perspectiva utilizada pelos teóricos da escola sociológica é a explicação dos resultados eleitorais a partir de dados sociais em diferentes regiões (FREIRE, 2001). Têm destaque nessa escola variáveis socioeconômicas, demográficas e ocupacionais (BORBA, 2005). Diferente da escola psicológica, o foco não é mais o indivíduo; sua identidade partidária é vista como um contrato de representação de interesses sociais entre eleitores e partidos (ou candidatos). De forma conclusiva, a teoria sociológica defende que a decisão do voto depende da natureza das relações sociais em que o indivíduo está envolvido, da identidade política do grupo ao qual pertence e dos apelos momentâneos das campanhas.

A escolha racional ou a teoria “econômica” do voto, também desenvolvida no final dos anos 1950, tem origem no trabalho de Anthony Downs intitulado *An economic theory of democracy* (1957). Essa teoria retoma a perspectiva individual na explicação do voto, mas destaca o componente instrumental e estratégico do comportamento político, similar à conduta dos indivíduos quando atuam no mercado. A esfera da política é concebida como um “mercado político”, no qual os políticos objetivam “vender seus produtos” e os cidadãos assumem o papel de “consumidores” que irão escolher os “produtos” que maximizem seus ganhos (BORBA, 2005). O eleitor é o *homo economicus*, dotado de racionalidade para estabelecer cálculos de custos e benefícios que orientam suas ações. Esse eleitor considera as informações sobre os partidos e os candidatos e a satisfação com a realidade econômica, individual, de seu grupo ou do seu país, para decidir o direcionamento do voto. Portanto, a decisão do voto sofre efeitos da economia e da avaliação que o eleitor faz do governante e de suas políticas, o chamado voto retrospectivo. As respostas que o eleitor oferece aos apelos oposicionistas variam inversamente ao seu grau de satisfação com os atuais governantes. No sentido inverso, as respostas aos apelos situacionistas variam diretamente com o grau de satisfação do eleitorado com os atuais governantes (FIGUEIREDO, 2008). O eleitor também pode fazer uma avaliação prospectiva, buscando identificar quais dos candidatos apresentam melhores ou maiores condições de oferecer políticas que atendam aos seus interesses. A teoria da escolha racional explica o voto a partir de interesses econômicos, se diferenciando das outras escolas que apontavam como relevante a identificação subjetiva, de classe ou a posição no sistema social. Ela não desconsidera que a classe social seja relevante, contudo, de forma indireta, como fator que define os interesses econômicos dos indivíduos. O pertencimento a uma mesma classe social tende a definir posições similares quanto à inflação, à variação na renda dos indivíduos, ao desemprego, entre outros, o que impacta na direção do voto.

Essas três teorias tiveram grande influência nos trabalhos sobre comportamento eleitoral no Brasil. A área de investigação começou a se desenvolver nos anos 1950 com o trabalho pioneiro de Azis Simão (1955) sobre o voto operário em São Paulo. Em seguida, essa área de investigação aprofundou suas descobertas durante os anos 1960 e 1970 através dos trabalhos de Gláucio Soares (1973), das coletâneas organizadas por Bolívar

Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (1975) e de Fábio Wanderley Reis (1978). Nessa época, os estudos utilizavam fortemente os postulados e variáveis das teorias psicológica e sociológica para compreender o comportamento do eleitor brasileiro. Mais recentemente, Marcus Figueiredo (1991) incorporou os fundamentos da teoria racional do voto.

Ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, várias pesquisas sobre comportamento eleitoral aplicaram os instrumentos analíticos presentes nas três teorias. Algumas adotaram uma única escola como referência e outras buscaram integrar os diferentes paradigmas (BORBA, 2005). Também emergiram críticas aos modelos de explicação do voto. À escola psicológica, a crítica central recaiu na insuficiência da identidade partidária como variável fundamental para explicar o comportamento eleitoral. Isso vale especialmente para o contexto atual, no qual os partidos sofrem uma crise de representação (MANIN, 1995), diminuindo a parcela de eleitores com identidade partidária forte. Os indivíduos deixaram de confiar nesta entidade política como principal instituição de canalização e representação de seus interesses. Em relação ao modelo sociológico, conforme Freire (2001), foi questionada a importância acentuada da integração e das clivagens sociais como preditores do voto. As variáveis de nível macrossocial estariam sendo mais significativas do que as próprias atitudes políticas no nível individual. As clivagens sociais também teriam sofrido modificações profundas ao longo da História e, portanto, os contextos sociais explicativos do voto no século XX podem não ser observados com tanta clareza na atualidade. O mesmo autor aponta críticas direcionadas à teoria econômica do voto, nas quais o cerne é a concepção do voto como ação meramente instrumental, o que desconsidera os componentes ideológicos e subjetivos do mesmo. Há também o aspecto informacional. A teoria do voto econômico tem como pressuposto errôneo que há uma informação perfeita acerca do governo, da situação econômica, dos interesses representados pelos partidos etc, o que constitui a base para o comportamento racional. No entanto, sabe-se que a informação ao alcance do eleitor para que este decida seu voto é imperfeita e incompleta.

Na busca pela explicação do voto, observamos na literatura internacional e nacional poucos estudos dedicados a compreender a influência do arranjo político-institucional federalista sobre os eleitores. No caso brasileiro, que apresenta ao eleitor três níveis diferentes de

constituição de governo e, portanto, de decisão do voto, não há como negar que o federalismo é variável relevante na dinâmica política-eleitoral. Cabe indagar: como o eleitor brasileiro se comporta em cada uma dessas esferas de decisão? Ele considera o desempenho dos governos nos diferentes níveis administrativos para decidir seu voto? Ou será que o cidadão replica sua preferência partidária em todos os planos da federação? São questões que animam este trabalho, que não tem a pretensão de esgotar o tema, mas tão somente fomentar o debate à luz das teorias explicativas do voto e tendo como foco o impacto do arranjo federativo brasileiro sobre o voto.

3 A dimensão federativa do comportamento eleitoral e o voto partidário no Brasil

No âmbito internacional, dentre os trabalhos que analisam a dimensão federativa do voto, temos o de Hamann e Pollock (2010). Os autores comparam Espanha e Alemanha e mostram como aspectos institucionais distintos, relacionados às duas federações, podem influenciar no comportamento do eleitor no que se refere às taxas de comparecimento nas eleições em nível nacional e regional. Na Alemanha, a Câmara Alta corresponde a uma instância de efetiva representação dos *Landers* (unidades subnacionais). As regiões são representadas na Câmara Alta e participam, portanto, da administração e legislação do país. Na Espanha, não há o mesmo mecanismo de representação das regiões. A tese dos autores é que, devido à maior importância das eleições regionais (subnacionais) para a elaboração de políticas públicas no nível nacional, a taxa de comparecimento às urnas no nível regional seria mais conectada à taxa de comparecimento às urnas no nível nacional na Alemanha, comparativamente à Espanha. Ou seja, na Alemanha, quando a taxa de comparecimento é alta nas eleições nacionais, também tende a ser alta nas eleições regionais. Por sua vez, quando a taxa de comparecimento é baixa nas eleições nacionais, a tendência é similar nas eleições regionais. O ponto é que, dada a correlação entre eleições regionais e política nacional, os fatores que afetam o comparecimento no nível nacional tendem a afetar as eleições regionais.

No Brasil, há poucos estudos na área de comportamento eleitoral que centram sua atenção na dimensão federativa do voto. Geralmente, a

federação brasileira é considerada nos trabalhos de forma breve, algo distante da importância que essa forma de Estado parece ter. Grande parte dos estudos mais recentes sobre comportamento eleitoral destaca a decisão do voto e suas implicações para o sistema partidário em apenas um nível de representação, sem relacionar as interações entre os processos eleitorais dos diferentes entes federativos. Assim, temos trabalhos que concentram a investigação no nível nacional (CARREIRÃO; KINZO, 2004; HOLZHACKER; BALBACHEVSKY, 2007); no nível estadual (BORGES et al., 2011) ou no nível municipal (LAVAREDA; TELLES, 2011; BARRETO, 2012; FLEISCHER, 2002).

Outros estudos brasileiros que apresentam a federação no entendimento da dinâmica eleitoral destacam a congruência partidária entre governadores de estado e o governo federal. Mostram que, quando a coalizão do governo estadual coincide com a coalizão nacional, os candidatos desses partidos se beneficiam de uma vantagem competitiva substancial, frente aos candidatos da oposição, na disputa para a Câmara dos Deputados. Inversamente, quando não há correspondência partidária entre os governos das duas instâncias, o partido de oposição ao governo estadual pode levar vantagens no acesso aos programas do governo federal e a recursos patronais para melhorar seu desempenho à Câmara (BORGES et al., 2011).

A federação foi destaque em certa literatura política do início dos anos 2000, cujo foco era o entendimento do sistema partidário e do comportamento no legislativo nacional brasileiro. Estudiosos norte-americanos do Brasil, os chamados *brasilianistas*, como Mainwaring (2001), Ames (2003) e Samuels (2003), defenderam a tese de que o federalismo seria mais um elemento na configuração política do país (além do presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional) a contribuir para a baixa identidade partidária e para o personalismo do voto, resultando em fragmentação e baixa disciplina dos partidos políticos nacionais, sendo o comportamento parlamentar voltado para o atendimento de demandas eleitorais estadualistas e localistas. O resultado seria a dificuldade do Executivo nacional em implantar sua agenda de governo.

Samuels (2003) centrou sua crítica ao federalismo brasileiro no poder dos governadores no processo eleitoral para a Câmara dos Deputados brasileira. A partir de um estudo que utiliza o conceito de

*coattail*¹⁰ para se referir aos efeitos do presidente e do governador sobre as eleições para deputado federal, o autor concluiu que os governadores influenciam mais a votação para a câmara baixa do que o presidente. A conclusão é que os *coattails* governatoriais prevalecem sobre os *coattails* presidenciais e que disto deriva o poder dos governadores na política nacional, em detrimento do presidente.

Soares (2013) analisou o efeito majoritário, da ocupação e postulação aos cargos de presidente e governador de estado, sobre as eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados brasileira no período de 1994 a 2010. Os resultados encontrados não apontaram impactos da ocupação de cargos majoritários, seja presidente ou governador, nas votações dos partidos para deputado federal, o que contraria a tese de Samuels de poder dos governadores sobre as eleições legislativas nacionais. Mas, observou-se que partidos com candidatos fortes à presidência ou aos governos estaduais impulsionaram as votações desses mesmos partidos para deputado federal, sendo os *coattails* governatoriais mais expressivos que os *coattails* presidenciais. Dessa forma, a autora concluiu que há uma dimensão federativa nas eleições para deputado federal e esta diz respeito ao desempenho eleitoral do partido para presidente ou governador nos estados brasileiros. Quanto melhor o desempenho para estes cargos, mais o partido tende a receber votos para o legislativo nacional em seus distritos eleitorais, ou seja, nos estados da federação.

Carreirão e Kinzo (2004) defendem a importância dos partidos nos processos eleitorais através de estudo da preferência e da rejeição partidária relacionada ao voto para presidente no último período da redemocratização brasileira (1989 a 2002). Analisando dados das eleições para presidente e de pesquisas de opinião pública realizadas no período, os autores apontam que a preferência partidária é um elemento importante para identificar em que posição no espectro ideológico se encontra o partido para o qual o eleitor irá votar, ainda que não necessariamente possibilite prever o partido para o qual o eleitor direcionará seu voto. Ademais, a taxa de preferência partidária apresenta certa relação com o nível de escolaridade (são maiores entre os eleitores com 2º grau: em média, neste

¹⁰ *Coattail* se refere às abas traseiras de um fraque que, demasiadamente compridas, arrastam objetos ao se deslocar. O termo foi adotado pela Ciência Política dos Estados Unidos para nomear os efeitos que candidatos ou partidos bem votados exercem sobre seus partidários ou aliados em competições eleitorais distintas.

contingente, 51% dos eleitores manifestaram preferência por algum partido). A rejeição partidária, que significa a indicação do eleitor de um partido para o qual ele não votaria de jeito nenhum, parece ter um vínculo claro com o voto, pois, em mais de 98% dos casos em que um eleitor manifestava rejeição a um partido, ele não votava no candidato deste partido.

No âmbito municipal, o trabalho de Telles et al. (2011) considera o aspecto federativo para analisar as eleições municipais de 2008 em Belo Horizonte. Nessas eleições, o governador do estado de Minas Gerais (Aécio Neves – PSDB) e o prefeito da capital mineira (Fernando Pimentel – PT) firmaram uma aliança a favor do candidato do PSB, Márcio Lacerda, contrariando a forte oposição existente entre PT e PSDB no nível nacional. Os autores apontaram como o federalismo tornou-se tema da campanha política, ora para afirmar a autonomia das alianças nos níveis subnacionais, ora para enfatizar um modo distinto de fazer política em Minas Gerais, marcado pela conciliação e a prevalência dos interesses gerais sobre a lógica da política individualista. As repercussões e os desdobramentos desta aliança, rompida no atual contexto das eleições municipais de 2012, apontam como fortes divergências políticas entre alianças nacionais e subnacionais podem ser problemáticas e surtir efeitos na campanha eleitoral e na decisão do eleitor. A aliança de 2008 e sua trajetória até o rompimento de 2012 apontam dois aspectos centrais que queremos destacar neste trabalho: a autonomia e interdependência entre os processos eleitorais e políticos dos diferentes níveis de poder na federação brasileira.

Também no âmbito municipal, e centrado nas conexões federativas eleitorais, o trabalho de Almeida e Carneiro (2008) aponta conexões partidárias entre a arena política local e as arenas estadual e nacional. A proposição é que as organizações partidárias existentes nos vários níveis da federação possibilitam a articulação partidária da política municipal com os níveis superiores. A partir de análises econométricas de dados das eleições estaduais e nacionais de 1994 e 1998 e das eleições municipais de 1996 e 2000, os autores identificam:

a existência de articulação entre níveis do sistema partidário, tanto no subsistema majoritário quanto no proporcional [...]. Há efeitos significativos das votações para prefeito e presidente sobre as votações para governador; das votações para prefeito e governador sobre as votações para deputado federal; das votações para

prefeito, governador e deputado federal sobre as votações para deputado estadual; das votações para governador e deputado estadual sobre as votações para prefeito; e das votações para prefeito sobre as votações para vereador (ALMEIDA; CARNEIRO, 2008, p. 424).

De forma similar ao trabalho de Almeida e Carneiro, mas com metodologia distinta e escopo mais delimitado, buscaremos neste artigo, nas seções que seguem, apresentar e analisar possíveis influências das eleições majoritárias nacionais e estaduais, para presidente e governador, sobre as eleições para prefeitos nas capitais brasileiras. O objetivo é verificar em que medida as votações dos partidos para prefeito podem ser preditas a partir do desempenho eleitoral que obtiveram esses partidos em eleições majoritárias anteriores para presidente e governador.

4 Força partidária e eleições majoritárias nas capitais brasileiras (1994 a 2008)

O Brasil, de forma peculiar entre as experiências federativas, apresenta três níveis autônomos de governo. O país compreende 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal¹¹ e 5.565 Municípios (IBGE, 2009). Essa configuração resulta em um complexo sistema de representação política que envolve as eleições majoritárias para os cargos executivos nos três níveis: 1 presidente, 27 governadores e 5.565 prefeitos; e as eleições proporcionais para os cargos legislativos: 513 deputados federais, 1.059 deputados estaduais e 51.976 vereadores (TSE, 2012). No nível nacional, o Poder Legislativo é bicameral e temos eleições majoritárias para os 81 membros do Senado, formados pela representação paritária de 3 senadores por Estado e pelo Distrito Federal.

Essa intrincada rede eleitoral envolvendo a disputa por milhares de cargos torna-se ainda mais complexa em um sistema político que combina multipartidarismo e lista aberta na escolha dos candidatos aos cargos proporcionais. Dessa forma, o comportamento eleitoral sofre diretamente a

¹¹ O DF é uma entidade política híbrida, mesclando características de estado e município, tem 1 governador e 24 deputados distritais que são responsáveis pela administração conjunta do DF e de Brasília. Brasília, que corresponde ao mesmo espaço geográfico do DF, é a denominação para a sede do governo distrital e da capital da República Federativa do Brasil.

influência da organização federativa e de outros aspectos institucionais da organização política do país. Também são elementos importantes para pensarmos o comportamento eleitoral no Brasil, em sua dimensão federativa, duas mudanças ocorridas nos anos 90. A primeira foi no calendário eleitoral, as eleições nacionais e estaduais passaram a ser casadas e descoladas em dois anos das eleições municipais. A outra mudança importante foi a introdução da reeleição para cargos do poder executivo nas eleições de 1998, o que possibilitou a presidentes, governadores e prefeitos a recondução aos cargos, por um único período subsequente.

Conforme vimos, podemos pensar as correlações entre as disputas eleitorais nos diferentes níveis da federação tomando como perspectiva diferentes focos analíticos: a influência da eleição de presidentes e governadores sobre a eleição para deputados federais (SAMUELS, 2005; SOARES, 2012); a influência das eleições nacionais e estaduais sobre as disputas partidárias nos municípios (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008). A escolha de um foco é importante em virtude do emaranhado de possibilidades presentes em um cenário eleitoral com tantos cargos em disputas, com tantos partidos e que se estrutura em três níveis territoriais de poder.

O presente trabalho tem como foco as eleições majoritárias para presidente, governadores e prefeitos nas 26 capitais estaduais brasileiras no período de 1994 a 2008. O objetivo é explorar influências das eleições para os cargos executivos nacional e estadual no desempenho dos partidos nas eleições para o chefe do executivo municipal. A escolha pelas eleições majoritárias justifica-se porque são essas que mobilizam maiores recursos e interesse por parte do eleitorado, o que nos leva a supor que as conexões eleitorais federativas possam ser apreendidas mais facilmente nesta perspectiva. Dado que as eleições para presidente e para governador ocorrem concomitantemente e precedem as eleições municipais em dois anos, podemos tomar como proposição central que o bom desempenho de um partido em um município nas eleições para presidente e/ou governador impactará positivamente seu desempenho nas eleições para prefeito nesse mesmo município.

As capitais foram escolhidas como foco da análise porque correspondem a um número restrito de municípios com características mais similares em termos populacionais, econômicos e políticos. Isso não somente possibilita uma análise mais apurada das conexões eleitorais federativas, como concentra essa análise nos principais municípios brasileiros.

O período selecionado, de 1994 a 2008, abrange as eleições nacionais e estaduais de 1994, 1998, 2002 e 2006; e as eleições municipais de 1996, 2000, 2004 e 2008.

O universo analisado compreende os quatorze maiores partidos que se apresentaram para as eleições majoritárias municipais. O critério de corte foi o desempenho médio global dos partidos nas capitais brasileiras, na disputa para prefeito, acima de 5%. A tabela 1 apresenta os partidos que concorreram nas eleições municipais do período abordado neste trabalho e seus desempenhos médios nas capitais em que disputaram a prefeitura, em cada eleição e em todo o período. Disposto em ordem decrescente de desempenho médio global, temos assombreado na parte superior da tabela os quatorze partidos objetos de análise. Esses partidos, somados, obtiveram acima de 90% da votação média global para prefeito e governador, e 88% da votação para presidente. Os outros partidos, considerados nanicos, apesar de participação considerável nas disputas majoritárias, apresentam resultados muito baixos de votação. Tal seleção possibilita centrar a análise nos partidos relevantes, que são competitivos e conquistam os cargos majoritários em disputa.

Tabela 1 – Partidos políticos nas eleições majoritárias municipais
Média de votação nas capitais (1996 a 2008)

Partido			1996	2000	2004	2008	Período
Sigla	Nome	Número Eleitoral	Média Votos (%)	Média Votos (%)	Média Votos (%)	Média Votos (%)	Média Votos (%)
PT	Partido dos Trabalhadores	13	26,0	29,8	31,5	30,0	29,3
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	45	26,3	25,3	29,3	29,6	27,6
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	15	25,4	23,3	19,8	30,4	24,7
PSB	Partido Socialista Brasileiro	40	15,5	24,3	20,3	34,5	23,6
PFL/DEM	Partido da Frente Liberal/Democrata	25	26,6	23,4	17,6	16,2	20,9
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	14	11,3	19,5	22,8	23,8	19,4
PP/PPB/PP (1)	Partido Progressista Reformador/ Partido Progressista Brasileiro/ Partido Progressista	11	20,1	15,8	16,7	24,3	19,2
PDT	Partido Democrático Trabalhista	12	21,6	17,9	16,6	11,3	16,8
PSD	Partido Social Democrático	41	2,9	30,2			16,5
PC do B	Partido Comunista do Brasil	65	5,0	16,0	11,1	17,7	12,4

PL/PR (2)	Partido Liberal	22	1,0	10,3	15,2	22,9	12,3
PPS	Partido Popular Socialista	43	1,6	16,3	21,6	9,9	12,3
PRB	Partido Republicano Brasileiro	10				11,5	11,5
PV	Partido Verde	43	0,9	2,9	3,1	25,8	8,2
PMN	Partido da Mobilização Nacional	33	2,0	0,0	0,5	9,6	3,0
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional	56		1,4	3,8		2,6
PSL	Partido Social Liberal	17	0,2	6,4		0,5	2,3
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	50				2,2	2,2
PRN/PTC (3)	Partido da Reconstrução Nacional/ Partido Trabalhista Cristão	36	0,7	0,1	2,5	1,3	1,9
PSC	Partido Social Cristão	20	1,5	0,3	1,5	2,7	1,5
PRP	Partido Republicano Progressista	44	1,7	0,9	1,4		1,3
PSDC	Partido Social Democrata Cristão	27	1,1	0,2	0,4	2,6	1,1
PTN	Partido Trabalhista Nacional	19	0,0	0,4	1,8	1,8	1,0
PST	Partido Social Trabalhista	52/18	0,8				0,8
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	16	0,5	0,7	0,8	0,9	0,7
PAN (4)	Partidos dos Aposentados da Nação	26	1,1	0,1	0,7		0,6
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	28	0,5	0,3	0,8	0,8	0,6
PSN/PHS (5)	Partido Solidarista Nacional/Partido Humanista da Solidariedade	31	0,2	0,8	0,6	0,3	0,6
PCB	Partido Comunista Brasileiro	21	0,2		0,1	1,2	0,5
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	70	0,4	0,6	0,6	0,3	0,4
PCO	Partido da Causa Operária	29	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores	30	0,1	0,2			0,1

Fontes dos dados: TSE (2012), Nicolau, Jairo (2006), Dados Eleitorais do Brasil (1982-2006).

Notas:

- (1) O PPR fundiu-se com o PP em 1995 e passou a se chamar Partido Progressista Brasileiro (PPB). O PPB mudou seu nome para Partido Progressista (PP), em 2003.
- (2) O PL fundiu-se com o PRONA para criar o PR, em 2006.
- (3) O PRN passou a chamar-se Partido Trabalhista Cristão (PTC), em 2001.
- (4) O PAN incorporou-se ao PTB, em 2007.
- (5) O PSN, fundado em 1995, passou a se chamar Partido Humanista da Solidariedade (PHS), em 1997.

A Tabela 2 apresenta a votação média dos partidos para prefeito, governador e presidente nas 26 capitais estaduais. O Gráfico 1 ilustra a situação dos partidos nessas três disputas eleitorais. Observamos que

somente PT e PSDB tiveram votações expressivas nas eleições majoritárias dos três níveis de governo. Na sequência, temos partidos como PMDB, PSB, PFL/DEM que centraram suas candidaturas no âmbito subnacional, fazendo alianças políticas para as eleições nacionais¹². O PDT não fez a mesma opção, teve candidaturas próprias à presidente em 1994, 2002 e 2006, mas com baixos resultados eleitorais. Os demais partidos têm a votação concentrada nas eleições majoritárias municipais. O que parece um bom desempenho médio para governador de PTB, PP e PSD, na verdade, diz respeito a situações isoladas em capitais estaduais, conforme Tabela 2.

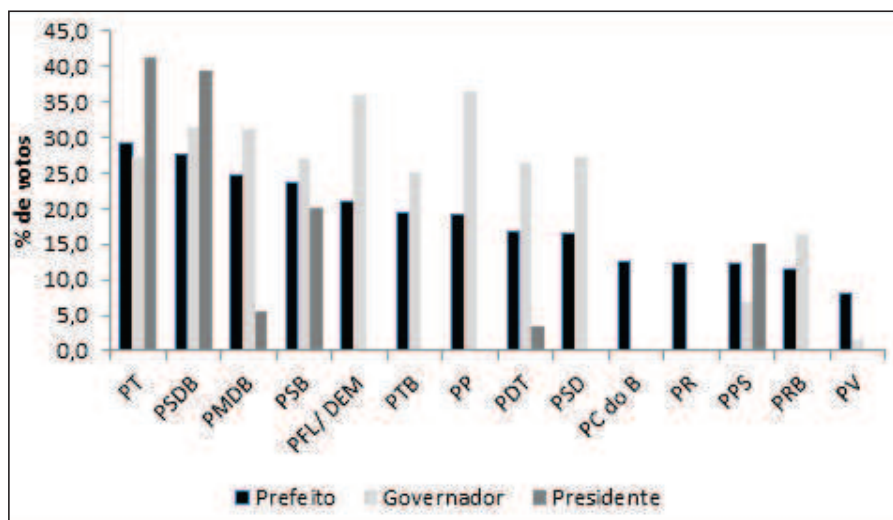
Tabela 2 – Votação média total dos partidos para os cargos majoritários, nas capitais, de 1994 a 2008

Partido	Prefeito		Governador		Presidente	
	N*	% de votos	N*	% de votos	N*	% de votos
PT	80	29,3	53	27,3	80	41,2
PSDB	58	27,6	30	31,4	58	39,5
PMDB	54	24,7	36	31,2	17	5,5
PSB	40	23,6	16	26,9	12	20,1
PFL/ DEM	44	20,9	13	36,0	0	-
PTB	28	19,4	6	25,1	0	-
PP	35	19,2	2	36,4	0	-
PDT	40	16,8	21	26,5	19	3,6
PSD	5	16,5	1	27,3	0	-
PC do B	18	12,4	0	-	0	-
PR	15	12,3	0	-	0	-
PPS	29	12,3	5	7,0	21	15,0
PRB	2	11,5	1	16,3	0	-
PV	22	8,2	6	1,6	6	0,3

* O N corresponde ao número de capitais com dados de votação dos partidos para os cargos em questão. Portanto, não corresponde ao número de capitais em que o partido disputou os cargos, mas oferece uma boa aproximação desta situação.

¹² PMDB teve candidatura própria para presidente em 1994, apoiou o PSDB em 1998 e o PT em 2002 e 2006. O PFL/DEM aliou-se ao PSDB em todas as disputas presidenciais do período. O PSB apoiou o PT nas eleições presidenciais em 1994 e 1998, teve candidatura própria em 2002 e voltou a apoiar o PT em 2006.

Gráfico 1 – Votação dos partidos nas capitais para Prefeito, Governador e Presidente (média 1994 a 2008)



Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

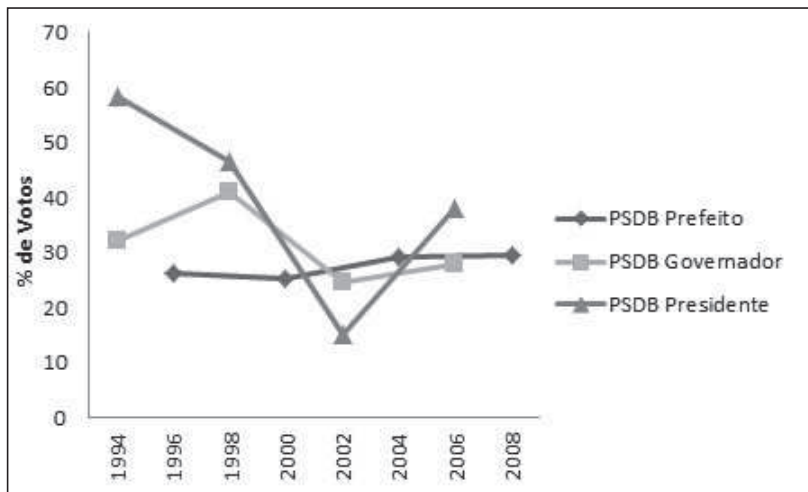
Apurando melhor os dados acima, temos os gráficos abaixo que apresentam, respectivamente, o desempenho do PT e PSDB nas três competições e do PMDB, PSB e PFL/DEM nas competições subnacionais.

Os gráficos 2 e 3 mostram as variações na votação dos dois principais partidos que disputaram e ocuparam a presidência no período. Observamos comportamentos distintos entre PSDB e PT. O PSDB apresenta votação mais regular e ligeiramente crescente para prefeito nas capitais e desempenho irregular e discrepante nas competições para presidente e governador. O PT tem um comportamento mais regular nas votações, com sentido ascendente. Contudo, também tem um padrão mais regular e menos volátil para prefeito e mais irregular para presidente e governador, estas últimas duas competições com padrões bastante similares de evolução dos votos.

O PMDB, PSB e PFL/DEM também apresentam comportamentos diversos nas competições subnacionais. O PMDB apresenta padrões de votação para prefeito e governadores com tendência muito similar e uma variação entre 20% e 35% nas disputas, indicando possível associação entre as duas competições eleitorais. O PFL/DEM apresentou tendência decrescente nas votações para prefeito e governador, inversamente ao

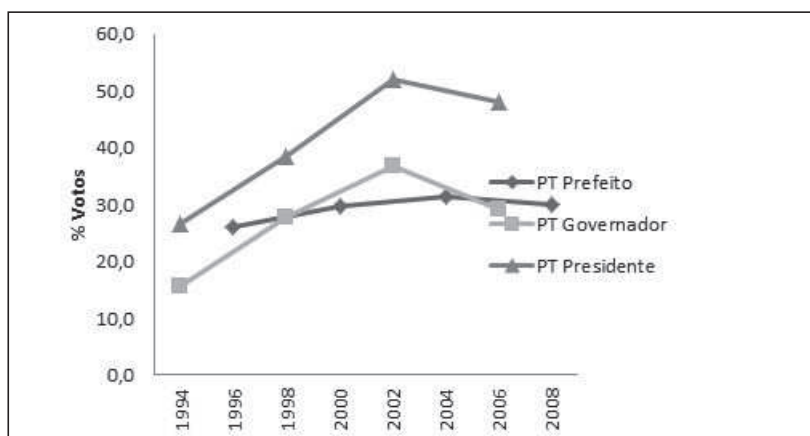
ocorrido com o PSB, que tem evolução positiva nos votos para governador e prefeito.

Gráfico 2 – Votação do PSDB para Prefeito, Governador e Presidente (1994 a 2008)



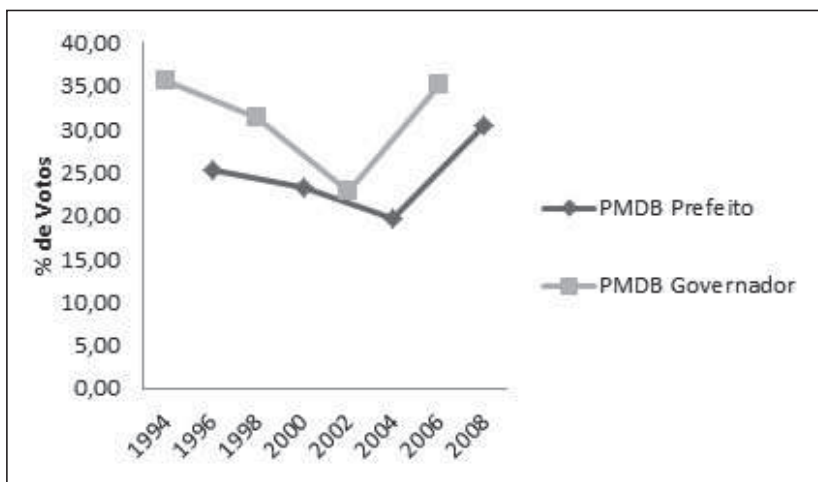
Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Gráfico 3 – Votação do PT para Prefeito, Governador e Presidente (1994 a 2008)



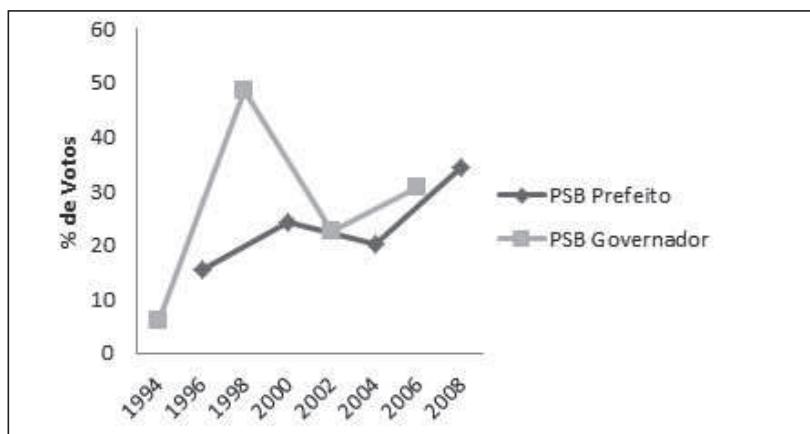
Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Gráfico 4 – Votação do PMDB para Prefeito e Governador
(1994 a 2008)



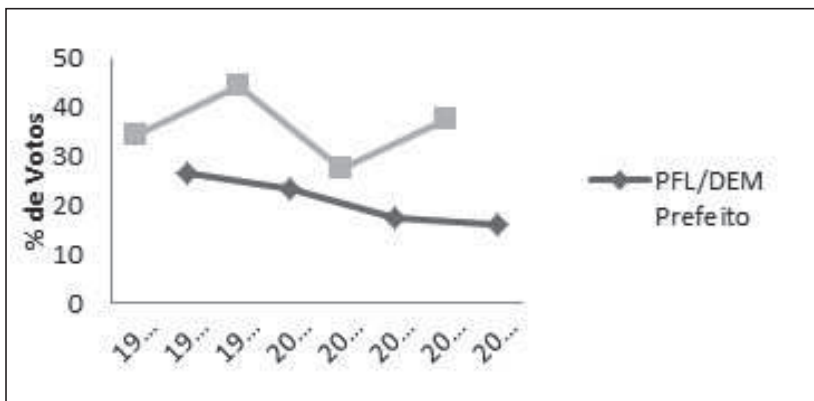
Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Gráfico 5 – Votação do PSB para Prefeito e Governador
(1994 a 2008)



Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Gráfico 6 – Votação do PFL/DEM para Prefeito e Governador
(1994 a 2008)



Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

5 Influências nacional e estadual nas eleições para a prefeito nas capitais brasileiras (1994 a 2008)

Esta seção utiliza a análise econométrica para inferir influências nacional e estaduais nas eleições para prefeitos das capitais estaduais brasileiras no período de 1994 a 2008. O banco de dados construído para a análise tem, predominantemente, informações eleitorais disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012) em seu sítio eletrônico. Dados de população e PIB foram obtidos no Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na Educação (IDHM Educação) foi obtido na página do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2012).

5.1 Variáveis e hipóteses

A variável dependente de nossos modelos analíticos é a votação recebida pelo partido político para o cargo de prefeito (Votação Prefeito), nas 26 capitais brasileiras, em cada uma das últimas quatro eleições (1996, 2000, 2004 e 2008). A métrica utilizada é o percentual de votos recebido

pelo partido para prefeito na capital, no primeiro turno, em relação ao total de votos válidos distribuídos entre os diversos partidos nesta disputa majoritária. Espera-se que esta variável seja impactada pelo seguinte conjunto de variáveis independentes:

- 1) Votação do partido para presidente na eleição anterior (Votação Presidente). O bom desempenho do partido nas eleições presidenciais na capital pode impulsionar a votação do mesmo partido nas eleições seguintes para prefeito.
- 2) Votação do partido para governador na eleição anterior (Votação Governador). O bom desempenho de um partido nas eleições governatoriais na capital também pode ser um propulsor para a votação do partido para prefeito.
- 3) Partido está à frente da prefeitura e o prefeito disputa a reeleição (Prefeito Incumbente). O fato de ter um candidato que está à frente da prefeitura por ocasião das eleições e busca sua reeleição pode significar o acesso a importantes recursos de governo (cargos, verbas públicas e execução de políticas públicas) e impactar positivamente a votação dos partidos para prefeito.
- 4) Votação do partido para prefeito na eleição imediatamente anterior (Votação Prefeito Anterior). A votação anterior do partido para prefeito na capital pode ser um preditor de sua votação a esse cargo em eleição corrente. Esta variável aponta um capital eleitoral do partido que pode se perpetuar ao longo do tempo nas competições majoritárias municipais, independente das eleições nos outros níveis.
- 5) Produto Interno Bruto per capita do município (PIB Municipal Per Capita). Mesmo trabalhando com as capitais, municípios que se destacam no cenário nacional em termos de desenvolvimento econômico, há diferenças entre esses municípios com respeito à riqueza produzida e sua população. Cabe verificar se maior desenvolvimento econômico impacta a votação dos partidos para prefeito.
- 6) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na Educação (IDHM Educação). O IDHM, elaborado com base em dois indicadores de educação (alfabetização e taxa de frequência escolar) pode impactar na votação dos partidos. Vários estudos e pesquisas eleitorais, entre eles o de Kinzo e Carreirão (2004),

apontam a escolaridade como fator que impacta as preferências partidárias.

A partir dessas variáveis, as hipóteses de trabalho sustentam que a votação do partido político para o cargo de prefeito aumenta se:

- H₁: maior for a votação do partido para o cargo de presidente (Votação Presidente);
- H₂: maior for a votação do partido para o cargo de governador (Votação Governador);
- H₃: o partido tem um prefeito que concorre à reeleição (Prefeito Incumbente);
- H₄: maior for a votação recebida para prefeito em eleição anterior (Votação Prefeito Anterior);
- H₅: maior for a renda per capita (PIB Municipal Per Capita);
- H₆: maior for o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na Educação (IDHM Educação)

5.2 Modelos Analíticos

Para testar as hipóteses acima, foi utilizada a análise de regressão estatística. A escala de mensuração das principais variáveis e a quantidade de variáveis independentes, assim como a associação observada entre estas e a variável dependente, levaram à adoção do modelo de regressão linear multivariada.

Foram definidos seis modelos de regressão. O primeiro modelo inclui todas as variáveis independentes, à exceção de “Prefeito Incumbente” e “IDHM Educação”, que apresentam alta correlação com “Votação Prefeito Anterior” e “PIB Municipal Per Capita”, respectivamente. Os modelos 2 e 3 são similares ao modelo 1, mas intercalam “Votação Presidente” e “Votação Governador”. Os modelos 4, 5 e 6 diferem dos três primeiros ao substituir “Votação Prefeito Anterior” por “Prefeito Incumbente” e PIB por IDHM.

5.3 Resultados

A Tabela 3 apresenta os resultados obtidos para os seis modelos adotados. No primeiro modelo, que inclui “Votação Presidente” e

“Votação Governador”, somente a variável referente à votação anterior obtida pelo partido para prefeito apresenta significância estática, com alto coeficiente. Nos segundo e terceiro modelos, que intercalam a votação nacional e estadual, observamos que, além da votação anterior do partido, também as variáveis “Votação Presidente” e “Votação Governador” impactam na votação para prefeito, sendo o efeito governatorial maior que o presidencial. Nos outros três modelos, quando substituímos “Votação Anterior Partido” por “Prefeito Incumbente”, e PIB por IDHM Educação, observamos no modelo 4, que inclui as variáveis “Votação Presidente” e “Votação Governador”, somente o impacto da votação para governador. Nos modelos 5 e 6, que intercalam estas duas variáveis, temos no primeiro somente o efeito da “Votação Presidente” e no modelo 6 somente o efeito da “Votação Governador”. Assim, o partido ter um prefeito que concorre à reeleição não mostrou significância estatística na explicação da votação recebida pelo partido para prefeito. Nos seis modelos, PIB e IDHM Educação não apresentaram impactos sobre a variável dependente, talvez por se tratar de capitais, que apresentam maior homogeneidade econômica e social. Também devemos considerar que a série temporal é curta e dificulta obter certas influências menos agudas.

Os resultados cumprem o propósito desta seção, que foi verificar se as votações dos partidos para presidente e/ou governador impactam a votação partidária para prefeito. Os achados confirmam as hipóteses de que o crescimento da votação do partido para presidente ou para governador impactam positivamente o desempenho eleitoral do partido para prefeito. Estes achados enfatizam a importância da dimensão federativa para o devido entendimento do comportamento eleitoral. Contudo, o melhor preditor para a votação de um partido para prefeito é a votação que ele obteve na eleição imediatamente anterior para este mesmo cargo. Isto significa que a dinâmica partidária e eleitoral nos municípios opera principalmente segundo variáveis internas que independem da competição política nos outros níveis de governo. Ainda, os modelos apresentados apontam que a votação para governador tem maior efeito sobre a votação para prefeito que a votação obtida para presidente. Esses achados são congruentes com a análise descritiva da seção 3, quando observamos certa congruência na votação do PT para os cargos majoritários, mas padrão irregular para o PSDB, e maior congruência na votação de governador e prefeito para PMDB, PSB e PFL/DEM, que,

conforme visto na seção anterior, concentraram suas candidaturas nas eleições estaduais e municipais, se coligando a partidos com maiores chances de êxito para a presidência.

Tabela 3 - Efeitos federativos nas eleições para Prefeito (1994-2008)

Variável Dependente: Vot ação partidária para Prefeito

	Modelo1	Modelo2	Modelo3	Modelo4	Modelo5	Modelo6
Constant	3.649 (5.676)	6.926* (4.012)	3.637 (4.767)	44.15* (25.61)	36.78* (19.98)	47.70** (21.35)
Variáveis Independentes						
Votação Presidente	0.0285 (0.0852)	0.155** (0.0731)	--	0.0940 (0.0785)	0.231*** (0.0558)	--
Votação Governador	0.148 (0.101)	--	0.229*** (0.0844)	0.286*** (0.0821)		0.374*** (0.0634)
Prefeito Incumbente	--	--	--	2.313 (3.615)	-1.019 (2.651)	2.559 (2.667)
Votação Prefeito Anterior	0.577*** (0.113)	0.521*** (0.0854)	0.562*** (0.0931)	--	--	--
PIB Municipal Per Capita	0.0327 (0.176)	0.0822 (0.129)	-0.0163 (0.160)	--	--	--
IDHM Educação	--	--	--	-33.40 (29.15)	-20.45 (23.00)	-38.16 (23.99)
Observações	75	121	105	134	226	211
R ² ajustado	0.370	0.291	0.397	0.108	0.060	0.152

Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Erro padrão entre parênteses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

6 Considerações finais

O artigo teve como propósito mostrar a importância da dimensão federativa no entendimento do comportamento eleitoral. Entendemos que a tarefa foi bem sucedida. A primeira seção foi dedicada a uma revisão da bibliografia sobre comportamento eleitoral, apontando as principais escolas que explicam a decisão do voto: a psicológica, a sociológica e a da escolha racional. Essas escolas continuam a orientar estudos e pesquisas sobre eleições ao redor do mundo, contudo, elas sofreram críticas, inovações e complementações. Acreditamos que, dentre estas complementações, cabe

introduzir a dimensão geográfica do voto. Indivíduos votam em localidades, regiões e países para diferentes cargos de representação política e isso é fator importante na conformação das preferências eleitorais. Particularmente, essa perspectiva vale para países federalistas, nos quais o poder político está dividido em mais de uma esfera autônoma de governo. Este é o caso brasileiro.

Na segunda seção, tratamos da literatura que incorpora a dimensão federativa em suas análises. Analisamos mais detidamente a literatura que trata do caso brasileiro e verificamos, entre os brasilianistas, o caráter negativo na leitura do impacto do federalismo sobre a decisão do voto. Em relação ao foco, há trabalhos que centram sua análise nas conexões eleitorais federativas existentes entre diferentes níveis territoriais e cargos em disputa. Esses trabalhos apontam efeitos das eleições presidenciais e governatoriais sobre as eleições para deputado federal (SAMUEL, 2005; SOARES, 2012); conflitos federativos nas disputas municipais (TELLES et al., 2011), conexões partidárias e eleitorais diversas entre a arena política local e as arenas estaduais e nacional (ALMEIDA; CARNEIRO, 2008).

A seção 3 utilizou estatística descritiva para apresentar os dados das eleições majoritárias nas capitais estaduais brasileiras, no período compreendido entre 1994 a 2008. Verificamos que quatorze partidos foram mais expressivos nas votações para prefeito no período, destacando-se PT, PSDB, PMDB, PSB e PFL/DEM. A observação e a comparação da evolução desses partidos nas votações para os cargos majoritários apontam para alguns indicativos de correlação. Se a votação para presidente parece impactar a votação para prefeito, e isto é mais claro para o caso do PT, não obstante, é a votação para governador que parece ter maior impacto na votação do partido para prefeito, conforme vimos para PMDB, PSB e PFL/DEM. Assim, um aspecto importante e não desenvolvido no âmbito deste trabalho, mas que recomenda mais e melhores investigações, é que os partidos têm estratégias e resultados muito distintos nas conexões eleitorais majoritárias.

A seção 4 utiliza análise econométrica para testar se o desempenho eleitoral dos partidos para presidente e/ou governador impacta a votação dos partidos para prefeito. Os resultados enfatizam hipóteses já delineadas na seção 3. A votação para presidente tem efeito sobre a votação do partido para prefeito, mas de forma menos expressiva que a votação de governador. Esse também é um campo que merece melhor exploração, buscando

entender como se articulam, em termos partidários e eleitorais, as escolhas dos cidadãos nos diferentes níveis da Federação.

Em suma, podemos afirmar que há influência partidária e eleitoral nacional e estadual sobre os partidos e a decisão do voto no nível municipal. Contudo, esta influência não altera o fato de que os municípios, e isto vale ao menos para as capitais, operam com autonomia nas tomadas de decisão para escolha de seus representantes políticos.

MAJORITY ELECTIONS IN THE CAPITAL CITIES OF BRAZILIAN STATES: FEDERATIVE INDEPENDENCE AND INTERDEPENDENCE

Abstract: This paper investigates the effects of federalism in electoral behaviour in Brazil. Based on the international and national literature, we indicate how federalism can pattern the electoral race in a country and influence the vote decision when voters cast their vote for different governing spheres. In the Brazilian case, federalism has an important role on the election patterns. There are three autonomous electoral levels – Union, states and municipalities – all with political competition for the Executive and Legislative Branches. This enables parties to develop different territorial support, but also the association of these supports in the process of vote decision. In the aim to deepen the debate, this paper explores the impact of the national and regional elections on the local elections in 26 Brazilian state capitals from 1994 to 2008. Using an econometric analysis we seek to test if the presidential and/or governor vote share for one party has an impact on its mayor's vote share. Findings suggest a positive answer. A good performance of a party in the president or governor elections has a positive impact on its local share of votes. Besides that, the governor election is one that influences more the voting majority in local election. Our findings confirm the importance of the electoral federative connections to understand voting, which shows significantly different patterns between parties and federal spheres. This issue deserves more research and publications.

Keywords: Electoral behaviour. Brazilian Federalism. Municipal elections.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. 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.
- AMES, Barry. *Os Entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth; HOLZHACKER, Denilde Oliveira. Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 283-306, 2007.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 285-318, 2012.
- BERELSON, Bernard R.; LAZARFELD, Paul F.; MCPHEE, William N. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 1, , p. 147-168, 2005.
- BORGES, André; SANCHEZ FILHO, Alvino; ROCHA, Carlos. La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño. *Revista SAAP*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 2, p. 323-357, 2011.
- CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D’Alva G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Harper: Universidade de Michigan, 1957, 310 p.
- FERNANDES, António Teixeira. Modelos do comportamento eleitoral: uma breve introdução crítica. *Sociologia, Problemas e Prática*, n. 39, p. 209-212, 2002.
- FIGUEIREDO, Marcus. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião Pública*, Campinas, V. VIII, n. 1, p. 80-105, 2002.
- FREIRE, André. *Modelos do comportamento eleitoral: uma breve introdução crítica*. Oeiras: Celta Editora, 2001.

HAMMAN, Kerstin; POLLOCK, Philip H. Does the type of federalism make a difference for electoral behavior? Comparing Spain and Germany. Prepared for presentation at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D. C., September 2-5, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (MUNIC), 2009.

_____. *Produto interno bruto dos municípios*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios>. Acesso em: ago. 2012.

LAMOUNIER, Bolívar, CARDOSO, Fernando H. (Org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *Como o eleitor escolhe o seu prefeito: voto e campanha em eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Ranking do IDH dos Municípios 2003*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003>. Acesso em: ago. 2012.

REIS, Fabio Wanderley. *Classe social e opção partidária: as eleições de 1976 em Juiz de Fora*. In: REIS, Fabio Wanderley. *Os partidos e o regime, a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edições Símbolo, 1978.

SAMUELS, David J. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press, 2003.

SIMÃO, Azis. *O voto operário em São Paulo*. In: *Anais do I Congresso Brasileiro de Sociologia*. São Paulo, 1955.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SOARES, Márcia M. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013, p. 413-437.

TELLES, Helcimara; LOURENÇO, Luiz C.; STORNI, Tiago Prata L. Eleições sem oposição, alianças sem partidos: o voto para prefeito em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (Org.). *Como o eleitor escolhe*

seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais. Rio de Janeiro: FGV, 2011, 404 p.

TSE. *Estatísticas do TSE*. Eleições 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est_result/candidatosVaga.htm>. Acesso em: 9 set. 2012.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DA EXPERIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ

Márcio Rodrigo de Araújo Souza – UFPI*

Monique Menezes – UFPI**

Resumo: Este artigo analisa a experiência do Planejamento Participativo no Piauí, instrumento criado a partir de 2007 para ampliar a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas do Estado. O estudo apresenta dois argumentos centrais. Primeiro, a ampla dependência do Piauí em relação aos recursos do governo federal deixa pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, dificultando a implementação de políticas consideradas prioritárias pela sociedade civil que participa das assembleias e dos conselhos que formam o Planejamento Participativo do estado. Segundo, apesar da criação de uma instituição participativa no âmbito do Executivo estadual, observamos uma falta de planejamento do governo para acomodar as demandas da população. A estrutura administrativa departamentalizada não permite uma articulação entre as secretarias para a implementação de políticas integradas.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Conselhos.

1 Introdução

Desde a década de 1980 o Brasil vem vivenciando um crescimento constante da participação política através de conselhos e orçamentos participativos. A Constituição de 1988 foi o ponto de partida, sob a

* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Gestão Pública pela UFPI. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Desde 2009 exerce o cargo de auditor governamental na Controladoria-Geral do Estado do Piauí (CGE).

** Possui mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Durante o doutorado foi contemplada com uma bolsa sanduíche para passar oito meses na University of California, San Diego sob orientação do professor Mathew McCubbins. Atualmente é professora do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI.

perspectiva institucional, para a formação de diversas experiências participativas (AVRITZER, 2011, p. 13). O Orçamento Participativo, instituição amplamente difundida entre os municípios brasileiros, foi implementado pela primeira vez em 1989 na cidade de Porto Alegre e inspirou diversos experimentos semelhantes. No nível estadual, o Rio Grande do Sul foi o primeiro a inserir esse modelo de gestão pública entre os anos de 1999 e 2002.

As diversas Instituições Participativas proveem aos cidadãos a oportunidade de atuarem diretamente na escolha das políticas prioritárias do governo, sejam elas locais ou em níveis mais abrangentes. Seu principal objetivo é dar voz aos indivíduos de baixa renda, que, em geral, são politicamente marginalizados pela sociedade, ampliando seus direitos para além da simples participação nas eleições. Entretanto, os diversos estudos empíricos sobre esse tema mostram que essas instituições também podem ser utilizadas como instrumentos de poder dos políticos e burocratas sobre a população, atuando apenas como mais um modelo de reprodução do domínio tradicional (WAMPLER, 2007, p. 1). Nesse sentido, um tema que se impõe nessa literatura é avaliar a operacionalidade dessa participação, verificando a efetividade dessas instituições para a democracia.

Neste artigo, utilizaremos o conceito de Instituições Participativas definido por Avritzer (2003, p. 3), ou seja, “uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”. A partir dessa aceção, o autor identifica quatro características. Primeiro, a cessão da soberania pelos políticos eleitos e burocratas, por meio das assembleias regionais ou temáticas, nas quais os cidadãos possuem o poder de deliberação. A existência de elementos de participação e delegação operacionalizados, em geral, por assembleias e conselhos, respectivamente. As Instituições Participativas também se baseiam no princípio de autorregulação soberana, com regras definidas pelos próprios participantes. Por fim, observa-se também uma mudança de prioridades de distribuição de recursos públicos, privilegiando sempre os setores mais carentes. Desse modo, tais instituições operam tanto por princípios participativos quanto representativos, interagindo diretamente com partidos políticos e atores estatais.

Essa definição nos permite avançar de forma significativa para análise das Instituições Participativas, na medida em que possibilita avaliar a existência ou não da participação da população na escolha das políticas

prioritárias e, conseqüentemente, sua contribuição para a qualidade da democracia, no sentido de ampliação da cidadania e da *accountability* dos políticos eleitos. Por outro lado, podemos verificar também quando essas instituições possuem apenas caráter ilusório, ou seja, servindo apenas para legitimar as ações do governo e a manutenção do modelo representativo tradicional.

Nesse contexto, o objetivo geral do artigo é analisar a experiência do Planejamento Participativo no Piauí, instrumento criado a partir de 2007 para ampliar a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas do Estado. As análises apresentadas são resultados de uma pesquisa exploratória, realizada a partir de 9 (nove) entrevistas qualitativas, análise de discurso e de conteúdo de documentos oficiais do Estado. O estudo apresenta dois argumentos centrais. Primeiro, a ampla dependência do Piauí em relação aos recursos do governo federal deixa pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, dificultando a implementação de políticas consideradas prioritárias pela sociedade civil que participa das assembleias e dos conselhos que formam o Planejamento Participativo do Estado. Segundo, apesar da criação de uma instituição participativa no âmbito do Executivo estadual, observamos uma falta de planejamento do governo para acomodar as demandas da população. A estrutura administrativa departamentalizada não permite uma articulação entre as secretarias para a implementação de políticas integradas e nem permite a verificação dos projetos realizados *vis-à-vis* o que foi aprovado nas assembleias e conselhos.

O texto está dividido em três (3) seções além desta introdução e uma conclusão. Na seção seguinte, discutimos as instituições participativas no contexto da teoria democrática. Nosso objetivo é apresentar ao leitor a contribuição dessas instituições para o aumento da qualidade da democracia contemporânea. Em seguida, apresentamos o estudo de caso do orçamento participativo do estado do Piauí. Nesta seção, analisamos os principais desafios institucionais e culturais para uma participação efetiva da população.

2 Participação e deliberação na teoria democrática

De acordo com Nobre (2004, p. 21-22), há duas arenas nas quais as lutas em torno do modelo democrático são travadas. A primeira seria a

definição do aparato institucional responsável pela sustentação do regime democrático. Essa arena tem natureza e tradição histórica no debate sobre democracia ao longo da era moderna. Nesse aparato estariam em discussão instituições importantes como as eleições periódicas, o regime de governo, o arranjo entre os poderes, o papel da burocracia etc. A segunda arena seria aquela na qual se discute a criação, a manutenção e a transformação dos espaços criados no âmbito do Estado para que o povo efetivamente participe e delibere sobre os assuntos de natureza política.

A chamada democracia participativa surge como contraponto ao modelo liberal legalista do século XX. Przeworski, Stokes e Manin (1999) argumentam que o voto é o único mecanismo de *accountability* vertical¹³ disponível aos cidadãos para controlar e influenciar as escolhas dos políticos eleitos nas democracias contemporâneas. O desenho participativo se contrapõe fortemente à ideia de que o Estado limita-se a garantir as liberdades negativas dos cidadãos e que esses devem alcançar seus objetivos políticos, econômicos e sociais autonomamente. A democracia participativa defende que o Estado precisa garantir uma igualdade de condições materiais e culturais a todos os cidadãos para que estes possam, efetivamente, alcançar os meios de participação direta na democracia. Ou seja, para além do exercício do voto, deve-se garantir a todos os cidadãos condições para participar das decisões políticas mais importantes.

Assim, a democracia deliberativa, segundo Ugarte (2004, p. 98), inobstante as diferentes correntes teóricas que apresentam aspectos variados desse modelo, oferece um núcleo de conceitos fundamentais e universais. O primeiro conceito fundamental da democracia deliberativa é que todos os cidadãos devem participar do processo decisório que envolve questões de interesse coletivo. Na impossibilidade de participação geral, deve-se escolher representantes para esse fim. O segundo conceito fundamental da democracia deliberativa é que o resultado da deliberação deve ser construído a partir de ampla discussão sobre as razões e as justificativas das escolhas públicas. Nessa discussão, deve imperar o consenso construído sobre os pilares da imparcialidade, racionalidade e objetividade.

Corroboramos, portanto, com o conceito de Ugarte (2004), no sentido de que a democracia pode ser compreendida como a forma de

¹³ Para um melhor entendimento dos diferentes tipos de *accountability* ver Guilherme O'Donnell (1994).

governo na qual o maior número de cidadãos participa livremente do processo decisório que envolve assuntos de interesse coletivo por meio de procedimentos preestabelecidos publicamente. Acrescentamos, no entanto, que a efetividade das instituições participativas está altamente correlacionada ao grau de associativismo local, conforme argumenta Avritzer (2003).

No corolário da democracia participativa surge a concepção de deliberação como forma de justificar as decisões políticas. O modelo de democracia deliberativa, portanto, argumenta que, mesmo quando as decisões são tomadas por um pequeno número de pessoas, essas devem pautar suas escolhas em critérios que sejam amplamente aceitos pela população. O conceito de justificação política surge como elemento capaz de aproximar os tomadores de decisão aos cidadãos, na medida em que as deliberações são realizadas com base em argumentação pública aceita pela maioria da população.

De acordo com Dryzek (2004), o cerne da teoria democrática deliberativa é a legitimidade, a qual somente pode ser alcançada quando os resultados provenientes das decisões políticas são desejados por todos aqueles interessados na referida decisão, sendo esse desejo demonstrado por meio de participação direta nas deliberações públicas. No entanto, há uma questão fundamental que precisa ser enfrentada por esse modelo: como garantir que todos participem da deliberação pública? Tomando por exemplo a República brasileira que já beira 200 milhões de habitantes e possui um território de mais de 8,5 bilhões de quilômetros quadrados, essa limitação deve ser considerada em toda sua complexidade.

Para Dryzek, a maneira encontrada pelos teóricos da democracia deliberativa para contornar esse problema foi colocar como condição para a legitimidade não a efetiva participação de todos no processo decisório, mas sim o direito e a capacidade a todos de participarem. Assim, nas palavras do autor,

Colocar os problemas em termos de direito, capacidade ou oportunidade universais para deliberar, em vez do exercício efetivo daquele direito, capacidade ou oportunidade, torna a democracia deliberativa mais plausível. (2004, p. 42).

Além do direito e da capacidade temos outro limitador para a democracia participativa: a oportunidade e a vontade de todos em participar

da vida pública. A esse respeito parece salutar levantar aqui outra questão: será que todos os cidadãos têm, realmente, interesse em deliberar sobre os assuntos de ordem pública e deles participar? Ou será que muitos estão mais preocupados (quando não exclusivamente) em cuidar dos assuntos de ordem particular? A princípio, pelo que se nota de efetiva participação popular nos assuntos públicos, consideradas as arenas existentes na democracia brasileira atual, há fortes indicativos de que a segunda questão prevalece sobre a primeira.

Entretanto, isso não é colocado como fator letal à democracia deliberativa. A possibilidade de envolver um pequeno número de pessoas nas deliberações é abertamente considerada pelos teóricos da democracia deliberativa, de modo que não se coloca como impeditivo ao exercício da democracia a participação restrita de um pequeno grupo de “interessados”, desde que as deliberações sejam pautadas na razão pública (conceito cunhado por John Rawls). Em análises sobre o funcionamento das instituições de Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre, cidades consideradas como caso de sucesso no Brasil e nas quais o associativismo é forte, a participação gira em torno de 1,0% e 1,5%, respectivamente (AVRITZER, 2003). Desse modo, mesmo em locais de forte associativismo, a participação efetiva da população é relativamente baixa, quando comparada ao total da população apta ao exercício da vida pública.

O argumento conclusivo de Dryzek (2004, p. 58) é que a democracia não precisa ser uma questão de contagem de cabeças, de modo que pode haver democracia mesmo sem a efetiva participação direta de 100% da população interessada, desde que as decisões sejam tomadas com base na expectativa de resultados criada pela referida população. Em outras palavras, os defensores da democracia deliberativa não encontram problema fatal no modelo apenas pelo fato da não participação de parte dos indivíduos. Argumentam, sim, que o cerne da questão está na deliberação realizada sob o prisma da legitimidade pública, da aceitação dos argumentos gerais pela maioria, mesmo que isso seja feito por um grupo pequeno de representantes.

Do ponto de vista da efetividade das instituições participativas, a literatura aponta que quando há tradição de forte associativismo comunitário há um aumento da participação, como é o caso de Porto Alegre (BAIOCC, 2002). Por outro lado, Avritzer (2003) argumenta que

os efeitos em relação à cultura política são distintos quando não há uma tradição associativista local. As evidências encontradas no estudo do autor mostram que nestes casos a instituição participativa transforma-se em “forma sistêmica de implantar uma política distributiva e torná-la completamente dependente enquanto política da capacidade de mobilização do governo local” (AVRITZER, 2003, p. 38). A efetividade deste modelo depende da vontade política, em detrimento da sociedade civil. Participação política: para além do voto.

O conceito de cidadania política no Brasil de hoje não discrimina condição social, econômica ou sexual, tal como já ocorreu na história recente do país. Qualquer pessoa maior de 16 anos, seja do sexo feminino ou masculino, independentemente da classe socioeconômica, tem direito formal de votar para escolher os membros do governo. Entretanto, uma questão que se levanta nessa matéria é que a Constituição, embora reconheça o direito dos analfabetos de participar do processo eleitoral como votantes, exclui-os como possíveis votados. Nesse sentido, a mensagem de sufrágio universal passada pela Constituição não condiz com o conceito de universalidade. A questão que deve ser colocada é: será que a educação formal pode ser considerada como fator excludente dos cidadãos aos cargos políticos do país?

Segundo De Paula (2005, p. 153-172), a década de 1980 foi importante para a história recente do Brasil por colocar a sociedade civil organizada unida em torno de objetivos políticos comuns que giravam em torno da abertura política do país. Nesse sentido, durante as discussões sobre o texto da nova Constituição (que veio ser promulgada em 05 de outubro de 1988), os movimentos sociais conseguiram incluir no estatuto político do país importantes instrumentos de participação direta da sociedade na gestão pública.

De Paula (2005, p. 153-172) argumenta ainda que entre os instrumentos mais importantes no atual cenário político nacional estão: os fóruns temáticos, a exemplo do Fórum Social Mundial, que, embora não sejam iniciativas estatais, conseguem influenciar a agenda política do país (quicá de organismos internacionais), incluindo as três esferas de governo; os conselhos gestores de políticas públicas, como os conselhos da educação da União, dos Estados e dos Municípios; e o orçamento participativo, que segundo ela tem seu berço em experiências locais realizadas por administrações de esquerda no final da década de 1980.

Os conselhos gestores de políticas públicas são mecanismos de participação popular direta nos assuntos da gestão pública de elevada importância, sobretudo quando efetivamente funcionam. Inobstante, infelizmente há diversos relatos na literatura nacional sobre a existência formal desses conselhos como meio de “cumprir” a lei, ao passo que os mesmos não funcionam como deveriam, pois ficam reféns de gestores públicos excessivamente controladores. A análise de Fonseca (2011, p. 161) mostra que o contexto local e as regras informais são fundamentais para o funcionamento desses conselhos, uma vez que quando não há uma cultura participativa a lógica inicial pode se inverter, tornando as instituições participativas em legitimadoras das relações de poder já existentes.

A ideia dos conselhos é que haja um colegiado de representantes do governo e da sociedade civil que trabalhem em conjunto para orientar ou fiscalizar determinadas ações estatais. A maior parte das políticas públicas hoje são implementadas com base na metodologia dos conselhos. De acordo com o IPEA (2005), em 2011 havia no Brasil mais de 39 mil conselhos, muitos deles criados, independentemente, do preparo do local para abrigar esse tipo de instituição.

Dentre os conselhos representativos existentes no país destacam-se: 1- Conselho de Alimentação Escolar, cuja finalidade é controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda e aferir sua qualidade; 2- Conselho Municipal de Saúde, que elabora metas para a saúde pública local, controlar os recursos destinados ao sistema de saúde pública e a execução das ações na área; 3- Conselho de Controle Social do Bolsa Família, cuja função principal é gerenciar o programa, averiguando se as famílias contempladas atendem aos critérios para fazer parte do mesmo; 4- Conselho de Assistência Social, o qual fiscaliza a chegada dos recursos e a aplicação dos mesmos nos programas de assistência social, especialmente aqueles direcionados às crianças, idosos e deficientes; 5- Conselho do Fundeb, responsável pelo planejamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados à educação; 6- Conselho de Transporte Público, cuja função é acompanhar o funcionamento dos sistemas de transporte coletivo nos municípios, inclusive deliberando sobre o valor das tarifas cobradas.

Já o mecanismo do orçamento participativo tem por objetivo permitir ao cidadão comum participar das decisões referentes à distribuição

de recursos públicos das diversas áreas de atuação do governo. Embora as regras institucionais do orçamento participativo variem de acordo com a cidade ou o estado em que este mecanismo se encontra presente, a literatura aponta alguns componentes típicos, a saber:

- Em geral, há uma divisão do território, seja o município ou o estado, em regiões. O objetivo desse mecanismo é facilitar a realização de reuniões e a distribuição de recursos. Alguns cidadãos são eleitos como representantes do orçamento participativo em cada um dos territórios.
- É assegurado um número mínimo de reuniões com representantes do governo, ao longo do ano, de forma a discutir os diversos aspectos da política orçamentária: novas propostas, debate dessas propostas, distribuição dos recursos, supervisão etc.
- Deliberação e negociação pública entre os participantes e o governo.
- Cidadãos são responsáveis por eleger seus representantes na instituição do orçamento participativo.
- Os representantes elegem os projetos que deverão ter prioridade. Este voto pode ser secreto ou público.
- Em geral, há um conselho amplo para a tomada final das decisões e o monitoramento dos programas. Entretanto, esse conselho também é formado por representantes das diferentes regiões.
- Em alguns locais há uma publicação anual de um relatório detalhando os programas e projetos (WAMPLER, 2007, p. 52).

O quadro a seguir apresenta um resumo dos mecanismos constitucionais de participação popular no Brasil. Além dos conselhos, o quadro mostra outras formas existentes para o cidadão brasileiro atuar diretamente na condução das políticas públicas.

Quadro 1 – Resumo dos mecanismos constitucionais e legais de Participação popular na condução de assuntos públicos no Brasil.

Instrumento	Fundamento	Finalidade
Voto	art. 14 da CR	Escolher aqueles que representarão o povo no controle do Estado, tanto no poder Executivo, quanto no Legislativo de todos os entes da Federação.
Plebiscito	art. 14, I, da CR. Lei 9.709.	Aferir a preferência popular sobre determinados assuntos de interesse público, de forma antecipada.
Referendo	art. 14, II, da CR. Lei 9.709.	Colher a opinião popular sobre medidas adotadas pelo governo em matéria de interesse coletivo, podendo ser confirmada ou rejeitada.
Iniciativa Popular	art. 14, III, art. 29, XIII, e art. 61, da CR. Lei 9.709.	Iniciar o processo legislativo para edição de lei de interesse da população, tanto na esfera municipal, quanto na estadual e também na federal.
Direito à Informação	art. 5º, XXXIII, da CR	Conhecer os meandros da Administração Pública, seus processos, parceiros e finalidades.
Direito de Petição	art. 5º, XXXIV, a, da CR.	Obter informação específica, inclusive documentos, relativa à matéria administrativa estatal.
Ação Popular	art. 5º, LXXXIII, da CR	Anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.
Representação	art. 37, §3º, III, art. 74, §2º, art. 103-B, §4º, III, art. 130-A §2º, III, da CR. Art. 73-A da LRF.	Provocar os órgãos competentes (Sistema de Controle Interno, Tribunais de Contas, Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público) para que esses adotem as medidas cabíveis em seus respectivos âmbitos de atuação, de modo a garantir a legalidade, a probidade e a moralidade no âmbito da Administração.
Fiscalização	art. 31, §3º, art. 173, §1º, I, da CR; arts. 48, 48-A e 49 da LRF.	Averiguar, pela análise de prestação de contas, de documentos e informações solicitadas (ver direito de petição) e de instrumentos como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório da Gestão Fiscal, se a gestão dos recursos públicos está sendo feita com eficiência, eficácia e economicidade, dentro dos limites da legalidade.
Avaliação de Resultados	art. 1º, parágrafo único da CR; art. 48, 48-A e art. 50, §3º, da LRF.	Avaliar se os gestores públicos estão cumprindo seu papel de agente da vontade soberana do povo, especialmente se estão cumprindo com seus planos de governo, se o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento estão sendo executados a contento.
Participação na Administração Orçamento Participativo	art. 37, §3º, I, II da CR; art. 48, parágrafo único, inciso I da LRF.	Ingerir, diretamente, na condução da coisa pública, especialmente na confecção da proposta orçamentária, pois esta orientará a aplicação dos recursos públicos durante um ano e por meio dela a sociedade pode alcançar satisfação de demandas sociais importantes e urgentes.
Conselho Representativo	Legislação infra-constitucional de acordo com cada área.	Atuar como órgãos de controle prévio, concomitante e posterior em diferentes áreas de atuação de políticas públicas.

Fonte: elaborado pelos autores

2.1 Atividade financeira do Estado e políticas públicas

É sabido que na atual configuração da República Federativa do Brasil toda a atividade financeira do Estado deve ser respaldada em deliberação pública realizada no âmbito do poder Legislativo. A atividade financeira estatal envolve tanto a arrecadação de receitas quanto a realização das despesas, sendo que, tanto para obter recursos quanto para despendê-los, o governo necessita da chamada autorização legislativa prévia (materializada por meio das leis). Na prática, o poder Executivo elabora uma proposta orçamentária na qual inventaria todas as fontes de recursos que dispõe para arrecadar receitas e discrimina todas as despesas que pretende realizar durante o exercício. Essa proposta é encaminhada ao Legislativo, que tem a responsabilidade de discutir, emendar e aprovar o orçamento geral de receitas e despesas.

As receitas públicas, em sua grande maioria, são de natureza compulsória; não dependem de consentimento dos cidadãos para serem cobradas e arrecadadas. Os tributos representam quase a totalidade das receitas ordinárias do poder público, os quais são pagos pela população de forma sistemática e habitual. Em contrapartida, o governo predispõe a aplicar esses recursos em ações que resultem em benefícios aos cidadãos, sobretudo nas áreas de maior carência: educação, saúde, infraestrutura urbana, segurança, serviços da justiça etc.

Uma questão que sempre está presente nas discussões sobre as finanças públicas é com quais critérios se estabelecem as prioridades governamentais. Há sempre insatisfeitos com as escolhas realizadas pelo governo. Isso decorre do axioma econômico fundamental: os recursos são escassos e não podem atender a todas as demandas simultaneamente. Desse modo, há uma firme relação entre democracia participativa e gestão pública. Para Tenório e Saraiva (2006, p. 126-127), vive-se atualmente no Brasil um contexto de gestão pública social, a qual é compreendida como forma de administração da *respublica* em que o governo orienta suas decisões para atender aos interesses da sociedade e esta tem mecanismos de participar diretamente do processo de gestão. O caso dos conselhos de políticas públicas, dos fóruns temáticos, do orçamento participativo, do acesso às informações e busca pelo conhecimento sobre assuntos públicos, todos fazem parte dessa chamada gestão social.

Entretanto, como discutido acima, nem sempre essas instituições

conseguem ser efetivas. Em locais em que há tradição associativa, é baixo o funcionamento dos conselhos e fóruns, que dependem muito da vontade política do Executivo. Esse nos parece ser o caso do orçamento participativo do estado Piauí, o qual apresentaremos na próxima seção.

3 A experiência do Piauí em orçamento participativo

Desde meados da década de 1990, o estado do Piauí vem procurando inserir em sua agenda governamental instituições participativas. “Eu participei, recentemente, de um debate em que se mencionou que já havia ocorrido algumas tentativas na década de 1990, lá por 1995” (Entrevista com Gestor do Governo do Estado). No entanto, somente em 2007, o estado criou a lei complementar n. 87, cujo objetivo foi incluir na matéria orçamentária a perspectiva da territorialidade e de participação direta da sociedade no processo de planejamento e elaboração do orçamento. Essa perspectiva buscaria assegurar que as ações estatais fossem organizadas de acordo com as necessidades de cada região. Considerando a heterogeneidade dos problemas críticos de cada uma delas, o governo buscaria por meio da instituição participativa atender às demandas sociais de acordo com as peculiaridades apresentadas por cada território.

De acordo com os documentos oficiais do governo,

A partir da visão territorial se dá o estabelecimento de políticas que contemplam as particularidades, problemas e potencialidades de cada território. Esta forma de planejar foi implantada no Estado do Piauí em 2003 com o Projeto Cenários Regionais, ação integrada de planejamento envolvendo todos os órgãos, programas e projetos do Governo do Estado, as organizações da sociedade civil e empresas privadas, mediante um conjunto de atividades regionais capazes de estimular a participação e o engajamento cooperativo das diversas instituições para promoção do desenvolvimento regional sustentável (ANEXO I DA LEI 5.714/2007, p. 23).

De fato, a diretriz constitucional mais expressiva sobre o dever do estado em matéria orçamentária é a busca pela redução das desigualdades socioeconômicas microrregionais (art. 178, §7º, da Constituição Estadual). Por outro lado, o art. 178, §1º, da mesma Constituição, determina que a construção do planejamento de médio prazo deve primar pela

microrregionalização das diretrizes e metas do governo para a realização das despesas de capital e dos programas de governo.

Nesse sentido, a lei complementar n. 87/2007, que estabeleceu formalmente a perspectiva do planejamento territorial participativo, dividiu o Estado em quatro macrorregiões, 11 territórios de desenvolvimento e 28 aglomerados, sendo o território a célula básica para o planejamento governamental e o elemento que dá visibilidade à regionalização das ações do planejamento de médio prazo.

O fundamento legal (estabelecido no art. 1º da lei complementar n. 87/2007) para a divisão territorial do estado são as características ambientais, as culturas de produção de bens econômicos, o relacionamento socioeconômico entre as cidades, a malha viária existente e a divisão político-administrativa do estado.

3.1 Estrutura administrativa vis-à-vis o planejamento participativo

Nesse corolário, o território de desenvolvimento foi definido como unidade básica de planejamento para implementação das ações governamentais, de modo que o planejamento público consubstanciado por meio das leis orçamentárias (lei de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual) deveria, doravante, obedecer fielmente à perspectiva da territorialidade. Em outras palavras, o governo deveria, a partir de então, formular políticas públicas específicas para atender às demandas peculiares de cada região.

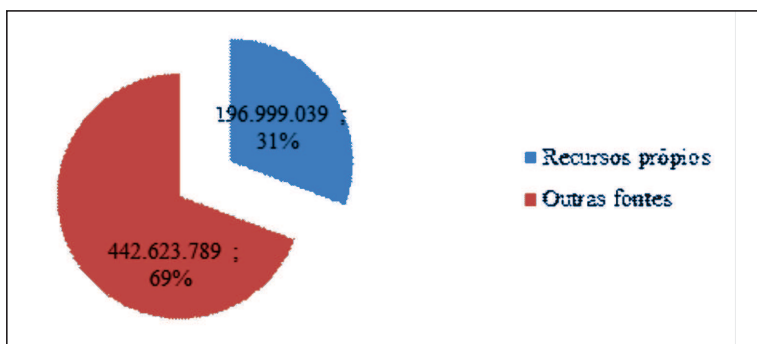
No entanto, como o estado do Piauí figura entre os mais pobres do país e mais dependentes de recursos da União, possui pouca margem para formulação de políticas públicas específicas, ficando “refém” de repasses voluntários do governo federal para implementar ações finalísticas orientadas para demandas sociais. Os gestores estaduais procuram minimizar essa dependência argumentando que o estado sempre precisa fornecer uma contrapartida em relação aos recursos federais.

Veja, no caso dessas ações, se tiver uma ação, qualquer ação que exista nesse nível, que são estruturantes, nenhum dos Ministérios que trabalha com os estados, não entra sem uma contrapartida local, e essa contrapartida ela varia muito. Por exemplo, se você for criar um investimento para interligar por via de pavimentação todos os municípios de

um determinado território e isso vai custar 5 bilhões, 20% disso é o estado que vai entrar e o Ministério não manda dinheiro sem o estado aportar antes (Entrevista com Gestor Público).

Apesar do argumento acima, sabemos que o governo estadual sozinho pouco pode fazer para atender às demandas dos territórios, uma vez que seus recursos não são suficientes para a realização de investimentos estruturantes no estado do Piauí. Tomemos como exemplo o Programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento, que tem como missão justamente atacar os gargalos estruturais do estado. Nota-se que mais de 2/3 dos recursos orçados desse programa são provenientes de fontes externas, com destaque para os convênios (transferências voluntárias da União) e as operações de crédito internas (viabilizadas por meio do BNDES).

Gráfico 1 – Fonte de recursos para investimentos em infraestrutura no quadriênio 2008-2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na PPA 2008-2011.

A implementação do plano de governo estruturado por meio de programas autônomos encontra um sério obstáculo operacional: a departamentalização administrativa. Na prática, o que se observa no sistema de coalizão é que as secretarias são espaços ocupados por partidos da base de apoio ao governo, trabalhando, assim, com duas agendas distintas: uma voltada para os interesses da cúpula partidária e a outra oriunda do núcleo governamental. Em geral, a primeira agenda é prioritária em cada secretaria. Desse modo, embora formalmente o planejamento seja realizado com base em programas, o estado não dispõe de nenhum

mecanismo de gestão de políticas públicas, pois sua estrutura administrativa é fundamentada nas secretarias.

[...] aí nós temos um grande problema que não é desta gestão, mas nós temos trabalhado nesta direção, para resolver isso no curto prazo que é fazer do orçamento um orçamento regional. Nós temos uma política de regionalização do ponto de vista de tomada de decisão, mas o nosso orçamento ele não é regionalizado. Ainda não é. Você define, toma decisão e tudo, mas na hora de monitorar de acompanhar, de saber onde está àquela ação, aí falta esse *feedback* (Entrevista com Gestor Público).

Como podemos observar na citação acima, os gestores do estado reconhecem que há uma política cujo objetivo é regionalizar a tomada de decisão e o investimento nas políticas públicas que não é acompanhado pela estrutura orçamentária. Como a estrutura administrativa é totalmente distinta do planejamento, há dificuldades em atender às demandas dos territórios, devido a problemas organizacionais e à falta de uma gestão que possa monitorar a implementação das políticas.

Não percebemos também, no caso piauiense, nenhum tipo de articulação intragovernamental no sentido de que as secretarias envolvidas com ações orçamentárias trabalhem em parceria para alcançar os fins programáticos, o que pode ser comprovado em trabalho realizado pela Controladoria Geral do Estado sobre avaliação de programas de governo no ano de 2009 (Relatório de Auditoria Operacional sobre o Programa Universalização do Acesso à Educação Básica). Nas entrevistas realizadas, os gestores reconhecem que o governo federal é mais bem preparado para monitorar e acompanhar os programas existentes no estado.

[...] o governo federal ele é mais estruturado para fazer esse monitoramento, a gente, ainda está mais ou menos assim, é que em nosso planejamento a gente entende que uma coisa que prejudica muito esse processo é a gente não ter conseguido desenvolver uma ferramenta de monitoramento (Entrevista com Gestor Público).

Voltemos ao exemplo do Programa de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento, pois é o mais relacionado com as ações discutidas com a população no processo de planejamento participativo, além de seu caráter eminentemente voltado para investimentos estruturantes.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o objetivo declarado do programa é:

Aumentar a disponibilidade de água nas regiões mais carentes do estado; fomentar a exploração e comercialização da mineração; dotar os municípios de infraestrutura básica para o desenvolvimento socioeconômico e reduzir os custos e carência do transporte de passageiros rodoviários e cargas (p. 224).

No quadro a seguir, demonstra-se o orçamento plurianual do programa sob análise, cujo montante chega a 639 milhões de reais.

Quadro 2 – Orçamento plurianual do programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento.

Exercício	Orçamento
2008	76.068.503,00
2009	141.675.502,00
2010	243.575.211,00
2011	178.303.612,00
Total	639.622.828,00

Fonte: PPA 2008-2011.

Analisamos a composição do programa de acordo com as ações criadas visando a alcançar seus objetivos. No total, são 420 ações. A lógica do planejamento das ações governamentais (determinada pelo modelo do Quadro Lógico¹⁴) manda que para cada ação haja uma

¹⁴ Uma boa definição do modelo do Quadro Lógico – QL pode ser encontrada em Pfeiffer (2006, p. 145-190). De acordo com esse autor (p. 147), “O QL é uma matriz elaborada sucessivamente num processo de estruturação daqueles elementos considerados os mais importantes de um projeto e que permitem a sua apresentação sistemática, lógica e sucinta. O que sempre tem que anteceder o planejamento de um projeto é uma análise do que se deseja mudar com a intervenção, de modo geral, uma situação-problema. É importante destacar que o QL não é um plano completo de um projeto. Trata-se apenas de um resumo do plano de intervenção, que fornece respostas basicamente às seguintes perguntas:

- Por que o projeto deve ser realizado?

finalidade específica, que seria combater as causas de um problema público. Seguindo esta metodologia, a lógica do planejamento territorial adotado, formalmente, pelo Estado do Piauí determina que cada ação seja especificada por território de desenvolvimento.

Ao contrário do recomendado, nota-se que, das 420 ações, apenas 105 possuem finalidade definida (e, ainda assim, muitas delas são vagas, imprecisas, levando a entender que não estão relacionadas com um problema específico). Ou seja, pelo menos 75% das ações não são planejadas, de fato, já que não possuem relação direta com problemas públicos que precisam ser combatidos por meio da atividade governamental. Nesse sentido, pode-se perceber que o planejamento governamental estabelecido no seu PPA já começa desestruturado, uma vez que jamais poderia haver ação sem finalidade, pois isso representaria um esforço inócuo, por não combater problema algum. Aprofundando um pouco mais a análise, percebe-se que apenas 5 ações atendem aos critérios de definição de finalidade e especificação do território. Nota-se que 98,8% das ações não são estabelecidas com vinculação aos territórios de desenvolvimento e finalidade. Esses resultados demonstram a falta de efetividade do planejamento do estado.

Quando se compara o planejamento das ações com a execução do orçamento, percebe-se que esse mínimo estabelecido adequadamente no PPA desaparece completamente. Nota-se que nenhuma ação, seja do Programa Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento analisado aqui, seja de qualquer outro, possui controle quanto ao localizador do gasto (município e território em que a ação deve ser executada). Os únicos controles estabelecidos na execução do orçamento são aqueles determinados por lei (função, programa, órgão, natureza da despesa). Por exemplo, a Constituição Federal (art. 212) determina que os estados gastem no mínimo 25% da receita líquida de impostos na área de educação. Nesse caso, há um controle da execução da despesa com o objetivo de cumprir a lei, embora não exista um planejamento para a realização dos investimentos.

-
- Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
 - Como se pretende produzir melhorias?
 - Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?
 - Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?"

O controle gerencial do plano e do orçamento é totalmente negligenciado. Isso é suficiente para concluir que o processo de planejamento territorial participativo do governo do Estado do Piauí não passa de mera formalidade, sem qualquer compromisso efetivo de cumprimento das propostas.

O governo do estado não possui mecanismo de controle da execução do orçamento que permita identificar qual território de desenvolvimento é alcançado pela ação planejada. Isso implica na inefetividade do processo de planejamento participativo, dado que não é possível estabelecer a localização do gasto.

3.2 Desenho institucional

A lei complementar n. 87/2007 definiu o funcionamento do planejamento participativo territorial. Do ponto de vista do desenho institucional geral, há uma Assembleia Geral em cada município do Piauí, ficando responsável por ela “o poder local e a sociedade civil”, na qual se definem as prioridades e escolhem-se os representantes para compor o Conselho de Desenvolvimento Territorial. Este, por sua vez, existe na razão de um para cada território, composto por representantes do poder público e da sociedade civil de todos os municípios envolvidos, cuja finalidade é deliberar sobre as propostas municipais e colocá-las em ordem de prioridade para o território. Por fim, há um Conselho Estadual de Desenvolvimento que fica responsável por consolidar todas as propostas apresentadas e finalizar o processo participativo, integrando seus resultados ao planejamento formal do governo.

A tabela a seguir resume a estrutura organizacional do orçamento participativo do estado do Piauí, ou como os gestores preferem, “planejamento participativo”. No que se refere às Assembleias Municipais, podemos observar que elas são abertas a todos os cidadãos, permitindo uma ampla participação. No entanto, não há garantias de que as demandas da sociedade sejam aceitas, pois elas ainda precisam passar pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável.

Dentre as funções do Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS está a hierarquização das ações para o Território, ou seja, cabe aos conselheiros definirem as políticas que devem ser priorizadas.

Este princípio é razoável, já que, segundo as diretrizes da lei que criou o orçamento participativo no Piauí, o território, em detrimento do município, é a unidade básica para o planejamento estadual. No entanto, essa decisão deve ser tomada com base nos critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, anulando assim seu poder de autorregulação, característica fundamental para o funcionamento das instituições participativas (AVRITZER, 2003).

Além disso, não se percebe nas instâncias municipal e territorial a cessão de soberania pelos políticos eleitos aos cidadãos, característica fundamental das instituições participativas (AVRITZER, 2003). Ao contrário, cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS as deliberações das políticas públicas que norteiam a ação governamental no estado do Piauí. O CEDS é presidido pelo Governador do Estado e composto por cinquenta e dois (52) conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Nesse sentido, a deliberação permanece, em grande parte, com o chefe do Executivo e seus secretários que apresentam ampla representação nesse conselho, conforme apresentado na tabela a seguir. Deve-se destacar, ainda, que o estado reproduz a mesma lógica do nível federal, atribuindo pouca importância ao poder Legislativo na formulação das políticas públicas, com apenas um representante da Assembleia Estadual no CEDS.

Tabela 1 – Estrutura Organizacional do Orçamento Participativo do Estado do Piauí

Instituições Participativas	Principais Mecanismos Institucionais
Assembleias Municipais - Total de 224	<ol style="list-style-type: none"> 1. São de responsabilidades dos agentes locais (poder público e sociedade civil); 2. São abertas à sociedade; 3. Define as prioridades a serem enviadas ao Conselho Territorial; 4. Eleição de dois representantes por município, para compor o Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável.
Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS - Total de 11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posicionar em relação às demandas oriundas das Assembleias Municipais; 2. Hierarquizar as ações para o território, a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS; 3. Apoiar o poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios; 4. Incentivar e apoiar programas de empreendimentos; 5. Emitir parecer sobre projetos e elaborar relatórios sobre as atividades executadas na região; 6. O CTDS será composto por membros natos (prefeitos dos municípios e presidentes)
Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável	<ol style="list-style-type: none"> 1. É presidido pelo Governador do estado e composto por 52 conselheiros: (15) são do poder público estadual, sendo (13) Secretários, (1) membro do poder Legislativo e (1) do poder Judicial. Os demais participantes são compostos por (15) representantes de organizações da sociedade civil e (22) membros dos CTDS, sendo dois por território. 2. Sua principal função é a deliberação das políticas públicas que norteiam as ações do Estado.

Fonte: Elaboração dos autores.

Segundo dados apresentados pela Secretaria de Planejamento para elaboração do plano orientador das ações governamentais no quadriênio 2008-2011, foram realizadas onze conferências regionais para definição

das ações nos respectivos territórios, nas quais foram registrados aproximadamente três mil cidadãos participantes, ou seja, 0,10% da população do estado, conforme demonstrado na tabela a seguir. No entanto, não se nota nas peças orçamentárias os resultados efetivos dessa suposta participação. Em que medida elas foram contempladas no planejamento público do estado? Na atual conjuntura, é impossível saber, pelo menos quando se consulta as informações publicadas pelo governo.

Autores: Vocês estão conseguindo atender às demandas que vêm das discussões populares na alocação dos recursos orçamentários?

Gestor: Algumas demandas sim. A maioria não. É muito complicado (Entrevista com Gestor Público).

Tabela 2 - Participação popular nos territórios de desenvolvimento

Território	Participantes
Vale dos Rios Piauí e Itaueira	253
Vale dos Guaribas	321
Vale do Sambito	278
Carnaubais	209
Planície Litorânea	385
Tabuleiros do Alto Parnaíba	190
Chapada das Mangabeiras	229
Serra da Capivara	169
Vale do Canindé	192
Cocais	225
Entre Rios	463
Total	2.914

Fonte: PPA 2008-2011.

Nosso argumento é que a despeito de normatização do planejamento participativo no estado, instituído inclusive por meio de “lei complementar”, ainda não foram criadas instituições e mecanismos capazes de levar a cabo a finalidade normativa. Baseamo-nos na falta de informação sobre qualquer atividade sistemática de deliberação sobre matéria de planejamento no estado do Piauí. O que se nota, embora sem ser realizado um estudo aprofundado sobre o assunto, é que existem apenas

reuniões pontuais e formais para “simular” um processo participativo da sociedade na definição das prioridades do governo, fato que é amplamente usado com objetivo político-eleitoral pelo governo, inobstante o mesmo não apresente resultado concreto sobre isso.

Corroborando com nosso argumento o fato de não ter sido desenvolvido pelo governo do estado, desde a aprovação da lei, qualquer mecanismo administrativo para garantir minimamente a implementação das medidas “aprovadas por deliberação pública”. Uma consulta informal à Secretaria de Planejamento, órgão legalmente responsável por isso, comprova que o governo não criou nenhum mecanismo de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, menos ainda das políticas prioritárias para os territórios de desenvolvimento. Se consultado o sistema contábil (através dos relatórios publicados pela Secretaria da Fazenda), por sua vez, que inevitavelmente deveria apresentar códigos de controle para execução dos investimentos pela perspectiva territorial, não se constata nenhuma forma de controle; somente aquelas tradicionalíssimas rubricas de despesa por função econômica, natureza, elemento e função, o que definitivamente não mostra nada de planejamento participativo.

Há vários relatórios e diversas informações disponíveis sobre a execução do orçamento estadual sob a perspectiva financeira. Pode-se saber quanto o governo gasta com pagamento de pessoal, com diárias, com passagens aéreas, enfim. Inobstante, não há uma informação sequer sobre quanto o governo investiu em cada um dos onze territórios de desenvolvimento.

Pode-se consultar quanto o governo gasta com educação, de forma geral, porque há mecanismos contábeis que discriminam o gasto por códigos de programação. Isso se faz com a especificação da função educação, de modo que toda despesa empenhada com essa finalidade recebe um código específico na estrutura contábil. Da mesma forma com a saúde, a segurança, a administração etc. No entanto, não é possível identificar quanto da despesa com investimento, por exemplo, foi realizada no território Entre Rios, ou no território Vale dos Guaribas.

Esses problemas institucionais comprometem a *accountability* societal, uma vez que a sociedade civil organizada não consegue fiscalizar as atividades do governo estadual. De acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2005 apud WAMPLER, 2007, p. 19), a *accountability societal* é caracterizada

por múltiplas ações da sociedade civil organizada para expor as ações do governo que estejam em desacordo com a opinião da maioria dos cidadãos, tais como: movimentos de manifestações que acionem a mídia, denúncias às agências de controle horizontal (Tribunal de Contas, Ministério Público etc.), entre outras ações. Nesse sentido, ela complementaria o controle vertical do cidadão realizado através do direito de votar.

Utilizaremos como exemplo ilustrativo as duas principais secretarias do governo, responsável por grande parte das ações finalísticas do Estado: Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde. Ambas são descentralizadas, possuem entrepostos em várias regiões do extenso território piauiense, pois assim requisita a necessidade de atender à demanda de cada região. Entretanto, a organização espacial dessas secretarias não guarda nenhuma relação com os territórios de desenvolvimento.

No caso da educação, há as Gerências Regionais de Educação – GREs, que são responsáveis por ações descentralizadas em diversas regiões. No entanto, a circunscrição das GREs são totalmente díspares das composições territoriais. Por exemplo, Teresina que faz parte do território Entre Rios, possui sozinha três GREs. No caso da saúde, não é nada diferente. As diretorias regionais de saúde são estruturas criadas sem qualquer relação com a composição territorial de planejamento.

Ora, pode-se argumentar que as estruturas administrativas são muito mais antigas que a perspectiva do planejamento territorial, com razão, mas já são cinco anos desde a aprovação da lei complementar n. 87/2007 e, desde então, nada foi feito para adequar essas organizações ao mandamento da lei e não há nenhum indicativo de que isso será feito, pelo menos não se percebe qualquer ação do governo quanto a essa adequação.

A efetividade do planejamento territorial participativo no caso piauiense demanda urgentemente medidas governamentais para adequação das estruturas administrativas às necessidades de participação e deliberação. Essas medidas vão desde arranjos institucionais até o estabelecimento de instrumentos de controle e monitoração dos investimentos que se pretende realizar em cada território.

Não obstante a lei mencione a criação de instituições importantes no contexto da participação popular no planejamento público, isso não é suficiente para garantir a efetividade da medida. Urge o estabelecimento

de instituições capazes de levar a cabo as medidas de participação, inclusive com garantias de funcionamento sistemático dessas instituições, como é o caso das assembleias e dos conselhos mencionados. Por outro lado, reafirma-se a carência de cultura política participativa no âmbito das discussões políticas do estado. Porém, ao invés de ser visto como limitador fatal, esse gargalo precisa ser também enfrentado pelo governo por meio de políticas de fomento à participação e ao controle social.

3.3 Tradição não associativista e os seus impactos no OP

O estado do Piauí não é reconhecido nacionalmente por uma ampla tradição associativista, como ocorre, por exemplo, com Porto Alegre. Embora, a partir da década de 1990, a cidade de Teresina tenha vivenciado algumas experiências com a participação dos cidadãos nos conselhos municipais, a maioria dos municípios do interior não apresenta esta característica na vida política. De acordo com Avritzer (2003), o Orçamento Participativo não é capaz de gerar sozinho uma infraestrutura associativista onde ela não existe, especialmente em pequenas cidades. Neste caso, o sucesso da instituição participativa está relacionado às variáveis de vontade política e capacidade financeira.

A ampla participação dos cidadãos nas assembleias municipais e o empenho em tornar-se conselheiro despertaram maior interesse entre a população do estado do Piauí no início do processo. Entretanto, após um pequeno período, os gestores perceberam que há um desinteresse na participação, sobretudo porque, como citado anteriormente, a arena de efetiva deliberação é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS. Nesse caso, a discussão nos conselhos acaba sendo observada como uma “perda de tempo”, como mostra a citação a seguir:

São forças mais conservadoras que antes já exerciam função eleitoral. Então no primeiro momento de composição eram elementos importantes para apimentar o debate para enriquecer o debate. Na segunda fase, parece assim, a gente já conquistou esse espaço, então eles perderam o interesse: é melhor eu ir conversar com o governador do que ficar perdendo tempo aqui nesse conselho. Então isso para o planejamento participativo é muito ruim, para os conselheiros é muito ruim, para a democracia é péssimo.

Porque esvazia né? Os conselheiros têm sentido isso e é esse o início do ano nós estamos começando a emergir nesse debate.

Se a gente não der gás a esses conselhos a tendência é essa, é um esvaziamento e a perda de espaço, porque tem hora que na cena política não tem assim simpatia com o projeto que foi desenhado naquele momento, aí também você não ter força para fazer mudança de cenário e a gente tem que ir tentando, dialogando e ver em que medida tem brecha, tem espaço para a gente não deixar as pessoas perderem essa motivação (Entrevista com Gestor público).

Corroborando com o argumento da literatura (AVRITZER, 2003), foi possível observarmos em nossa pesquisa que um dos casos com maior sucesso do Orçamento Participativo foi o Território do Vale do Rio Guaribas. Esse território é composto por 39 municípios, todos situados no semiárido piauiense. De acordo com os gestores do estado, houve uma maior vontade política entre as autoridades desta localidade. Com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico através de arranjos produtivos familiares voltados para a produção de mel e caju, os prefeitos mobilizaram-se muito mais, quando comparado com os de outros territórios. Em função disso, os gestores argumentaram que foi possível verificar uma maior atenção do governo estadual com essa região. Nesse caso, percebemos a importância da vontade política em um contexto de baixo associativismo.

Já no Território de Cocais, que apresenta histórico de uma sociedade civil mais atuante, verificamos uma maior participação dos cidadãos. A existência de movimentos sociais e associações, como é o caso do movimento das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu, impulsionou essa participação. Nesse território, os gestores percebem uma maior participação, independente dos incentivos institucionais do Orçamento Participativo.

Boa parte de recurso pode nem combinar ainda com termo de resultado, mas eu digo assim em termos de participação, de organicidade, você vê consistência nos movimentos, nas coisas, continuidade nas lutas (Entrevista com Gestor Público).

A percepção dos gestores também é compartilhada entre os conselheiros entrevistados para esta pesquisa. Todos os entrevistados

consideraram a sociedade civil dos seus municípios pouco organizada, o que se torna um impedimento para efetivação das principais demandas. A falta de vontade política de alguns prefeitos também foi citada pelos conselheiros como um problema. Para eles, a participação ativa dos prefeitos poderia resultar em um maior ganho para o município.

4 Considerações finais

A pesquisa realizada sobre o planejamento participativo do estado do Piauí nos revelou a fragilidade do arranjo institucional da Instituição Participativa existente. A análise das relações de poder, formais e informais, nos colegiados de deliberação mostra-se fundamental para o entendimento do objeto estudado.

Do ponto de vista do desenho institucional, observamos alguns mecanismos inconsistentes com as principais características das Instituições Participativas. Em primeiro lugar, verificamos que os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS não possuem poder de autorregulação, tendo em vista que os critérios de decisão são definidos em uma instância superior: Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS. Como este último é presidido pelo Governador e composto em grande parte pelos seus secretários, a deliberação permanece centralizada no executivo estadual.

Além disso, a análise dos instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente do PPA 2008-2011, mostrou que a estrutura administrativa do estado do Piauí não segue o arranjo de territorialidade previsto em lei. Ao contrário, observamos um arcabouço institucional fundamentado em secretarias, em detrimento dos territórios. Desse modo, há um discurso de um planejamento de políticas públicas regionais baseado em programas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura etc., mas que não se realiza na prática. O planejamento orçamentário parece mais uma “peça de ficção”, onde se cumpre apenas estritamente o que consta em lei.

A falta de cultura política associativista no estado dificulta ainda mais a efetividade dos conselhos municipais e territoriais, uma vez que, quando há uma baixa cultura participativa, os resultados das Instituições Participativas são altamente dependentes da vontade dos dirigentes políticos e do desenho institucional, que, no caso do Piauí, apresenta mecanismos

que desencorajam a participação dos cidadãos. Assim, percebemos que, nos municípios onde há um forte associativismo comunitário, temos uma maior participação da população nos conselhos e, conseqüentemente, uma maior efetividade da instituição deliberativa.

Por fim, acreditamos que o avanço das análises do processo deliberativo traz novos aspectos para a teoria democrática contemporânea. A discussão deste tema mostra que é possível uma participação política que ultrapasse a fronteira do voto, como as deliberações em assembleias e conselhos sobre a direção das políticas públicas. Entretanto, no caso do Piauí, se faz necessário aperfeiçoar o desenho institucional da Instituição Participativa, conferindo maior autonomia aos conselhos territoriais. Quanto maior a autonomia e a efetividade destes conselhos maior será a credibilidade da população em relação às instituições deliberativas.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND PUBLIC MANAGEMENT: A STUDY OF THE EXPERIENCE OF THE STATE BUDGETARY PIAUÍ

Abstract: This article examines the experience of Participatory Planning in Piauí, an instrument created from 2007 to broaden the participation of civil society in defining public policy of the State. The study has two central arguments. First, the large dependence of Piauí in relation to the resources of the federal government leaves little room for formulation of specific policies, hindering the implementation of policy priorities for the civil society that participates in assemblies and councils that form the Participatory Planning in the state. Second, despite the creation of a participatory institution within the state executive, noted a lack of government planning to accommodate the demands of the population. The departmentalized administrative structure does not allow for coordination between departments for the implementation of integrated policies.

Keywords: Participation. Democracy. Councils.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: NAVARRO, Z. (Org.). *A Inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortes, 2003.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

BAIOCC, Gianpaolo. Participation, activism and politics. *Deepening Democracy*. London: A. Fung and Wright, 2002.

BARKER, Sir Ernest. *Teoria política grega*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal n. 135, de 04 de junho de 2010*, institui a Lei da Ficha Limpa. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar Federal 101, de 05 de maio de 2000*, institui as normas de gestão fiscal responsável. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. *Lei Federal n. 9.709, de 18 de novembro de 1998*, regulamenta a iniciativa popular, referendo e plebiscito. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

DE PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora USP, 1999.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeito e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento*. v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. São Paulo: SENAC, 2001.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

O'DONNELL, Guilherme. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 5. 1994. p. 55-69.

_____. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PFEIFFER, Peter. O Quadro lógico: um método de planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006 (coletânea – v. 1).

PIAUI. *Constituição Estadual de 1989*. Disponível em: <www.alepi.pi.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Estadual n. 5.714, de 26 de dezembro de 2007*, institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011. Disponível em: <www.pi.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. *Lei Complementar n. 87, de 22 de agosto de 2007*, estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.seplan.pi.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. Controladoria Geral do Estado. *Relatório de Avaliação do Programa Universalização do Acesso à Educação Básica. 2009*. Disponível em: <www.cge.pi.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

TOLFO, Daniela Oliveira. A experiência do orçamento participativo no Rio Grande do Sul (1999/2002). Disponível em: <<http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=319>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperations, and accountability*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.

A PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS

Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda*

Resumo: O texto discute a relação entre corrupção e *accountability*, onde se mostra que, quanto mais contas um governo presta, maior e melhor será a capacidade de avaliação da real eficácia desse governo por parte do eleitor e maior será a possibilidade de se inibir e reprimir eventuais abusos. Quanto à confiança depositada na classe política, mostra-se que ela fica dependente dos mecanismos que garantem a liberdade e a manutenção dessa confiança que está em relação direta com a necessidade de se prestar contas, ou seja, da existência da *accountability*. Um consequente ponto questionado é a eficiência do que se cunhou de *accountability* vertical, ou seja, as eleições. A conclusão que se chega é que as eleições servem apenas para consentir e não para recompensar ou punir políticos, sendo, portanto, um mecanismo fraco de *accountability*. Estabelece-se, por fim, a relevância da prestação de contas nas democracias representativas para o bom funcionamento institucional.

Palavras-chave: Corrupção. *Accountability*. *Oversight*.

1 Introdução

A confiança que temos na classe política, dentro das sociedades democráticas, está sujeita aos mecanismos que garantem a liberdade. Já a manutenção dessa confiança que a classe política deseja manter vem justamente da necessidade de se prestar contas, ou, em outras palavras, da existência da *accountability* (PATRÍCIO, 2001).

O que se convencionou chamar de *accountability* vertical (as eleições) e foi considerado por muito tempo como o principal mecanismo

* Doutorando do Programa de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Possui mestrado em Ciência Política pelo IUPERJ (2007) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (2004). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em estudos legislativos e corrupção.

de prestação de contas vem sofrendo questionamentos de análises empíricas sobre sua real eficácia. Desse modo, as eleições podem impedir que medidas impopulares, mas tecnicamente corretas, sejam tomadas por um governo, assim como, por outro lado, as eleições também podem obrigar um governo a cumprir promessas de campanha. Entretanto, Fearon (1996 apud Patrício, 2001), Manin, Przeworski e Stokes (1997) e Ferejohn (1986) mostram que não se pode provar empiricamente que existiria nos eleitores alguma propensão a votar nos políticos que seguissem parâmetros de premiação e punição. Consequentemente, a confiança nas democracias representativas ou nos governos constitucionais está cada vez mais ligada a mecanismos alternativos às eleições que, concomitantemente, delimitam e permitem governar, ao passo que as eleições mantêm sua função de autorizar as elites dirigentes.

Esta confiança, racionalmente fundada, requer, de alguma maneira, que os governantes prestem contas, seja por eleições, seja por qualquer outra forma pública de fiscalização [*oversight*]. Isto é, os indivíduos que governam só serão confiáveis, se for do interesse destes fazer aquilo que se espera deles. E só farão o que se espera deles se forem obrigados a prestar contas (PATRÍCIO, 2001, p. 97)¹⁵.

Pelo fato de haver na vida política muitas instituições dirigidas por indivíduos autointeressados em alto grau, a confiança que eles precisam ganhar baseia-se no trabalho feito no interesse dos cidadãos. Para que esse trabalho “altruísta” aconteça, é preciso que parte desses funcionários públicos preste contas diretamente aos cidadãos e que a outra parte preste contas a outros funcionários públicos. E dado que tais tipos de controle são extremamente frágeis e fracos, faz-se necessária uma teoria que dê conta de mostrar como burocratas essencialmente autointeressados, motivados por renda e por suas carreiras, podem servir a milhões de cidadãos (HARDIN, 1991). A conclusão de que governos confiáveis são aqueles que prestam contas também é clara em Pettit (1997). A vigilância, nestes autores, deriva justamente da crença de que os governantes devem estar submetidos a *checks and balances* que surgiram e se mostraram procedentes a partir dos *Federalist Papers*. Esta é a única maneira de uma

¹⁵ A mesma abordagem pode ser encontrada em Hardin (1998) e Putnam (1993).

nação se precaver contra a vontade arbitrária dos governantes, impedindo também a corrupção (PATRÍCIO, 2001).

2 Definições de *accountability*

Também em Patrício (2001) encontram-se definições altamente úteis e relevantes de *accountability*. Por isso me valerei, aqui, de todo o trecho que esmiúça tais definições:

As relações de prestação de contas são relações típicas de “agência”, aquelas em que um agente se obriga a atuar em favor de um principal. Diz-se que uma pessoa, A, presta contas a outra, B, se duas condições forem cumpridas:

1) Está implícito que A se obriga a agir de alguma forma a favor de B.

2) B tem o poder, por meios formais ou regras informais, de sancionar ou recompensar A pelas atividades e pelo desempenho no exercício desta atividade.

Uma outra definição de “prestação de contas” compatível com esta é: Numa democracia representativa diz-se que existe “prestação de contas” se o principal – os eleitores, os cidadãos – tem à mão instrumentos que lhe permitem discernir e sancionar (punir ou recompensar) o comportamento dos agentes institucionais (LAVÉR; SHEPLSE, 1999, p. 87).

A prestação de contas eleitoral fundamenta definições “minimalistas” de democracia, como esta: “Democracia é um sistema político em que os governantes são indicados por eleições livres, periódicas e repetidas, em que os partidos podem perder as eleições” (PRZEWORSKI, 1997 apud PATRÍCIO, 2001, p. 121).

Ou esta: “A democracia é um regime político que se distingue pela prestação de contas dos governantes aos governados” (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1997, p. 156).

Neste caso, a prestação de contas é induzida pelas eleições, mas pode dar-se apenas indiretamente, como no parlamentarismo, em que a prestação de contas do governo (ou gabinete, ou Executivo) é feita ao Legislativo, o qual, por sua vez, é disciplinado pelo regime das eleições, havendo dessa forma uma cadeia de vários elos entre o governo e o eleitorado. O mesmo acontece no caso das agências do Executivo, cujos burocratas prestam contas ao

presidente e congresso diretamente, mas apenas indiretamente aos eleitores.

Nas democracias parlamentares, os agentes políticos (ou representantes) podem ser tratados como principais e os gabinetes como agentes que prestam contas ou reagem à possibilidade de sanções agindo de acordo com o que acreditam ser a vontade do principal. Neste caso, um voto de desconfiança age como uma ameaça verdadeira, induzindo comportamento apropriado ou forçando a demissão por antecipação deste.

O governo representativo, fundado na delegação ou cessão do poder a representantes eleitos periodicamente, é, na primeira definição, considerado uma forma de governo *accountable*: “Se os indivíduos são racionais e os governos são competentes [...] e os eleitores sabem tudo o que precisam saber sobre as condições exógenas e sobre os efeitos das políticas nos resultados, então tanto um governo ‘responsável’ como um governo que presta contas são representativos. [...] As pessoas darão sinais da sua vontade nas eleições, e um governo responsivo implementará as suas instruções para gerar os resultados que as pessoas querem. Alternativamente, o governo antecipará julgamentos retrospectivos do eleitorado, e para ganhar eleições, fará o mesmo” (MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 1997, p. 73).

Mas, se se aceita como definição de prestação de contas a possibilidade de sanção no sentido estrito, uma vez que não existe garantia de que eleições sejam um mecanismo eficaz de sanção de um representante por um eleitor.

Há diversos problemas considerados pela literatura tais como o chamado “problema do último termo no cargo”, ou o problema pela existência de grande variedade de candidatos, ou temas de campanha, ou ainda o problema de informação incompleta dos eleitores. As limitações do eleitorado para recompensar e punir o comportamento dos representantes eleitos, durante o período do mandato, e a falta de coordenação dos eleitores, garante aos representantes a obtenção de “rendas” econômicas nesta relação.

Pasquino (1997 apud PATRÍCIO, 2001, p. 123) sugere que em vez das definições minimalistas, fundamentadas na existência de eleições, se parta desta:

“Um estado democrático constitucional é um sistema político em que a vontade de uma maioria eleita pode ser derrubada ou modificada – pelo menos, por um tempo – por um órgão não eleito e politicamente não responsável.”

Esta definição tem a vantagem de incluir órgãos como Cortes Constitucionais, em que agentes não eleitos tomam decisões que podem invalidar decisões majoritárias. Supõe, além disso, que as eleições constitucionais permitem que certos órgãos se desfaçam e imponham resultados a maiorias democráticas. Mas inclui a prestação de contas, horizontal, como fundamento da democracia.

O resultado é que a definição minimalista de democracia, fundada na existência de eleições periódicas, tende a ceder lugar a uma definição “contra-majoritária”, em que a liberdade é associada à prestação de contas horizontal, mais importante (ou complementar) do que a vertical na manutenção da confiança.

A existência de órgãos não eleitos, nas democracias, como o judiciário, e o crescimento das burocracias das agências executivas, a quem se delega poder decisório, exige que se pense acerca da legitimidade destes órgãos, e qual a forma efetiva de se conseguir evitar que os burocratas se beneficiem da assimetria de informação existente entre eles e as instituições que os controlam, desviando-se das suas funções de forma predatória (PATRÍCIO, 2001, p. 124).

A conclusão a que podemos chegar é a de que as eleições, fator democrático dos governos moderados, acabam por não solucionar o problema de agência na delegação de poder. Ela serve, portanto, apenas para consentir, mas não para recompensar e punir políticos.

Há autores que demonstram que a democracia, enquanto método de produção de governos, fundada em eleições, não impede problemas de *accountability*, e a maior parte dos modelos e investigações empíricas chega à conclusão de que a assimetria de informação entre governantes e governados é um dos principais motivos desta fragilidade sistêmica. Estes autores consideram esta assimetria de informação como chave para que se explique os problemas de agência decorrentes da delegação de poder.

Constituída como o componente democrático da representação, não pelo fato de haver seleção de representantes, mas pela possibilidade de que eles sejam trocados periodicamente, as instituições eleitorais servem “não apenas para escolher bons governantes, mas também como

mecanismo de prestação de contas dos políticos em relação ao público, e desta maneira, fazem as políticas mais ou menos próximas [responsivas] dos desejos do público” (FEREJOHN, 1986, p. 65). Ainda hoje, a ideia de representação “traz o momento supremo em que o eleitorado julga as ações passadas dos que governam” (MANIN, 1997, p. 178).

Entretanto, o que garante “que as eleições realmente induzam os representantes a atuar de forma a servir da melhor maneira possível ao interesse público?” (PITKIN, 1967, p. 34). Garantiria as eleições a prestação de contas? As “eleições efetivamente garantem que, por antecipação de sanções ou recompensas, os representantes se esforcem por atuar no melhor interesse dos cidadãos? E caso isso não aconteça, [haveria] alguma razão de se escolher as eleições como fonte da confiança dos eleitores nos representantes?” (PATRÍCIO, 2001, p. 138). Encontraremos respostas diferentes em cada autor.

Em Manin, Przeworski e Stokes (1999), Maravall, Ferejohn (1986) e Cheibub e Przeworski (1999), encontra-se a demonstração de que as eleições não impedem problemas como “risco moral” e seleção adversa, por exemplo, e nem garantem, todavia, o prêmio ou punição dos políticos por parte dos eleitores. Os autores ainda apresentam evidências de que as eleições são fracos mecanismos de prestação de contas. Como determinante da extensão do controle eleitoral estaria justamente a qualidade da informação de que dispõe o eleitor mediano.

À exceção do modelo de Banks e Sundaran (1997), a maior parte dos modelos dinâmicos mais antigos de eleições postulava a possibilidade de haver algum tipo de controle eleitoral, mesmo em se constatando a presença de informação não confiável para os eleitores. O de Ferejohn (1986), por exemplo, postula que os eleitores votariam, punindo ou recompensando o desempenho dos candidatos, baseados em uma regra de decisão que maximizaria seu bem-estar, já levando em consideração a restrição de que os políticos perseguiriam apenas seus próprios interesses. A simples existência dessa regra, por hipótese, induziria os candidatos a prestar atenção aos interesses dos eleitores. A conclusão a que Ferejohn chegou é a de que, considerando o eleitorado como homogêneo e como grande o número de concorrentes, os eleitores teriam, por consequência, mais controle sobre os políticos no cargo, à medida que fosse maior o valor desse cargo para o candidato e o quanto menor fosse o desconto futuro desse candidato (o quanto ele desejasse se reeleger).

Já Fearon (1996 apud PATRÍCIO, 2001) considera, em seu modelo, que eleições repetidas não funcionariam como estrutura de prestação de contas porque os eleitores saberiam que a possibilidade de se observar o que fazem os políticos e verificar posteriormente se essas ações lhes seriam favoráveis é uma possibilidade remota. Fearon indaga, então, como as eleições devem ser compreendidas e se elas devem ser compreendidas como instrumento de escolha de políticos do “tipo certo” ou como instrumento de prestação de contas. Também questiona se os eleitores perceberiam as eleições como uma oportunidade para escolher um “bom tipo” de líder político, que agisse em favor desses mesmos eleitores, independentemente de qualquer incentivo de reeleição; ou se os eleitores teriam a capacidade de discernir esses “bons tipos” de alguma forma e então a prestação de contas eleitoral não seria necessária para que as eleições garantissem as políticas públicas desejadas pelos eleitores.

Segundo a resposta oferecida por Fearon (apud PATRÍCIO, 2001), se considerarmos como dadas duas condições que definem a relação entre prestação de contas e democracias representativas, a saber: 1) que os representantes agem conforme os interesses dos eleitores e 2) que os eleitores podem punir ou recompensar os representantes se assim não agirem, a consequência lógica disso seria a de que: 1) não há relação entre eleições e prestação de contas e 2) a falta de prestação de contas eleitoral não implica que falem agentes que ajam da maneira que o principal deseja.

Patrício (2001) nos explica que, neste modelo, se

os eleitores acreditam e são capazes de distinguir e votar nos “tipos certos” (aqueles que querem implementar exatamente o que o eleitor deseja), então as eleições não necessitam ser instrumentos de sanção para que produzam boas políticas públicas. Por outro lado, com um bom sistema legal e agências do tipo *watch-dog*, haveria menos incentivos à corrupção, além de que os representantes não necessitariam prestar favores às corporações que geralmente financiam as campanhas. Desse modo, não se pode concluir claramente que o fim da prestação de contas eleitoral tornaria os políticos menos [responsivos] às políticas públicas (PATRÍCIO, 2001, p. 145).

Já Manin, Przeworski e Stokes (1999), ao considerarem um sistema elitista, recuperam a postura de autores como Schumpeter (1942), Dahl (1971) e Bobbio (1989), que consideram a democracia como um sistema

de “oligarquias competitivas”, em que governados podem substituir governantes através das eleições. Manin, Przeworski e Stokes indagam, então, se esse fato seria suficiente para fazer com que os governos atuassem de modo representativo. Haveria alguma razão, portanto, para que se acreditasse que, pelo simples fato de terem sido eleitos, os políticos agiriam de modo representativo? E se também considerarmos que as eleições são livres, que a participação é generalizada e que os cidadãos gozam de liberdades políticas; isto garantiria que os governos seriam representativos? Já que há consenso, desde a origem da democracia representativa, quanto ao fato de que os arranjos formais e que os procedimentos democráticos incentivam os representantes a agirem segundo o interesse dos representados, a pergunta fundamental é exatamente a seguinte: de que forma operam estes incentivos?

Os autores definem os governos representativos, portanto, como aqueles que atuam no interesse de pelo menos uma maioria de cidadãos, ou que agem conforme sua crença do que seja o interesse de uma maioria de cidadãos. Definem representação como uma relação entre interesses e resultados. E definem dois conceitos básicos que estariam implícitos na “representação”: a ideia de *responsiveness* e de *accountability*. No conceito de *responsiveness*, encontra-se implícita uma relação entre sinais e políticas. Desse modo, um governo é *responsive* na medida em que as políticas que aplica são aquelas que os eleitores consideram como preferidas, seja por pesquisas eleitorais, pesquisas de opinião, manifestações políticas, ou votos em plataformas específicas durante as eleições. Já no conceito de *accountability* há uma relação entre resultados e sanções. Desse modo, um governo é *accountable* se os cidadãos estão aptos a diferenciar governos que representam suas políticas preferidas dos que não representam, não reelegendo aqueles que não agem segundo as políticas que preferem. Entretanto,

não há nenhuma relação *a priori*, estabelecida entre a vontade dos eleitores e o comportamento político. O que fazem entre os dois períodos eleitorais é uma função do que antecipam acerca do comportamento dos eleitores, tanto as punições, quanto as recompensas, dependendo da informação que os eleitores possuem (PATRÍCIO, 2001, p. 148).

A conclusão a que os autores chegam é a de que as eleições não são obrigatoriamente eficientes em levar os representantes a atuarem da

maneira que os eleitores esperam, nem tampouco leva os eleitores a votar naqueles políticos que desempenham suas tarefas no melhor interesse dos cidadãos. A assimetria de informação entre governantes e governados é prejudicial aos últimos.

Maravall (1997 apud PATRÍCIO, 2001), ao se valer da teoria do agente-principal, manifesta a posição de que a opinião pública é muito mais um resultado de manipulação do que a causa de qualquer política, afirmando que as preferências não são exógenas. Maravall atribui aos políticos o fato de eles sempre quererem se eleger, se manterem no poder e maximizar sua autonomia, no caso das suas políticas irem contra as preferências dos eleitores. Já que as preferências dos eleitores são endógenas, o custo dessa discordância é amenizado, ao passo que os políticos fazem uso de estratégias de manipulação (“políticas maquiavélicas”, segundo o autor). Nesse caso, o principal pode cometer dois erros: recompensar um agente que discordou do interesse do eleitor ou punir aquele que agiu de acordo com suas preferências.

O controle do agente pelo principal depende de três requisitos: 1) que o controle do agente e as condições em que este operou sejam publicamente conhecidos; 2) que ambas as partes sejam simetricamente capazes de antecipar por completo todas as possíveis contingências que possam surgir durante a sua relação; e 3) que o agente possa ser obrigado, sem custos, pelo principal, a seguir as suas preferências.

A conclusão a que se chega é a de que

O cenário político no qual os mecanismos de *accountability* operam mudou muito considerando a época recente. A mídia sempre toma o papel de oposição no parlamento, o que significa que a oposição segue a mídia. A agenda parlamentar é geralmente posta pela informação que decorre dos jornais, rádio e programas de televisão. [...] O judiciário também adquiriu um papel relevante no mecanismo de *accountability* política e na definição da agenda política. Em outras palavras: a política se tornou mais judicializada e a justiça mais politizada. [...] Ainda assim, o controle sobre os políticos pode ser duramente feito por instituições pluralistas quando instituições democráticas (como o parlamento ou partidos políticos) são impotentes instrumentos de *accountability*. Então, quando os políticos reclamam do tratamento recebido por tais instituições, a sua melhor estratégia é facilitar o monitoramento do

parlamento e dos partidos (MARAVALL, 1999 apud PATRÍCIO, 2001, p. 152).

Cheibub e Przeworski (1999) demonstram que a reeleição não quer dizer que o político foi representativo, mas somente que foi assim que os eleitores o enxergaram. Cheibub e Przeworski definem democracias como regimes políticos que se diferenciam dos outros pela prestação de contas eleitoral dos governantes aos governados, chegando à conclusão, após a observação de um número alto de democracias, que a sobrevivência de muitos chefes de Estado no cargo é completamente independente de seu desempenho econômico, mesmo quando os eleitores conseguem imputar responsabilidades, ou seja, mesmo quando há visibilidade e/ou clareza das responsabilidades dos políticos. Assim, concluem que há menos relação entre democracia e eleições do que normalmente se costuma supor. As explicações possíveis para tanto são as seguintes: 1) os eleitores se preocupam com temas não econômicos; 2) os eleitores não usam incentivos corretos para convencer os representantes a agir no seu interesse (Nesse caso, não basta que os eleitores sejam sensíveis à *performance* econômica; é preciso que os políticos tenham a certeza de que, caso ajam bem, serão reeleitos. Esta última possibilidade é negada pelas estatísticas relativas à reeleição de candidatos no cargo); 3) os eleitores não sabem avaliar a *performance* do candidato, no cargo, por ausência de informação, reelegendo-o indiscriminadamente se as condições forem boas; e 4) os eleitores são “míopes”: no fim do mandato, não conseguem calcular o valor presente do futuro legado pelo candidato.

Patrício (2001) resume da seguinte maneira as conclusões analisadas:

1) enquanto que na economia, se supõe que é possível, por meio de um contrato, que o principal limite a possibilidade do agente extrair rendas monopolistas, a competição eleitoral não acaba com as oportunidades de monopólio dos agentes, mesmo se temporárias; 2) para evitar os custos de divergência com os eleitores, os políticos manipulam o eleitorado; 3) os eleitores e os candidatos à reeleição têm preferências conflitantes, os eleitores preferindo agentes fáceis de controlar e eleições frequentes, e os detentores preferindo contratos que tornem difícil observar as suas ações. Os eleitores preferem a clareza, os políticos, a

obscuridade; e 4) a punição eleitoral não é certa, e os candidatos à reeleição são apenas moderadamente *accountable* aos eleitores.

3 Burocracias e controle do legislativo: o “alarme de incêndio” e a “patrulha policial”

No que diz respeito à prestação de contas de agências do Executivo cujos poderes são delegados pelo Legislativo, a imperfeição na informação e no controle são os principais problemas que o Parlamento enfrenta ao delegar tal autoridade. Por este motivo, a escolha do tipo de delegação pelo Parlamento é marcada pelos conflitos de interesse e pelo nível de incerteza quanto aos resultados das políticas.

McCubbins e Schwartz (1984), em artigo que se tornou referência na análise da prestação de contas das agências do Executivo ao Legislativo, ocupam-se desses problemas, desenvolvendo um modelo simples de escolha de um tipo de controle, e apresentam evidência dessa escolha, derivando algumas implicações com respeito ao poder discricionário dos burocratas e à legislação.

O artigo inicia com uma definição de controle (*oversight*): “Congressional oversight policy concerns whether, to what extent, and in what way Congress attempts to detect and remedy executive-branch violations of legislative goals” (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 2). Em seguida, definem dois tipos de controle, nomeando-os segundo uma analogia de função: o “alarme de incêndio” e a “patrulha policial”.

O tipo de fiscalização cunhado de *patrulha policial* abarca um modo de fiscalizar em que os parlamentares buscam ativamente erros na execução das políticas por parte das agências. Este modo de controle é mais centralizado, ativo e direto que o *alarme de incêndio*. O parlamento procura ou tenta desencorajar violações dos objetivos para os quais a agência foi criada. No modo *alarme de incêndio*, os parlamentares esperam que haja algum aviso por parte do seu eleitorado ou de grupos interessados, antes de se engajarem no controle das agências.

Assim, McCubbins e Schwartz definem o controle do tipo *patrulha policial*:

[...] Análogo ao uso real das patrulhas policiais, o controle do tipo *patrulha policial* é comparativamente centralizado,

ativo e direto: de iniciativa do próprio Congresso, os parlamentares examinam uma amostra de atividades de agências do Executivo. O propósito de tais ações é o de detectar e remediar quaisquer violações das metas legislativas, e, pelo impacto da própria fiscalização, desencorajar tais violações. As atividades de uma agência sofrem, então, fiscalização por um determinado número de meios, tais como leitura de documentos, estudos científicos, observações de campo e depoimentos de funcionários e cidadãos prejudicados (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 3, tradução não oficial).

Em seguida, definem a fiscalização do tipo *alarme de incêndio*:

[...] Análogo ao uso real dos alarmes de incêndio, o controle do tipo *alarme de incêndio* é menos centralizado e sua intervenção é menos ativa e direta. Ao invés de se examinar uma amostra de decisões administrativas à procura de entraves e violações às metas Legislativas, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que habilitam os cidadãos e grupos de interesse organizados a examinar decisões administrativas, a questionar agências executivas por violar metas do congresso, e, conseqüentemente, procurar soluções para tais agências, cortes e o próprio Congresso. Algumas dessas regras, procedimentos e práticas permitem a estes cidadãos e grupos de interesse acessar essas informações antes mesmo do que as agências e cortes ou a chamar a atenção dos parlamentares para uma alegada violação. Todo este aparato acaba por facilitar a ação coletiva, se comparado aos grupos de interesse desorganizados. O papel do Congresso neste sistema de investigação consiste em criar e aperfeiçoar o seu caráter descentralizado, e, caso necessário, intervir a favor das demandas destes atores. Ao invés de procurar eventuais problemas [“focos de incêndio”] os parlamentares deixam que a própria sociedade os avise [“disparem os alarmes”] (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 3, tradução não oficial).

Algumas conseqüências importantes decorrem do modelo de McCubbins e Schwartz. Mencionaremos apenas as que têm implicações para nosso estudo.

No que diz respeito à atividade parlamentar que favorece tal atividade de controle, os parlamentares tendem a preferir o alarme de incêndio em detrimento da patrulha policial. O argumento que corrobora essa afirmação é aquele que diz que um parlamentar, por ser objetivo (seguindo a suposição adotada no artigo), se utiliza do alarme de incêndio por ser este tipo de fiscalização mais visível aos olhos dos eleitores, sendo-lhe computado mais crédito por isso do que por uma fiscalização do tipo patrulha policial. Além disso, McCubbins e Schwartz demonstram que o alarme de incêndio é mais eficaz que a patrulha policial por três motivos: 1) os parlamentares engajados no controle do tipo patrulha policial inevitavelmente gastam tempo examinando uma grande quantidade de ações de agências do executivo (incluindo matrizes e filiais) que não violam as metas legislativas ou prejudicam a ninguém, pelo menos não o suficiente para gerar reclamações; 2) sob consideração de uma política de patrulha policial que seja realista, os parlamentares examinam apenas uma amostra pequena das ações das agências do executivo; 3) apesar do controle do tipo alarme de incêndio poder ser mais custoso do que o controle do tipo patrulha policial, muito deste custo é pago pelos cidadãos, grupos de interesses, agências administrativas e cortes que “soam o alarme”, mais do que pelos parlamentares propriamente.

Para nós, também são importantes as análises que demonstram que devemos considerar que a política de alarme de incêndio abarca qualquer violação das metas legislativas que prejudique seriamente um grupo organizado. E a política de patrulha policial certamente perde muitas violações em sua fiscalização, já que olha apenas uma amostra das ações das agências do Executivo. Entretanto, há um *trade-off* entre os dois tipos de fiscalização, e mesmo que os autores demonstrem que o alarme de incêndio é mais desejável que a patrulha policial, este método também tem alguns reveses. Dessa maneira, os autores concluem sua análise dizendo que:

[...] certamente, a fiscalização do tipo *alarme de incêndio* assume um sentido particular segundo Mayhew (1974): sem deixar dúvidas ela enfatiza os interesses de indivíduos e grupos de interesse mais do que ao público como um todo. Esta é uma diferença importante: acreditamos que ela seja a diferença essencial entre o que se gerou através da fiscalização do tipo *patrulha policial* e a fiscalização do tipo *alarme de incêndio*. Embora possa ser uma falha da

fiscalização *alarme de incêndio* tirar certa ênfase de interesses públicos, ela especialmente reforça [ao menos] os direitos e interesses de indivíduos e pequenos grupos (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 9, tradução não oficial).

Alguns dos modelos que expusemos tomam como desejável o controle das burocracias pelo Legislativo. Isto seria uma forma de garantia contra a avidez de poder dos burocratas e ao mesmo tempo uma forma de criar incentivos para que estas burocracias se tornassem mais *accountable*.

Por tudo que foi dito até então e demonstrado em Manin, Przeworski e Stokes (1997, 1999), Maravall (1997 apud PATRÍCIO, 2001) e Ferejohn (1986), entre outros, o fundamento da versão minimalista da democracia, ou seja, as eleições, apesar de serem fundamentais para consentir, são mecanismos fracos de *accountability*, pois a assimetria de informação existente entre governantes e governados permite que os governantes extraiam benefícios de sua delegação, o que acaba por tornar necessários mecanismos adicionais de prestação de contas – tais como os controles do Legislativo e do Judiciário. As burocracias, nesse cenário, acabam se aproveitando de sua posição monopolista em relação aos cidadãos, podendo agir de forma arbitrária e pouco transparente. E os controles do Legislativo, “racionalmente concentrados na modalidade [do tipo] ‘alarme de incêndio’” (PATRÍCIO, 2001), não são garantias seguras para que se limite de maneira efetiva o poder dos burocratas, de onde se pode derivar uma deficiência de *accountability*.

Estabelecemos, portanto, a importância da prestação de contas nas democracias representativas para o bom funcionamento institucional, sendo dedutivamente esperado que, quanto mais contas forem prestadas, maior a transparência e menor a possibilidade de corrupção nos órgãos governamentais. Mas qual seria a relação entre prestação de contas e corrupção relacionados ao desenho institucional? É sobre esta questão que vamos agora nos debruçar.

4 Prestação de contas, controle da corrupção e reformas

A *accountability* pública é necessária para o controle da corrupção. Tanto autocracias quanto democracias podem ser profundamente corruptas, assim como também podem ser *accountable* de diferentes

maneiras. As eleições podem constranger os políticos, mas, como vimos, esta ferramenta pode ser imperfeita. A *accountability* pública é possível mesmo em países sem eleições ou com um partido dominante que sempre as vence. Esses constrangimentos podem ser mais dificilmente aceitos por autocratas do que por funcionários públicos eleitos; porém, mesmo funcionários públicos de democracias resistem a reformas que os exponham a críticas e ao escrutínio público. A corrupção pode ser limitada tanto por estruturas governamentais internas quanto por organizações que constriam condutas ilegais e descumprimentos do dever por parte de funcionários públicos e por pressões externas vindas do público.

Limites ao poder dos políticos e das instituições políticas, combinadas com um monitoramento independente em conjunto com a aplicação de sanções, podem ser potentes estratégias anticorrupção. Um judiciário independente, incluindo um sistema de julgamento de ações independente, também pode limitar o poder de líderes políticos. Mas a fragmentação do poder político não é necessariamente efetiva na prevenção da corrupção. Sob as mesmas condições, um sistema com múltiplos pontos de veto está particularmente sujeito a influências inadequadas, e um sistema federal pode simplesmente dar a líderes políticos nacionais e locais dinheiro extra para que eles enriqueçam às custas de despesas públicas. Fontes independentes de poder judicial e acusatório são menos problemáticas, desde que estas instituições sejam obviamente livres de corrupção e patronagem. A independência é uma condição necessária para o controle da corrupção, mas ela não é uma condição suficiente.

A delegação à implementação de políticas do Legislativo para o Executivo também é uma maneira desejável de se limitar a corrupção (política). Entretanto, delegado poder ao Executivo, a falta de *accountability* deste último, quando se tem centralizados os poderes regulatórios, pode facilitar a corrupção, o que dá ao Executivo uma vasta capacidade de arbítrio.

O que foi dito até aqui sugere que reformas administrativas da lei devem ser parte de qualquer estratégia anticorrupção. As condições que determinam a feitura de uma regra para as agências executivas deveriam ser examinadas para assegurar um nível de participação e transparência adequados. Os atores necessitam, portanto, dispor de canais judiciais facilitados, caso o governo não siga os procedimentos de maneira adequada ou aja simplesmente de maneira ilegal. Logo, um dos objetivos

de uma reforma anticorrupção deve ser tornar as atividades corruptas mais difíceis de se esconder. Procedimentos de revisão no intuito de se alcançar uma boa política substantiva e uma *accountability* democrática também podem indiretamente combater a corrupção.

Muitos países já têm estatutos anticorrupção exemplares, mas que são irrelevantes no mundo real (SINGH, 1997; ONU, 1990). Mesmo se os promotores de um país estiverem ativamente engajados em punir a corrupção, isto significará pouco, a menos que o país tenha um sistema judiciário honesto. Na ausência de tais instituições básicas, corpos especializados em focar a corrupção são necessários. Rose-Ackerman (1999) usa o caso *Fletcher versus Peck* como sinal de que o estabelecimento de um sistema judiciário independente não é suficiente nos locais onde a corrupção é um lugar comum. Reformas mais profundas no sistema político se fazem necessárias. A independência do judiciário, entretanto, parece ser um valioso conceito.

A reforma judiciária é politicamente difícil. Embora *surveys* com cidadãos sugiram insatisfação com o sistema judiciário em muitos países, é improvável que os próprios juízes estejam tão insatisfeitos. Eles podem apoiar programas de aumento de salários e que melhorem as condições de trabalho, mas desde que estas melhorias não estejam acompanhadas de revisões rigorosas de suas *performances*. O Executivo também pode bloquear a reforma do judiciário se as cortes estiverem cheias de nomeações patronais.

É comum promotores ignorarem a corrupção e focarem seu trabalho em temas menos sensíveis à política. Uma resposta a este tipo de comportamento é a criação de comissões anticorrupção independentes ou mesmo a presença de inspetores gerais que se reportem somente ao chefe do executivo ou ao parlamento. Os casos mais conhecidos e os melhores exemplos são demonstrados por Hong-Kong e Cingapura, ambas cidades-estado e antigas colônias britânicas. Nos dois casos, o tempo dedicado ao combate da corrupção, conjuntamente com comissões de alto escalão, dão crédito à execução da lei através de agências independentes, operando sob um forte estatuto e sob a reforma do serviço público.

As agências anticorrupção são uma popular proposta de reforma advinda de países em desenvolvimento. Além dos dois países mencionados, outros países, como a Malásia, Botsuana, Maláui e o estado australiano

de New South Wales têm instituições similares (SKIDMORE, 1996). Mesmo assim, a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong-Kong apresenta aspectos problemáticos.

Um problema em potencial são as reformas ficarem em segundo plano. Por exemplo, o processo de obtenção de uma carteira de motorista em Hong-Kong havia se tornado muito longo e complicado. A ICAC descobriu então que propinas estavam sendo pagas para que as carteiras fossem obtidas mais rapidamente. Ainda que a comissão em mandato tivesse incluído maneiras recomendáveis de reduzir os incentivos à corrupção no processo de obtenção de uma licença, o enfoque dado pela agência foi o de reforço às leis contra motoristas e funcionários públicos corruptos em detrimento de uma reforma na burocracia para que se aperfeiçoasse a emissão de licenças (SKIDMORE, 1996). Uma política anticorrupção não será muito útil se deixar em seu lugar leis restritivas e processos complicados que produzem incentivos ao uso de propina. Uma agência anticorrupção deve ser apenas parte de uma estratégia maior que inclua reformas fundamentais que complementem programas de reforço à legislação.

Os cidadãos podem ser importantes na vigilância e combate ao exercício arbitrário dos governos. Entretanto, essa vigilância e combate funcionam apenas se os governos disponibilizam informações sobre suas ações. Os cidadãos devem ter meios convenientes de apresentar suas reclamações e serem protegidos de represálias. Há dois caminhos básicos para a pressão pública: queixas coletivas que digam respeito a falhas gerais do governo, feitas por grupos de cidadãos, e objeções particulares de indivíduos contra o tratamento que autoridades públicas os dispensam. Tanto as queixas individuais ou coletivas podem ajudar a incentivar reformas na estrutura do governo.

Uma pré-condição para todo tipo de reivindicação é a informação. É fácil, entretanto, subestimar a importância de pôsteres, panfletos e videoteipes que dizem às pessoas o que elas devem esperar de funcionários públicos honestos e como elas podem reclamar. Em muitos casos, tais materiais informativos representam a primeira vez que cidadãos comuns ouvem falar dos direitos que têm contra a autoridade abusiva.

Complementar à informação básica sobre os funcionários públicos, os cidadãos precisam conhecer informações mais abrangentes. Os governos devem informá-lo sobre o que se passa com o orçamento, quais são as novas leis, regras e estatutos e quais são os procedimentos dos corpos

legislativos. Tais práticas já são rotineiras em países desenvolvidos, porém muitos países em desenvolvimento são bastante carentes de informações prestadas pelos governos.

Entretanto, governos que mantêm boas marcas e as tornam disponíveis ao público podem operar impunemente se ninguém se preocupa em analisar a informação disponível, ou se quem analisa tem medo de divulgar sua análise. Há três caminhos possíveis para a *accountability*. Se o objetivo é o de pressionar o governo para que ele aja no interesse público, tanto o papel da mídia quanto o de grupos organizados é importante. Se o objetivo é o da *accountability* que o governo deve prestar aos indivíduos, caminhos para reclamações individuais devem ser estabelecidos. Em todos os três casos – mídia, grupos e indivíduos –, há o problema do medo. Se funcionários públicos ou seus aliados no mundo privado intimidam e constroem aqueles que se manifestam livremente, as estruturas formais de *accountability* não terão muito sentido.

Já leis que facilitam o estabelecimento de associações privadas e corporações sem fins lucrativos colaboram na fiscalização e combate à corrupção. Essas leis facilitam a criação de grupos de vigilância do tipo *watch-dog*, como a Transparência Internacional. Estas organizações locais e internacionais cumprem uma gama de atividades que incluem a participação nos *Integrity Workshops* organizados com o apoio institucional do Instituto para o Desenvolvimento Econômico e realizados no Banco Mundial e em outras agências bilaterais de amparo e assistência. Estes *workshops* ocorreram na Tanzânia, Uganda, Maláui e Jordânia. Eles reúnem pessoas dos setores público e privado para discutirem problemas da corrupção. Um encontro realizado na Tanzânia, em 1995, produziu um acordo entre altos funcionários governamentais para que eles discriminassem seus bens e os de seus familiares e levou à criação da Comissão Presidencial de Inquérito contra a Corrupção (TANZÂNIA, 1996).

A luta contra a corrupção de alto escalão requer atenção nacional e que as organizações privadas pressionem os líderes para uma mudança de comportamento. Oposto a isto, a limitação à corrupção burocrática dos baixos escalões é sempre do interesse dos altos funcionários, que podem tentar convencer cidadãos comuns a se engajarem nesse esforço. Esse tipo de combate à corrupção pode ser feito sem que os cidadãos estejam organizados – bastando que os indivíduos possam exprimir suas reclamações facilmente e sem medo de represálias.

Por sua vez, a facilidade de se queixar formalmente apenas combate aquele tipo de corrupção que gera propina obtida por um serviço que deveria ser gratuito. Propinas que permitem atividades ilegais ou que amenizem uma regulação legal ou a quantidade de impostos são menos prováveis de serem reveladas por indivíduos privados e firmas, a menos que eles tenham sido presos e desejem diminuir sua punição. Contrariamente, se as demandas por propinas são uma condição para se obter um benefício legal, os indivíduos podem discordar do pagamento se eles puderem apelar para um tribunal honesto.

Algumas agências públicas criaram “hotlines” para reclamação direta dos cidadãos. Na Inglaterra, um vasto número de comunidades locais tem experimentado *hotlines* antifraude (REINO-UNIDO, *Audit Commission*, 1993). O Programa para Modernização da Administração Pública do governo mexicano criou um sistema parecido de *hotlines* para negócios assediados por fiscais (MÉXICO, Poder Executivo Federal, 1996). Este tipo de método pode ser bem-sucedido, mas apenas se as queixas puderem ser preservadas pelo anonimato e se os queixosos não tiverem medo de represálias. Se os números das linhas não estão amplamente disponíveis para as pessoas nas áreas rurais ou nas áreas urbanas pobres, outros métodos de coleta de reclamações têm de ser considerados. As *hotlines* têm de ser mais do que simbólicas. Funcionários públicos – tais como *ombudsmen*, agentes de controle de determinadas unidades ou agentes de execução da lei – têm de acompanhar de perto e de maneira transparente os processos de queixas. Ao mesmo tempo, se elas se referem a indivíduos, o acusado deve ter o direito de se defender contra acusações falsas de um modo digno de crédito. Caso contrário, campanhas anticorrupção podem se degenerar em “vendetas” pessoais com pessoas requisitando o Estado para operarem suas rixas.

5 Conclusão

Mostramos, portanto, que, para que se gere um sistema de prestação de contas eficiente e para que a corrupção possa ser controlada indiretamente através da imposição de limites ao poder político, duas estratégias são possíveis. A primeira são estruturas de governo que criam pontos de veto e fontes independentes de poder político, administrativo e judicial. Elas limitam a corrupção, tornando-a menos vantajosa tanto

para funcionários públicos quanto para os corruptores. A segunda dá a população e grupos (de interesse, de pressão) maneiras de se queixar formalmente do governo e dos serviços ruins que lhes são prestados. O governo fornece informação sobre suas ações na mídia, o público pode reclamar, e organizações privadas (como as ONGs) e os próprios indivíduos criam pressão e demandas por prestação das contas públicas. O primeiro tipo de estratégia anticorrupção é mais compatível com as estruturas democráticas dos governos. Já o segundo tipo deixa o governo mais vulnerável ao descontentamento popular. Consequentemente, muitos regimes, incluindo aí até “democracias nominais”, podem enxergar tais políticas com preocupação e desconfiança. Podemos concluir que estratégias são, todavia, métodos importantes de minar a capacidade de os atores corromperem e serem corrompidos.

THE ACCOUNTABILITY IN THE DEMOCRATIC REGIMES

Abstract: The paper tackles the relation between corruption and accountability. It displays that the more accountable a govern is the easier to the electors identify the government’s efficiency what makes an electoral punishment more likely. I show that the reliability of the political class depends on the mechanisms that guarantee freedom. A question that is consequent is whether vertical accountability (the elections) is efficient. The answer is that elections are useful to consent but not to punish the politicians. Hence elections are an accountability weak mechanism.

Keywords: Corruption. Accountability. Oversight.

REFERÊNCIAS

BANKS, Jeffrey; SUNDARAM, Rangaranjan. Optimal retention in agency problems. *Mimeo*. California Institute of Technology, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Democracy and dictatorship: the nature and limit of state power*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

_____. Democracy, elections and accountability for economics outcomes. In: MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, v. 50, n. 1, 1986.

HARDIN, Russell. Trusting persons, trusting institutions. In: ZECKHAUSER, Richard (Org.). *Strategy and choice*. Massachusetts: MIT Press, 1991.

_____. Trust in government. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Org.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

LAVER, Michael; SHEPLSE, Kenneth. Government accountability in parliamentary democracy. In: MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Elections and representation. *Draft*, New York University, 1997.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, 1984.

MÉXICO. Poder executivo. *Program for the modernization of Public Administration 1995-2000*. Cidade do México, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar*, The Hague, The Netherlands, 11-15 December, 1989. Nova York, 1990.

PATRÍCIO, Inês. *Segredo, lei e credibilidade: a prestação de contas do Banco Central do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press, 1967.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1993.

REINO-UNIDO, Audit Commission. *Protecting the public purse: probity in the public sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*. Londres, 1993.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and society*. Nova York: Harper, 1942.

SINGH, Gurharpal. Understanding political corruption in contemporary Indian politics. *Political Studies*, v. 45, 1997.

SKIDMORE, Max. Promise and peril in combating corruption: Hong-Kong's ICAC. *Annals of the American of Political Science and Sociology*, 547, 1996.

TANZÂNIA. Comissão Presidencial de Inquérito contra a Corrupção. *Report of the Commission on Corruption – Volume 1*. Dar Es Salaam, 1996.

RESENHAS

CASTLES, Francis G. (Edit.). *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. Sage Publications, 1982.

Leandro Molhano Ribeiro*

O livro é o resultado das pesquisas realizadas pelo grupo *Party Differences and Public Policy*, formado em 1978 para a conferência no *European Consortium for Political Research*, em Grenoble, e representa uma inflexão sobre a *importância da política*, particularmente dos *atores políticos* nas análises sobre a produção de políticas públicas. Especificamente, os artigos publicados nessa obra praticamente inauguram uma abordagem denominada “teoria partidária” sobre o Estado de Bem-Estar social, ao medir o efeito dos partidos com diferentes ideologias políticas sobre a elaboração e implementação de políticas sociais (SHMIDT, 2010). Ao fazer isso, os artigos organizados no livro podem ser considerados fundamentais em pelo menos dois aspectos: a) para o debate teórico-metodológico sobre a importância e explicações centradas nos agentes sociais *versus* abordagens economicistas ou funcionalistas de explicação dos resultados de políticas públicas e b) do ponto de vista do debate sobre a democracia.

Sob o aspecto teórico-metodológico, o livro editado por Castles contesta abordagens que prescindem da ação de atores políticos para explicar o resultado de políticas públicas – notadamente as políticas de bem-estar social. Entre essas abordagens destacam-se trabalhos dos anos 1960 e 1970 que enfatizavam a dimensão econômica como fator preponderante para a implementação de políticas de bem-estar. Essa abordagem se ancorava em duas hipóteses principais: uma que associava o crescimento econômico proporcionado pela industrialização com a instituição do estado de bem-estar e outra de orientação (neo)marxista em que as políticas sociais são concebidas como fontes legitimadoras e estabilizadoras da ordem social capitalista.

O argumento apresentado no primeiro caso afirma uma relação direta entre os recursos gerados pelo crescimento econômico e o financiamento de políticas sociais, implementadas para solucionar os

* Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas – RJ.

problemas decorrentes da industrialização: transformações da atividade produtiva e da estrutura demográfica (WILENSKY; LEBEAUX, 1965). A política (instituições e atores políticos) não importa como variável explicativa da variação de políticas de bem-estar (WILENSKY, 1975). Pode-se dizer que as políticas sociais são um “subproduto” do desenvolvimento econômico. Já a abordagem econômica de cunho (neo)marxista identificava a produção de políticas públicas, particularmente as políticas de bem-estar, como estratégias do Estado para amenizar tensões inerentes ao sistema capitalista. Uma vertente nesse sentido relacionava diretamente o Estado de Bem-Estar à legitimação e reprodução do sistema capitalista (OFFE, 1984). Nessa perspectiva, também, a política (instituições e atores políticos) não é concebida como um fator explicativo.

Ora, se os atores não importam (ou importam pouco), qual o sentido da participação democrática? Ou seja, subjacente à abordagem teórico metodológica de tipo funcionalista ou economicista há uma premissa sobre a dinâmica do próprio sistema político. Não à toa, a influente obra citada de Wilensky (1975) não relaciona diferenças entre o regime político e a produção de políticas de bem-estar. Estas seriam produzidas em intensidade diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico, independentemente de o regime ser democrático, autoritário ou totalitário. Mais ainda, mesmo em um regime democrático, os principais atores que mediam a relação Estado-Sociedade não se diferenciam em suas políticas públicas? Qual o sentido, então, de se discutir a formação de partidos políticos e se debater a configuração das instituições políticas representativas?

A obra editada por Castles oferece uma resposta diferente para explicar a produção de políticas públicas, centrada em atores políticos, os partidos, mas sem desconsiderar possíveis restrições à ação partidária dadas por fatores institucionais e econômicos. O capítulo escrito por Castles exemplifica a abordagem da teoria partidária de explicação do Estado de Bem-Estar e, portanto, da importância dos partidos na elaboração e implementação de políticas públicas. Os objetivos do autor são:

- I - Observar se as democracias capitalistas se tornaram mais ou menos similares em seus padrões de gasto público, durante os anos 60 e 70.
- II - Qual o impacto dos partidos políticos sobre a variação dos

gastos públicos nos diversos campos de políticas públicas (particularmente dos gastos com políticas sociais).

III - Entender se a relação entre padrões de políticas públicas é mediada pela escolha feita pelos eleitores ou através das estruturas do sistema partidário.

O impacto dos partidos é observado através da covariação entre a ideologia dos partidos políticos e os gastos com políticas de bem-estar social. A hipótese do autor é que partidos políticos de esquerda (ou trabalhistas) no governo aumentam os gastos públicos e particularmente os gastos sociais¹⁶. Partidos de direita forte seriam uma barreira ao aumento dos gastos públicos. Assim, o domínio de partidos de direita no governo seria um fator contrário à implementação de políticas de bem-estar. A existência de partidos de direita fracos ou a inexistência de tais partidos criariam as condições mais favoráveis à expansão do bem-estar¹⁷.

A relação entre partidos e gastos públicos não é ingenuamente concebida como *direta*, não mediada pelas condições conjunturais em que ocorre a ação partidária. Por isso, Castles insere fatores sociais e econômicos como “controles” em seu modelo explicativo: em seu caso, o desenvolvimento econômico e a estrutura demográfica. Para o autor, o desenvolvimento é fundamental para prover os recursos necessários para expansão do gasto público. Já a estrutura demográfica também é importante, pois tanto a existência de um grupo economicamente não ativo, como de idosos, força o aumento dos gastos com seguridade, como a existência de elevado número de jovens implica em gastos com educação. Ou seja, Castles considera que a análise da ação dos partidos políticos deve levar em consideração a oferta e a demanda de recursos econômicos na sociedade analisada.

¹⁶ O autor mede os gastos públicos das seguintes formas: Gasto público total/PIB; Consumo dos gastos públicos/PIB (correntes); Transferências e subsídios/PIB; (gasto total - gasto social)/PIB; Gasto com educação/PIB; Gasto com seguridade social/PIB; Gasto com saúde.

¹⁷ Para o autor os partidos de direita serão mais forte se forem seculares. Os partidos cristão são classificados como de direita pelo autor, mas mais fracos que os seculares de direita. Um partido domina um governo se detém 66% cadeiras em 66% do período analisado. Um partido será considerado mais forte do que outro se tiver no mínimo 5% a mais dos votos populares

Outro fator incorporado por Castles é a força dos sindicatos de trabalhadores, medida como proporção da força de trabalho sindicalizada. Nesse caso, o autor incorpora um ator político importante, derivado da estrutura socioeconômica existente e fortemente relacionado com os partidos de esquerda (ou trabalhistas). Assim, por exemplo, Castles argumenta que o alto grau de concentração industrial demandado por um mercado de pequenas proporções aumenta a probabilidade da formação de sindicatos fortes e governos formados por partidos de esquerda. Ambos os atores pressionam os governos por serviços publicamente financiados, incentivando políticas de bem-estar. Por fim, Castles leva em consideração um fator político institucional em sua explicação: se o país é federativo ou não. Sua hipótese é que um baixo grau de centralização política e administrativa se associa com uma maior restrição dos gastos públicos.

De modo geral, Castles chega às seguintes conclusões: primeiramente, observa pouca evidência para a tese da convergência (primeiro objetivo). Segundo o autor, “padrões de gastos agregados entre as nações têm sido menos similares, enquanto [...] padrões de gastos por programas de bem-estar dentro das nações têm se tornado semelhantes” (p. 69). No que se refere ao desenvolvimento econômico, este, embora tenha um impacto reduzido sobre os gastos públicos, permite a expansão dos programas sociais. As variáveis demográficas têm um efeito no sentido esperado: maior proporção de idosos e jovens implicam em mais gastos públicos.

Castles comprova a hipótese partidária e conclui que “há evidências de que os produtos e resultados de políticas públicas são mais decisivamente influenciados pela força dos partidos de direita do que pela extensão do partidarismo socialista” (p. 57). Mas um achado importante se refere ao legado de bem-estar como fator explicativo importante. Segundo o autor, a mudança na composição do governo e a posição relativa de um país com gastos de bem-estar entre os anos 1960 e 1970 se modificaram pouco com o passar do tempo, o que significa que a variância do gasto no tempo t pode ser fortemente explicada pela variância no tempo $t-1$. Os anos 1960 parecem ter sido decisivos para a implementação ou não de um Estado de Bem-Estar social na Europa. De fato, Castles argumenta que um baixo grau de bem-estar encontrado em alguns países nos anos 1970 está associado à relutância dos partidos de direita no governo nos anos 1960

em expandir a provisão do bem-estar. Para ele,

Os países que parecem ter capitalizado a oportunidade (de implementar um Estado de Bem-Estar) foram precisamente aqueles que tinham governos de coloração de centro ou social democrática (nos anos 1960). A direita viu o desenvolvimento econômico em outros termos, como uma oportunidade de aumentar o retorno da iniciativa e empresa privada (p. 74).

Os demais artigos publicados em *The Impact of Parties* seguem as diretrizes de Castles: análise centrada nos atores políticos, mediação entre atores, instituições e condição socioeconômica. Ao fazerem isso no início dos anos 1980, os autores da obra contribuíram para a consolidação de uma abordagem teórico-metodológica que seria dominante nos trabalhos sobre políticas públicas, a partir dos anos 1990: o novo institucionalismo. Isso porque as hipóteses sobre o impacto dos partidos sobre a produção de bem-estar apoiam-se em premissas teóricas sobre as relações entre “entrada” e os “resultados” do sistema político. Pode-se dizer que a literatura sobre partidos e políticas públicas, em geral, estabelece um modelo analítico explicativo para a instituição, expansão e retração das políticas de bem-estar social que combina, por um lado, as ações de atores relevantes e, por outro, fatores políticos-institucionais e socioeconômicos que caracterizam seus contextos de atuação. Assume-se, nesse caso, que parte significativa da variabilidade das políticas sociais implementadas pode ser explicada pela combinação 1) da motivação dos atores relevantes, 2) da interação entre atores, 3) do arcabouço político-institucional vigente, 4) do contexto socioeconômico e 5) do legado de políticas de bem-estar.

A obra editada por Castles contribui fortemente para a construção desse modelo analítico. A abordagem que enfatiza a importância das instituições na provisão de políticas públicas problematiza justamente os fatores políticos que restringem e orientam a ação partidária. As políticas públicas podem ser concebidas, principalmente, como decisões de partidos políticos cujas motivações primordiais podem ser a conquista de votos para o exercício e manutenção do poder, ou a busca de participação em governos através de cargos ou, ainda, a provisão de políticas públicas segundo sua ideologia (STROM; MULLER, 1999). Nesse caso, a coloração ideológica dos partidos políticos tal como sugerida por Castles e demais autores da obra reflete suas motivações políticas.

A atuação dos partidos na maximização de suas políticas, por sua vez, pode ser incentivada ou restringida pela interação com diferentes atores políticos e/ou sociais, principalmente os sindicatos, o eleitorado, a burocracia e os partidos de oposição (HICKS; SWANK, 1992) – tema também explorado, em alguma medida, em *The Impact of Parties* ao analisar a força e domínio dos partidos políticos e a existência ou não de sindicatos fortes. Por sua vez, as ações e interações desses atores são orientadas por políticas previamente adotadas – ou seja, o legado, tal como exposto por Castles – e pelos pontos de veto dados pelos arranjos institucionais existentes (CREPAZ, 1998; IMMERGUT, 1996; TSEBELIS, 2002) e pelo contexto socioeconômico em que atuam. Embora os pontos de veto institucionais não tenham sido explorados por Castles, a intermediação entre economia e política é uma preocupação não apenas do autor, como de toda a obra.

As análises recentes sobre o tema partidos e políticas públicas incorporam modelos estatísticos sofisticados para testar o modelo analítico esboçado acima. Este é um ponto fraco do artigo de Castles em que as relações entre as variáveis explicativas e o gasto público são medidas, basicamente, através de correlações bivariadas. Outro ponto crítico do artigo se refere à classificação de todos os dos partidos cristãos analisados como de direita, quando se argumenta que tais partidos na Alemanha Ocidental, Áustria e Itália foram fortes propositores de políticas de bem-estar (SCHMIDT, 2010). Recentemente, o impacto dos partidos passou a ser medido principalmente através da sua participação no governo, medida pela duração no governo (BLAIS; BLAKE; DION, 1993) e partilha de cargos nos gabinetes, ou seja, pela análise da coalizão de governo (BUDGE; KEMAN, 1990).

Observa-se, portanto, a importância da orientação teórica da obra para o desenvolvimento das análises posteriores sobre a importância dos partidos políticos para a produção de políticas públicas. Mas, em que medida a obra é atual? E qual a importância dos partidos políticos em um contexto em que as clivagens ideológicas se modificaram e a convergência programática entre os partidos parece ser a regra nas democracias representativas? A importância da obra reside justamente na singularidade das suas perguntas de pesquisa: os partidos fazem diferença? Em que sentido? Em que contexto? São perguntas que sempre nos farão pensar sobre os caminhos e modelos da democracia representativa.

REFERÊNCIAS

- BLAIS, A; BLAKE, D.; DION, S. Do parties make a difference? Parties and the size of government en liberal democracies. *American journal of Political Science*, v. 37, n. 1, p. 40-62, 1993.
- BUDGE, I; KEMAN, H. *Parties and Democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- CASTLES, Francis Geoffrey. *The Impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. London: Sage, 1982.
- CREPAZ, M. Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics*, v. 31, n. 1, 1998.
- HICKS, A; SWANK, D. H. Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies 1960-1982. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 3, 1992.
- IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica das políticas de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, p. 139-165, 1996.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- SHMIDT, M. Parties. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S., LEWIS, J., OBINGER, H.; PIERSON, C. (Ed.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, p. 211-226, 2010.
- STROM, K; MULLER, W.C. (Ed.). *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: University Press, 1999.
- TSEBELIS, G. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- WILENSKY, H. *The Welfare State and equality: structure and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California, 1975.
- WILENSKY, H; LEBEAUX, C. *Industrial society and Social Welfare*. New York: The Free Press, 1965.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 276 p.

Cláudio André de Souza*

A relevância do fenômeno lulista é o cerne da obra “Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador”, de André Singer, mobilizando esforço investigativo e de síntese das pesquisas concluídas pelo autor. O objetivo do trabalho compreende a problematização em torno da ascensão do lulismo através do realinhamento eleitoral, isto é, o encontro de uma liderança com uma fração de classe (subproletariado) na eleição presidencial de 2006. O sentido precípua do lulismo, em linhas gerais, representa a realização de um Estado capaz de ajudar os mais pobres sem estabelecer confronto com a ordem.

A trajetória lulista analisada baseia-se na insígnia da contradição entre conservação e mudança referente às realizações econômicas do governo para justificar ao mesmo tempo o caráter de mudança, mas sem confrontar a ordem existente. As realizações do governo sustentam-se ao longo dos capítulos pelos instrumentos analíticos vinculados ao realinhamento eleitoral e as mudanças processadas no âmbito da organização partidária. A argumentação, apesar de bem situada em torno do conceito de lulismo, se mostra limitada ao interpretar tal fenômeno como algo parcialmente deslocado em primeiro plano da competição partidária. Talvez fosse o caso do PT ser inteiramente incorporado às dimensões de análise, tornando-as ainda mais complexas, caso houvesse a perspectiva analítica da representação política.

Nesse aspecto, o trabalho teria buscado consequentemente a compreensão dos “sentidos do PT”, sem precisamente aludir ao que parte da literatura das Ciências Sociais define como “petismo”. Do ponto de vista analítico, o conceito de realinhamento eleitoral poderia partilhar o objeto com a dinâmica de representação política do PT nos últimos anos, isto é, as mudanças da representação resultando em um realinhamento eleitoral conforme destacado. Conquanto a perspectiva analítica do autor

* Doutorando em Ciências Sociais (UFBA). Professor de Ciência Política da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

defina o lulismo como um fenômeno abrangente de realinhamento eleitoral surgido em 2006, talvez fosse crucial reconhecer o caráter institucional das escolhas mobilizadas no plano da representação política a partir das forças partidárias e das tramas complexas de competição eleitoral.

A questão partidária norteia um dos capítulos sobre as duas “almas” petistas, mas pairam dúvidas quanto à compreensão do lulismo, especialmente quando confronta-se a definição do autor com leituras possíveis do fenômeno a partir de processos institucionais de competição eleitoral e representação política de segmentos estabelecidos nas escolhas políticas dos governos. Nesse sentido, é possível, inclusive, considerar que a política subnacional “espelha” a nacionalização das competições eleitoral e partidária com o lulismo, portanto, talvez se estabelecendo em um jogo mais complexo e multidimensional entre atores políticos intermediários e latentes no âmbito do realinhamento eleitoral.

O primeiro capítulo referente às raízes sociais e ideológicas do lulismo enfoca a trajetória de vínculo do PT aos estratos sociais com maior renda e escolaridade. Esse contexto manteve-se nas eleições ocorridas de 1989 a 2002 com o partido obtendo forte apoio eleitoral dos estratos mais altos enquanto houve resistência dos segmentos inferiores da classe trabalhadora, estes defensores da mudança com conservação da ordem.

As candidaturas de Lula movimentaram-se ao encontro da perspectiva conciliadora dos estratos inferiores, resultando no surgimento do lulismo em 2006, caracterizando-se, especialmente, pela polarização entre ricos e pobres, em substituição à diáde direita-esquerda. Um dos sentidos do lulismo para o autor é o afastamento em relação ao PT. Este pano de fundo situa-se enquanto orientação metodológica do trabalho, porém, há dúvidas suscitadas no que se refere à real distinção entre o lulismo e as consequências imediatas de mudança do PT, isto é, quais definições para o autor balizaram o antagonismo entre as categorias de lulismo e petismo.

Destaca-se no trabalho a guinada processual ao centro da candidatura petista de 2002, uma vez que a década de 1990 significou para o PT mudanças essenciais para a consecução da primeira vitória presidencial do partido. O êxito eleitoral em nível local e a elevada preferência partidária entre os eleitores – além da forte presença em grupos organizados da sociedade civil – elevam analiticamente a necessidade de

o trabalho repensar a escolha teórico-metodológica em torno da personalização do fenômeno enquanto “lulismo”.

No segundo capítulo, o autor confronta analiticamente as duas “almas” atualmente constitutivas do PT, a do “Sion” (Colégio Sion, local de fundação do PT em 1980, referência do autor aos compromissos programáticos estabelecidos na criação do partido), que carrega consigo a posição anticapitalista que o partido defendeu no ato de sua criação e a do “Anhembí” (refere-se ao centro de convenções paulistano que o partido utiliza com frequência em seus eventos, sendo o local um símbolo capitalista de negócios e que ideologicamente representa diversas posições do partido), que, ao renunciar aos compromissos anticapitalistas, representa por convicção a assimilação de concepções liberais comuns ao espectro ideológico antagônico ao que o partido adotara na fundação.

Em verdade, nas palavras do autor, a alma do “Anhembí” demonstrou uma

disposição pragmática que estava no extremo oposto do antigo purismo do Sion. Não era uma flexibilização e sim um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido. Sob a aparência de ajustes voltados para o momento eleitoral de 2002, uma revolução estava em curso, deixando atônita boa parte da esquerda petista sintonizada com o espírito do Sion (p. 99).

Para o autor, à medida que a alma do “Anhembí” afastava setores anticapitalistas do partido, trazia segmentos mais dispostos a aceitar o capital, convertendo-se em uma orientação permanente.

As análises sobre as mudanças do PT utilizam dados referentes à preferência partidária e à posição dos eleitores petistas diante do espectro ideológico. Ambas as dimensões analíticas concluem sobre a popularização do partido, isto é, o fato da mudança de orientação encontrar no subproletariado o seu chão social. O efeito consequente ao PT foi reiterar as posições dominantes em torno da alma do “Anhembí”, apesar de o governo Lula ter incorporado em parte os propósitos pertencentes à alma do “Sion”. Esse aspecto ilustra, conforme o autor, o fato de o espírito do “Anhembí”, embora dominante, não ter suprimido o do “Sion”, pois “convivem lado a lado, como se um quisesse desconhecer a existência do outro” (p. 119).

De maneira geral, os dois mandatos de Lula formaram uma síntese contraditória entre as duas almas que hoje habitam o PT, assim como as orientações encaminhadas pelo governo nas duas gestões, beneficiando ao mesmo tempo o capital e a inclusão dos mais pobres. A conjunção possível entre esses interesses antagônicos assume no seio petista um caráter paradoxal, a nosso ver, particularmente a representação política petista atual amplificada tanto pelos interesses do passado referentes à alma do “Sion”, quanto pelos interesses presentes situados na alma do “Anhembi”.

O embate entre as duas almas petistas e a mudança efetiva da base eleitoral de apoio ao partido reafirmam a necessidade de compreender, em termos de representação política, quais são as mudanças na relação do PT com os movimentos sociais e segmentos organizados da sociedade civil influentes no partido até 2002. Nesse sentido, caberia talvez a incorporação desta relação enquanto uma terceira dimensão analítica voltada para o entendimento sobre quais grupos organizados ainda apoiam o partido diante das mudanças analisadas no trabalho, verificando, assim, em que medida o partido desconectou-se daqueles cidadãos ativos em favor das novas relações com grupos simpáticos ao espírito do “Anhembi”.

O terceiro capítulo busca analisar o solo material e político da agenda lulista nos dois mandatos presidenciais. A relevância desta discussão pelo autor alude às escolhas políticas do governo em torno da realização do “sonho rooseveltiano”, isto é, o processo de surgimento do New Deal brasileiro¹⁸.

O enfoque analítico em questão pretende compreender o caráter antitético da “economia política do lulismo”, que garantiu declínio rápido da pobreza monetária, mas lento da desigualdade, expressando a contradição ao arbitrar os distintos interesses. O êxito do lulismo traduz, sobretudo, a capacidade de arbitrar propostas divergentes, funcionando como um juiz sobre as classes.

A compreensão do fenômeno lulista exposta no trabalho talvez devesse levar em consideração as mudanças relevantes de representação política durante este período, possíveis de interpretação através das novas formas de mobilização dos grupos organizados da sociedade civil: fruto, por um lado, da ligação de segmentos da sociedade civil ao mesmo *projeto*

¹⁸ Em referência as políticas conhecidas como “New Deal” implementadas no governo de Franklin Roosevelt nos EUA, visando a superar os efeitos da Grande Depressão.

político capitaneado pelo lulismo e, por outro, das ações governamentais voltadas à participação e mobilização da sociedade civil em torno das conferências, conselhos gestores e outros espaços de diálogo político. Isto quer dizer que o autor limita a sua análise ao deixar de lado a possibilidade de compreensão das escolhas políticas do lulismo. A nossa discordância com o autor nessa questão resulta da arbitragem limitada de conflitos estruturados no âmbito da sociedade civil, sendo impossível a autonomia política do lulismo em conduzir suas ações “congelando” a sociedade civil.

Nesse sentido, ao contrário do argumento de desmobilização da sociedade, o autor poderia avançar no sentido de entender que o lulismo pode ter mantido formas distintas de mobilização coordenando as *escolhas políticas* no intuito de prezar pelo êxito da coalizão de classes, isto é, a desmobilização levada a cabo pelo lulismo como estratégia de concessão ao capital sob condução do PT junto aos movimentos sociais influenciados pelo partido.

A coordenação das escolhas sob a forma de bloqueio de algumas agendas de interesse demonstra o quanto foram bem equilibradas as tensões programáticas do PT diante da convivência arbitrada entre o espírito do “Sion” e do “Anhemi”. É possível considerar a partir dos resultados alcançados na obra que as consequências da tensão localizada no embate entre as duas almas do PT mantenham influência considerável na compreensão da organização e mobilização de segmentos da sociedade civil sob o contexto do lulismo. Nessa direção, a relação entre o partido e os movimentos merecia maior atenção no trabalho, conduzindo as atenções a partir de dois problemas interligados de pesquisa: a dos embates e desdobramentos do lulismo tanto na sociedade civil quanto na sociedade política.

Por fim, o quarto capítulo constrói uma base argumentativa no sentido de identificar as ações do lulismo enquanto um “reformismo fraco”, ao contrário do conjunto de propostas do PT do “Sion”, que manteve em seus compromissos programáticos até a década de 1990 propostas voltadas ao que se considera “reformismo forte”. Sendo assim, o lulismo não significara a exclusão do “reformismo forte”, mas a sua diluição em um processo lento de mudanças inegáveis da realidade brasileira.

O autor entende que algumas políticas realizadas por Lula foram propostas de “reformismo forte”, que aconteceram, porém, em versão

homeopática sem produzir confronto. O autor alerta que não se deve confundir esse processo nem com o “reformismo forte” em si, nem com o neoliberalismo, conforme se analisa ao longo do capítulo a partir de dados essenciais à sustentação dos seus argumentos. O que o autor indica, portanto, é que o lulismo caracterizou-se por ações de “reformismo fraco”, mas sem excluir ações de “reformismo forte” de forma parcial sem pôr em xeque alguns interesses seculares do capital. Há que se destacar neste capítulo a sua “nota final”. O autor discute o caráter de classe do lulismo, isto é, o desenho do capitalismo brasileiro sob o lulismo, particularmente no que diz respeito ao caráter constitutivo do proletariado brasileiro deste século, determinado pela potência do reformismo em curso. O argumento incide no fato de que, embora “fraco”, esse reformismo aponta para transformações estruturais, desde que se prolongue no tempo, sabendo que o lulismo desloca o caráter de classe a favor de outra díade, a de entre ricos e pobres.

Diante de um terreno fértil criticamente, analisa-se na “nota final” a conjuntura recente do lulismo nas dimensões social e partidária, especialmente o cenário de proximidade do PSDB ao lulismo:

embora continue a ser mesmo que por exclusão, o partido da burguesia e da pequena burguesia, o PSDB não poderá vocalizar plenamente o seu núcleo enquanto durar o realinhamento lulista. Terá que se apresentar como o continuador ético do reformismo fraco (p. 214-215).

Essa tendência observada pelo autor no PSDB é possível também perceber nos demais partidos que apoiam o governo, ou seja, o movimento de criação de novas forças partidárias lulistas para além do PT (ou de oposição ao PT, mas a favor do lulismo?). O argumento central do autor entende que o desenvolvimento de um capitalismo popular enquanto paradigma do lulismo deixou vazio o lugar do anticapitalismo diante do pouco apoio político a partidos menores como o PSOL e o PSTU. Dessa maneira, o lulismo tem em parte como essência os interesses defendidos pelo capital.

O movimento analítico do autor demonstra a falência parcial da esquerda com a sensação de que perdeu e ganhou com o lulismo. A partir das contribuições da obra, fica ao leitor a questão: às expensas do lulismo enquanto estratégia da esquerda brasileira definirá este movimento político

como primado “moral” ou de contingência de um projeto político?

Para o autor, a hegemonia capitalista que o lulismo consolida se combina a um panorama geral de recuo das esquerdas como reflexo do alastramento do neoliberalismo. A perda de espaço da esquerda levou à combinação de projetos políticos de “menor alcance”, flexibilizando programaticamente valores assumidos ao longo do século XX. Nesse sentido, os caminhos que levaram à ascensão do lulismo não se distanciam dos limites encontrados pela esquerda no início do século XXI. A contemplação dessa perspectiva encerra a “nota final” do capítulo, que reconhece que, apesar da despolarização entre esquerda e direita, a nova polarização entre PT e PSDB assume uma nova face diante do predomínio do “reformismo fraco”, sinalizando novos tempos, reservando as contradições brasileiras a um patamar superior ao período anterior ao lulismo. Para o autor, “o PSDB precisará convencer a ‘antiga classe média’ de que o movimento de ascensão da ‘nova classe média’ é bom, diminuindo, *por razões eleitorais, a polarização social existente*” (p. 215). O PSDB precisará apresentar-se como líder de um “transformismo popular”.

Diante da grandiosidade dessa obra sobre as mudanças observadas na política brasileira, é impossível tratar em caráter conclusivo os temas ancorados nela, que teve como virtude articular grande referencial teórico a um ainda mais vasto desenho empírico, sobretudo, diante da superação de quaisquer armadilhas metodológicas, que para alguns poderiam assombrar em primeiro plano o trabalho de um pesquisador que viveu em parte o objeto enquanto um sujeito.

Sem dúvida esta obra será por muito tempo bibliografia obrigatória ao público acadêmico de diversas áreas de pesquisa, mas também aos leitores comuns que buscam entender a fundo o que se passa na atual política brasileira. Essa obra tropejará sobre as reflexões voltadas a compreender o futuro da democracia e as linhagens interpretativas da política brasileira, ou seja, as raízes do Brasil do século XXI.



DOSSIÊ: INSTITUIÇÕES E COMPORTAMENTO POLÍTICO

Apresentação

Raimundo Batista dos Santos Junior

Desafios analíticos para a teoria neoinstitucional da mudança na Ciência Política Comparada

Flávio da Cunha Rezende

Sistemas eleitorais e prevaricação no congresso: comparando senadores e deputados brasileiros em casos na suprema corte

Taeko Hiroi

Eleições majoritárias nas capitais estaduais brasileiras: independência e interdependência federativa

Márcia Miranda Soares e Aline Burni

Democracia participativa e gestão pública: um estudo da experiência orçamentária do Estado do Piauí

Márcio Rodrigo de Araújo Souza e Monique Menezes

A prestação de contas nos regimes democráticos

Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda

Resenhas

CASTLES, Francis G. (Edit.). The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states. Sage Publications, 1982.

Leandro Molhano Ribeiro

SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 276 p.

Cláudio André de Souza

APOIO: