



REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 33
2024

Nº 2

■REVISTA
POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Professor Organizador

Dra. Cinthia Regina Campos

Dra. Ivette Tatiana Castilla Carrascal

Dra. Juliana Vitorino

Dr. Magno Klein

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Daniel Keyhan Santos Silva de Oliveira

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marengo	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinschi
UDESА, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDESА, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 33, n.2, 2024.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

ÍNDICE

04

Not a bank? The actual influence of liberal governance criteria on loans approved by the World Bank (IBRD and IDA)

Leandro Terra Adriano

31

Um cientista político outsider: sobre a teoria e a ciência política em Gildo Marçal Brandão

George Gomes Coutinho

49

Impacto dos arranjos institucionais em processos de integração regional

Marcelo de Almeida Medeiros, Maria Regina de Araújo Ramos, Natália Coêlho de Souza Oliveira

68

O papel das emendas parlamentares nos resultados das eleições para prefeito dos municípios do estado de Pernambuco

Beatriz Bezerra Martins, Livia Rodrigues de Lima Pires, Glauber Magalhães Pires

87

Resenha: WALDRON, Jeremy. (2012), *The Harm in Hate Speech*.

Luã Braga de Oliveira

94

Resenha: GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. (2017), *Terrorismo: conhecimento e combate*.

Edson Atallah Monreal, Gills Vilar-Lopes

Not a Bank? The actual influence of liberal governance criteria on loans approved by the World Bank (IBRD and IDA)

Leandro Terra Adriano¹ |

Abstract

We quantitatively analyzed the relationship between the loans made by the World Bank (WB) and three dimensions of liberalism for which the institution is known as one of the main intellectual supporters: political, legal-institutional and economic. A panel data containing 99 countries for the 1996-2014 time period was built and went through a multivariate factor analysis of 17 governance indicators. The results indicate that loans approved by the WB (ex-ante disbursements) are not correlated with the indicators of political and economic liberalism. We identified correlation with three indicators of legal-institutional liberalism, which echoes the Bank's 2000s updated guidelines of 'country ownership', consistent with its own mandate as a public development multigovernmental organization, and not a 'private' bank.

Keywords: World Bank loans; liberalism; factor analysis.

Data de submissão: 21/05/2021

Data de aprovação: 25/08/2023

¹ Doutorando em Ciência Política pela UFMG, atuando na linha de pesquisa "Instituições Políticas e Política Internacional". Professor do curso de graduação em Relações Internacionais no UniBH. 1 E-mail: leandroterra.bh@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-6035-427>

Não é um banco? A influência atual dos critérios de governança liberal nos empréstimos aprovados pelo Banco Mundial (BIRD e IDA)

Leandro Terra Adriano |

Resumo

Analizamos quantitativamente a relação entre os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (WB) e as três dimensões do liberalismo pelas quais a instituição é conhecida como um dos principais apoiadores intelectuais: político, jurídico-institucional e econômico. Foi construído um painel de dados contendo 99 países para o período de 1996 a 2014 que passou por uma análise fatorial multivariada de 17 indicadores de governança. Os resultados indicam que os empréstimos aprovados pelo BM (desembolsos *ex ante*) não estão correlacionados com os indicadores do liberalismo político e econômico. Identificamos correlação com três indicadores do liberalismo institucional-jurídico, que ecoam as diretrizes atualizadas do Banco de 2000 sobre 'country ownership', consistente com seu mandato como organização de desenvolvimento público, e não um banco 'privado'.

Palavras-chave: Empréstimos do Banco Mundial; liberalismo; análise fatorial.

1. Introduction

The World Bank (WB) is an organization that occupies a unique and core position in the international system. Over matters of economic and social development, it is one of the main worldwide professional and intellectual reference. Therefore, its doctrines regarding development and impact of its investments were somewhat questioned from the beginning of the 21st century (PEET, 2009; WOODS, 2006; SANTISO, 2001), giving this international organization a questionable role when discussing development and poverty reduction policies through international aid and cooperation. The main belief shared by authors that follow John Ruggie's concept of "embedded liberalism" (1982) is that the Bank has a coercive leaning facing its State-clients when determining conditions for the approval of loans with the intention of forging institutional, political and economic standards with mainly liberal features. The belief would be, then, that the WB is an institution shaped by liberal standards and that, as such, seeks to disseminate these ideals to the State-clients using loan conditionalities as a mean. In this paper, we start with the premise that the WB acts as described above.

However, being the product of multilateral negotiations and, therefore, having States as shareholders and clients, the liberalism of the WB has liberal outlines attenuated by its international treaty mandate characteristic, as well as by the fact that liberal doctrine does not completely ignore the state when the goal is economic and social development. Thus, we can assume that the actions of the WB are based on a public development institution rationale rather than a private bank's one, in other words, even though the political, economic and institutional liberalism compose its structuring axis, the WB may be indifferent to activities of the interventionist state, rather encouraging it.

The purpose of this article is to analyze the relationship between loans approved by the The World Bank Group (in the form of two of its institutions: the International Bank for Reconstruction and Development – IBRD – and the International Development Association – IDA) and the liberalism indicators of ninety-nine State-clients from 1996 to 2014. Our hypothesis is that the countries which institutional, political and economic structures do not fit the liberal criteria have also been covered by WB resources, that is, the WB does not act under plain liberal thinking. In order to reach its goals, this paper is structured as a quantitative research, which seeks the correlation between loans approved by WB in the given years above – dependent variable – with seventeen indicators of liberalism, being these segmented into three categories: economic, political and legal-institutional – independent variables. From these liberal criteria, we present the analytical model and econometric techniques used (factor analysis etc.). We found that only three legal-institutional liberal governance indicators from the State-clients are correlated with *ex-ante* loans approval made by the WB: "Freedom from Corruption" (positive) and a factor composed by "Government Effectiveness and Regulatory Quality" (negative). No political or economic factors showed correlation. As we were also interested in a causal explanation for this, we proposed that the World Bank is not more a bank than a public entity with a public mandate, as other authors cited in this paper had already noted and consistent with the very nature of the institution from its birth in the Bretton Woods conferences.

2. General concepts and literature review

2.1 Previous studies: variables to lending behavior

A wide range of academic literature on the subject of the Bretton Woods twins and its conditionalities effects over the developing world is available – being the IMF a most scanned institution than the World Bank (BUTKIEWICZ and

YANIKKAYA, 2005). Frey and Schneider (1986) found that the economic needs of the recipients and the political interest of major World Bank shareholders significantly determined the World Bank's allocation of funds between 1972 and 1981. Hernandez (2017, p. 1) concludes that "(...) *by using panel data for 54 African countries over the 1980–2013 period (...) [e]mpirical results indicate that the World Bank delivers loans with significantly fewer conditions to recipient countries which are assisted by China.*"

Dreher, Sturm and Vreeland (2009) have conducted an empirical research using panel data for 157 countries between 1970 and 2004, indicating favorable treatment from the Bank to the United Nations Security Council temporary members (in number of projects, but not equally in loan amounts). There is also signs of a positive correlation between the Bank's lending and countries that import from major donors (FREY and SCHNEIDER, 1986), and also those who help the US policy interests abroad or during UN voting (KILBY, 2009; FLECK and KILBY, 2006). US commercial interest influence geographical distribution of World Bank lending and it varies through different presidential administrations (FLECK and KILBY, 2006). Cases of political-oriented World Bank lending following US interests include: Vietnam in 1977 (post-war suspension); Chile from 1970 to 1973 (suspension during the Allende years); Nicaragua during the 1980s and Iran during the 1980s and 90s (suspension due to rival regimes); Pakistan in 2002 (amount tripled from 2001 due to allegiance against Afghanistan) (ANDERSEN, HANSEN and MARKUSSEN, 2006).

Other important studies have thrown light on the problem of conditionality enforcement (or the lack of it). Kilby (2009) attributes lax enforcement to political factors (alignment or not with the US voting at the UN), banking dilemmas such as donors exerting pressure to lend or "defensive lending" (to make sure that past loans will be paid), and "short-sighted altruism". Andersen, Hansen and Markussen (2006) empirically argued that recipient's political freedom showed positive correlation to increase in lending by the IDA, and trade openness scored negative. Curiously, recipient indebtedness prompted the IDA to lend even more, what we highlighted above as "defensive lending".

Weak conditionality enforcement could be a reason to poor results regarding the Bank's mandate: to reduce poverty in the world. Santiso (2001) points that international financial institutions underestimate domestic politics and the poor institutional environments of the poorer countries. Other authors found no clear causation between conditionalities and promised reforms success (MOSLEY, HARRIGAN and TOYE, 1995). Domestic complexity is also something found to be an impairment to the Bank's staff knowledge about economic reforms and what to do about it when designing conditionalities (BRANSON and HANNA, 2000). From ten African countries borrowing from the Bank during the 1980s and 90s, only two showed good economic policy reforms and outcomes (Ghana and Uganda *versus* Ethiopia, Mali, Tanzania, Côte d'Ivoire, Kenya, Zambia, DRC and Nigeria). In this sample, good policies are not the same as liberal democracy and political institutions, but economic soundness (DEVARAJAN, DOLLAR and HOLMGREEN, 2001). Being so, some authors find conditionalities themselves non-credible commitment mechanisms between donors and clients, since the reforms proposed by the earlier would difficultly be undertaken freely by developing countries (SANTISO, 2001; KILLICK, 1998). The argument goes further and implies that the Bank will release money anyway, its conditionalities satisfied or not, as what was observed with the Structural Adjustment Loans. There is nearly no 'punishment' alongside *ex-ante* new lending approvals due *ex-post* conditionality non-compliance from the previous credit (KILBY, 2009; KANBUR, 2000; MOSLEY, HARRIGAN and TOYE, 1995; KILLICK, 1995). One of the main reasons for conditionality-bound lending failure, is that the Bank was not truly capable (or willing) to enforce it and recipient countries too (WOODS, 2006).

Some discoveries in the field dealt with a complex arrange of multiple variables: the WB tends to lower its disbursements to countries that fail to devalue their own currency, especially if they are not US friends, and that the American political pressure deflects the Bank's capacity to impose structural adjustment conditionalities (KILBY, 2009); overall aid – not only from the Bretton Woods twins – responds to political interests and colonial ties (especially those attached to France), eclipsing other factors like good policies such as democratization, sound economy and poverty reduction (ANDERSEN, HANSEN and MARKUSSEN, 2006; ALESINA and DOLLAR, 2000); aid has a positive impact on economic growth when the recipient country has a good policy environment; donors reward countries with good policies with higher aid; and donor political interests are sometimes different from the rewards to recipient's good policies (BURNSIDE and DOLLAR, 2000). As much as the geopolitical factor seems suffocating, Burnside and Dollar (2000) found that Bank's aid answers mostly to a set of good policies and economic needs shown by the recipients than bilateral donors.

The literature review shows us that some intervenient (but not simply spurious) variables are found to be strong influencers of WB's loans directions and volumes. Without a doubt, political ties with the US and former colonizers top the rank of explicative variables that make the loans not related with liberal governance criteria compliance by the recipient countries. Other idiosyncratic bank rationales second these findings, which are: controlling for the seventeen liberalism indicators, there is almost no correlation between compliance and disbursements.

As presented below, the only responsiveness comes from legal-institutional liberal criteria related to critical topics of state building and self-governance: Freedom from Corruption and the factorial cluster made up by 'Government Effectiveness' (positive correlation) and 'Regulatory Quality' (negative correlation). It means that, aside of US and other power influences, the loans are made by the WB based on a minimum set of corruption positive control and the need to help countries with poor government effectiveness and regulatory capabilities.

2.2 The dimensions of liberalism and the disputed concept of 'governance'

There is not one, but several strands of thought that have received the title "liberal". These strands share central assumptions that begin with individuals as relevant actors, how the interaction between these individuals generates collective decisions and how institutions composed of these individuals interact (KEOHANE, 1990). These interactions constitute the political, economic and legal-institutional environment in which these individuals live and prosper.

The three dimensions of liberalism that categorize the indicators used in the panel data loaded by this paper are part of what the World Bank, the IMF and classical liberal think tanks call "good governance". As the official definition goes (WORLD BANK, 1992, p. 1): "*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*". As Santiso (2001) and Devarajan, Dollar and Holmgren (2001) explore and bring to light, "good governance" and similar terms such as "sound development management" actually means: modernization and leanness of public sector management, transparency, free trade and finance, education investments, rule of law, and the privatization of state-owned enterprises. Not an exigence on democracy, but usually overlapping it.

The very spirit of the Bretton Woods twins conditionalities, specially the WB's, is composed of this post-Cold War era meaning of governance, as detailed above. According to Killick (1998, p. 6), conditionality is "*a mutual arrangement by which a government takes, or promises to take, certain policy actions, in support of which an international financial*

institution or other agency will provide specified amounts of financial assistance". The World Bank (2005) used to approach it as to make its resources available to borrowers who present an "adequate" macroeconomic and institutional framework and follows the Bank program implementation plan.

But it came with the following update (WORLD BANK, 2005, p. i):

The Bank's understanding of conditionality has undergone significant change—from the early emphasis on actions for macroeconomic adjustment and growth, to more recent attention to the different design aspects of conditionality, including those associated with initiatives to enhance country ownership of programs (...) Today the Bank takes a flexible approach to conditionality as evidence of a borrower's commitment to its program, suitably combined with capacity building.

If all this conditionality features is to be taken seriously, the WB's original purpose of not dealing with politics is over and it clearly enters the political arena, as political, institutional and economic liberalism are by no means politically neutral, but try to hide under a "technocratic consensus" that economic liberalism is nothing but commonsense benchmarking (SANTISO, 2001; WILLIAMS and YOUNG, 1994). Today's CAF Regional Director for Latin America and former BID Division Chief criticized (SANTISO, 2001) the idea of "good governance" because it gives a "false sense of political neutrality" to something that originates from a neo-liberal paradigm.

Going further, the concept of "good governance" starts to replace the elements of structural adjustment lending after the Bank's and IMF's failed experiences during the 1980s and 1990s. This process could be interpreted as a rewriting of the Washington consensus. Also, and due the fresh preoccupation with governance, the Bank starts to decentralize its management over its programs in order to foster "country ownership and participation" – another 2000s new piece of doctrine (WOODS, 2006).

Forthwith, from a literary and also WB's perspective, we now proceed to characterize the three dimensions of liberalism that comprehend the seventeen indicators used in our factor analysis.

• **Political liberalism**

It is based on the premise that man is self-responsible for his moral choices and it is up to him to choose the best way to meet his needs. To this end, it is essential to guarantee property rights, and, recently, the recognition that democratic regimes, despite not being ideal, are the possible way to organize life in society.

Bobbio (2005) believes that liberalism carries the modern idea that a man is the only one responsible for his moral choices. The citizens are free to choose the best way to drive their developments and to meet their needs, leading, invariably, to the dismissal of any autocratic government.

Mises (2005) sets the recognition of the value of human cooperation as the core of liberalism. For such cooperation to be possible – and consequently, peace, which for the Austrian scholar is the goal of any political regime – respect for private property is essential. Besides, Mises (2005) considers that the right to private property, though fruitful and enjoyable by the individual, is not only an individual right, but a need of the whole human society, taken collectively. Is in the general public interest that the individual private properties exist, are secured, and produce goods higher than the individual gains.

The weight given to property rights guides all the other dimensions of liberalism, starting with the design of a government regime that respects it. Friedman (1984) brings Humboldt to the 20th century and does not approve the

idea of government as a provider of favors or as a lord to be served, but proposes that, for the freemen, government is a mean to their individual goals. The need for State remains since there are liberal proposals even more radical than anything that has been practiced in contemporary history.

- **Legal-institutional liberalism**

Two axes structure liberal thinking on the State. First, the state must present the necessary and enough size to guarantee individual freedoms, public order and property rights. Secondly, it should be guided by Rule of Law and the combat against corruption. During the 1980s, liberalization of public enterprises, interest rates, reduction of subsidies and other institutional changes were part of structural adjustment loans made by the Bank. By the end of the 80s, the social consequences of liberal conditionality were starting to be aimed by the WB's staff, as well as other "new" agenda, like gender equality. The IDA's "Country Assistance Strategy Papers", available since July 1998, showed that 11% of the projects from 1998 to 2002 asked for reform of the judiciary. Attention to corruption and public safety are also highlighted as conditions not present during the 1980s. Other topics such protection of the social sector, education and health also became plus frequent. Reduction of government expenditures maintained its customary relevance (DREHER, 2002).

Is on Rule of Law that most of the liberalism features find floor. Hayek (1994) makes it clear that defending a minimum State in no way goes towards the abolition of it, contrarily, it is an ideal ratio of the size of the State that preserves the order necessary to freedom and to guarantee protection to private property. Entrepreneurs, workers, traders and investors need to rely on a central government that guarantees the fulfillment of contracts (*pacta sunt servanda*) to take on the risks of the markets. The original contribution of liberalism to the science of the State is what Bobbio (2005) indicates as the clear definition of its functions in order to protect individuals from its own power. It means an environment where the whole range of actions of the public authorities is governed by law, and not by personalities.

Conversely, the State governance model proposed by the WB elects the following institutional and political-cultural features as preferable in the country receiving loans intended for development projects and programs: democracy, market economy, decentralized accountability able to include micro and macro scenarios; efficient legal framework, lean and broadly aware by the citizens; and transparency of public administration information (WORLD BANK, 1992).

- **Economic liberalism**

The "liberal free market ideology" in the words of the Federal Reserve's former chairman, Alan Greenspan, "(is) an expression of the deepest truths about human nature and, as a result, they will ultimately be correct" (RAMO, 1999, n/p).

The freedom to run exchanges is the basis of economic activity according to liberals. Efficiency in the production of wealth, both for the individual and for society as a whole, is directly derived from the freedom approved to the individuals to make their own choices regarding productive activities. What, like Bobbio (2005), we will call "liberism", is the economic liberalism that seeks to maintain the independence of the private property from the State and from any "popular interest", but not under an anarchic or radically individualistic belief, but with a proposal that such a defense of property is what makes life in society possible. The antagonism as a desirable value was entirely preserved, and it is visible in the conceptions of the Bank about the economy. Mises (2005) is the most intense apologist of liberism, and

like his follower, Hayek (1994; BOBBIO, 2005), does not do so by abandoning political liberalism, but by stating that economic freedom is essential and prior to any political freedom

Friedman (1984) defines economic freedom simply as freedom to do bilateral and voluntary transactions without third-party-coercion, and coercion in commercial and financial transactions from the State already represents a menace to political freedom. While writing about an issue dear to developing economies, Mises (2005) claimed that the distribution of land and capital under the banner of social equality consists in an economic error. With the exception of primitive agricultural crop, there are no criteria for the dismantling of a farm or industry to ensure the preservation of its productivity.

Regarding monetary reform, liberals tend to defend the institution of a central bank independent from the executive ruler, but for Friedman (1984) even that would give certain individuals too much power in contrast to the preservation of liberties. Monetary freedom would come then from a general rule for currency stock controlling by the central and other banks, which could not be changed according to the perception of the bureaucrats of the moment, but only by the legislative process. Friedman still advocated a financial liberalism in which credit or tax subsidies to the private sector from the public authorities are condemned. This view may criticize even the World Bank with its mixed funds of public and private shareholders.

Finally, Economic liberalism minds the efficiency of the government, which leads to debates about what should be the State size in relation to the market. In a critical way, but assertive even to liberal readers, Bresser-Pereira (2009) defines the minimum state role as absent from the stimulus of productive investment, technological and scientific endeavors, the welfare state and market and financial regulation – which should be self-regulated.

What the private sector will do with capital and labor and how the government may choose to be an ally or an obstacle to the private economic agents are issues related to economic liberalism.

3. Methodology and data

Our analytical model has the loans approved by the WB, from 1996 to 2014, to ninety-nine countries as the dependent variable and the liberalism of these countries as the independent variable.

3.1 Variables and databases

The dependent variable – WB loans: We created this variable compiling the total amount of loans approved by the IBRD and the IDA to each of the nineteen years between 1996 and 2014 and for each of the ninety-nine State-clients. Since the countries are very different, we compiled the population of each country in each of the nineteen years and split the value of the approved amounts each year in order to eliminate the asymmetry between them, that is, we are considering the loan amount *per capita*. These data were obtained from the WB itself (2016). Below, **Table 1** shows the list of the ninety-country studied ranked by the amount size approved by the WB during the proposed time range:

Table 1. List of the Ninety-Nine (99) Countries studied in this paper: organized by continent and total disbursement acquired from the WB from 1996 to 2014

#	Continent	Country	Total amount approved (US\$ mm)
01	Asia	India	52 868,28
02	America	Brazil	36 725,57
03	Asia	China	31 357,30
04	America	Mexico	27 918,59
05	Asia	Indonesia	27 661,58
06	Asia	Turkey	25 606,87
07	Asia	Vietnam	18 706,89
08	America	Argentina	18 646,24
09	Asia	Pakistan	15 854,05
10	Asia	Bangladesh	15 617,45
11	America	Colombia	13 435,48
12	Africa	Ethiopia	11 435,65
13	Africa	Nigeria	11 192,69
14	Europe	Poland	10 623,28
15	Europe	Russia	9 695,80
16	Europe	Ukraine	9 471,63
17	Europe	Romania	8 903,59
18	Africa	Egypt	8 809,15
19	Asia	Philippines	8 094,71

20	Africa	Tanzania	7 705,55
21	Asia	South Korea	7 048,00
22	Africa	Morocco	6 677,98
23	Africa	Kenya	5 835,51
24	America	Peru	5 654,94
25	Africa	Uganda	5 653,49
26	Africa	Ghana	5 204,47
27	America	Venezuela	4 660,43
28	Asia	Tunisia	4 228,82
29	Africa	Mozambique	4 174,86
30	Asia	Thailand	4 045,49
31	Africa	South Africa	3 811,00
32	Europe	Croatia	3 770,32
33	Asia	Azerbaijan	3 621,02
34	Asia	Sri Lanka	3 272,03
35	America	Uruguay	2 850,64
36	Africa	Burkina Faso	2 792,13
37	Asia	Yemen	2 758,78
38	Asia	Nepal	2 743,01
39	America	Guatemala	2 633,11
40	Africa	Senegal	2 615,70

41	Africa	Côte d'Ivoire	2 553,30
42	Africa	Madagascar	2 487,95
43	Africa	Mali	2 270,75
44	Asia	Jordan	2 205,20
45	Europe	Bulgaria	2 160,80
46	Europe	Georgia	2 160,09
47	Africa	Rwanda	2 147,17
48	Africa	Malawi	2 106,20
49	Europe	Hungary	2 073,91
50	Africa	Zambia	1 960,85
51	Europe	Armenia	1 870,73
52	Africa	Cameroon	1 826,83
53	America	El Salvador	1 722,00
54	Asia	Lebanon	1 703,30
55	America	Honduras	1 684,25
56	Africa	Niger	1 674,47
57	Europe	Albania	1 473,41
58	America	Dominican Republic	1 431,03
59	America	Panama	1 429,30
60	America	Nicaragua	1 395,03
61	America	Bolivia	1 376,29

62	Asia	Iran	1 355,00
63	America	Ecuador	1 333,58
64	America	Jamaica	1 291,00
65	Africa	Benin	1 157,63
66	Africa	Algeria	1 020,33
67	America	Haiti	1 008,16
68	Asia	Cambodia	998,55
69	Europe	Moldova	959,86
70	America	Costa Rica	947,13
71	Asia	Laos	888,33
72	Europe	Latvia	834,31
73	Africa	Sierra Leone	832,47
74	Africa	Guinea	799,70
75	Europe	Belarus	785,11
76	Africa	Chad	776,20
77	America	Chile	760,35
78	America	Paraguay	759,50
79	Africa	Mauritania	738,28
80	Asia	Malaysia	704,00
81	Africa	Botswana	615,06
82	Asia	Mongolia	577,45

83	Africa	Congo, Republic of	434,47
84	Africa	Lesotho	423,71
85	Africa	Cape Verde	319,50
86	Europe	Slovakia	289,56
87	Africa	Zimbabwe	218,55
88	Africa	Gambia	198,25
89	Africa	Djibouti	191,99
90	America	Guiana	118,55
91	Europe	Slovenia	97,70
92	Africa	Gabon	73,00
93	America	Belize	66,40
94	America	Barbados	50,15
95	Africa	Swaziland	46,90
96	Europe	Estonia	40,30
97	America	Trinidad and Tobago	34,85
98	Africa	Namibia	15,00
99	Asia	Cyprus	0,00

Source: Projects and Operations, The World Bank. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html> | Accessed on: Dec 6 2016

The independent variable – liberalism: As previously explained, we are using three dimensions of liberalism (political, legal-institutional and economic). We based on the criteria established by two of the most renowned liberal think tanks, The Heritage Foundation and Freedom House, and by the WB itself – we have defined the following indicators for each of the three dimensions.

Freedom in World's reports have as methodology the distribution of a questionnaire to specialists by country or region, internal and external to Freedom House, forming a scoreboard that, finally, labels each country as "Free" (final score of 1.0 - best possible situation - at 2.5), "Partially Free" (3.0 to 5.0), or "Not Free" (5.5 to 7.0 - worst situation). The experts' objective is to discern a country's de facto freedoms, realizing that there is a difference between them and the rights ensured only in the legislative body. The Index of Economic Freedom methodology is based on four indicators, with no weight difference between them, which in turn are composed of sub-indicators, which are used in this paper. A score from zero (worst situation) to 100 (best) is given to each sub-indicator, and the weighted average of these scores results in a general score that forms a ranking of countries. The Worldwide Governance Index Based is approached from six dimensions, which are the indicators listed below. Each country receives a score in the annual reports that can vary between -2.5 (worst institutional situation) and 2.5 (best situation). To match the demands of the Factor Analysis in this paper, all scores were equalized from 0.1 (weakest score, worst governance situation) to 1.0 (strongest score, best situation).

Missing data were filled in by the arithmetic mean of the two values immediately before and after. In case there is no value immediately before or after, the percentage of the difference between the three subsequent (or previous) values will be calculated, which will be used to calculate an arithmetic average and this average will be applied in an increasing or decreasing way to the value closest to the missing data, using the result to fill it. This was done with the following data: all 1996 Index of Economic Freedom indicators for Cambodia, Chad, Djibouti, Gambia, Namibia and Rwanda; "Corruption Control" and "Government Effectiveness" indicators of the "Worldwide Governance Index", for Cape Verde in 1996; all countries and indicators of the Worldwide Governance Index in the years 1997, 1999 and 2001.

Political liberalism: (i) Political Rights; (ii) Civil Liberties; (iii) Property Rights; (iv) Voice and Accountability; and (v) Political Stability and Absence of Violence. The raw data for these indicators were drawn from: (i and ii) "Freedom in the World" by Freedom House (2016); (iii) the "Index of Economic Freedom" by Heritage Foundation (2016); and (iv and v) "Worldwide Governance Indicators" by World Bank (2016). From the ninety-nine countries, in average (1996-2014), South Africa shows the highest scores for Political Rights (0.92) and Zimbabwe the lowest (0.16).

Legal-institutional liberalism: (vi) Freedom from Corruption; (vii) Government Effectiveness; (viii) Regulatory Quality; (ix) Rule of Law; and (x) Control of Corruption. The raw data for these indicators were drawn from: (vi) the "Index of Economic Freedom" by Heritage Foundation (2016); and (vii, viii, ix and x) from "Worldwide Governance Indicators" by World Bank (2016). In average, Chile shows the highest scores for Freedom from Corruption (0.70) and Haiti and Chad the lowest (0.14).

Economic liberalism: (xi) Government Spending; (xii) Business Freedom; (xiii) Monetary Freedom; (xiv) Trade Freedom; (xv) Investment Freedom; (xvi) Financial Freedom; and (xvii) Fiscal Freedom. The raw data for these indicators were drawn from the "Index of Economic Freedom" by Heritage Foundation (2016). In average, Estonia shows the highest scores for Business Freedom (0.83) and Haiti the lowest (0.38).

This is a set of seventeen indicators for each of the ninety-nine countries, in each of the nineteen years (31,977 individual data). Some interesting manipulations can be made with those data, far outreaching the main goals of this paper and inviting fellow researchers to make use of the database we are providing. For example, **Graphic 1** shows the overall variation of institutional performance, using the six indicators, from 1996 to 2014:

Graphic 1. Evolution of the averages of the aggregated institutional quality indicators of 99 World Bank client states



Source: Produced by the authors with information gathered from the Heritage Foundation (FIW) and The World Bank (WGI).

3.2 Estimation techniques used

To examine whether the evaluations of liberalism of the countries influence the values of the loans approved by the lender, it will be used the method of Multiple Linear Regression for Longitudinal Data. The choice of this model is subject to data availability, since for each variable of the problem are provided n cross-section units (countries) information and t periods (years). In this case, the most appropriate technique is one that considers the estimation of the relations between a dependent variable, Y_{it} , with a set of explanatory variables, X_{it} , in which the information presented in the form of Panel Data and can be represented by the equation:

$$Y_{it} = a + \beta_1 X_{it} + \beta_2 X_{it} + \dots + \beta_k X_{it} + u_{it} \quad (1)$$

The subscripts $i = 1, \dots, n$ denote the cross-section units (countries) and $t = 1, \dots, T$ the year of information. The dependent variable, Y_{it} , represents the values of the loans approved to the customer countries in each year and the explanatory variables, X_{it} , are the indexes of liberalism in countries, $k = 1, \dots, seventeen$ denoting the seventeen indicators. Since it is not possible to exhaust all possible variation sources of the variable explained, the components of random errors must be incorporated into the test equation. The term u_{it} represents the idiosyncratic error out of the equation, which is independent of time, representing the specific features of the State-clients which are not described by the explanatory variables X_{it} . The term u_{it} represents the solely random term, that assumes to be identically and

independently distributed with zero average and constant variance. The values α, β, \dots , are the regression coefficients and are interpreted as the isolated effect of each explanatory variable on the dependent variable.

The method of regression estimation for panel data depends on the assumptions about the term i , that if it is not correlated with the explanatory variables $X_{k, it}$, then we have a compound error term $i + u_{it}$ and the method "Panel Data with Random Effect" must be used, using a "Generalized Least Squares for Panel Data" estimator, GLS. If the term i is correlated with the variables X then the method "Panel Data with fixed effect" must be used, and to this end adopting the estimator "between' ordinary least squares" or simply "Pooled Least Squares with dummies for each cross-section". If the term i is constant for all cross-section units, then an estimator for stacked data is considered, in which the model will be $\theta +$, known as the "Pooling Ordinary Least Squares" method, POLS.

Knowing what will be the most appropriate method for the sample available, the Hausman specification test (1978) should be applied, which compares the estimated results of fixed effect with random effect. The null hypothesis is that there is no correlation between the idiosyncratic term and the explanatory variables. Under H_0 , both estimators are consistent, but the "random effect estimator" is more efficient. Without considering H_0 , only the "fixed effect estimator" is consistent. So, if the statistic test does not reject H_0 , only the result of estimates for random effect must be considered. Rejecting H_0 implies to consider only the estimates for fixed effect. If the latter is the case, you should still test the hypothesis that the idiosyncratic terms are common among the cross-sections (the State-clients) using a "F-test", in which the null hypothesis is that there is no distinction between units, being recommended the POLS method.

Once defined which method will be used to estimate the estimated regression coefficients, the interpretation carries the following principle: since the indicators are on a scale of zero to one and the dependent variable is in units of \$1 mm, it can be interpreted the coefficient divided by ten as the variation (positive or negative) of loans approved for each 0.1-point increase in the liberalism indicator. For example: if the coefficient of the indicator of "Trade Freedom" is 12.5 (positive), then for each 0.1 increase of the indicator score we can affirm that the Bank loans tend to be higher on average at \$1,250,000. The positive sign means that countries with higher indicators of liberalism tend to have larger loans, while the negative sign is exactly the opposite. The significance of the estimated coefficients is tested using a standard t test.

It should also be considered the possibility that there is a high correlation between explanatory variables, once an index of liberalism can be explained by a linear combination of a set of other indexes. It is not hard to happen, because the sub-indicators of liberalism are, in fact, dimensions of the same phenomenon, which is the political regime of a certain State and situations related to this sphere, even if not institutionalized. An example of this is the incidence of corruption as a negative dimension of the institutions, which contaminates the other indicators.

In this case, there is the possibility to exist high "multicollinearity" among explanatory variables, which can inflate the estimated variance of the model and reduce the statistical significance of each explanatory variable. When it happens, the variables that generate greater variance inflation should be prevented or a methodology for reducing the number of explanatory variables, known as "Factor Analysis" should be adopted (HAIR JR. et al., 2009).

In order to evaluate if there is inflation of the variance by excess of multicollinearity, we must calculate the statistic "Variance Inflation Factor" (VIF) computed for each explanatory variable of the model. The idea is to check whether the information contained in this variable can be obtained by a linear combination of other explanatory variables with a high level of determination. That is, it is estimated the regression of each explanatory variable with the other variables and from the coefficient of determination of this regression, the VIF statistic is calculated by the formula:

$$VIF(j) = 11 - Raux_2^2 \quad (2)$$

where $Raux_2$ is the determination coefficient of the regression of X_j in the other explanatory variables. The explanatory variable exclusion rule will be used when the $VIF(j) > 10$, that is, when 90% of the variation of the variable X_j is explained by a linear combination of the remaining variables, understood as high multicollinearity, able to inflate the variance of the model. The result led to the exclusion of the variable “Voice and Accountability”, as **Table 2** shows that it surpassed the VIF value limit stated above:

Table 2. VIF results

Variable	VIF	1/VIF
Voice and Accountability	17.46	0.057263
Political Rights	9.83	0.101716
Rule of Law	9.40	0.106390
Regulatory Quality	8.97	0.111494
Civil Liberties	8.67	0.115404
Government Effectiveness	8.33	0.120024
Control of Corruption	5.89	0.169813
Property Rights	3.31	0.301666
Freedom from Corruption	2.95	0.338427
Financial Freedom	2.42	0.412958
Investment Freedom	2.31	0.433042
Political Stability and Absence of Violence	2.29	0.436522
Business Freedom	1.89	0.528490
Trade Freedom	1.48	0.674319
Government Spending	1.37	0.728925
Monetary Freedom	1.36	0.735039
Fiscal Freedom	1.31	0.763200
Mean VIF	5.25	

Source: Produced by the authors.

Otherwise, it is possible to reduce the number of variables by using Factor Analysis, replacing the set of explanatory variables for a smaller number of factors that explain most of the variance of the total set of variables. A classic example for this issue is to think of what would be the best angles to look at an object and have almost all of the information that this object can give us. So, given a large set of variables and the total variance generated by them, we can look at the same problem with a smaller number of factors that explain most of the variance.

The factors are constructed based on the eigenvalue of the variance matrix with all the variables of the problem. The bigger the eigenvalue associated with a factor, the greater its power of explaining the variance. The factors point vector directions, which explain the greater data variance in descending order, which in turn is associated with the set of variables that presents a greater degree of commonality (factor loadings) with the factor. Mulaik (1972), Kim and Mueller (1978), Latif (1994) and Carlos and Echeveste (2013) instruct that the application of Factor Analysis requires a large sample size, which is fully satisfied in this work: there are 31,997 observations on the liberalism of countries, namely, 1,881 observations for each of the seventeen variables.

Carlos and Echeveste (2013) suggest the construction of standardized factors for the interval (0.1) from the factor loading of each variable associated with the factor, as it is described by the following formula:

$$IS(F_{kn}) = i = 1J_{pix} = 1J_{pix} 100 \quad (3)$$

Where $IS(F_{kn})$ is the institutional quality of country n in the factor k ; j is the number of variables associated with the factor k ; p_i is the module of the factor loading from the variable i associated with the k factor, and x_i is the score of the variable i in the k factor.

Once reduced the number of explanatory variables in some relevant factors that explain most of the variance of the set of variables, we can return to the problem of Multiple Linear Regression estimation seeking to relate the loan amounts approved to the built factors. Finally, **Table 3** shows the results:

Table 3. Regression results after VIF and Factor Analysis

Dependent variable (y)	Explanatory variables (x)	Factor Analysis with rotation	
		Fixed effects	Random Effects
US\$ mm per capita of loans approved by The World Bank (IBRD and IDA)	Factor 1 - Fiscal Freedom	5,662668 (0,195)	4,733434 (0,272)
	Factor 2 - Monetary Freedom	-0,9091117 (0,778)	0,0573828 (0,986)
	Factor 3 - Government Spending; Trade Freedom	3,903521 (0,392)	4,984988 (0,266)
	Factor 4 - Business Freedom	3,82032 (0,427)	4,932127 (0,295)

US\$ mm per capita of loans approved by The World Bank (IBRD and IDA)	Factor 5 - Political Stability and Absence of Violence	1,303405 (0,746)	1,374264 (0,728)
	Factor 6 - Investment Freedom; Financial Freedom	-1,034269 (0,809)	-1,741447 (0,679)
	Factor 7 - Freedom from Corruption	10,5718 (0,044)	11,22638² (0,029)
	Factor 8 - Property Rights	-5,870166 (0,162)	-5,441239 (0,188)
	Factor 9 - Control of Corruption	9,012317 (0,276)	5,17643 (0,525)
	Factor 10 - Political Rights; Civil Liberties	0,5442817 (0,823)	1,021262 (0,670)
	Factor 11 - Rule of Law	3,719996 (0,709)	5,516068 (0,573)
	Factor 12 - Government Effectiveness; Regulatory Quality	-19,61477 (0,053)	-19,96368 (0,043)

Source: Produced by the authors.

4. Analysis of results

We will discuss the results obtained from the Factor Analysis for each of the three dimensions of liberalism.

Political liberalism: The first important result of this research is related to the fact that none of the five indicators of political freedom has come to the fore, especially the most emphasized by the liberals: “Property Rights”. Deeper policy reform demands and the imposition of “liberal democracy” as a model by the WB cannot be observed empirically when we go beyond speech and observe the actual use of the Bank’s capital. Thus, WB complies with article IV, section 10 of the treaty that composes itself (IBRD 2012), which speaks about political neutrality in relation to State-clients.

² Numbers in bold show the relevant results.

Legal-institutional Liberalism: Between the dimensions of liberalism, this is the most important to explain the loans approved by the WB from 1996 to 2014, since among its six indicators, three showed relevant results.

We identified positive correlation between the loans and the “Freedom from Corruption” indicator (for each positive point in its indicator in the overall time span, the country received more 11,22638 thousand dollars than the average). The presence of corruption discourages any kind of investment, even the official – and with the possible exception of those provided by direct beneficiaries of a side deal. Corruption is usually regarded as a deficit in the public finances – and it could not be different – and soon, a bigger sign of possible default probed by the Bank. In addition, the embezzled money from development projects and programs can deplete the technical work of the Bank next to that country, which is a threat to its reputation.

It is interesting to note that the “Control of Corruption” indicator does not follow the same trend. This is a positive indicator – what the State-client actually does to curb corruption? – while “Freedom from Corruption” is a negative indicator, caring only about the general record of incidences without inquiring about their causes and combat against. Because it is more lenient, “Freedom from Corruption” can end up having a greater explanatory power. Finally, such indicators in its mirrored forms also reflect the priority given to the issue by the former World Bank President Paul Wolfowitz (2005-2007 tenure), but the fight against corruption has also existed in the tenure of his predecessor, James Wolfensohn (1995-2005 tenure).

The statistical tests indicated a negative correlation between the “Regulatory Quality” indicator and the Bank loans. It means that countries with greater difficulty in establishing a regulatory balance tend to receive more money from the Bank. Such an imbalance is typical of countries living a phase of incipient capitalism. The striking absence of market regulations indicates a possible lack of bureaucrats and public machine resources given the complexity of certain industrial activities. This is a typical client of the Bank, because in addition to contract loans, it needs the institution second greatest service: technical advice for development. If the “Regulatory Quality” of countries were a positive criterion for the approval of loans by the Bank, its portfolio of customers probably would reduce enormously, and would contravene its mandate of a “land flattener” institution for mature capitalist systems to come.

The indicator “Government Effectiveness” showed negative correlation with the loans. High scores in this indicator indicate a country where the Government practice is faithful to (and effective to meet) the legislative decisions (“enforcement”). Government behavior that could be predicted by “paper” decisions provides to the capital invested by the Bank something essential to any private capital: predictability. The government will fulfill what it promised. Thus, any political or economic instability during the period of the credit instrument contract will hardly go beyond a margin of error present in the analysis of the Bank staff regarding project’s or program’s “financial feasibility”. Such effectiveness also relates to compliance with the liberist philosophy. An effective liberal government is the one that does not negatively startle the local and foreign private initiative with actions without legislative and constitutional basis. Business planned in a predictable environment are numerous and less shy, which can lead to economic growth, and soon, to greater tax collection. With the public coffers filled, there is less reason for a country to become a bad payer for the WB.

Together, “Regulatory Quality” and “Effectiveness of Government” are indicators of institutional and legal nature, and refer to an “anteroom” of economic liberalism. For each negative point in this factor, the countries received more 19,96368 thousand dollars than the average. It is not difficult to imagine that, under liberal criteria, a state struggling to regulate its economy certainly will have problems with its accounts, because both the lack of technical capacity and

the lack of political will could lead to lower regulatory quality, indicating a general debility of creating and enforcing laws in all areas, and not only those related to markets and competitiveness. At the same time, the lack of effectiveness identified in a possible dissonance between the Executive and Legislative processes can make a hypothetical investor see that environment as unpredictable, endangering the return on investment. Institutions suggested by the Bank in 1992's "Governance and Development" booklet, such as power decentralization from the Federal sphere to the municipalities, and encouraging public *versus* private competition (usually for public services such as health and education), help to create a State governed by law and able to make them abided – without regulatory excesses but fairness. Soon, countries deficient in these two indicators are, to the Bank, ideal terrains for its loans and technical aid, since it enables creating institutions of "good governance" from their foundations. The negative correlation suggests that it is the nature of the Bank to be the financial organization that raises new institutions in countries where the ones desired by private investors are weak or nonexistent. This very Bank assumes the role of not acting with a strict banking rationality.

Finally, the absence of a correlation of the "Government Spending" indicator with the loans reinforces the hypothesis that the WB should not be called "a bank", because information such as a customer's debt is one of the first borrower's metrics to be observed by any private financial institution. It can be seen that the WB, more or less intentionally, conditionates its loans to countries with legal and institutional deficiencies, little access to financial alternatives, but showing goodwill in relation to the free exchange of goods and to the flourishing of a private sector. According to the words of Lord Keynes himself during the Bretton Woods Conference, what was to be called the "International Bank for Reconstruction and Development" was not, in fact, supposed to be a bank (SCHULER and ROSENBERG, 2013). It is a political public institution created by a geopolitical multilateral treaty.

Economic liberalism: As a financial institution, we were hoping that the WB would direct its lending to countries that effectively present conditions of paying it back, namely, countries which were open to international trade and private financial flows. Trade and financial liberalization are mechanisms that enable States to obtain strong currencies exchanges and refundable to the Bank (like USD). However, neither these nor any other of the six indicators of economic liberalism showed correlation with the loan amounts approved by the WB. If the conditionality of loans headed to liberist reforms ever were enforced, it could only have been before 1994.

This may be related to the fact that in the year of 1994, the starting t of this sample, the World Trade Organization (WTO) starts its activities and most countries had already started the process of trade liberalization, showing lesser variance in the respective indicator. Still, it is interesting to note that the WB have always been considered one of the "Washington Consensus" forerunners, but it does not apply to the analyzed period. Maybe, while entities such as the WTO and the IMF were acting on the main liberal agenda – trade international rules and sound public finance – it was the World Bank responsibility to tune what is between the political motivation of a country and its practical results in financial and commercial fields: the State bureaucracy, its processes, professionalism, and its compliance with a mature legal statute. In other words, the Bank approached the institutional reality, looking ahead to its important role in the economy.

In summary, the results indicate that there is no correlation between the approval of loans, by the IBRD and the IDA, and the adequacy of the State-clients with liberal criteria of governance from the political and economic dimensions. The WB loans are probably blind to the characteristics of countries such as political rights, civil liberties and the various freedoms advocated by classical liberalism: financial, trade, private business driving, monetary, and investment. Neither the main indicators of a liberal democratic nation showed correlation with the loan approvals:

property rights and rule of law. If there is a coercion to “liberalize” the institutional design of a state through a Bank loan conditionality, it happens after approval, and not before, which puts the Bank in a bargaining position inferior to what one should expect from an institution playing the role of a worldwide financial resources’ gatekeeper.

The main findings above find echoes with most of the official transformations of the Bank’s publications during the mid-2000s, such as the interest in “country ownership” (the recipient country has more independence on what to do with the money and less conditionalities) and that “(t)he operational policy is consistent with a view that conditionality is not coercion to undertake reform, and does not prescribe policy content” (WORLD BANK, 2005, p. ii). Controversially, but also echoing our findings, Woods (2006) points that the more democratic is a borrower-country, the more difficult for WB and IMF to work reforms alongside sympathetic executive leaders. And finally, we recover Santiso’s criticism (2001, p. 9):

Using conditionality to induce governance reform results in a fundamental paradox. It tends to make improvements in governance both a condition and a goal of development aid. Since these dual objectives can hardly be met in practice, the tension becomes a contradiction in operational terms. (...) Conditionality tends to undermine countries’ ownership of the reforms and delay its implementation.

The Bank used to believe that a greater volume of aid should be directed to countries with weak policies – simply because they seemed to need it the most. But *empirie* showed that these very countries kept their “bad” policies. Critics of this position argue that aid to countries with such policies only foster corrupt and incompetent governments over time (DEVARAJAN, DOLLAR and HOLMGREEN, 2001). And finally, Woods (2006) had already alerted that the WB and the IMF are public institutions with public purposes and should not be evaluated like private investors and banks. She did not stop there (2006, pp. 1-2):

Yet unleashing these market forces was not the core part of the original mandate of each organization. These public sector institutions were created not to feed global markets but to step in where markets fail and mitigate the harsh effects of global capitalism.

Which help us to understand that the liberal criteria that usually feeds the overall private banking expectations over lending is not applied to what is a multigovernmental organization for development and poverty easiness.

5. Final remarks

The aim of this paper was not to neglect the classic liberalism or “neo-liberal” influence over the World Bank, but to check to what extent it really affects the loan approval decision-making. If its loans are approved based on classic or neo-liberal judgements of the State-clients credit worthiness, it is possible to believe that the Bank practices some sort of political coercion, since it imposes political and institutional models in order to let States drink from its low-priced credit fountain. From the beginning of this paper, we have worked with the hypothesis that the previous sentence is an ideological creed rather than an empirically observed fact – at least after the Structural Adjustment Loans issued up to the early 1990s faded away.

The mere intellectual influence is part of the Bank’s history and took place on the rational individualistic approach to the markets and their role on social and economic development. However, the accordance with classic liberalism stops here. Since the very nature of the Bank’s capital is mostly State-owned, and its clients are also States, this intellectual influence has walked its path through a continuum that begins at a faded *laissez-faire* ideology but ends at something closer to Keynesianism, which had been basically an intellectual rival to figures like Mises and Hayek.

WB's very institutional nature does not fit with classic liberalism: a multigovernmental treaty created to help a community of State-nations to manage the world economy, frontally opposes the small State proposal issued by the defenders of *laissez-faire*. Being so, we found interesting to empirically test if the WB really unfolds its intellectual background to its State-clients in the form of political, economic and institutional coercion made through its sharpest teeth: the loans.

After running a statistical model and checking its results, we are very inclined to propose that the World Bank does not practice political coercion through its loans – at least during the *ex-ante* loan approval process. It also used to be common sense that the World Bank and the IMF are the only multigovernmental finance organizations that own “teeth”, what is to say, that are able to coerce States as if they were at State-level. The empirical results of this paper suggest that even the World Bank is among the “toothless” group of organizations (but maybe we cannot extend this conclusion to the IMF). In addition, if we think about the role of the Bank as an institutional strengthener of its clients, we are talking about a financial institution that reduces its own relevance inasmuch as its clients are successful in their developmental enterprises. Conceptually, the Bank helps countries to improve their institutions to the point that they do not need external technical or even financial aid anymore.

The only significant correlation between the aspects of liberalism - represented here by quantifiable indicators from different liberal conservative think tanks and the World Bank itself – and the loans issued by the Bank to ninety-nine countries from 1996 to 2014 were: “Freedom from Corruption” (positive correlation), “Regulatory Quality” and “Government Effectiveness” (negative correlation for both). The first correlation is an obvious result when we are talking about any institution dealing with limited resources. Corruption is not a failure of institutional engineering, but an external attack to any social structure, no matter how fit it is meant to be. However, the negative correlation between indicators like “Government Effectiveness” and “Regulatory Quality” are a surprise. No bank would lend cheap money to ill designed companies and government agencies, but that is what the World Bank does. Being so, the argument first defended by J. M. Keynes himself during the Bretton Woods conference remains plausible: the (what later was named the) World Bank is not a bank, and we could add that its nature as a multilateral treaty with a clear commitment to world development cannot allow it to be similar to a private bank. The fact that it cannot be so, weakens its own power to decide which countries should be preferred targets of lending based on liberalism – and so, market and profit-oriented – criteria.

We also learned that institutions matter a lot to development economy, but it is likely that no institutional improvement derived from classical liberalism have taken place in the developing countries through political and financial coercion by the international organization called the World Bank during the *t* span of this paper's econometric test (1996-2014).

REFERENCES

- ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* vol. 5, pp. 33-63, 2000.
- ANDERSEN, Thomas B; HANSEN, Henrik B; MARKUSSEN, Thomas. US Politics and World Bank IDA-Lending. *Journal of Development Studies* v. 42, n. 5, pp. 772-794, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalism and Democracy*. London: Verso Books. 2005
- BRANSON, William; HANNA, Nagy. Ownership and conditionality. *World Bank OED Working Paper No. 8*. Washington, DC: World Bank. 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Ponto de Vista*, v. 7, pp. 1-20, 2009.
- BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid policies and growth. *American Economic Review* v. 90, n. 4, pp. 68-847, 2000.
- BUTKIEWICZ, James L; YANIKKAYA, Halit. The Effects of IMF and World Bank Lending on Long-Run Economic Growth: An Empirical Analysis. *World Development* v. 33, n. 3, pp. 371-391, 2005.
- CARLOS, Jonas H; ECHEVESTE, Márcia E. S. *Aplicação da Análise Fatorial para elaborar um indicador multivariado da qualidade dos serviços de telefonia móvel*. (Undergraduate *laurea* thesis) Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013
- DEVARAJAN, Shantayanan; DOLLAR, David; HOLMGREN, Torgny. "Overview". In: DEVARAJAN, Shantayanan; DOLLAR, David; HOLMGREN, Torgny (Editors). *Aid and reform in Africa: a report from ten countries*. Washington: The World Bank. 2001
- DOLLAR, David; SVENSSON, Jakob. What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs. *Policy Research Paper 1938*. Washington, DC: World Bank. 1998
- DREHER, Axel. The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality. *HWWA Discussion Paper 165*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. 2002
- DREHER, Axel; STURM, Jan-Egbert; VREELAND, James. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, v. 88, pp.1-18, 2009.
-

FLECK, Robert K; KILBY, Christopher. 2006. World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US Influence *Review of Development Economics* v.10, n. 2, pp. 224-240, 2006.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World Country Ratings 1972-2014. Available at: <http://freedomhouse.org/sites/default/files/Individual%20Country%20Ratings%20and%20Status%2C%201973-2015%20%28FINAL%29.xls>. Accessed 6 Dec 2016

FREY, Bruno; SCHNEIDER, Friedrich. Competing models of international lending activity. *Journal of Development Economics* v. 20, pp. 225-245, 1986.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom* (Fortieth Edition) Chicago: University of Chicago Press, 2002.

HAIR JR., Joseph F; BLACK, William C; BABIN, Barry; ANDERSON, Rolph E. *Multivariate Data Analysis* (Seventh Edition). New Jersey: Prentice Hall, 2009.

HAUSMAN, Jarry A. Specification tests in econometrics. *Econometrica* v. 46, n. 6, pp. 1251-1271, 1978.

HAYEK, Friedrich A. von. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

HERITAGE FOUNDATION, The. Index of Economic Freedom. Available at: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year> Accessed 6 Dec 2016

HERNANDEZ, Diego. Are “New” Donors Challenging World Bank Conditionality? *World Development* v. 96, pp. 529-549, 2017.

IBRD, International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement. 2012. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> Accessed 7 Dec 2016.

KANBUR, Ravi. “Aid, conditionality and debt in Africa”. In: TARP, Finn (Editor). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, pp. 422-409. New York: Routledge, 2000.

KEOHANE, Robert O. International Liberalism Reconsidered. In: DUNN, John (Editor). *The Economic Limits to Modern Politics*, pp. 94-165. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

KILBY, Christopher. The political economy of conditionality: An empirical analysis of World Bank loan and disbursements. *Journal of Development Economics* v. 89, pp. 51-61, 2009.

KILLICK, Tony. *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*. London: Routledge, 1995.

- KILLICK, Tony. *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London: Overseas Development Institute, 1998.
- KIM, Jae-On; MUELLER, Charles W. *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1978.
- LATIF, Sumaia A. A análise fatorial auxiliando a resolução de um problema real de pesquisa de marketing. *Caderno de Pesquisas em Administração*, v. 2, n. 2, pp.1-10, 1994.
- MISES, Ludwig. von. *Liberalism: The Classical Tradition*. San Francisco, CA: Cobden Press, 2005.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John. *Aid and Power: the World Bank and Policy-Based Lending in the 1980s* (Second Edition). New York: Routledge, 1995.
- MULAIK, Stanley A. *The Foundations of Factors Analysis*. New York: McGraw-Hill, 1972.
- NEUMAYER, Eric. *The Pattern of Aid Giving*. London: Routledge, 2003.
- PEET, Richard. *Unholy Trinity: the IMF, World Bank, and WTO* (Second Edition). London: Zed Books, 2009.
- RAMO, Joshua C. 1999. "The three marketeers." *Time*. Available at: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2054093,00.html> Accessed 20 Apr 2020
- RUGGIE, John G. 1982. "International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order" *International Organization*, v. 36, n. 2, pp. 379-415, 1982.
- SANTISO, Carlos. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review* v. 7, n. 1, pp.1-22, 2001.
- SCHULER, Kurt; ROSENBERG, Andrew. *The Bretton Woods Transcripts*. New York: Center for Financial Stability, 2013.
- WADE, Robert H. US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 2, pp. 201-220, 2002.
- WILLIAMS, David; Tom YOUNG, Tom. "Governance, the World Bank and Liberal Theory" *Political Studies* v. XLII, pp. 84-100, 1994.
- WOODS, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
-

WORLD BANK, The. *Government and Development*. Washington: World Bank, 1992.

WORLD BANK, The. *Review of World Bank Conditionality*. Washington: World Bank, 2005.

WORLD BANK, The. The Worldwide Governance Indicators, 2015 update, Aggregate Governance Indicators 1996-2014. Available at: http://databank.worldbank.org/data/download/WGI_excel.zip Accessed 6 Dec 2016

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Um cientista político outsider: sobre a teoria e a ciência política em Gildo Marçal Brandão¹

George Gomes Coutinho² |

Resumo

Destacamos a proposta sobre “o pensar” e “o fazer” ciência política, declaradamente *outsider*, do cientista político alagoano Gildo Marçal Brandão (1949-2010). Embora nosso autor seja mais conhecido contemporaneamente por suas últimas produções sobre o pensamento político-social brasileiro, consideramos as “*Linhagens do pensamento político brasileiro*” o coroamento das opções intelectuais e políticas adotadas por Brandão desde sua juventude. Utilizando o fio condutor possível de ser encontrado na produção deste intelectual desde o final da década de 1970, propomos um trabalho de *restauração teórica* capaz de fornecer novos elementos interpretativos sobre os trabalhos de nosso autor onde uma concepção de ciência política é articulada com uma leitura materialista da sociedade.

Palavras-chave: teoria política; ciência política; pensamento político-social brasileiro; história das ideias; Gildo Marçal Brandão

Data de submissão: 23/03/2023

Data de aprovação: 23/08/2023

¹ O presente artigo configura-se enquanto uma tentativa de síntese da Tese de Doutorado, “*UM CIENTISTA POLÍTICO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: Ciência Política, o PCB e Pensamento Político Brasileiro em Gildo Marçal Brandão Carlos Henrique Aguiar Serra*”, defendida em 2018, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal Fluminense.

² Professor Associado I da área de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense - Pólo de Campos dos Goytacazes, RJ. Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense, bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (ICHF/DCP/PPGCP). E-mail: georgecoutinho@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-4169-6353>

An outsider political scientist: about theory and political science in Gildo Marçal Brandão

George Gomes Coutinho |

Abstract

We will emphasize in this article the proposal confessedly outsider about “the thinking” and “the practice” in political science from the Brazilian political scientist Gildo Marçal Brandão (1949-2010). Although our author is better known contemporaneously for his latest productions on Brazilian political-social thought, we consider the “Lineages of Brazilian political thought” the summit from the intellectual and political options adopted by Brandão since his youth. Using the guiding possible to be found in the production of this intellectual since the late 1970s, we propose a theoretical restoration work capable to providing new interpretative elements on the works of our author where a political science conception is coherently articulated with a materialistic interpretation of society.

Keywords: political theory; political science; brazilian political-social thought; history of ideas; Gildo Marçal Brandão

Un politólogo outsider: sobre teoría y ciencia política en Gildo Marçal Brandão

George Gomes Coutinho |

Resumen

Destacamos la propuesta sobre “pensar” y “hacer” ciencia política, abiertamente outsider, del politólogo alagoano Gildo Marçal Brandão (1949-2010). Aunque nuestro autor sea más conocido contemporáneamente por sus últimas producciones sobre el pensamiento político-social brasileño, consideramos “Linhagens do pensamento político brasileiro” la coronación de las opciones intelectuales y políticas adoptadas por Brandão desde su juventud. Utilizando el hilo conductor que se puede encontrar en la producción de este intelectual desde finales de los años 70, proponemos un trabajo de restauración teórica capaz de proporcionar nuevos elementos interpretativos sobre las obras de nuestro autor donde se articula una concepción de la ciencia política con una lectura materialista de la sociedad.

Palabras clave: teoría política; ciencia política; pensamiento político-social brasileño; historia de las ideas; Gildo Marçal Brandão

Apresentação – a controvérsia teóricos *versus* empíricos e Gildo

Com a morte prematura, aos 61, do cientista político Gildo Marçal Brandão, a boa esquerda brasileira perde um de seus melhores pensadores. Como se Tostão não tivesse jogado a Copa de 70. Uma lástima!

Juca Kfoury, jornal Folha de São Paulo, 18 de fevereiro de 2010

A ciência política brasileira celebrou em 2016 na Universidade Federal de Minas Gerais os primeiros 50 anos da fundação de seu primeiro curso de pós-graduação *stricto sensu*. Em virtude da efeméride reflexões mais ou menos sistemáticas sobre a história e a configuração do campo foram apresentadas, o que implicou a saudável retomada de debates metodológicos, epistemológicos e valorativos. Dentre os movimentos de autocompreensão revisitados naquela ocasião, movimentos estes que pavimentaram a construção da nossa ciência política, destacamos a discussão acerca da relevância e do lugar tanto da teoria quanto da metodologia na produção nacional, o que redundou na apresentação/sistematização de diferentes estilos e lógicas de pesquisa e também em sugestões normativas sobre a formação profissional de seus quadros.

O que ficou conhecido como o debate “empíricos *versus* teóricos” pautou parte da agenda interna de trabalho da ciência política nacional na virada do século XX para o século XXI (Amorim Neto & Santos, 2015; Lynch, 2016). As interpretações *ex post facto* deste momento reconhecem que parte dos embates apresentados pelos dois grupos foi produzida por choques causados por diferenças de estilo de pesquisa (Ibidem) e figuravam como estratégias discursivas que eram mobilizadas, em última instância, na disputa por hegemonia no campo. Contudo, não obstante a pacificação realizada nos últimos anos, o caráter extremado deste breve período pode auxiliar a elucidar justamente a permanência da pluralidade fática na produção da área atestada nos levantamentos empíricos realizados por Marengo (2014) e Oliveira & Nicolau (2014). Consideramos aqui que justamente o tom exacerbado dos discursos encontrados neste debate, por vezes acompanhado da defesa apaixonada de um determinado estilo de pesquisa em detrimento de outro, é um dos caminhos possíveis para compreendermos a estruturação contemporânea do campo e sua diversidade temática.

Gildo Marçal Brandão (1949-2010), dentre outros³, protagonizou intervenções contundentes no debate supracitado. Suas declarações públicas, que não se restringiram sequer à ciência política e abrangiam o sistema científico nacional, criticaram duramente o que avaliava como um processo de *taylorização* do trabalho intelectual transmutando o livre pensador, capaz de realizar mediações criativas entre o geral e o particular, em um tecnocrata (Brandão, 2001). De forma igualmente cítrica, ao se posicionar especificamente diante do ofício do cientista político, apresentava indisfarçável desconforto com o que julgava ser a dominância da “metodolatria” (Ibid, 1998a; Idem, 2006), além de considerar que a área de conhecimento estava a ser tomada de assalto por um “partido intelectual” (Ibidem) ou “partido acadêmico” (Ibidem, 2006) e, como se não fosse suficiente, de forma mais contundente julgava que “(...) a maioria dos meus colegas cientistas políticos são, de fato, engenheiros institucionais.” (Brandão, 1998b).

Não obstante o caráter polêmico deste conjunto de declarações, apresentaremos este artigo a proposta de configuração do campo defendida no decorrer da produção de Gildo Marçal Brandão onde a elaboração teórica ocupa posição central. Mesmo que não se encontre uma obra de fôlego na carreira de Brandão que se defronte objetivamente de forma sistemática com o problema da produção da verdade no campo disciplinar da ciência política, iremos restaurar teoricamente na

³ Lynch (2016) destaca ainda o cientista político Renato Lessa (UFF) junto a Gildo Marçal Brandão como um dos que se apresentavam do lado dos “teóricos”. Entre os “empíricos” Glaucio Ary Dillon Soares (IESP/UERJ) é lembrado por sua intervenção tão polêmica quanto paradigmática (Soares, 2005).

construção de nosso argumento o *continuum* de reflexões sobre as concepções de teoria e ciência política de nosso autor que partem especificamente do artigo *A teoria política é possível?*, de 1998, até chegarmos ao momento maturado do projeto d' *As Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*. Defendemos que o bem sucedido programa de pesquisa d' *As Linhagens* constitui parte de um todo e dialoga, de forma coerente, com a trajetória intelectual de Brandão.

Visando cumprir estes objetivos, dividimos nosso argumento em três momentos. No primeiro deles vamos traçar, a partir dos elementos fornecidos pelo Memorial do concurso para professor titular de ciência política da Universidade de São Paulo⁴, junções entre a biografia do autor e a periferia do capitalismo. A linha condutora de nosso argumento envolve sustentar a relação entre as singularidades da biografia de Brandão e a periferia em um dado momento histórico concreto, onde o intelectual em sua formação lida com externalidades para além de sua própria agência individual. Em nossa perspectiva, estas externalidades explicam a seleção de objetos de pesquisa de Brandão: o PCB, a relação entre democracia e desenvolvimento, a periferia em si como elemento a ser inserido como parte do exercício intelectual teórico. No segundo momento, trazemos o artigo *Totalidade e determinação econômica*, de 1977, como primeira aproximação sistemática de Brandão com a proposta hegel-marxiana de Lukács, o que redundou na adesão a uma interpretação totalizante dos fenômenos sociais. Na última parte, discutimos pontos de continuidade do artigo do jovem bacharel de filosofia com o cientista político maduro a partir de 1997/1998, onde as reflexões totalizantes são retomadas tendo por foco a ciência política como área de conhecimento a ser organicamente vinculada com a própria periferia.

1. Um cientista político na periferia do capitalismo

O Estado-Nação em seus contornos estruturais, conjunturais e eventos se apresenta como uma externalidade concreta que, de forma direta ou indireta, deve ser considerada no entendimento da configuração tanto de uma biografia intelectual quanto na construção de um dado campo de conhecimento. Embora tenhamos o cuidado de evitar qualquer determinismo que encarcere a agência humana, aqui no caso o determinismo nacionalista, compreendemos que o Estado-Nação factualmente se apresenta como um *filtro* de agendas de pesquisa não desprezível e apresenta as condições concretas com as quais as áreas disciplinares⁵ e muitos intelectuais, dado que não são agentes desencarnados, lidam em sua trajetória.

Sejam os campos de conhecimento disciplinares interpretados como uma maneira particular de organizar a cognição, como sugere a abordagem construtivista proposta por Lessa (2011a; 2011b), ou como um espaço agonista por excelência (Bourdieu, 2004), é curioso que muitas análises sobre a relação entre ideias, intelectuais e sociedade desconsiderem os desafios impostos a projetos de ciência ou às carreiras individuais pelo contexto concreto e particular fornecido pela Nação⁶. Para além desta variável ignorada, ainda o Estado-Nação como cenário não deveria prescindir do contexto maior em que se insere: as relações centro e periferia. Nesta constelação histórica o agente concretamente atua nos limites apresentados, ora os superando, ora os reproduzindo.

⁴ Brandão faleceu em 15 de fevereiro de 2010 pouco antes de concluir o rito do concurso de lhe conferiria a titularidade em ciência política na USP. O memorial em questão foi publicado postumamente em coletânea organizada por Simone de Castro Tavares Coelho, viúva de Brandão, em 2010.

⁵ Marengo (2014), por exemplo, apresenta os diferentes momentos históricos de criação das associações de ciência política na Argentina, França e Estados Unidos como uma via para avaliar a estruturação tardia da ABCP no Brasil.

⁶ Gildo Marçal Brandão era sensível a esta questão, porém, não houve tempo suficiente para enfrentá-la em todas suas consequências. Em sua aula de titularidade, publicada postumamente, Brandão assinala a necessidade de se pensar a produção acadêmica e pré-acadêmica concreta, o que envolve o mercado de produção, reprodução e circulação de ideias como elemento auxiliar de um projeto maior de entendimento da relação entre ideias e sociedade. Objetivamente delinea como relações concretas a serem contempladas a "(...) mudança nas condições de produção da vida intelectual, formação de um público leitor, financiamento da atividade intelectual, estabelecimento de um mercado de ideias, sedimentação de uma tradição (...)" (Brandão, 2010a: 304).

De maneira bastante sumária, dados os limites e objetivos deste artigo, mas, estabelecendo uma definição instrumental e formal do que compreendemos ser a periferia, esta apresenta sua face interna, o que evidentemente caracteriza seu funcionamento doméstico, e a externa onde o Estado-Nação é confrontado com o contexto maior do sistema internacional onde se insere. Internamente o Estado-Nação periférico se apresenta como espaço de relações pouco poroso a práticas inclusivas econômicas e sociais, gerando super-cidadãos e sub-cidadãos no esquema teórico proposto por Marcelo Neves (1994). Externamente um Estado-Nação é periférico ao se inserir no sistema sócio-econômico internacional em posição subalternizada (Arrighi, 1997), o que envolve também considerarmos a posição marginal da produção de conhecimento destes países no sistema internacional. Ambas as perspectivas não abandonam o caráter relacional contido na proposta binomial centro/periferia originalmente elaborada pela CEPAL desde a década de 1950 (Rodríguez, 2009). Ainda, na ótica de Brandão, a periferia se apresenta como cenário de contradições bem demarcadas:

(...) implica sociabilidades que associam os dilemas da hipermodernidade com heranças coloniais, a fragmentação cultural contemporânea com a dissolução dos valores pré-modernos, o experimentalismo democrático com a ausência de direitos civis básicos, o potencial do internacionalismo, progresso e participação com a insegurança, incerteza, mesquinhez, desesperança e brutalidade da vida cotidiana (Brandão, 2007:167)

Tendo por pressuposto esta teia de mediações complexas, nosso autor, conforme nossa interpretação, é um intelectual situado na periferia do capitalismo. Os dilemas e a historicidade da periferia do sistema mundial e do contexto nacional demarcam de forma incidental a narrativa descritiva de sua própria biografia no Memorial. Em segundo ponto, a periferia se apresenta como *objeto de reflexão* privilegiado e espaço de ação, sendo o Estado-Nação, expressão concreta e particularizada da periferia, contextualizado em meio a relações que o transcendem e co-determinam, dado que “(...) não é possível pensar o Brasil sem situá-lo no mundo” (Brandão, 2001: 28). Isto exposto, enquadrando Brandão como um *cientista político na periferia do capitalismo*, estamos afirmando que tanto a trajetória individual deste intelectual é entrecortada por eventos, conjunturas e estruturas de uma nação periférica em um dado momento histórico quanto, por outro lado, a periferia *per se* é apropriada como conceito inescapável com o qual a produção intelectual deve conscientemente lidar. Iremos nos concentrar na biografia de Brandão já que a periferia como *lugar teoricamente demarcado* será abordada na próxima seção.

Gildo Marçal Brandão nasceu em 17 de fevereiro de 1949 na pequena cidade de Mata Grande, Alto Sertão alagoano, filho de família católica onde sua mãe abraçou a carreira do magistério e seu pai, antes de ser funcionário público, foi vereador em sua cidade natal. Em suas palavras, seu núcleo familiar “(...) valorizava a educação e era metido com política” (Brandão, 2010b: 33). De Mata Grande saiu para a capital do estado em busca de melhores cuidados médicos dada a sua cardiopatia precocemente diagnosticada e congênita. Em paralelo havia também a demanda de sua mãe que desejava uma melhor formação para que seus filhos não se tornassem “(...) analfabetos, cachaceiros e assassinos” (Idem: 33). Deste período inicial, Brandão ressalta em seu Memorial a influência do catolicismo politizado e radical como uma via de acesso na sua juventude ao conjunto de problemas da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, possibilitou o contato com os primeiros autores, clássicos e contemporâneos, que apresentavam uma interpretação filosófica e/ou “sociológica” de mundo. Neste momento nosso autor se considerava um católico tomista, racionalista e de esquerda⁷.

Sua entrada na Universidade foi na graduação em filosofia na UFPE, no período compreendido entre os anos de 1968 e 1971. Após o término da graduação foi necessária uma segunda imigração em virtude de sua condição de

⁷ Assim Brandão qualifica o momento e sua relação com o catolicismo: “(...) um cristianismo particularmente avesso a efusões sentimentais e marcado não apenas pela militância política, cada vez mais de esquerda, como pelo racionalismo que a tradição tomista inoculava.” (Brandão, 2010b: 34).

militante político⁸: a vinda para São Paulo objetivou, em um primeiro momento, evitar as agruras da perseguição política da ditadura civil-militar (Dreifuss, 1981) em sua região natal e, também, tendo por meta a continuidade dos estudos em filosofia⁹. Estes estudos jamais foram concluídos na área justamente por ter se visto constrangido a um tratamento de saúde no Hospital das Clínicas de São Paulo por dois anos. Este período de tratamento impediu a conclusão do mestrado acadêmico¹⁰.

Após esta fase, Brandão só retomaria a vida na Universidade em dedicação exclusiva no final da década de 1980¹¹. Antes deste momento ocorrer nosso autor atuou ostensivamente como cronista, articulista e editor de jornais de circulação nacional ou estadual trabalhando nas seguintes publicações: *Folha de São Paulo*, *Diário do Grande ABC*, *Gazeta Mercantil* e o *Diário da Manhã* de Goiás. Ainda foi o primeiro editor d' *A Voz da Unidade*, jornal do Partido Comunista Brasileiro (doravante PCB), e colaborou na redação de revistas como a *Isto É* atuando como *freelancer*. Também foi co-criador e co-editor, junto a Marco Aurélio Nogueira, das revistas *Escrita Ensaio* e *Temas de Ciências Humanas*, ambas voltadas para o debate cultural e acadêmico no final da década de 1970 e início da década de 1980. Em busca da sobrevivência material ocupou também o cargo de diretor do Departamento de Patrimônio Histórico da Eletropaulo¹² durante o governo Franco Montoro. Cabe destacar que ao assumir sua condição de comunista publicamente, Brandão foi demitido da Folha de São Paulo¹³.

Como vimos, mesmo que de maneira sucinta, a vida profissional de Brandão foi movimentada politicamente e profissionalmente e materializou uma intuição sugerida em Lessa (2011b): a conexão entre as primeiras gerações de cientistas políticos profissionais e a militância política¹⁴. Cabe notar ainda que a própria inserção de Brandão na ciência política enquanto profissional se deu de forma relativamente acidental mas, antes de tudo, enquanto uma opção pragmática:

(...) precisava recuperar terreno, alcançar colegas de geração cuja carreira acadêmica não sofrera solução de continuidade, criar condições materiais para a dedicação exclusiva à pesquisa e à docência (a saída da Eletropaulo para a universidade representou uma perda substancial de renda, embora o acumulado tivesse permitido financiar dois anos de redação da tese), obter o doutorado no tempo mais curto possível. (Brandão, 2010a: 58-59 – os parênteses são do autor)

Mesmo que tenha reassumido a vida universitária após uma movimentada trajetória profissional em outras frentes, Brandão manteve uma produção intelectual instigante. Os temas abordados, tanto na produção acadêmica como não acadêmica, são de origem diversa. Nos trabalhos estritamente acadêmicos apresentam-se reflexões sobre a teoria política

8 Brandão militou em diversas correntes da esquerda brasileira: a JEC (Juventude Estudantil Católica) na adolescência, o POLOP (Organização Revolucionária Marxista – Política Operária) entre 1969 e 1970 e o PCB, Partido Comunista Brasileiro, em parte de sua juventude e vida adulta (Brandão, 2010b).

9 “Aportara em São Paulo como um retirante em mais de um sentido: cumprindo a sina de rebelde de classe média que recusa assumir a representação da classe dominante que lhe estava reservado como filho-família, fugindo da seca acadêmica e da polícia política que tornaram as atmosferas do Recife e de Maceió irrespiráveis.” (Brandão, 2010b: 46).

10 Brandão foi aprovado na pós-graduação em Filosofia da USP sob orientação de Paulo Arantes no ano de 1973 (Ibid: 45) Como ele mesmo avalia: “Graves problemas de saúde, que me imobilizaram durante os anos de 1974 e 1975 no Hospital das Clínicas, impediram a conclusão desse projeto.” (Brandão, 2010b: 51). Portanto, e agora aqui em diálogo com o importante artigo publicado por Lynch e Chaloub em 2021 justamente sobre Brandão, é importante destacar uma imprecisão biográfica. Lynch e Chaloub mencionam na página 281 de seu texto uma defesa de dissertação de mestrado que teria ocorrido antes da aprovação de Gildo Marçal no doutorado em ciência política na USP. No entanto, jamais houve defesa e tampouco conclusão da dissertação. O artigo de 1977 publicado por Brandão na *Temas de Ciências Humanas*, que será objeto de nossa atenção mais adiante, foi a solução para a não devolução das bolsas de mestrado recebidas. Brandão, como o próprio mesmo reconheceu, jamais concluiu de fato o mestrado.

11 Brandão ingressa na USP como docente em regime de dedicação exclusiva em 1989. Antes da USP foi professor horista de filosofia na Escola de Sociologia e Política de São Paulo ainda na década de 1970 e entre 1987 e 1988, professor de política no Departamento de Ciência Política da PUC-SP (Brandão, 2010b).

12 A Eletropaulo foi empresa estatal fundada no ano de 1981 responsável pela distribuição de energia elétrica no estado de São Paulo. A empresa foi privatizada em 1999.

13 Ver entrevista concedida por nosso autor ao jornalista Ricardo Carvalho disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EF1qw8GpgRM&feature=share>, acesso em 17 de set. 2016. Nesta entrevista Brandão firma que ele teria sido o “primeiro civil”, ou seja, alguém que não participava do círculo interno do comitê central do partido, a se apresentar publicamente como comunista.

14 “Parte não desprezível dessa pluralidade (do campo da Ciência Política brasileira) pode ser debitada ao envolvimento de parte significativa dos praticantes do campo com questões de natureza política, na qualidade de cidadãos e militantes.” (Lessa, 2011b: 46, os parênteses são nossos).

e a ciência na periferia do capitalismo, diálogos com a filosofia política ou a teoria social em sentido amplo, análises sobre a relação de um ator em particular, o Partido Comunista Brasileiro, com o sistema político e sua sociedade e, por fim, uma profícua produção atrelada a uma contribuição original sobre como interpretar o pensamento político e social brasileiro em textos analíticos/programáticos notadamente dotados de caráter metodológico ou propriamente teóricos. Igualmente na sua produção “não acadêmica” o *menu* ofertado é diverso. Além de contemplar os eixos apresentados (teoria social e política em sentido amplo, a relação do PCB com a política brasileira e os intelectuais e o pensamento político e social brasileiro), aparecem intervenções sobre temas candentes da conjuntura, onde se apresenta a vocação de Brandão como intelectual público, não restrito ao diálogo intra-acadêmico.

Brandão, conforme demonstramos, como intelectual, foi “co-formado” por particularidades de nossa periferia. Sua condição de imigrante nordestino¹⁵, tanto no próprio estado natal quanto em sua região (a imigração de Alagoas para Pernambuco), a terceira imigração para São Paulo para o prosseguimento de sua formação, a modificação de sua trajetória com a ruptura autoritária de 1964, a eleição de temas de pesquisa que guardam afinidade com a nossa história e formação política, o que inclui sua tese sobre o PCB e a permanência deste partido na ilegalidade por quase toda sua história¹⁶, demonstram, *ex post facto* e sartreanamente que a existência precede a essência (Sartre, 1987). Nestes termos, pela vinculação da identidade intelectual de nosso autor com seu lugar e com seu tempo, a biografia tanto nos permite compreendermos o *background* onde se processa sua formação quanto funciona como elemento auxiliar para contextualizar sua obra. De posse destes elementos, nas próximas seções, vamos nos dedicar especificamente à sua produção teórica, onde os elementos biográficos serão pinçados quando necessário para contextualizar as propostas de teoria e ciência política elaboradas por Brandão.

2. Brandão e a opção pela totalidade

Jürgen Habermas (1990) formulou as possíveis posturas analíticas que denominou de *restauração*, *renascimento* e *reconstrução* diante da tarefa de interpretar de forma criativa nada menos que a larga tradição de pensamento do materialismo histórico. Estas posturas analíticas sugerem, antes de simplesmente classificar o trabalho intelectual na análise de produções teóricas, três diferentes maneiras do pesquisador se relacionar com uma dada teoria social. Embora, conforme já dito, a proposta de Habermas tenha se centrado no marxismo, a mesma pode ser útil diante de outras tradições e será importante no desenvolvimento dos argumentos que seguirão:

Restauração significaria o retorno a um ponto de partida que, nesse meio tempo, ter-se-ia corroido: mas meu interesse por Marx e Engels não é dogmático e nem mesmo histórico-filológico. Renascimento significaria a renovação de uma tradição que, nesse meio tempo, teria estado sepultada: o marxismo não precisa disso. Reconstrução significa, em nosso contexto, que uma teoria é desmontada e recomposta de um modo novo, a fim de melhor atingir a meta que ela própria se fixou: esse é um modo normal (quero dizer, normal também para os marxistas) de se comportar diante de uma teoria que, sob diversos aspectos, carece de revisão, mas cujo potencial de estímulo não chegou ainda a se esgotar. (Habermas, Ibid: 11 - parênteses do autor)

Dentre os três caminhos acima descritos, a *restauração*, o *renascimento* e a *reconstrução*, mobilizaremos o que julgamos mais adequado para este trabalho. Nos propomos aqui a operar a via da *restauração* dado o trabalho histórico de reconstituição do

¹⁵ Simone de Castro Tavares Coelho, companheira de nosso autor por trinta anos, observa que Brandão “Cultuava e preservava as suas raízes nordestinas e nunca se furtava a convites para participar de seminários e eventos no Nordeste (...). Ainda lhe restava algum sotaque nordestino e, às vezes, soltava um ‘puder’, em vez de ‘poder’, e ‘mandioca’ sempre foi para ele ‘macaxeira’, e isso era objeto de gozação familiar.” (Coelho, 2010: 314).

¹⁶ Brandão (1997) observa que entre 1922 e 1985, o que soma portanto o total de 63 anos, o PCB só foi um partido legal, apto a participar da disputa no mercado eleitoral, por três anos e meio.

percurso de uma teoria como via para interpretá-la. Ou seja, adaptando a proposição habermasiana, nosso interesse aqui neste artigo não é dogmático ou filológico sendo, em verdade, histórico e teórico. A questão teórica aqui é tanto explicitar um determinado estilo de pesquisa da ciência política nacional quanto reconstituir, restaurar mesmo o caminho adotado para a proposição de um dado *corpus* teórico. No âmbito da *restauração teórica*, iremos investigar o desenvolvimento teórico da produção de Gildo Marçal Brandão a partir de seu *Totalidade e Determinação Econômica*, publicado em 1977, onde se detectam suas primeiras opções de análise da sociedade que irão prosseguir em um *continuum* até sua produção final¹⁷. Também nesta produção, Brandão apresentará três características que irão perpassar toda sua obra: a opção pelo materialismo histórico como tradição intelectual a ser abraçada, a persistência da História como ingrediente de análise inescapável no esforço de compreensão do fenômeno político e uma perspectiva obrigatoriamente totalizante dos fenômenos (Brandão, 1977).

Ainda, neste esforço de *restauração*, se impõe a retomada de parte da ambiência intelectual vivida entre parcela da esquerda comunista da década de 1970. Brandão declarava-se “*inoculado para sempre do vírus hegeliano*” (Ibid, 2010b: 36), o que se traduz, em acordo com a tendência do período, tanto na leitura e análise da obra de Georg W. Hegel¹⁸ quanto, também, da recepção da obra de Georg Lukács que manteve grande influência na época entre parte da juventude vinculada ao Partido Comunista Brasileiro¹⁹.

Brandão, em “*Totalidade e determinação econômica*”, texto originalmente publicado na revista *Temas de Ciências Humanas* no ano de 1977, se insere na seara da *causa sui*, ou, do fundamento último da realidade social. Cabe notar que naquele momento no Brasil as teses de Louis Althusser se apresentavam com frescor de novidade e pautavam uma questão especialmente incômoda entre os analistas marxistas: a determinação ou não da esfera econômica (ou das relações materiais) sobre as relações sociais. Recapitulando a leitura de *Aparelhos ideológicos de Estado* dos anos 1970, Althusser apresenta a esfera superestrutural da sociedade dotada de relativa primazia sobre a infraestrutura, onde a reprodução das relações sociais necessita de uma profunda opacidade para ser efetivada, daí o efeito ideológico capilarizado em seu sentido original: a premissa da falsa consciência estrangulando a reflexividade dos agentes no modo produção capitalista, onde os *aparelhos*, instâncias de produção simbólica voltadas para este fim, detém protagonismo na interpretação althusseriana do fenômeno político e do próprio Estado. Deste modo, a esfera política, na proposição do autor francês, seria a esfera *omniabarcadora* das relações sociais dado seu caráter transversal.

Brandão (1977), inspirado por e citando literalmente tanto Hegel quanto a sua interpretação lukacsiana em *História e Consciência de Classe*²⁰, sustenta em seu artigo o *primado da necessidade* em todo trabalho interpretativo sobre as relações sociais, inclusive sobre o Brasil dado que a polêmica althusseriana da época em solo nacional visava arejar frentes analíticas que permitissem o entendimento dos nossos dilemas sob novos ângulos. Não abandonando a “ótica da totalidade”, mesmo que a análise seja pautada com lente de aumento sobre uma das esferas da sociedade, especialmente a esfera política aqui neste artigo do final da década de 1970, Brandão defende, na construção da análise sobre a sociedade, uma

¹⁷ Elide Rugai Bastos (2010), em uma das homenagens póstumas à vida e obra de Gildo Marçal Brandão, igualmente detecta esta continuidade entre o artigo de 1977 e os trabalhos posteriores de nosso autor.

¹⁸ Brandão posteriormente foi o responsável pelo capítulo “Hegel” no sucesso editorial capitaneado por Francisco Weffort, “Clássicos da Política”, lançado pela editora paulistana Ática no início da década de 1990.

¹⁹ Georg Lukács, intelectual húngaro marxista, obteve uma recepção singular no Brasil. Utilizado como uma leitura de “apoio” nos seminários d’O Capital no ano de 1958 (Schwarz, 2006), especialmente com a obra clássica *História e Consciência de Classe*, trabalho mergulhado em uma *epistémé* hegel-marxista. Lukács foi traduzido no Brasil por sua filosofia da literatura ainda na década de 1960, angariando a simpatia de marxistas como Carlos Nelson Coutinho, José Chasin, Leandro Konder e José Paulo Netto. Dentre estes, o próprio Gildo Marçal Brandão cita a influência de Lukács, tanto em sua obra individual quanto na menção dos livros que conheceu em seu memorial publicado em 2010. Maiores detalhes sobre a recepção de Lukács no Brasil podem ser consultados em Nieri, 2007 e Barbosa, 2011.

²⁰ O texto de Lukács foi publicado originariamente em 1923. Outros textos do filósofo húngaro são citados por Brandão neste artigo de 1977 onde se faz presente a *Estética I* e a longa entrevista do autor húngaro publicada em livro no Brasil no final dos anos 1960 intitulada *Conversando com Lukács*. Todavia, é *História e consciência de classe* que fornece o núcleo dos argumentos de nosso autor.

dialética fina entre todo e partes. Esta dialética desautoriza uma perspectiva fragmentária de pesquisa e a desvinculação de agentes e instituições do *moto contínuo* de uma dada constelação histórica. Este traço, o do olhar totalizante mesmo sobre fenômenos particulares, é percebido também por Sallum Jr (2010: 19) como estruturante.

Retomando nosso argumento, este artigo de 1977 do Brandão filósofo, construído aos 28 anos de idade pelo autor em resposta a uma dada conjuntura da produção intelectual da esquerda brasileiras e seus dilemas, nos permite identificarmos, para além do traço supracitado da perspectiva totalizante, outros elementos importantes que serão revisitados na produção vindoura do acadêmico maduro dedicado à ciência política. Um dos primeiros, nesta demarcação da leitura totalizante, é o da dificuldade até mesmo das ciências sociais, em seu sentido lato, conseguirem elaborar qualquer interpretação convincente sobre as relações de causalidade na realidade brasileira sem considerar a relação todo/partes. A constelação histórica só pode ser apreendida se considerarmos tanto as suas *relações necessárias*, portanto, as inelutáveis, quanto a articulação entre suas “estruturas”, “níveis” ou “instâncias”. A seleção arbitrária que autonomiza artificialmente uma dada esfera (Brandão, 1977: 155) deriva no risco da superficialidade do juízo empírico. Porém, seguindo a lógica hegeliana, Brandão assevera que é justamente nas partes que o *todo* torna-se passível de ser compreendido, onde “*a atividade de separar é o trabalho de entendimento*” (Brandão, Ibid: 159), sendo um caminho para viabilizar o trabalho *racional* de construção de sentido e das teias de significação da sociedade.

Neste escopo, Brandão defende a explicitação da abordagem teórica/epistemológica enquanto uma necessidade formal que permita a articulação da prática analítica. Aqui, a demarcação propriamente teórica do agente que produz a narrativa onde se apresentam relações de causalidade, aparece como momento privilegiado da realização do trabalho intelectual destituído de qualquer pretensão naturalista. Ainda estabelece na produção analítica a conexão entre *conteúdo e forma*, ou seja, torna-se patente a premissa da honestidade intelectual que não recusa a dizer o “em si”, ou “o que é” a realidade, nem tampouco as considerações valorativas e normativas inerentes a toda teoria social que se apresente enquanto tal (Brandão, Ibidem). Portanto, a construção analítica que não reconhece o caráter *ontológico* pertinente à interpretação racional do mundo social, não compreende sequer a aplicação das estratégias *metodológicas* que subjazem a rotina de pesquisa. Esta questão, a da lacuna formal, que produz a ocultação das opções epistemológicas do trabalho de análise da realidade, será duramente atacada por Brandão em análises posteriores sobre a ciência política em particular e também nas ciências sociais em geral.

Esclarecendo o uso do termo *lacuna formal*: sendo o mundo *em-si* desprovido de sentido, o intelectual para realizar o momento *para-si* de construção de significação deste mesmo mundo, só pode fazê-lo articulando as conjecturas ontológicas que, em um segundo momento e diante de um dado objeto, permitem as opções metodológicas pertinentes. Nestes termos, Brandão sustenta, toda posição teórica e metodológica é *necessariamente e em última instância*, um posicionamento dotado de caráter político, o que retira o caráter estritamente formalista do debate epistemológico (Brandão, Ibidem: 154).

Compreendemos este primeiro artigo de Brandão como um recurso interpretativo fundamental que auxilia a demarcarmos a interpretação epistemológica e teórica de toda sua obra. Mesmo seus estudos sobre Hegel (Brandão, 2002) ou Maquiavel (2010c) serão fortemente demarcados por esta totalização *materialista e histórica*. Em outro eixo de sua produção, centrado no esforço de compreender o papel estruturante do PCB na política e na sociedade, igualmente esta perspectiva, onde se opera intelectualmente a junção dialética entre todo/partes, se fará presente (Brandão, 1997a). Inclusive aqui a perspectiva totalizante na análise de um fenômeno tipicamente político, a interpretação da trajetória

de um partido político moderno, não se contenta com o “isolamento institucional”. Partido e sociedade são elementos intercambiáveis de análise onde um torna-se obrigatoriamente o fator explicativo para o outro. Por esta razão Brandão declara que em um ambiente hostil, inclusive pela própria configuração do sistema eleitoral da época, a “ilegalidade mata” (Brandão, 1997a). É o PCB como cadáver insepulto em termos eleitorais que explica o trabalho dos intelectuais do partido, certamente a um só tempo influente e acanhado, nas franjas da sociedade. De todo modo, a revelação de uma atuação política relevante *na margem das instituições* nos permite compreender a resistência de Brandão em elaborar análises do fenômeno político restritas às “meras formas institucionais”.

3. A totalidade, a teoria e a ciência política

Os posicionamentos teóricos que resumimos na seção anterior acerca do artigo de 1977 de Brandão foram retomados sob nova roupagem em 24 de outubro de 1997 em mesa redonda capitaneada por Renato Lessa nomeada *Por que vir da filosofia política*²¹ no encontro da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) daquele ano. A intervenção de Brandão intitulada *A teoria política é possível?* foi publicada posteriormente na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* no ano seguinte²².

Entre os textos de 1977 e 1998 há o intervalo de 21 anos. Neste hiato ocorre o doutoramento em ciência política de nosso autor entre 1987 e 1992 na USP orientado por Francisco Weffort, o que já torna Brandão formalmente identificado como cientista político e não mais como o jovem bacharel em filosofia. Nesta passagem do jovem filósofo para o cientista político é possível identificar o direcionamento de suas reflexões para a política enquanto área de conhecimento. Portanto, não obstante a profissionalização como cientista político, há continuidades detectadas entre as duas reflexões e as posteriores, onde o movimento reflexivo adquire novos elementos. Iremos tomar como ponto da partida as proximidades e adiante apontaremos as “novidades” que não devem ser tratadas como rupturas. Em verdade, dentre os novos elementos que são apresentados nos trabalhos a partir de 1998, estes mais agregam do que negam o artigo *Totalidade e Determinação Econômica*, trazendo por vezes teorias, tradições e autores mais afinados com a especialização de Brandão na ciência política.

Na intervenção na mesa redonda em 1997 plasmada em artigo em 1998, o *leitmotiv* é a indisposição de Brandão com o que considerava ser a configuração da ciência política praticada no Brasil contemporâneo. Revisitando o debate *empíricos versus teóricos* (Amorin Neto & Santos: 2015; Lynch: 2016), a inspiração norte-americana de como “fazer” e “pensar” a ciência política pós revolução behaviorista, onde há continuidades com a adesão ao aparato teórico, conceitual e metodológico da *rational choice* e do neoinstitucionalismo (Lessa, 2011a; 2011b), se redonda em uma área de conhecimento ainda mais robusta em seu movimento de autonomização, por outro lado, traria uma fragilidade fundamental: uma ciência política ensimesmada, pouco porosa ao diálogo com as outras co-irmãs da grande área de humanidades. Decerto esta fragilidade foi enfrentada pelo próprio neoinstitucionalismo em suas sínteses dialógicas com outros campos de conhecimento²³, porém a crítica de Brandão, e neste ponto encontram-se o jovem filósofo e o cientista político maduro, se dá por uma demarcação epistemológica e ontológica.

21 Desta mesa participaram Renato Janine Ribeiro, Luiz Eduardo Soares e, evidentemente, Brandão e Lessa.

22 As quatro intervenções foram publicadas no ano seguinte na edição de fevereiro da *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 36, vol. 13.

23 Diante das fragilidades empíricas do neoinstitucionalismo de *escolha racional*, corrente esta fortemente inspirada na economia, há as outras tradições sumarizadas por Hall e Taylor (2003): o neoinstitucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo sociológico.

Reeditando parte dos argumentos de 1977 em 1998, a crítica de nosso autor à parte da ciência política brasileira decorre da insistência desta de tornar o real “ontologicamente divisível”, tal como na aposta dos estudos das instituições *per se* com estas mantendo eventualmente relações meramente formais com outras variáveis explicativas. Em outros termos, sendo a sociedade uma totalidade historicamente concreta, inclusive o universal passível de ser encontrado em suas partes, o isolamento artificial a um só tempo analítico e ontológico das instituições políticas como objeto é um erro de apreensão do sujeito ante o objeto. Este argumento guarda profundas afinidades com a crítica de Lukács (2003) à especialização dos conhecimentos disciplinares.

As instituições políticas para Brandão são, portanto, expressões da totalidade da sociedade, ou particularidades do movimento histórico e universal, onde variáveis empíricas externas a essas, o que inclui a forma como as mesmas foram imaginadas, podem e devem ser mobilizadas como parte do movimento analítico. Neste sentido, o que identificou como “metodolatria” (Brandão, 1998), é apenas uma expressão da fragilidade formal das concepções mais ajustadas à postura norte-americana de se compreender o fenômeno político pós-1950. Esta *ortodoxia* tanto naturaliza a opção que efetua o recorte pelo estudo das instituições *per se*, o que implicaria desconhecimento epistemológico, quanto inviabiliza as relações analíticas do movimento universal-particular-universal. Portanto, o discurso de cientificidade com ênfase sobre o método seria apenas uma cortina de fumaça que obscurece fragilidades formais mais graves.

Prosseguindo na articulação do conceito de totalidade para o debate da ciência política como campo de conhecimento disciplinar, em 1998 detectamos a transmutação do conhecido conceito hegel-marxiano de *mediação* em *linkages*. As mediações são, dentre outras aplicações na tradição do materialismo histórico, elaborações do sujeito do conhecimento onde são estabelecidas as relações entre mediato/imediato (Bottomore, 2012) em uma dada constelação histórica. Aqui a totalidade é reconstruída cognitivamente e Brandão (Idem:2006) se vale do conceito de *linkages* na busca por compreender como “ações, instituições, ideias e processos se determinam reciprocamente”. O caminho das *linkages* proposto por Brandão é a via pela qual ele recusa a armadilha do que Lessa (2011a; 2011b) diagnosticou como *impostação ontológica* centrada no agente político do neoinstitucionalismo de escolha racional, sendo o agente ontologicamente o *homo choicer* minimizador de custos e maximizador de benefícios. Este axioma opera uma redução sociológica forçosa por ignorar outros mecanismos²⁴ deflagradores da ação para além do auto-interesse egoisticamente motivado.

Num tom ainda mais contundente dando prosseguimento em outro momento a esta perspectiva totalizante defendida por nosso autor: “a dificuldade analítica verdadeira consiste não no isolamento, mas na reconstrução dos elos essenciais da cadeia e do modo como interagem ou se pode atuar sobre eles” (Brandão, 2006: 215). Nesta proposição, a ciência política como abordagem de médio alcance perderia em riqueza analítica, substituindo a apreensão das mediações, ou das *linkages* conforme o artigo de 1998, em prol de uma concepção de ciência tecnificada, desprovida de historicidade e indiferente às estruturas onde a teoria é utilizada de forma pontual e/ou ornamental. Desta crítica Brandão (1998; 2003; 2006) reforça a necessidade de dialogar com outros campos de conhecimento na busca por constituir uma compreensão mais robusta sobre o fenômeno do poder, capaz de conferir inteligibilidade até mesmo aos processos de mudança social, algo que uma perspectiva solipsista de análise política não forneceria (Brandão, 2003: 377). Como aponta em um de seus últimos textos da série em que discute a teoria e a ciência política na periferia:

Ora, assumir tais hipóteses e um programa de pesquisa desse tipo implica reconhecer que as instituições contam, os estados nacionais pesam, as especificidades culturais não são irrelevantes, as trajetórias históricas e políticas fazem diferença (...). (Brandão, 2007: 16).

²⁴ Os mecanismos deflagradores da ação são pormenorizados por Elster, 1994. Dentre estes mecanismos, o auto-interesse egoisticamente motivado é relevante, porém, não é o único. Elster ainda cita a ação “racional e não egoísta e irracional” (Ibidem: 22), além de obviamente considerar as emoções como relevantes na análise causal da ação.

A crítica da ciência política que abandona a reflexão teórica, em um primeiro momento, exige o retorno do diálogo com a filosofia (Brandão, 1998), especialmente com a filosofia política. A maior aproximação com a filosofia, que não deveria ser interpretada como saber pré-científico, apresentaria a possibilidade de enfrentamento do “analfabetismo ilustrado” (Brandão, 2006: 411) presente na hipostasia acrítica do método. Mas, Brandão sugere ir além. Sendo a política efetivamente um momento privilegiado da coletividade onde são buscadas soluções para as questões societárias em dado momento histórico, a abordagem sobre o fenômeno não deveria ser “autárquica”. A autonomia do campo disciplinar ganha musculatura quando a compreensão do objeto, no caso o poder, permite uma *abordagem* interdisciplinar (Brandão, *Ibid*) e este é o modo pelo qual a reflexão teórica deve se inserir²⁵. Portanto, o projeto da teoria política como subárea da ciência política, dotada de relativa autonomia para determinar seus rumos e apresentando análises que corroborem com o fortalecimento do campo de conhecimento como um todo, necessita do movimento de ruptura com o que Forjaz (1997) denominou de “autonomia do político”, onde a política é isolada de outros contextos cognitivos de análise.

Esta re-habilitação da produção teórica se desenvolve com outras consequências na ótica de nosso autor. A periferia, lugar do sistema mundial em que nos situamos, é articulada na proposição de Brandão com a urgência da produção teórica de qualidade e na maneira como as teorias dos países centrais podem ser recepcionadas entre nós. Para Brandão, a periferia é um espaço particular de contradições dentro do sistema mundial. Justamente rememorando o processo de estabelecimento das humanidades entre nós, mesmo as teorias clássicas poderiam aqui adquirir interpretações criativas e inovadoras²⁶, de onde é possível derivar, na imaginação teórica de nosso autor, reverberações geopolíticas. Nestes termos a relação entre teoria política e filosofia política jamais seria inútil e/ou estéril. A noção de soberania intelectual, visando a inserção autônoma da periferia no processo de globalização vigente (Brandão, 1998; 2003; 2006), representa um posicionamento político-estratégico para elaboração teórica e deve ser buscada conscientemente. A periferia, portanto, é espaço de contradições particulares do sistema e por esta razão *imane*nte guarda o potencial de inovação do pensamento, onde o intelectual periférico abandonaria a condição de *consumidor*, uma posição subalterna, para a posição de *produtor de teorias* capazes de responder aos desafios históricos apresentados.

Nesta toada, a proposta d’as *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro* deve ser inserida. O projeto d’as Linhagens, que foi primeiramente tese de livre-docência na USP em 2004, posteriormente artigo na revista *Dados* em 2005 e no ano de 2007 ganha formato em livro é a proposta de um intelectual, situado na periferia, que compreende as narrativas normativas e os caminhos interpretativos de autocompreensão de um Estado-Nacional periférico sob a ótica da *longa duração*. A inspiração aqui guarda débito com a sociologia crítica da literatura de Antonio Cândido (2000), onde o esforço analítico parte do princípio da singularidade da formação da sociedade e de suas formas “*espirituais*” e, para além disso, é uma demanda inescapável dado que “(...) *ninguém pensará por nós* (...)” (Brandão, 2001) em virtude da “*intratabilidade de nossa experiência*” (*Ibid*) por modelagens teóricas forâneas simplesmente decalcadas em nossa realidade. O projeto d’as *Linhagens* redundou concretamente em um grupo de pesquisa, sediado no CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), contando com a participação de diversos pesquisadores brasileiros de instituições diferentes²⁷.

25 “De qualquer maneira, quem nas ciências humanas fala em teoria está condenado a enfrentar os problemas da relação entre a ciência e a filosofia, de um lado, e da relação entre teoria e pesquisa empírica e historiográfica, de outro, posto que ambas constituem o campo nevrálgico da discussão.” (Brandão, 2006: 410).

26 “(...) indagado por uma cultura distante de la propia, y que lo evoca a fin de establecer cimientos intelectuales propios, cada autor clásico en cierto modo nace otra vez, pudiendo incluso experimentar desarrollos ignorados en su contexto de origen” (Brandão, 2003).

27 O projeto temático “Linhagens do pensamento político-social brasileiro” contou com docentes e discentes da Universidade de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal de São Paulo.

Brandão compreendia que este projeto seria o mais adequado ante o enfrentamento das questões estruturais que desafiam tanto a democracia quanto o desenvolvimento, o que inclui pensar as resistências e estímulos à mudança social, elementos estes que devem ser conjugados por serem complementares diante das singularidades da realidade semi-periférica. A história do pensamento político, sendo o próprio pensamento político uma das *linkages* para compreender a ação política concreta e as instituições nacionais, é apresentada como recurso interpretativo para o caso particular brasileiro, o que não implica que o mesmo caminho teórico/metodológico não poderia ser utilizado para outras realidades nacionais periféricas. A América Latina como um todo especialmente sendo um *global trader* (Brandão, 2003) poderia igualmente mobilizar este recurso heurístico como forma de obter vantagens comparativas provenientes do exercício de autocompreensão. Não por acaso, Brandão defendia (Ibid; 2006) a cooperação transnacional entre universidades desta região do mundo como caminho para compartilhamento de conhecimentos que tornasse possível identificar similitudes e diferenças de processos de formação²⁸ onde, assim podemos depreender, o projeto das *Linhagens* pode ser interpretado como um estudo de caso e parte de um projeto inconcluso ainda mais ambicioso.

4. Considerações finais

Georg Lukács teve sua última longa entrevista batizada de *Pensamento Vivido*²⁹, onde faz um balanço de sua produção e rememora uma série de fatos de sua trajetória, fatos estes que encontram-se com diversos episódios decisivos do socialismo real e da própria história do Leste Europeu no século XX. Consideramos *pensamento vivido* uma sentença igualmente apropriada para sintetizar a vida profissional e a produção intelectual de Gildo Marçal Brandão. Em termos de percurso biográfico, sendo originário da periferia da periferia, no caso um intelectual de origem nordestina, imigrando para São Paulo constrangido pelo período do golpe civil-militar de 1964 e pela necessidade de prosseguimento de sua formação em um sistema universitário naquele momento ainda mais centralizado em termos de quadros e oportunidades de formação de pesquisa na região sudeste. Posteriormente há seu engajamento, a despeito de sua formação de bacharel de filosofia, no jornalismo profissional e enfrenta as consequências causadas pela sua filiação ao Partido Comunista Brasileiro. Ainda a inserção “tardia” e não planejada na ciência política dado que sua formação tropeçou em “soluções de continuidade”, apresenta Brandão como organicamente um intelectual da periferia do capitalismo lidando concretamente com os dilemas e potencialidades desta região do mundo.

Por este conjunto de elementos, Brandão poderia ser classificado como partícipe de uma das linhagens do pensamento político que o próprio elaborou para o caso brasileiro: enquanto quadro identificado com o radicalismo de classe média, de forma inquestionável nosso autor é um *materialista histórico*. Conforme sintetiza em sua aula de titularidade publicada postumamente, os materialistas históricos encarnam a “vitória do realismo”, do preexistente sobre as ideias, encaminhando por vezes, em ações e proposições, um “reformismo revolucionário” (Brandão, 2010a: 311). Contudo, a vinculação de nosso autor como intelectual na periferia não é dada somente pela sua biografia.

Brandão, como argumentamos, reinterpreta o arcabouço do jovem Lukács, em transição do neokantismo para o marxismo na obra *História e Consciência de Classe*, conferindo ênfase ao conceito de totalidade como princípio de apreensão

²⁸ “Todos sabemos que como proyecto colectivo todavía estamos gateando, pero no por eso debemos hacer opción preferencial por la pobreza teórica. Al contrario, aquí como en cualquier otro lugar, es posible convertir el atraso en ventaja, la periferia en centro, siempre y cuando seamos capaces de enfrentarnos con los demonios de nuestro tiempo.” (Brandão, 2003: 381).

²⁹ Publicada no Brasil em 1999 pela editora da Universidade Federal de Viçosa.

dos fenômenos societários. Esta perspectiva, que se inicia formalmente com o texto *Totalidade e Determinação Econômica* do jovem filósofo, se encontra com as preocupações do cientista político maduro. Na aplicação da concepção totalizante para a ciência política como área de conhecimento, nosso autor vislumbra uma concepção que não pretende abandonar a autonomia disciplinar da área mas, por outro lado, não abre mão de uma perspectiva interdisciplinar que possa considerar o conjunto de elementos que tornem possível o entendimento da dinâmica do fenômeno do poder. A sugestão da busca por mediações, posteriormente identificadas como *linkages* (Brandão, 1998; 2006) não pode prescindir da singularidade dos elementos que constituem a sociedade, derivando, portanto, na urgência de uma postura cognitiva arejada do sujeito do conhecimento.

Finalizando, este acolhimento heterodoxo da proposta lukacsiana manteve a ambição de ser parte constitutiva da construção de um aparato analítico original sobre a periferia, sendo Brandão politicamente vinculado a esta realidade e engajado na compreensão da mesma. A periferia é parte do sistema mundial e é dotada de contradições singulares. Destarte, o conjunto de elementos constitutivos desta realidade deve ser rearticulado intelectual e, para compreender o fenômeno político, ideias, agentes, instituições, princípios normativos formais e/ou informais importam. O projeto d' *As Linhagens* aparece no todo que constitui o *continuum* da obra de Brandão como um *estudo de caso* denso, profícuo e interrompido. O estudo d' *As Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*, em nossa ótica, se mostra como a aparição particular da relação entre pensamento, instituições e um Estado-Nacional periférico.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. (2015), “La Ciência Política en Brasil en La Última Década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo”, *Revista de Ciência Política*, v. 35, no.1: 19-31.

ARRIGHI, Giovanni. (1997), *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.

BARBOSA, Gláucia Maria Tinoco. (2011), *A Produção dos Lukacsianos Brasileiros: 1960-2000*. Tese de doutorado em Sociologia. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

BASTOS, Elide Rugai. (2010), “Gildo Marçal Bezerra Brandão (1949-2010): um analista do pensamento brasileiro”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.53, no.1: 5-10.

BOTTOMORE, Tom (Ed.). (2012), *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar.

BOURDIEU, Pierre. (2004), *Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo, Editora UNESP.

BRANDÃO, Gildo Marçal. (2010a), “Ideias e Argumentos para o Estudo da História das Ideias Políticas no Brasil”, in, SCT Coelho (org.), *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*, São Paulo, Hucitec & Fapesp.

- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2010b) “Memorial”. in, SCT Coelho (org.), *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*, São Paulo, Hucitec & Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2010c), “Duas ou Três Coisas Que Eu Sei Sobre Maquiavel”. in, SCT Coelho (org.), *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*, São Paulo, Hucitec & Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2007), “Um programa de pesquisa à esquerda”. in, _____. *Linhas de pensamento político brasileiro*. São Paulo, Ed. Hucitec.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2006), “Teoria Política a partir do Sul da América?”. in, AA Borón (org.). *Filosofia Política Contemporânea: controvérsias sobre civilização, império e cidadania*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, São Paulo: Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2002), Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade, in, F, Weffort (org.). *Os Clássicos da Política Vol. 2*. São Paulo, (10ª Ed).
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (2001), “Ideias e Intelectuais: modos de usar”. *Lua Nova*, no. 54: 25-34.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (1998a), “A Teoria Política é Possível?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, no. 36, s/p.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (1998b), “A vitalidade de Antonio Gramsci”, *Diário do Grande ABC*. (disponível em “Gramsci e o Brasil”: <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=202>, acesso em 07 de abril de 2015)
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (1997a), “A Ilegalidade Mata: o partido comunista e o sistema partidário (1945/64)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, no. 33.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (1997b), *A Esquerda Positiva: as duas almas do Partido Comunista – 1920/1964*. São Paulo, Editora Hucitec.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. (1977), “Totalidade e Determinação Econômica”, *Temas de Ciências Humanas*, no. 1:153-167.
- CÂNDIDO, Antônio. (2000), *Formação da Literatura Brasileira: momentos decisivos*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, (6ª Ed.).
- COELHO, Simone de Castro Tavares. (2010), “Os “voleios” da pipa”. in, _____. (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec & Fapesp.
-

DREIFUSS, René Armand. (1981), *1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes.

ELSTER, Jon. (1994), *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. (1997), “A Emergência da Ciência Política no Brasil: aspectos institucionais”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, no. 35, s/p.

HABERMAS, Jürgen. (1990) *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo, Brasiliense, (2ª Ed.).

HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. (2003), “As Três Versões do Neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, no.58: 193-223.

LESSA, Renato. (2011a), “O Campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista”. *Revista Estudos Hum(e)anos*, no.2: 03-31.

LESSA, Renato. (2011b), “Da Interpretação à Ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil”. *Lua Nova*, no.82: 17-60.

LUKÁCS, Georg. (2003) *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes.

LYNCH, Christian Edward Cyril & CHALOUB, Jorge. (2021), “Um Projeto de Pesquisa ‘à Esquerda’: Gildo Marçal Brandão e a interpretação marxista do pensamento político brasileiro”. *Lua Nova*. no. 113: 281-324.

LYNCH, Christian Edward Cyril. (2016), “Cartografia do Pensamento Político Brasileiro: conceito, história e abordagens”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 19: 75-119.

MARENCO, André. (2014), “The Three Achille’s Heels of Brazilian Political Science”. *Brazilian political science review*, v.8, no.3: 03-38.

NEVES, Marcelo Neves. (1994), “Entre Subintegração e Sobreintegração: a cidadania inexistente”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 37, no.2: 253-276.

NIERI, Ederaldo Luiz. (2007), *Duas Formas de Recepção de Lukács no Brasil: estética e ontologia*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.

OLIVERIA, Lilian & NICOLAU, Jairo. (2014) “A produção da ciência política brasileira: uma análise dos artigos acadêmicos (1966-2013)”. *Paper* apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP. Brasília, 21 pp.

RODRIGUEZ, Octavio. (2009) *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SALLUM JR., Brasília. (2010), “Trajetória Interrompida”. in, SCT Coelho (org.), *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*, São Paulo, Hucitec & Fapesp.

SARTRE, Jean Paul. (1987) *O Existencialismo é um Humanismo*. São Paulo: Nova Cultural.

SCHWARZ, Roberto. (1995) Um seminário de Marx. *Folha de São Paulo, Caderno Mais!, publicado originalmente em 8 out. 1995*. (Disponível em: http://fws.uol.com.br/folio.cgi/fsp1995.nfo/query=schwar!7A/doc/{@1}/hit_headings/words=4/hits_only?. Acesso em 09 jul. 2006).

SOARES, Glaucio Ary Dillon. (2005), “O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil”, *Sociologia, problemas e práticas*, no.48, 2005: 27-52.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Impacto dos arranjos institucionais em processos de integração regional

Marcelo de Almeida Medeiros¹, Maria Regina de Araújo Ramos², Natália Coêlho de Souza Oliveira³ |

Resumo

Os diferentes arranjos institucionais do Uruguai e do Reino Unido importam para as tomadas de decisões sobre os processos de integração regional? Este estudo compara a continuidade do Uruguai no Mercosul e a saída do Reino Unido da União Europeia. Com análise cross-section do ano de 2015, o desenho de pesquisa considera o método Most Similar System Design e identifica variáveis institucionais que influem na Política Externa dos países. Os dados mostram que Westminster foi um facilitador para que o Brexit ocorresse e o presidencialismo uruguaio poderia dificultar uma barganha parecida no Mercosul.

Palavras-chave: relações executivo-legislativo; política externa; brexit; Mercosul.

Data de submissão: 16/05/2023

Data de aprovação: 25/08/2023

1 Professor Titular de Política Internacional Comparada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Bolsista de Produtividade em Pesquisa - Nível 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. E-mail: marcelo.medeiros@ufpe.br. <https://orcid.org/0000-0001-8385-0358>

2 Graduação em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE-2023). E-mail: mregiiaraujo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-7704-3066>

3 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, com foco em violência sexual relacionada a conflitos. Graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: nataliacolho.s@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5094-9287>

Impact of institutional arrangements on regional integration processes

Marcelo de Almeida Medeiros , Maria Regina de Araújo Ramos , Natália Coêlho de Souza Oliveira |

Abstract

Do different institutional arrangements in Uruguay and the United Kingdom matter for decision-making processes related to regional integration? This study compares the continuity of Uruguay's participation in Mercosur and the United Kingdom's exit from the European Union. Using a cross-sectional analysis of the year 2015, the research design employs the Most Similar System Design method to identify institutional variables that influence the foreign policy of these countries. The data reveals that Westminster facilitated Brexit, while the Uruguayan presidential system may impede a similar bargaining process within Mercosur.

Keywords: executive-legislative relations; foreign policy; brexit; Mercosur.

1. Introdução

Os diferentes arranjos institucionais do Uruguai e do Reino Unido importam para as tomadas de decisões sobre os processos de integração regional? Este trabalho compara as atitudes do Uruguai — modelo de presidencialismo — e do Reino Unido — parlamentarista — no que diz respeito à produção de matérias que envolvem questões de Política Externa. Mais especificamente, a análise considera o comportamento do governo uruguaio no que concerne ao Mercosul e as atitudes do governo britânico em relação à União Europeia (UE).

As particularidades políticas, sociais, econômicas e culturais de um Estado são fatores que fortemente influenciam as relações internacionais (LIMA, 2006). Assim, os tomadores de decisão lutam para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais (PUTNAM, 1988). Nesse sentido, as fronteiras entre o que define a política externa e a interna se apresentam cada vez mais entrelaçadas.

Segundo Putnam (1988), fatores da política nacional afetam e são afetados pelas dinâmicas externas. Destarte, tomando em conta que diante de diferentes instituições o comportamento dos atores é afetado, espera-se que a atuação do Executivo diante do Legislativo varie em regimes presidencialistas e parlamentaristas. Em síntese, enquanto no presidencialismo há uma tendência à preponderância do Executivo, nos sistemas parlamentaristas há um impulso à maior participação das casas legislativas.

Com recorte *cross-section* do ano de 2015, essa pesquisa identifica os fatores institucionais que impactam a tomada de decisão do Uruguai e do Reino Unido na arena regional do Mercosul e UE, respectivamente. A escolha temporal se deu em razão do início do Brexit em junho de 2016 e da estabilidade dos dados ao longo dos anos. A partir do método *Most Similar Systems Design* (MSSD), esse estudo ressalta variáveis institucionais que influenciaram o *Brexit* e a permanência uruguaia no Mercosul.

Com impacto instrumental, este estudo salienta o papel de sistemas de governo na tomada de decisão de Política Externa em processos de integração regional. Ao considerar características nacionais dos dois países, a comparação aponta fatores explicativos para os *outcomes* distintos em análise. Assim, os resultados são ferramentas fundamentais para pesquisas futuras sobre Integração Regional, Política Externa e Relações Executivo-Legislativo.

2. Revisão de literatura

A existência de diferenças entre os regimes de governo se reflete em um debate bem estabelecido da Ciência Política de que distintos designs institucionais levam a resultados políticos diferentes. Weaver e Rockman (1993) afirmam que as instituições importam e são responsáveis por moldar o processo de decisão, implementação de políticas e, consequentemente, as capacidades de governo.

Ao estudar 36 democracias ao redor do mundo, Lijphart (2003) identificou padrões e regularidades ao dividir os Estados em dois grupos: os majoritários e os consensuais. Além dessa classificação, apresentou dez características diferentes entre as estruturas institucionais, dividindo-as em duas dimensões: executivo-partidos e federal-unitário. Nos tópicos a seguir, serão descritos o desenho institucional de Westminster e o uruguaio à luz dos parâmetros de Lijphart (2003) e a relação desses países com seus respectivos blocos econômicos regionais principais.

2.1 Desenho Institucional de Westminster

No que concerne à primeira dimensão descrita por Lijphart (2003), a executivo-partidos, os sistemas majoritários são caracterizados por: gabinetes monopartidários, Poder Executivo dominante, sistema eleitoral majoritário e bipartidário. No Reino Unido, os parlamentares são eleitos de forma majoritária e o partido que ocupa a maioria simples das cadeiras elege o Primeiro-Ministro, e este constrói um gabinete de forma unipartidária, ou seja, sem necessidade de formar coalizões.

Lijphart (2003) ressalta que na relação entre os poderes britânicos existe a sobreposição do Executivo diante do Legislativo, sendo esta uma consequência da coesão partidária dentro de um sistema majoritário e da estabilidade e força conferidas aos chefes de gabinetes. Esta configuração, no entanto, não impede que o Parlamento tenha legitimidade de destituir o Primeiro-Ministro, que pode receber uma moção de censura na Câmara dos Comuns e deixar o cargo.

Westminster é tradicionalmente marcado pela alternância de poder entre seus dois maiores partidos, o *Labour Party* (Partido Trabalhista) e o *Conservative and Unionist Party* (Partido Conservador). Este bipartidarismo é responsável por produzir distorções, havendo uma tendência à sub-representação de partidos com votações reduzidas e sobre-representação daqueles com mais votos. Por outro lado, esta característica confere certa estabilidade ao sistema. Uma vez que um único partido controla a maioria absoluta da Câmara dos Comuns, a frequência de impasses no Legislativo é reduzida (NICOLAU, 2015).

Ademais, Lijphart (2003) assinala que a divergência entre o Partido Trabalhista e o Partido Conservador se dá em um campo unidimensional, ligado ao âmbito socioeconômico, tornando-os, de certa forma, não tão diferentes. Nos anos 1950, por exemplo, criou-se o termo *Butskellism*, representando a junção do Conservador Rab Butler e do Trabalhista Hugh Gaitskell (TSEBELIS, 1995). Entretanto, é importante notar que o ano de 2016 foi marcado pelo surgimento de um grande tema de política externa que causou uma clara ruptura entre estas agremiações: o *Brexit*.

No que diz respeito à segunda dimensão proposta por Lijphart (2003), a federal-unitário, os sistemas majoritários são caracterizados por apresentar Poder Legislativo unicameral, governos unitários e centralizados, constituição flexível e Banco Central dependente do Executivo.

Westminster conta com duas câmaras legislativas: a alta (Câmara dos Lordes) e a baixa (Câmara dos Comuns). Esta primeira foge dos padrões democráticos, pois seus membros não são eleitos pelo voto popular, mas sim através da indicação do monarca. Este, através de instrução do Primeiro-Ministro, seleciona um corpo formado pelo clero (Lordes Espirituais) e pela nobreza (Lordes Temporais), com um mandato vitalício e não havendo uma delimitação quanto ao número de membros que o formam (TSEBELIS, 1995).

Entretanto, o poder da Câmara dos Lordes é bastante limitado e sua principal função consiste em aperfeiçoar projetos de lei enviados pela Câmara Baixa, podendo propor emendas. Esta Câmara Alta não tem papel de representação das unidades que constituem o Estado. Dessa forma, o único *veto player* da legislação britânica é a Câmara dos Comuns, que é formada através das regras do jogo democrático, ou seja, eleições populares. Esta configuração permite maior facilidade para lidar com as mudanças políticas e burocráticas (TSEBELIS, 1995), aproximando este bicameralismo ao ideal de unicameralismo colocado por Lijphart (2003).

Em relação às demais características da dimensão federal-unitária, o governo do Reino Unido concentra o poder político de forma unitária e centralizada. Apesar de não apresentar um único documento constitucional, o arcabouço jurídico

britânico existe na forma escrita de leis, jurisprudência, tratados e convenções. Com formato flexível, pode ser alterado pelos membros do parlamento com a aprovação de novas leis (MIRANDA, 1990). Outrossim, o Banco Central do país possui certa dependência do Executivo, apesar de ser livre na definição das taxas de juros desde 1997 (LIJPHART, 2003).

O regime parlamentar britânico sugere uma sintonia mais fina entre o Executivo e o Legislativo no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas e, mais especificamente, de política externa. No entanto, no que diz respeito às questões relativas à União Europeia, a liberdade do parlamento de Westminster de legislar livremente em diversas áreas foi seriamente restringida pelos órgãos supranacionais europeus (DICKINSON, 2001).

Com o *European Communities Act 1972*, o escopo da ação direta do parlamento britânico no que concerne à produção legislativa é reduzido. Consequentemente, os britânicos sentem que o parlamento perdeu o controle da nação para legisladores e funcionários de fora do Reino Unido (MACSHANE, 2015: 151). Sem embargo, há controvérsias entre o Executivo e o Legislativo em relação à percepção do quão esta redução de competência de fato existe.

De acordo com o relatório do *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union* (GREAT BRITAIN, 2012), não foi identificada a ocorrência de transferência significativa de poder para Bruxelas em nenhuma das 32 áreas de operação da União Europeia. As informações contidas nesta revisão apontam que, desde 2011, o *European Union Act* estabelece que qualquer transposição de poder para Bruxelas só poderia ocorrer após a aprovação de um referendo popular pelo Reino Unido.

Segundo Huff e Smith (2012), o Tratado de Lisboa concedeu aos parlamentos nacionais novos direitos em matéria de legislação proveniente da UE como forma de equilíbrio. Tal tratado, que entrou em vigor em primeiro de dezembro de 2009, funciona, em tese, como um catalisador para a participação dos parlamentos nacionais no processo de integração europeia. Em outras palavras, este estímulo externo tende a reunir os legislativos estatais para atuar tanto junto aos seus governos, quanto diretamente perante as instituições europeias (MEDEIROS, 2008). No entanto, isto não significa, necessariamente, que a política externa dos Estados-membros para a União Europeia — e mais particularmente a política externa do Reino Unido — será mais influenciada pelos seus respectivos legislativos.

2.2 Desenho institucional uruguaio

No que tange à primeira dimensão de Lijphart (2003), a executivo-partidos, os sistemas consensuais são caracterizados por: governo de coalizão, equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo e sistema eleitoral proporcional e multipartidário. Com o processo de redemocratização no regime pós-autoritário, em 1985, o regime presidencialista é reinstaurado na República Oriental do Uruguai (DECRESCHI, 2015). Lijphart (2003) argumenta que, com uma estrutura efetiva de *checks and balances* entre os poderes, o presidencialismo uruguaio é pluralista, marcado pela separação dos três poderes e uma relação equilibrada entre Executivo e Legislativo.

O Poder Executivo uruguaio é distribuído em coalizões multipartidárias que reforçam os pesos e contrapesos institucionais (TSEBELIS E MONEY, 1997) e abrem espaço à pluralidade de poderes políticos (LANZARO, 2010). No entanto, o desenho institucional do país apresenta uma particularidade que foge da classificação de modelo consensual de Lijphart (2003).

A forma de governo, apesar de apresentar atividades de coalizão, funciona em grande medida como um Presidencialismo de Compromisso, em que o Executivo busca acordos parlamentares com outros partidos, frações legislativas ou

representantes individuais, mas sem montar um completo governo de coalizão (LANZARO, 2003). Assim, a esfera legislativa é fundamental para a mediação entre o processo decisório governamental e as demandas pluralistas que surgem na sociedade (OLIVEIRA, 2006).

Na classificação de Lijphart (2003), o Uruguai chegou muito próximo ao sistema britânico quanto à manutenção do bipartidarismo. Os partidos tradicionais eram o Colorado e o Nacional – ou *Blanco* – e estes garantiram ao Estado uma democracia duradoura e estável (LANZARO, 2010). Com o advento de um novo partido de centro-esquerda em 1971, o *Frente Amplio*, é quebrada a tradição bipartidária até então vigente e o multipartidarismo passa a vigor.

Todavia, à medida em que a oposição de esquerda cresceu, uma aliança entre os partidos Colorado e Nacional é reforçada numa coalizão de governo contra o partido *Frente Amplio* e as características do bipartidarismo, de certa forma, voltam a estar presentes nas eleições. A alternância do poder, então, passa a ser entre o partido centro-esquerdista e a coalizão dos dois tradicionais (LIJPHART, 2003).

Sobre a segunda dimensão, a federal-unitário, os sistemas consensuais são caracterizados por federalismo, legislativo bicameral, rigidez na Constituição e Bancos Centrais independentes. O Uruguai é um Estado unitário marcado pela concentração do poder político na figura de uma autoridade central (SILVEIRA, 2018). Contudo, como esperado por Lijphart (2003), o país possui Constituição rígida e Banco Central independente. No que se refere ao bicameralismo, o legislativo uruguaio é dividido em uma Câmara baixa de Deputados e uma alta de Senadores que realizam funções de maneira conjunta. Eleitos de forma direta e secreta, os 31 senadores e os 99 deputados formam a Assembleia Geral do Uruguai (FOLTER, 2020).

Na política externa levada a cabo por Montevideú, é comum a prática da Diplomacia Presidencial ou Diplomacia de Cúpula (PRETO, 2006), marcada pela participação direta do Presidente na tomada de decisão, nas negociações e nas cimeiras internacionais. No entanto, deve-se ressaltar a influência dos partidos políticos uruguaios nos processos legislativos relativos a assuntos internacionais e o papel de *veto player* da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados na política externa (TSEBELIS, 2002). Apesar da ação do Poder Executivo, a participação ativa do Poder Legislativo via partidos políticos se dá tanto *ex post* como *ex ante* das decisões (LLANOS & MUSTAPIC, 2005: 11).

Em Westminster, o grau de imbricação entre algumas instituições britânicas e europeias é por vezes tão elevado que a produção normativa que delas deriva deixa de estampar, para Londres, o caráter clássico de instituto internacional. Tal cenário raramente ocorre no que toca à política do Uruguai para o Mercosul. As esferas regional e nacional são bastante distintas e a produção normativa mercosulina não provoca interesse no Legislativo uruguaio (MEDEIROS, 2008).

3. Dados e métodos

Este artigo propõe identificar, através de um estudo de caso comparado, se as decisões adotadas pelo Uruguai e Reino Unido na arena regional do Mercosul e UE, respectivamente, são de alguma maneira moduladas pelo tipo de sistema de governo nacional — Presidencialismo ou Parlamentarismo.

A intenção é analisar o cenário imediatamente anterior ao *Brexit*, uma vez que o referendo responsável pelo início desse processo foi votado em junho de 2016. Dessa forma, optamos por realizar um estudo *cross-section* do ano de 2015. Este período abarca os dados mais recentes que refletem o contexto local de ambos os países que podem explicar por que,

naquele determinado momento, houve o *Brexit* mas, por outro lado, o Uruguai seguiu uma posição estável no Mercosul. Ademais, os dados aqui estudados são estáveis ao longo dos anos, não valendo a pena optar por um recorte de *time-series*.

Segundo Marsh e Stoker (1995) é importante comparar e diferenciar instituições de dois países (ou mais), uma vez que isso permite o isolamento de variantes nacionais específicas. Desta forma, o método que será empregado neste artigo é o comparativo. Em específico, utiliza-se o *Most Similar Systems Design*, metodologia de comparação entre casos semelhantes que apresentam resultados diferentes. O objetivo é apresentar os pontos em comum entre os casos e identificar qual(is) característica(s) são distintas. As variáveis diferentes, então, são tidas como potenciais responsáveis pelo resultado político diferente.

A fim de encontrar os fatores responsáveis pelo Reino Unido ter optado por se desvincular do seu bloco econômico principal enquanto o Uruguai — país tão semelhante — se mantém estável no Mercosul, as variáveis independentes abarcam uma série de dados institucionais, ao passo que o problema de pesquisa focaliza esta ótica. Já a variável dependente é a Política Externa nacional em relação ao regionalismo.

A avaliação, todavia, não deve estar restrita a esses aspectos, pois o estudo de poucos casos exige a consideração de uma multitude de fatores, de forma que outras informações também serão exploradas. Assim, variáveis de controle estarão contidas na análise e abarcam dados sociais, econômicos e de qualidade democrática. Para mensurar os efeitos socioeconômicos, este artigo se baseia em Pippa Norris (2012), que utiliza seis indicadores que refletem os principais objetivos do desenvolvimento humano⁴: IDH, longevidade, mortalidade infantil, saúde, paridade de gênero e acesso à educação.

Dentre um grande espectro de bancos de dados, selecionamos as variáveis que estavam disponíveis para os dois países em estudo e que se aproximam da mensuração das características categorizadas por Lijphart (2003). Desta forma, o **Quadro 1** abaixo apresenta todos os dados utilizados na pesquisa:

Quadro 1. Variáveis

Variável	Descrição	Fonte
Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura	Variável independente (VI). O legislativo tem autoridade constitucional para ratificar tratados internacionais negociados por um Executivo? Respostas: Sem autoridade (0), É necessária a aprovação de uma das câmaras (1), É necessária a aprovação de ambas as câmaras (2).	Institutions and Elections Project (IAEP)
Poder de Veto do Executivo	Variável independente (VI). Um Executivo tem poder de veto constitucional sobre as leis aprovadas pelo legislativo? Respostas: Sim (1), Não (0).	
Poder de Veto da Legislatura	Variável independente (VI). O Legislativo tem o poder constitucional de impedir a ação executiva, em efeito de veto legislativo? Respostas: Sim (1), Não (0).	

⁴ Construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Alinhamento Câmara Executiva / Legislativa (inferior)	Variável independente (VI). Variável fictícia que indica o alinhamento entre o Executivo e a Câmara Legislativa Inferior, codificada como 1 quando o partido que controla o Poder Executivo é o maior partido na Câmara Legislativa Inferior ou é membro de uma coligação governamental nesta câmara.	Political Constraint Index (POLCON)
Câmara Legislativa	Variável independente (VI). Variável fictícia codificada como 1 se houver uma câmara legislativa eficaz (com base nas informações das Restrições Executivas do Polity, p_xconst).	
Segunda Câmara Legislativa	Variável independente (VI). Variável fictícia codificada 1 se houver uma segunda câmara legislativa eficaz. Ou seja, onde $h_{l1} = 1$, existem registros sobre a composição de uma segunda câmara eleita sob um sistema eleitoral distinto que tem um papel substantivo (não apenas retardador) na implementação da política fiscal.	
Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa)	Variável independente (VI). A probabilidade de que dois sorteios aleatórios da Câmara Legislativa sejam de partidos diferentes.	
Índice de Restrições Políticas III	Variável independente (VI). Este índice mede a viabilidade de mudança de política, ou seja, até que ponto uma mudança nas preferências de qualquer ator político pode levar a uma mudança na política governamental. As pontuações do índice são derivadas de um modelo espacial simples e, teoricamente, variam de 0 a 1, com pontuações mais altas indicando mais restrição política e, portanto, menos viabilidade de mudança de política.	POLCON
<i>Rule of Law</i>	Variável independente (VI). Mede a independência do judiciário; até que ponto o Estado de Direito prevalece em questões civis e criminais; a existência de controle civil direto sobre a polícia; a proteção do terror político, prisão injustificada, exílio e tortura; ausência de guerra e insurgências; e até que ponto as leis, políticas e práticas garantem a igualdade de tratamento de vários segmentos da população. Os países são classificados entre 0 (pior) e 16 (melhor).	Transformation Index (BTI)

Banco Central regional	Variável independente (VI). Indica se o Banco Central é uma organização regional (1) ou um banco central nacional (0).	Garriga (2016)
Índice de Independência do Banco Central	Variável independente (VI). Índice não ponderado do CBI. Calcula a média bruta de quatro componentes: CEO, objetivos, formulação de política e limitações de empréstimos ao governo. Ele varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo) CBI.	
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Variável de controle (VC). Média entre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita. Varia entre 0 e 1. Quanto mais alto o valor, melhor o índice.	United Nations Development Programme (UNDP)
Mortalidade Infantil	Variável de controle (VC). Número de mortes por 1.000 nascidos vivos.	
Longevidade	Variável de controle (VC). Média de anos de vida de um indivíduo.	
Incidência de Tuberculose	Variável de controle (VC). Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes (mensura a vulnerabilidade a doenças fatais).	
Acesso à Educação	Variável de controle (VC). Razão entre matrículas de crianças na escola primária e o total de indivíduos nesta idade escolar.	
Produto Interno Bruto Per Capita	Variável de controle (VC). Produto interno bruto pela população em dólar.	
Paridade de Gênero na Educação	Variável de controle (VC). Taxa de acesso à educação secundária de mulheres a cada 100 homens.	
Desemprego Total	Variável de controle (VC). Parcela da força de trabalho que está desempregado e procurando emprego.	World Bank
Migração Líquida	Variável de controle (VC). O número total de imigrantes menos o número de emigrantes, incluindo cidadãos e não cidadãos. Os dados são estimativas de cinco anos.	
Índice de Democracia	Variável de controle (VC). O status de Liberdade no Mundo de um país depende de sua pontuação agregada de Direitos Políticos, em uma escala de 0 a 40, e de sua pontuação de Liberdades Cívicas agregada, em uma escala de 0 a 60.	Freedom House

Integração Econômica (P39ST.A)	Variável de controle (VC). Consulta de opinião pública se um indivíduo é a favor ou contra a integração econômica de seu país com os demais países da região. Resposta à pergunta: “ <i>De la lista de instituciones que están en la tarjeta póngale nota de 1 a 10 a las siguientes instituciones internacionales, siendo 1 muy malo y 10 muy bueno</i> ”. Portanto, é dado pela média da soma das respostas de cada indivíduo entrevistado.	Latinobarómetro
Integração Econômica	Variável de controle (VC). Consulta de opinião pública sobre o grau em que as pessoas sentem apego à União Europeia com a pergunta: “ <i>Would it be easier to face the future outside the EU?</i> ”. Mensurado em percentual.	Eurobarometer
Destino das Exportações	Variável de controle (VC). A parcela da exportação representada pelo parceiro em um ano.	World Integrated Trade Solution
Destino das Importações	Variável de controle (VC). A parcela da importação representada pelo parceiro em um ano.	

Fonte: elaboração própria.

4. Resultados

A fim de descrever características específicas do Reino Unido e do Uruguai, este capítulo traz inicialmente a comparação entre os dados institucionais (variáveis independentes) e, em seguida, os de controle. As variáveis trabalhadas e seus respectivos valores são referentes ao ano de 2015⁵ e a Tabela 1 abaixo contém as informações sobre os elementos institucionais:

⁵ Algumas das variáveis pertencem a um ano diferente, pois é o último ano do dado disponível, entretanto, todas elas são estáveis ao longo do tempo e apresentam o mesmo valor por um longo período. Estas são: Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Poder de Veto do Executivo (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Poder de Veto da Legislatura (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Banco Central regional (2012), Índice de Independência do Banco Central (2012).

Tabela 1. Comparação entre as Variáveis Independentes

Variável	Descrição	Fonte
Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura	2	1
Poder de Veto do Executivo	0	1
Poder de Veto da Legislatura	1	1
Alinhamento Câmara Executiva / Legislativa (inferior)	1	1
Câmara Legislativa	1	1
Segunda Câmara Legislativa	0	1
Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa)	0,61	0,63
Índice de Restrições Políticas III	0,41	0,50
Rule of Law	10	10
Banco Central regional	0	0
Índice de Independência do Banco Central	0,58977	0,56075

Fonte: elaboração própria

Como pode ser observado acima, na variável de Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura, o Uruguai tem valor igual a 1, o que significa que seus tratados precisam da aprovação de uma das câmaras para entrar em vigor, diferentemente do Reino Unido (2), que necessita do aval das duas. No que condiz ao Poder de Veto do Executivo, ele existe apenas no Uruguai (1), enquanto o Reino Unido (0) não possui esta jurisdição. Apesar dessas diferenças, o Legislativo de ambos os casos têm o poder constitucional de impedir a ação executiva e compõe assim uma similaridade encontrada no funcionamento institucional dos casos.

Além disso, o Uruguai e o Reino Unido apresentam um alinhamento entre o Executivo e a Câmara Legislativa Inferior, que reflete no controle do Poder Executivo pelo maior partido dessa Câmara, ou por um membro de uma coligação governamental da mesma. É válido ressaltar que ambos os casos apresentam uma Câmara Legislativa eficaz. Mas, ao contrário do que acontece no sistema de Westminster, o Uruguai também apresenta uma Segunda Câmara Legislativa eficaz. Essa Câmara uruguaia é eleita sob um sistema eleitoral distinto e tem papel substantivo (não apenas retardador) na implementação da política fiscal.

Do mesmo modo, os dois países apresentam uma semelhante probabilidade de que dois parlamentares sorteados aleatoriamente na Câmara Legislativa Baixa sejam de partidos diferentes, ou seja, no que tange à Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa), os casos apresentam uma estatística de 61% no Reino Unido e 63% no Uruguai. Quanto ao Índice de Restrições Políticas III, no Reino Unido (0,41), as restrições são mais altas e, portanto, a viabilidade de mudanças de política é menor que no Uruguai (0,50). Em outras palavras, a possibilidade de uma mudança de preferência de um ator político ocasionar uma alteração na política governamental é maior no país latino-americano.

O *Rule of Law* dos dois casos são classificados como 10, numeração alta e próxima do Estado de Direito ideal (16). Além disso, os dois países se localizam na faixa de classificação entre 0,5 - 0,6 (Reino Unido = 0,59; Uruguai = 0,56) do Índice de Independência do Banco Central, ambos com um Banco Central nacional.

Portanto, os dados da Tabela 1 mostram que dentre as 11 variáveis, apenas em Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura e Poder de Veto do Executivo os países em questão são completamente distintos, e quanto ao Índice de Restrições Políticas III são relativamente diferentes. Nas demais 8 variáveis, o Uruguai e o Reino Unido são iguais ou extremamente parecidos, evidenciando, assim, a similaridade esperada entre os dois países no quesito institucional.

No que se refere à análise comparada das características de controle, a Tabela 2 abaixo apresenta os valores das variáveis para o ano de 2015.

Tabela 2. Comparação entre as Variáveis de Controles

Variável	Reino Unido	Uruguai
IDH	0,923	0,806
Mortalidade Infantil	4	8
Longevidade	81	77
Incidência de Tuberculose	10	30
Acesso à Educação	100	99
Paridade de Gênero na Educação	1,03	1,17
PIB Per Capita	44.913,00	20.588,00
Desemprego total	5,3%	7,5%
Migração Líquida	1.300.231	-30.000

Índice de Democracia	97/100	98/100
Integração Econômica	45% dos britânicos concordam que seria mais fácil encarar o futuro sem a UE, 36% discordam e 19% não sabem opinar.	6,04
Destino das Exportações	1º Estados Unidos (14,88%); 2º Alemanha (10%); 3º Suíça (9,30%); 4º China (5,92%); 5º França (5,85%)	1º Brasil (14,79%); 2º China (13,92%); 3º Estados Unidos (6,87%); 4º Argentina (4,96%); 5º Alemanha (3,39%)
Destino das Importações	1º Alemanha (14,97%); 2º China (9,99%); 3º Estados Unidos (9,21%); 4º Holanda (7,54%); 5º França (6,14%)	1º China (18,41%); 2º Brasil (17,14%); 3º Argentina (13,01%); 4º Estados Unidos (8,98%); 5º Nigéria (4,48%)

Fonte: elaboração própria.

O Reino Unido apresenta 0,923 de IDH, e o Uruguai 0,806, ambos classificados pelo UNDP dentro da categoria de valores muito altos do índice. Na dimensão de métricas de saúde, o Reino Unido se destaca singelamente em taxas de Mortalidade Infantil, obtendo 4 mortes por 1.000 nascidos vivos, e uma Longevidade média de 81 anos, enquanto o Uruguai apresenta 8 mortes e média de 77 anos de vida. Ambos se encontram em posições de destaque frente à média mundial, em que a Mortalidade Infantil é 31,5 e a Longevidade 71,947. A Incidência de Tuberculose é menor no Reino Unido (10 por 100.000) em relação ao Uruguai (30 por 100.000), mas, novamente, os dois apresentam bons resultados e valores acima da média mundial (142 por 100.000).

Em relação à educação, os britânicos detêm 100% de matrícula no ensino primário e os uruguaios 99%, com grande vantagem sob a média global (89,17%). O Índice de Paridade de Gênero na Educação mostra que o Uruguai (1,17) superou o Reino Unido (1,03). Estes valores, no entanto, não estão substancialmente distantes, pois o indicador acima de 1 sugere que existem mais meninas matriculadas do que meninos e a média mundial (0,989) apresenta o contrário.

Nas variáveis econômicas, os dados apontam um destaque britânico duas vezes maior no PIB Per Capita, com um valor de \$44.913,00, frente aos \$20.588,00 do Uruguai. Além disso, o Reino Unido possui menor taxa de desempregados (5,3%) comparada à uruguia (7,5%). Por fim, o fluxo de entrada de imigrantes na Grã-Bretanha é bem maior (1.300.231), enquanto o movimento no Uruguai é negativo (-30.000). O Reino Unido, portanto, recebe mais imigrantes e o Uruguai despacha mais emigrantes. Apesar dos países apresentarem taxas de desenvolvimento nacional diferentes, o Uruguai se encontra em um estágio próximo dos números britânicos frente às médias mundiais.

O indicador democrático da *Freedom House* em 2015 aponta semelhante desempenho uruguiaio em relação ao britânico. O país latino obteve uma pontuação de 98/100 enquanto o Reino Unido apresentou a nota 97/100, ou seja, ambos os países apresentam democracias livres muito bem desenvolvidas e acima da média mundial. Entretanto, se comparado aos membros do seu bloco regional, o Uruguai possui maior desenvolvimento democrático que os demais países do Mercosul. O status democrático britânico, em contrapartida, se assemelha ao dos membros da União Europeia.

O Latinobarómetro (2015), através de uma consulta de opinião pública, sinalizou que a nota média dada pelos uruguaios a favor ou contra a Integração Econômica do país com o Mercosul foi de 6,04. Isso mostra uma maior aprovação do que rejeição frente aos acordos e pertencimento do país nesse bloco econômico. Outrossim, os dados referentes ao destino das exportações e importações ressaltam a maior participação dos países do Mercosul na economia uruguaia e ratificam uma política externa com laços fortes entre os países do bloco.

No ranking de Destinos das Exportações dos produtos do Uruguai, o Brasil se destaca na primeira colocação (14,79%) e a Argentina ocupa a quarta colocação (4,96%). Já no Destino das Importações de produtos, o Brasil fica em segundo (17,14%) e a Argentina em terceiro (13,01%), portanto, o grande impacto no Mercosul nas medidas econômicas nacionais uruguaias é visível.

No Reino Unido, a aprovação da população à Integração Econômica é diferente. Na consulta de opinião pública da *Eurobarometer* (2015), 45% dos britânicos concordam que seria mais fácil encarar o futuro fora da UE. Além disso, ao perguntar o que a União Europeia significava para os britânicos, as três respostas mais frequentes foram “burocracia”, “perda de dinheiro” e “perda da nossa identidade cultural” (*Eurobarometer*, 2015).

Segundo o *World Integrated Trade Solution* (2015), os principais destinos para exportação de produtos britânicos não são majoritariamente pertencentes à União Europeia. No ranking das exportações, apesar da segunda (Alemanha - 10%) e quinta colocação (França - 5,85%) serem de países que fazem parte da UE, o principal destino dos produtos são os Estados Unidos (14,88%). Porém, no que tange às importações, as principais fontes de produtos são provenientes dos parceiros da UE (1º Alemanha - 14,97%; 4º Holanda - 7,54%; 5º França - 6,14%).

Dentre as 13 variáveis de controle analisadas, pode-se detectar dados semelhantes em 9 delas. Os 6 fatores que refletem os objetivos do desenvolvimento humano (IDH, Longevidade, Mortalidade Infantil, Incidência de Tuberculose, Paridade de Gênero e Acesso à Educação) são muito próximos no Uruguai e no Reino Unido, assim como a qualidade democrática.

Os dados sobre importação e exportação também são, de certa forma, parecidos, uma vez que ao comparar os 5 primeiros locais para/de onde destina-se/recebe-se o maior fluxo comercial, os uruguaios e britânicos contam com China e Estados Unidos, parceiros chave em todo o cenário global, e os 2 países mais importantes de seus respectivos blocos econômicos. Apenas 4 variáveis possuem características distintas, sendo elas: PIB Per Capita, Desemprego Total, Integração Econômica e Migração Líquida.

Dessa forma, até aqui tem-se 7 variáveis com características distintas entre os dois países em questão. No grupo de variáveis de controle e não-institucionais, com a vantagem britânica no PIB Per Capita e Desemprego Total frente ao caso latino, é possível inferir que o Reino Unido é marcado por uma maior independência econômica e que não depende, por exemplo, de empréstimos ou ajuda financeira de terceiros (MACEDO e TREVIZAN, 2016). O Uruguai, em oposição, depende majoritariamente do fluxo comercial com 1/2 dos países-membros do Mercosul. Nesse sentido, o destaque financeiro britânico pode ser interpretado como um dos fatores que podem ter estimulado a sua saída da UE.

Outra diferença latente é que, ao contrário da validação pública no Uruguai sobre a participação do país no Mercosul, a população britânica apresenta menor apoio à União Europeia. Além da forte influência política do Partido Conservador no Parlamento, o *Brexit* foi marcado pela participação popular com o referendo de 2016. Então, o peso

da vontade popular frente a saída/estabilidade do Reino Unido/Uruguai é uma potencial variante explicativa para os *outcomes* distintos dos casos analisados.

Diferentemente do que acontece no país latino-americano em que o fluxo de emigrantes é significativo e resultado de fenômenos como a Fuga de Capital Humano, o Reino Unido recebe uma grande quantidade de imigrantes por ano. Na análise de prováveis catalisadores para o *Brexit versus* estabilidade no Mercosul, é válido também ressaltar a insatisfação da população nativa quanto ao aumento de estrangeiros nas terras britânicas e a característica do bloco europeu quanto à permissão da livre circulação de pessoas entre os Estados-membros. A dissociação do Reino Unido do bloco europeu, então, mostra-se uma alternativa de barreira migratória.

No que diz respeito às divergências entre as variáveis institucionais, a ausência do Poder de Veto do Executivo é uma característica comum a regimes parlamentares e não algo que se aplica apenas ao caso britânico. Assim como em regimes presidenciais, o veto e sanção de leis aprovadas pelo Legislativo é constitucionalmente possível ser realizado pelo Presidente da República. Nos países em questão, o chefe de governo do Reino Unido e seu gabinete e o Presidente uruguaio eram a favor da saída da União Europeia e permanência no Mercosul, respectivamente.

Assim, além de ser um resultado esperado em virtude do sistema de governo, nenhum dos poderes se opõe às decisões tomadas pelo Legislativo. Por conseguinte, a diferença de resultados para a variável não apresenta impacto sobre os *outcomes* distintos pela falta de vontade política do gabinete, mas se o cenário fosse diferente, este seria um fator chave na decisão final.

Em relação aos resultados do Índice de Restrições Políticas III, tal métrica mostra que um ator político britânico precisa de mais esforço para fazer uma mudança política governamental do que o uruguaio. A oposição nesse caso tem menos força do que se o cenário fosse no Uruguai, pois se a oposição uruguaia estivesse contra tal feito, ela teria mais força para barrar decisões. Portanto, essa variável não faz diferença para o cenário político uruguaio, pois ambos os partidos estão de acordo quanto à decisão de permanência do país no Mercosul.

No entanto, quanto ao Reino Unido, o cenário de saída britânica do bloco europeu poderia ter sido diferente se a oposição política fosse mais forte. Assim, o Índice de Restrições Políticas III não impacta a estabilidade uruguaia no Mercosul, mas pode ter interferido o cenário britânico de saída da União Europeia.

Para concluir, no que concerne à Ratificação de Tratados Internacionais, o Reino Unido apresenta uma maior rigidez quanto à autoridade legislativa, uma vez que é necessária a aprovação das duas câmaras, enquanto no Uruguai só é preciso de uma. Ao mesmo tempo que é teoricamente mais fácil que o Executivo uruguaio aprove uma negociação internacional, o sistema majoritário britânico implica que a maioria nas câmaras está sempre em acordo com o Executivo, não havendo maiores dificuldades para a assinatura de tratados. Esta variável, portanto, não explica o resultado diferente, mas reafirma a vantagem britânica sobre a oposição.

Portanto, as variáveis de controle ajudam a compreender como os britânicos possuíam vontade política e abertura econômica para retirar-se da UE, em contraposição ao Uruguai que demonstra maior dependência do Mercosul. No entanto, as variáveis institucionais mostram como o sistema majoritário britânico proporcionou a implementação desta vontade política no Reino Unido, já que o espaço para atuação da oposição é menor. Caso houvesse a mesma vontade por parte do Uruguai, os opositores à saída do Mercosul teriam maior poder de barganha para manter o país no bloco, através de seu contexto institucional de maior abertura para outros atores políticos.

5. Conclusão

A democracia pode se organizar e funcionar de muitas maneiras. No caso do parlamentarismo, o governo existe enquanto recebe apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. O Reino Unido é o espelho do modelo Westminster, onde o alto grau de harmonia entre Poder Executivo e Legislativo é refletido.

Já no presidencialismo, o Presidente é popularmente eleito e os mandatos do Executivo e do Legislativo são fixos e não estão sujeitos a confiança mútua (BATISTA, 2016). Isso reflete uma postura muito mais ativa do chefe do Executivo em quase todas as esferas políticas. No entanto, o regime presidencialista uruguaio se aproxima da forma parlamentar genuína de Westminster no que tange às relações Executivo/Legislativo (MEDEIROS, 2008).

Além de apresentar coalizões mais estáveis e uma rotatividade bipartidária do poder que remete ao caso britânico, as decisões e a execução da política externa uruguaia sofrem forte influência legislativa, via partidos políticos, durante as negociações (LLANOS E MUSTAPIC, 2005). Por outro lado, enquanto o Uruguai permanece estável dentro do bloco latino-americano, o Reino Unido notifica sua saída do bloco europeu em 2017, apoiado por 51.9% dos eleitores britânicos (CASTLE, 2018).

Este estudo mostra que o Poder de Veto do Executivo do Reino Unido e do Uruguai poderia exercer certo impacto sobre os *outcomes* distintos se o cenário político fosse diferente. No primeiro, o Executivo não possui poder de veto, o primeiro-ministro está estritamente atrelado à vontade do Legislativo, podendo até receber um voto de desconfiança caso haja impasses maiores, como aconteceu mais tarde com Theresa May. Por outro lado, o Presidente uruguaio possui poder de veto, mas não existe vontade política por parte dele ou das câmaras de alterar seu *status* dentro do Mercosul.

Além disso, nossos dados mostram que os atores políticos britânicos precisam de mais esforço para fazer uma mudança política governamental do que os uruguaio. Como não existe vontade política de realizar modificações quanto ao status do Uruguai dentro do Mercosul, a variável Índice de Restrições Políticas III não impacta na estabilidade do país dentro do bloco. Entretanto, a saída britânica da UE poderia ter sido diferente se a condição institucional fosse a mesma da uruguaia, uma vez que a oposição teria mais força para influenciar a não continuidade do acordo *Brexit*.

Por fim, os dados da variável Ratificação de Tratados Internacionais pelo Legislativo mostram que é mais burocrático para os britânicos ratificarem um tratado do que o Uruguai, pois precisam da aprovação das duas câmaras. Ao mesmo tempo, o sistema de Westminster implica que a maioria nas câmaras está quase sempre em acordo com o Executivo, não havendo maiores impasses para a assinatura de acordos. Portanto, esta variável reafirma a vantagem do Reino Unido sobre a oposição em razão de seu sistema de governo.

Logo, percebe-se que a configuração majoritária foi um fator que proporcionou a ocorrência do *Brexit*, uma vez que o espaço para atuação e conciliação com a oposição é bem menor em governo de tipo parlamentar. Caso houvesse esta mesma vontade política de saída dentro do Uruguai, é possível que o país obtivesse mais chances de permanecer no Mercosul, pois seu contexto institucional revela uma maior abertura para atores políticos de fora do gabinete governamental.

Em suma, este artigo apresenta um conjunto de fatores institucionais que influem em resultados da Política Externa do Uruguai e do Reino Unido. Os dados mostram que o contexto do sistema de governo são os mecanismos responsáveis por permitir que uma decisão seja mais facilmente tomada ou impedida. Logo, o majoritarismo inglês foi um facilitador para que o *Brexit* ocorresse.

Algumas das variáveis de controle trabalhadas deixam pistas para pesquisas futuras quanto à influência da opinião pública e de fatores de interdependência econômica. Este trabalho, então, aponta variáveis que podem ajudar a explicar o fenômeno de saída do Reino Unido da União Europeia *vs.* a estabilidade do Uruguai no Mercosul. Todavia, é necessário investigar de forma aprofundada a origem do anseio político e da opinião pública que levou à postura final de cada país.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Mariana. (2016), “O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão”, *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 24, no.57: 127-155.
- CASTLE, Stephen. (2018), “All Brexit Deals Worse for Economy Than Staying, U.K Government Says”, *New York Times*, disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/28/world/europe/uk-brexit-economy.html>, acesso em: 11 mar. 2021.
- DECRESCI, Samuel. (2015), “O sistema político, partidário e eleitoral do Uruguai”, *Revista Sem Aspas*, Vol. 4, no.1: 48-62.
- DICKINSON, Harry T. (2011), “The Modern British Constitution: Reformed or Undermined?”, *Valabian Journal of Historical Studies*, Vol. 16, no.1: 177-197.
- FOLTER, Regiane. (2020), “Como funciona o sistema eleitoral no Uruguai?”, *Politize*, disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-eleitoral-no-uruguai/>, acesso em: 15 dez. 2020.
- GREAT BRITAIN. (2012), *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*. London, Stationery Office.
- MARSH, David, Gerry Stoker. (1995), *Theory and methods in political science*. London, Macmillan.
- HUFF, Ariella, Julie Smith. (2012), “European Scrutiny in the House of Commons - Written evidence submitted (ESI 6)”, *Parliament UK Session 2012-2013*, disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/writev/euscrutiny/m06.htm>, acesso em: 15 de dez de 2020.
- LANZARO, Jorge. (2003), “Os partidos uruguaios: a transição na transição”, *Opinião pública*, Vol. 9, no.2: 46-72.
- LANZARO, Jorge. (2010), “Uruguay: Presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias. Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Vol. 1, no.1: 1-25.
-

LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMA, Maria Regina Soares de, Monica Hirst. (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International affairs*, Vol. 82, no.1: 21-40.

LLANOS, Mariana, Ana María Mustapic. (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Bonn, Konrad-Adenauer-Stiftung.

MACEDO, Letícia; Karina Trevizan. (2016), “Reino Unido decide deixar a UE: e agora?”, *G1 Mundo*, disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/reino-unido-decide-deixar-eu-e-agora.html>, acesso em: 27 de maio de 2021.

MACSHANE, Denis. (2015), *Brexit: How Britain Will Leave the EU*. Londres, I. B. Tauris & Company.

MIRANDA, Jorge. (1990), *Textos históricos do direito constitucional*. Lisboa, Imprensa Nacional Lisboa.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. (2008), “Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, no. 67: 51-69.

NICOLAU, Jairo. (2015), *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

NORRIS, Pippa. (2012), *Making democratic governance work: How regimes shape prosperity, welfare, and peace*. Cambridge, Cambridge University Press.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. (2006), “Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai”, *Dados* Vol. 49, no.2: 301-343.

PRETO, Alessandra Falcão. (2006), “O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa”, *Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo*, 1-101.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International organization*, Vol. 42, no.3: 427-460.

SILVEIRA, Daniel Barile da. (2018), “O Estado Unitário e o Estado Federativo”, *Migalhas*, disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/279802/o-estado-unitario-e-o-estado-federativo>, acesso em: 15 de dez. de 2020.

TSEBELIS, George. (1995), “Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism”, *British journal of political science*, Vol. 25, no.3: 289-325.

TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.

TSEBELIS, George, Jeannette Money. (1997), *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.

WEAVER, R. Kent, Bert A. Rockman. (1993), *Assessing the effects of institutions. Do institutions matter*. Washington DC, The Brookings Institution.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



O papel das emendas parlamentares nos resultados das eleições para prefeito dos municípios do estado de Pernambuco

Beatriz Bezerra Martins¹, Livia Rodrigues de Lima Pires², Glauber Magalhães Pires³ |

Resumo

O presente artigo procurou relacionar a teoria clássica dos ciclos políticos com a probabilidade de reeleição/sucessão para o cargo de prefeito nos municípios pernambucanos. Para isto, utilizou-se a metodologia de dados em painel controlado, para uma análise mais adequada da possível relação entre as variáveis. De maneira geral, os resultados alcançados indicam que os agentes políticos manipulam as variáveis em períodos pré eleitorais afim de angariar votos e assim os eleitores acabam favorecendo aqueles que conseguem recursos e investimentos para sua localidade. Dessa forma, foi possível detectar a presença de ciclos políticos eleitorais nos municípios pernambucanos, onde os políticos utilizam a máquina pública para se promover.

Palavras-chave: emendas parlamentares, reeleição/sucessão, ciclos políticos.

Data de submissão: 28/09/2020

Data de aprovação: 23/08/2023

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco. E-mail: biah_martins009@hotmail.com. <https://orcid.org/0009-0004-8953-4478>

² Professora do curso de Economia da Universidade Federal Rural de Pernambuco/Unidade Acadêmica de Serra Talhada. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: livia.rlima@ufrpe.br. <https://orcid.org/0000-0001-9289-2648>.

³ Possui graduação em Medicina pela Faculdade de Medicina Estácio de Juazeiro do Norte e em Ciência da Computação pela Universidade Federal da Paraíba, mestrado pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é Professor Assistente da Universidade Federal Rural de Pernambuco. E-mail: glaubernpires@yahoo.com. <https://orcid.org/0000-0001-8802-5496>

The role of parliamentary amendments in the results of the elections for mayors of municipalities in the state of Pernambuco

Beatriz Bezerra Martins, Lívia Rodrigues de Lima Pires, Glauber Magalhães Pires |

Abstract

This article seeks to relate a classic theory of political cycles with probability of reelection / succession for the burden of municipalities in the municipalities of Pernambuco. For this, use a data methodology in the controlled panel, for a more adequate analysis of the possible relationship between variables. In general, the results achieved that the political agents manipulate as variables in predetermined periods based on votes obtained and the last results favorable to those who use resources and investments for their locality. In this way, it was possible to detect the presence of political electoral cycles in the municipalities of Pernambuco, where politicians use the public machinery to promote.

Keywords: parliamentary amendments, re-election/succession, political cycles.

1. Introdução

Desde a possibilidade de sucessão aos cargos do Poder Executivo, os governantes tendem a utilizar-se da máquina pública com fins eleitorais, com intuito de se manter no poder; essa teoria é conhecida como ciclo político. No Brasil, os ciclos políticos se intensificaram após 1996, com a modificação da legislação brasileira permitindo a recondução aos cargos executivos, que se deu através da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que permite a reeleição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997).

A aprovação dessa emenda à constituição impactou diretamente no uso da máquina pública, possibilitando uma maior presença de ciclos políticos econômicos no Brasil. Então, a partir dessa emenda, os possíveis candidatos à reeleição por saberem que poderiam se manter no poder, poderiam desenhar toda sua estratégia de governo, visando ganhar simpatia e visibilidade para alcançar o pleito.

Um mecanismo bastante relevante de influência nas eleições/reeleições é a execução de Emendas Parlamentares, forma que o Legislativo tem de participar da elaboração do orçamento anual. São chamadas de transferências intragovernamentais, com intuito de descentralizar recursos, buscando a melhor forma de alocá-los.

Através delas, a sociedade tem a chance de ser atendida mais eficientemente, pois muitas vezes o Estado desconhece a realidade de determinadas regiões, dessa forma, os prefeitos podem fazer essa mediação, conquistando-as para seus municípios. Porém, esse mecanismo tem se tornado instrumento de práticas de clientelismo político com viés eleitoreiro, onde o eleitor tende a favorecer o candidato que conseguir mais recursos para sua região.

A partir da década de 1970, destacaram-se importantes trabalhos sobre os ciclos políticos, como, por exemplo, Nordhaus (1975), que abordou a manipulação de variáveis econômicas em benefício dos agentes políticos com o intuito da obtenção de votos e permanência no poder, caracterizando o modelo oportunista. Em sua teoria, adota as expectativas adaptativas onde a classe eleitoral tende a basear seu voto nas ações executadas pelos políticos no passado recente e esquecem de analisar todo o histórico desses agentes. Dessa forma, torna-se mais simples a manipulação do cenário político.

Em complemento à teoria proposta por Nordhaus, estão os modelos que tem como base as expectativas racionais e tem como precursor Rogoff (1990), onde os eleitores passam de “ingênuos” a racionais, capazes de compreender o que se passa na economia, bem como se dá a manipulação do cenário político em períodos próximos às eleições. Dessa forma, o eleitor tende a escolher um partido político baseando-se não apenas em políticas de curto prazo, mas também em medidas que não causem uma recessão no futuro.

Com a evolução das teorias de ciclos políticos, Hibbs (1977) propôs a existência de modelos políticos partidários. Esse autor criou o modelo com base nas expectativas adaptativas, introduzindo ao modelo tradicional de Nordhaus (1975), a ideia de que os partidos não visam somente chegar ao poder, mas que cada partido político tem uma ideologia de base diferente e seus interesses são considerados nas decisões políticas.

Ainda dentro dos modelos partidários, destacam-se também o trabalho elaborado por Alesina (1987) que se baseou na Curva de Phillips, onde o político manipula os níveis de inflação e desemprego conforme deseja e seja favorável ao seu partido, valendo-se de incentivos eleitorais para influenciar diretamente as escolhas das políticas macroeconômicas.

Diante desses fatos, esse trabalho visa esclarecer um importante questionamento: A possibilidade de reeleição/sucessão de um candidato é influenciada por variáveis políticas/econômicas passíveis de manipulação pela máquina pública? Assim, esse artigo tem como objetivo verificar o efeito das emendas parlamentares, bem como do Produto Interno Bruto (PIB), do emprego e da renda, nos resultados eleitorais dos municípios do estado de Pernambuco, através de dados em painel.

Para isso foram analisadas as quatro últimas eleições municipais (2004, 2008, 2012 e 2016), tendo como principais fontes de dados: o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Senado Federal, a Câmara de Deputados e o Ministério do Trabalho (MTE).

2. Revisão de Literatura

Esta seção está dividida em quatro tópicos. No primeiro, é apresentado a organização do atual sistema político brasileiro. O segundo trata das emendas parlamentares e sua relação com o aumento do uso da máquina pública. O terceiro tópico apresenta a teoria dos ciclos políticos e seus principais autores. Por fim, no último tópico, são apresentadas evidências empíricas dos ciclos políticos.

2.1 Sistema Político Brasileiro

O Brasil possui um sistema político presidencialista na forma de uma República Federativa, caracterizada por uma divisão, conforme o Art. 18 da CF/1988, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Desse modo, o chefe de estado é escolhido através do voto direto entre todos os cidadãos adultos independente de classe social, cultural e étnica, conforme previsto no Art. 14 da Constituição/1988 (BRASIL, 1988).

A administração política do Brasil está dividida entre três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada um deles é exercido por um órgão de competência e função específica. O Poder Executivo no âmbito nacional é gerido pelo Presidente da República, no estadual pelo Governador e no municipal pelo Prefeito, todos harmônicos, independentes e complementares. No Poder Legislativo Nacional, destacam-se o Senado Federal e a Câmara dos Deputados representados por Senadores e Deputados Federais, respectivamente. No Estado, tem-se a Assembleia Legislativa, composta pelos Deputados Estaduais. No Município, essa esfera é representada pelos Vereadores.

No que se refere ao partidarismo, a fase partidária da política brasileira surgiu na Monarquia em 1837 e vai até o pluripartidarismo que surgiu através da Emenda Constitucional nº 25, em 1985. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, atualmente existem 32 partidos políticos registrados, cada qual representado por um Presidente (TSE, 2020).

A partir disto, divide-se o sistema eleitoral brasileiro em duas especificidades de voto: majoritário e proporcional. Na primeira delas, se aplica as eleições presidenciais, estaduais e municipais para o Poder Executivo e para Senadores do Poder Legislativo, onde o candidato vencedor será o que efetivamente obtiver mais votos. Caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta de votos que representa mais de 50% dos votos válidos, poderá existir um segundo turno onde concorrerão os dois mais votados no primeiro turno.

O sistema eleitoral proporcional, aplica-se para os cargos de deputados federais e estaduais e vereadores. Permite que o eleitor vote tanto no candidato, como no partido ou coligação, sendo distribuídas as vagas de acordo com o número de votos recebidos por cada partido. Para chegar a essa divisão, utiliza-se o quociente eleitoral conforme o Art. 106 do Código Eleitoral, obtido pela divisão dos votos válidos pelo número de vagas disponíveis (TSE, 2020).

No que se refere ao uso das coligações, é a aliança de dois ou mais partidos para uma disputa eleitoral. A visão do Tribunal Superior Eleitoral é que uma coligação possui os mesmos direitos e deveres de um partido individual e depois de formada, nenhum partido que compõe o grupo poderá atuar isoladamente, conforme consta na Lei nº 9.504 da CF/1988. As coligações são formadas durante as convenções partidárias quando é decidido quem irá disputar as eleições. Apesar de existir bastante liberdade, há algumas restrições importantes como, por exemplo, os partidos que são adversários em uma coligação não podem ser aliados dentro de outra coligação (BRASIL, 1988).

Em relação ao tempo do mandato dos representantes políticos, o prefeito compõe o Poder Executivo durante 4 anos com a possibilidade de reeleição conforme a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997). Durante o mandato, o prefeito possui certas atribuições a serem cumpridas, entre elas manter o bem-estar social, zelar pelas funções sociais, organizar o serviço público, proteger o patrimônio, dentre outras previstas na Constituição Federal de 1988 (TSE, 2019).

2.2 Emendas Parlamentares

As Emendas Parlamentares constituem um importante instrumento constitucional do Congresso Nacional, por meio do qual os parlamentares descentralizam a decisão sobre a aplicação dos recursos, alocando os recursos públicos para atender as demandas sociais mais próximas. Dessa forma, definem Sodré e Alves (2010):

Emendas parlamentares são transferências intergovernamentais, ou seja, descentralizações de recursos federais, acrescidas à Lei Orçamentária Anual por solicitações de parlamentares individuais, bancadas ou comissões. Trata-se de despesas federais: (i) não-vinculadas, ou seja, de finalidade não previamente determinada; (ii) extraordinárias, ou seja, que não constituem um fluxo contínuo e; (iii) voluntárias ou negociáveis, discricionárias (SODRÉ E ALVES, 2010, p.419).

Para que os municípios recebam os recursos provenientes de emendas ao orçamento, é necessário seguir algumas exigências e requisitos previstos pelo art. 166, § 3º da Constituição Federal, como a obrigatoriedade a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como é vedado o cancelamento de despesas com pessoal, previdência, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida (BRASIL, 1988).

As prioridades das emendas são definidas pelos parlamentares e não são regulamentadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão responsável por emitir parecer sobre o PPA, LDO e LOA, por esse motivo a motivação dos parlamentares pode ser corrompida, provocando problemas na alocação e eficiência no uso do dinheiro público. Dessa forma, “essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais” (TOLLINI, 2008, p. 15).

Logo, esse mecanismo tem se tornado uma prática comum para beneficiamento político como mostra o estudo de Firpo, Ponczek e Sanfelice (2011). Esse estudo explica como as ações dos parlamentares e a adoção de estratégias pelos

políticos se alteram de acordo com as preferências dos eleitores. Com isso, procuraram definir quais os possíveis meios que poderiam ser utilizados para influenciar a decisão do eleitor, destacando que a política fiscal é um dos mecanismos mais usados e é responsável por ocasionar ciclos eleitorais de gastos públicos.

Outro estudo relevante é o de Mesquita, *et al.* (2014) que afirma que o uso de emendas parlamentares pode ser considerado uma “moeda de troca eleitoral”, onde verificaram uma mudança no número de emendas individuais para cada parlamentar passando de 20 entre os anos de 1996 e 2007, para 25 a partir de 2008.

Como já mencionado acima, o uso das emendas parlamentares é importante para alcançar objetivos eleitorais. Conforme Baião e Couto (2017) explanam, a execução das emendas é condição necessária, mas não suficiente para os deputados alcançarem resultados eleitorais positivos. Para isso, é preciso obter apoio de eleitores e aliados políticos, que se dá justamente por meio da descentralização dos recursos. Dessa forma, “os prefeitos seriam aqueles com maior potencial para auxiliar o deputado a reclamar o crédito pelas suas emendas” (BAIÃO E COUTO, 2017, p. 715).

Existe um jogo de interesse na liberação das emendas, onde cada participante negocia custos e benefícios promovendo uma ligação direta com os resultados eleitorais. Os deputados visam se (re)eleger e em troca de apoio eleitoral dos prefeitos, prometem recursos através de emendas. Os prefeitos se associam com os parlamentares visando adquirir votos e conseguir que o município seja contemplado com emendas ao orçamento.

Assim, acontece a barganha pelos interesses locais, aumentando a influência pelo poder e o apoio eleitoral. Os custos que os prefeitos assumem, envolvem apoiar o parlamentar que destinou a emenda e o Governo Federal que é responsável pela liberação; em troca da ampliação de recursos destinados ao município aumentando assim a probabilidade de resultados eleitorais positivos (SANTANA, 2011).

2.3 Teoria clássica dos Ciclos Políticos

A partir da década de 70, houve grande avanço nas pesquisas voltadas para a teoria dos ciclos políticos econômicos, surgindo a partir destes vários modelos com diferentes explicações. Esses modelos estão divididos em dois grupos, o primeiro com base nos ciclos oportunistas e o segundo com base nos ciclos partidários, ambos se dividindo entre expectativas adaptativas e racionais.

O estudo de William D. Nordhaus intitulado “*The Political Business Cycle*” se enquadra nos modelos tradicionais oportunistas com base nas expectativas adaptativas, o qual analisou a relação inversa entre inflação e desemprego, o famoso *trade-off* existente na economia. Para isso, Nordhaus (1975) baseou-se na Curva de Phillips e usou o desemprego como variável de controle político do sistema econômico.

Nordhaus (1975) assume que todos os indivíduos têm uma cesta de preferências e nela contém o desemprego e inflação. Mas, racionalmente preferem uma economia onde haja preços baixos e baixas taxas de desemprego, pois logicamente é mais favorável do ponto de vista individual. Assumindo também que as famílias não possuem toda a informação disponível e não compreendem tão bem como funcionam os modelos econômicos políticos, utilizam, dessa forma, as experiências do passado para as decisões políticas.

Dada essa linha de pensamento, presume-se que os partidos políticos conheçam as preferências dos eleitores e que se aproveitam de tal informação para agir de forma oportunista. Assim, o governante escolhe o tipo de política econômica

que deseja realizar durante seu mandato no período não eleitoral, e no período pré-eleitoral tende a utilizar as políticas que a maioria do eleitorado simpatiza.

O modelo de Nordhaus tem como principais argumentos:

- a) O principal objetivo dos partidos é manter-se no poder e, em virtude disso, intervêm na economia a fim de maximizar os votos nas próximas eleições.
- b) Os resultados eleitorais dependem de forma significativa dos resultados econômicos.
- c) Os governos podem, mediante suas decisões e instrumentos de política pública, gerar, antes das eleições, um maior crescimento produtivo e uma diminuição do desemprego [...].
- d) Os eleitores têm um comportamento eleitoral retrospectivo e míope (BORSANI, 2004, p. 121).

Assim, os partidos adotam medidas que os mantenham no poder, levando em consideração que as variáveis econômicas podem ser maleáveis, sendo moldadas no período de eleição de acordo com o objetivo que os políticos desejam atingir. Além disso, o autor considera o eleitor retrospectivo e míope, pois não leva em consideração o caminho que os políticos usaram para chegarem à combinação entre o nível de inflação e desemprego da economia. Isto posto, seria relativamente fácil “enganar” os eleitores e então um político oportunista poderia ser favorecido nas urnas às custas da incompreensão dos eleitores.

Já em relação aos modelos partidários, Hibbs (1977) criou um modelo com base nas expectativas adaptativas ao introduzir ao modelo tradicional de Nordhaus (1975), a ideia de que os partidos não visam somente chegar ao poder, mas que cada partido político tem uma ideologia diferente e seus interesses são considerados nas decisões políticas.

Dessa forma, Hibbs (1977) considera que os políticos controlam as variáveis econômicas e o *trade-off* entre inflação e desemprego permanece. Porém, fica estabelecido que partidos de direita tendem a adotar medidas voltadas para combater a inflação, enquanto partidos de esquerda tendem a focalizar nos problemas em torno do desemprego. Assim, os partidos políticos possuem objetivos diferentes considerando que os eleitores não são homogêneos.

Com a adoção de expectativas racionais aos modelos partidários, têm-se o trabalho desenvolvido por Alesina (1987), que buscou explicar como ideologias partidárias e incentivos eleitorais influenciam as escolhas das políticas macroeconômicas.

Alesina (1987) baseou-se na Curva de Phillips para explicar que o político poderia manipular os níveis de inflação e desemprego da forma como desejasse e fosse favorável ao seu partido. Se desejasse beneficiar a classe média baixa, iria adotar políticas que ocasionassem um baixo desemprego atrelado a uma inflação elevada, medidas essas mais adotadas por partidos de esquerda. Se desejasse beneficiar a classe média alta, iria adotar a combinação oposta, com partidos de direita adotando essas medidas.

Nesse modelo, foi acrescentado a incerteza em relação às preferências dos eleitores, ou seja, isso influenciaria diretamente nos resultados eleitorais produzindo resultados indeterminados. O trabalho de Alesina (1987), foi uma contribuição aos modelos tradicionais de Nordhaus (1975) e Hibbs (1977), com a diferença de que além do eleitor ser considerado racional, não seria possível estabelecer qual partido seria eleito e, conseqüentemente, não saberia quais políticas seriam adotadas.

No final da década de 80, têm-se a contribuição de Rogoff e Sibert (1988) para os modelos oportunistas com base nas expectativas racionais. Segundo os autores, o principal instrumento aplicado é o de políticas fiscais expansionistas, principalmente em períodos próximos às eleições. Dessa forma, os políticos reduzem impostos e/ou aumentam o nível de gastos públicos criando um ambiente que tende a agradar o eleitorado. Com isso, surgiram os ciclos políticos orçamentários.

Em complemento a primeira pesquisa, Rogoff (1990) defende a premissa de que o eleitor passa a aprender com seus erros de julgamentos passados e entender as políticas adotadas, tomando decisões mais conscientes, deixando de ser ingênuo, tornando-se racional o suficiente para limitar atitudes de políticos oportunistas que manipulam as variáveis econômicas distorcendo a economia.

De acordo com Rogoff (1990), os ciclos políticos orçamentários surgem através da assimetria de informação existente entre os eleitores e os partidos políticos. Nesse caso, o eleitor desconhece a capacidade eficiente do político no gerir dos recursos, deixando-o livre para agir de forma a manipular os resultados eleitorais a seu favor. Para tentar amenizar esse problema de assimetria, Rogoff (1990) sugere fiscalizações às ações do governo e uma maior propagação de informações para o público.

As consequências do comportamento oportunista surgem muitas vezes depois do período eleitoral, podendo piorar o desempenho da economia, por exemplo, um aumento dos gastos, com viés apenas eleitoreiro, pode levar a déficits fiscais e as modificações nos agregados macroeconômicos logo podem se tornar instáveis aumentando o desemprego e o nível geral de preços.

2.4 Principais resultados na literatura

É indiscutível que a sustentabilidade de um governante no poder é consequência das ações adotadas pelo mesmo para alcançar seus objetivos. Na economia existe um consenso que há um *trade-off* entre os níveis de inflação e desemprego e os eleitores se mostram sensíveis em suas posições eleitorais a alterações dessas variáveis e cada economia reage de maneira diferente a tais variáveis. Assim, políticos oportunistas tendem a estabelecer os níveis de inflação e desemprego conforme sua intenção. Nordhaus (1975) examinou em seu estudo justamente a escolha dos níveis ótimos de cada “formulador de política”.

Foram analisados nove países para saber se havia presença de ciclos políticos e manipulação das políticas econômicas, constatando que entre os anos de 1947 e 1972, na Alemanha, Nova Zelândia, Estados Unidos, França e Suécia havia presença dos ciclos. Assim como Tufte (1978 apud Gobbi, 2011) comprovou que nos Estados Unidos de 1946 a 1976, das oito eleições presidenciais, seis apresentaram taxas de desemprego mais baixas em períodos eleitorais.

Fialho (1997) buscou, em seu estudo, demonstrar como há uma estreita relação entre variáveis econômicas e os períodos eleitorais, testando se as condutas impostas pelo sistema político são derivadas de flutuações na economia. Dentre as variáveis selecionadas para compor seu trabalho, testou o comportamento da taxa de desemprego, para verificar se em períodos eleitorais há a adoção de políticas econômicas expansivas, possibilitando um declínio nessa taxa. O autor apesar de alcançar o sinal esperado pela teoria e mostrar que há uma modesta variação na taxa, essa variável não apresentou significância estatística.

No Brasil, vários estudos surgiram após a aprovação da reeleição para presidente, governador e prefeitos em 1997. Meneguín e Bugarin (2001) analisaram a possibilidade de reeleição de um governante estadual no que se refere a situação do déficit público do governo. Com base no levantamento empírico feito pelos autores, o resultado sugeriu que quando há a probabilidade de reeleição há um incentivo para que não ocorra um endividamento excessivo no primeiro mandato. Assim, quanto maior a chance de se reeleger, mais cautelosa será a tomada de decisão na escolha da política fiscal, visto que os gastos contrai-dos hoje terão de ser pagos no futuro pelo mesmo governante gerador da dívida, caso este consiga a reeleição.

Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) desenvolveram um modelo econométrico para analisar as eleições municipais do ano 2000 no Brasil. O trabalho teve como objetivo mensurar, como políticas fiscais aplicadas, no período próximo às eleições agradariam ao eleitorado e influenciariam na decisão do voto. Nesse estudo, foi considerado além da reeleição do governante, a eleição de membros do mesmo partido indicando permanência no poder. Os resultados obtidos mostraram, de modo geral, que quanto maior for a chance de reeleição maior o controle dos gastos públicos pelo governante. Ao discriminar as despesas entre custeio e obras públicas, os eleitores de fato são mais cativados pelas obras.

Araújo J., Cançado e Shikida (2005) testaram a influência da semelhança do partido do governador e/ou presidente com o do candidato a prefeito nas chances de reeleição, assim como a probabilidade de reeleição dos partidos. Concluíram que, nos municípios do estado de Minas Gerais, se o prefeito pertencer ao mesmo partido do governador e presidente, teria sua probabilidade de permanência no poder.

Utilizaram também o PIB *per capita* para compreender o impacto macroeconômico sobre a reeleição, auferindo que é mais difícil alcançar o pleito em municípios com um maior Produto Interno Bruto.

Coelho, Veiga e Veiga (2006) analisaram se há existência de ciclo político econômico atuando sobre o emprego para os municípios de Portugal. As evidências mostraram que há um notável aumento de empregos em obras públicas e em serviços sociais e pessoais nos dois anos anteriores às eleições, em relação aos outros anos, principalmente quando o candidato está concorrendo a reeleição, justificando-se pelo fato de o prefeito ter maior incentivo para se manter no poder e maior controle para manipular as políticas econômicas.

Sakurai e Gremaud (2007), em sua pesquisa para os anos de 1989 a 2001 a respeito do comportamento fiscal dos municípios paulistas, constataram que em anos eleitorais os governantes propiciariam impulsos de despesa na economia para ganhar popularidade junto a classe eleitoral.

Sakurai (2009) analisou também os municípios brasileiros considerando as abordagens das expectativas adaptativas e racionais. Para isso, procurou destacar como as diferenças partidárias afetam o comportamento da economia. Os resultados obtidos, para os diferentes tipos de despesas de um município, apontaram que os ciclos eleitorais se manifestaram mais nas áreas de saúde, saneamento, habitação, urbanismo, assistência, previdência e transportes. E os ciclos partidários revelaram uma influência dos partidos no que se refere a quantidade de recurso a ser alocado em cada categoria citada.

Gobbi (2011) elaborou um estudo empírico para verificar se os ciclos políticos no Brasil continuaram após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que garante mais transparência no que se refere a gestão de receitas e despesas do governo. Seu estudo se baseou nas eleições municipais e estaduais de São Paulo e de Minas Gerais entre os anos de 2002 a 2010.

Verificou também a influência de o candidato pertencer ao mesmo partido do governante anterior constatando que nas três eleições estaduais que ocorreram ao longo do período, os governadores eleitos pertenciam ao mesmo partido, tanto para Minas Gerais quanto para São Paulo. Um resultado semelhante foi verificado nas eleições municipais, sendo que os políticos eleitos durante o período estudado eram membros de partidos coligados.

Ao analisar os resultados eleitorais, Gobbi (2011) confirmou a existência de ciclos políticos, em que em períodos pré-eleitorais as despesas superam as receitas e em períodos pós-eleitorais ocorre o oposto, as receitas superam as despesas.

3. Metodologia

A presente seção tem como objetivo descrever os procedimentos metodológicos e a base de dados utilizados na pesquisa. Para isso, o modelo apresentado está baseado na teoria clássica dos ciclos políticos descrita por Nordhaus (1975) e Rogoff (1990) e no modelo empírico de Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005).

3.1 Base de dados

Os dados a serem utilizados no modelo econométrico provêm de várias fontes que estão descritas no Quadro 1. Esses dados possibilitaram observar a influência das variáveis explicativas econômicas e políticas sobre a reeleição ou sucessão nas eleições para prefeito nos 185 municípios do estado de Pernambuco. Para a análise foram consideradas as últimas quatro eleições municipais (2004, 2008, 2012 e 2016).

Quadro 1. Definição e fonte das variáveis

Variável	Descrição	Fonte
Reeleição/sucessão (<i>dummy</i>)	Se o candidato foi reeleito ou apoiado pelo partido do prefeito anterior (recebe valor 1 e 0 caso contrário)	TRE e TSE
Valor das Emendas Parlamentares	Somatório dos valores das emendas destinadas a cada município no ano eleitoral	SIGABRASIL
Variação do Emprego	Variação do emprego formal entre o ano eleitoral e o primeiro ano do mandato do prefeito anterior	RAIS/MTE
Variação do PIB	Variação do PIB municipal em relação ao ano anterior à eleição	SIDRA/IBGE
Renda <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> no ano da eleição	RAIS/MTE

Fonte: elaboração própria

3.2 Modelo Econométrico

Nessa seção será descrito o modelo empírico, com o objetivo de captar indícios da existência de ciclos políticos nas eleições para prefeitos das cidades do estado de Pernambuco. Para tanto, analisa-se o papel das Emendas Parlamentares, do PIB, do emprego, e da renda na variável reeleição ou sucessão de políticos nas eleições dos anos de 2004 a 2016.

A hipótese levantada é de que o montante de Emendas Parlamentares Federais destinadas aos municípios influencia diretamente nos resultados dos pleitos, o que sugere a evidência de ciclos políticos econômicos. As variáveis econômicas visam captar a influência do crescimento econômico, representado pelo PIB Municipal, da variação do emprego, representado pelo emprego formal, e da renda média *per capita* sobre os resultados eleitorais.

Cabe salientar que a escolha do período analisado abrange o período de quatro mandatos executivos. Para alcançar o objetivo desse trabalho, utilizou-se a metodologia de dados em painel. Para atender o objetivo proposto neste trabalho, utilizou-se essa metodologia por ser uma combinação de séries temporais e corte transversal proporcionando um modelo mais confiável (GUJARATIE PORTER, 2011, p.588).

Com base na teoria de ciclos políticos e nas variáveis apresentadas, construiu-se o modelo econométrico logístico com dados em painel conforme descrição abaixo:

$$reeleicao_sucesso = \beta_0 + \beta_1 val_emendas_{it} + \beta_2 var_emprego_{it} + \beta_3 var_pib_{it} + \beta_4 renda_per_capita_{it} + \epsilon_{it}$$

onde: *reeleicao_sucesso* representa a variável dependente (se o candidato apoiado pelo prefeito/partido no poder foi eleito); representa a constante do modelo; são os parâmetros estimados, onde a variável explicativa *val_emendas* é valor total de emendas federais destinadas ao município no ano eleitoral. A variável *var_emprego* representa a variação do emprego formal e é usada como *proxy* para Taxa de Emprego Municipal. A variável *var_pib* representa a variação do PIB no ano eleitoral, já a renda *per capita* representa a renda *per capita* municipal no ano eleitoral.

Para execução do modelo pelo método Mínimos Quadrados Ordinários com dados em painel, foi realizado o teste de especificação de Hausman. Dessa forma, determinou-se que o modelo mais adequado é o de efeitos fixos, rejeitando a hipótese nula de que o modelo de regressão com efeitos aleatórios seja o mais adequado (p-valor = 0,033304).

3.2.1 Variáveis utilizadas e efeitos esperados

A escolha de utilizar como variável dependente a reeleição/sucessão de um candidato a prefeito se deu pelo fato das evidências empíricas apresentadas nas seções anteriores mostrarem a existência cada vez mais acentuada de ciclos políticos na economia e como isso afeta o uso da máquina governamental.

As variáveis explicativas consideradas para o modelo, estão baseadas na literatura discutida anteriormente. São variáveis de cunho econômico e político. O Quadro 2 descreve as variáveis e os efeitos esperados sobre a possibilidade de um candidato se reeleger ou indicar um sucessor.

Quadro 2. Efeito esperado das variáveis explicativas em relação a variável dependente Reeleição/sucessão

Variáveis Explicativas	Efeito esperado
Valor das Emendas Parlamentares	Positivo
Variação do Emprego	Positivo
Variação do Emprego	Positivo
Renda <i>per capita</i>	Negativo

A literatura aponta a existência de uma relação de barganha entre as emendas parlamentares e o apoio político que influencia a eleição de deputados e prefeitos (SANTANA, 2011; MESQUITA, *et al.*, 2014). Logo, buscou-se mensurar, nesse trabalho, a relação do valor das emendas com a reeleição e sucessão dos candidatos a prefeito nos municípios de Pernambuco. Por isto, espera-se que o valor das emendas destinadas aos municípios tenha um efeito positivo sobre a variável dependente.

Outra variável selecionada refere-se a taxa de emprego formal e foi escolhida com base no trabalho de Coelho, Veiga e Veiga (2006), abordado neste texto, onde eles mostram que os políticos tendem a manipular essa variável próximo às eleições, aumentando o nível de oferta de trabalho e consequentemente gerando uma queda no nível de desemprego, alcançando visibilidade positiva com as suas ações (FIALHO, 1997; COELHO, VEIGA E VEIGA, 2006). Espera-se, então, que a variação do emprego em períodos eleitorais seja positiva em relação à reeleição/sucessão de um candidato.

A variável que se refere a variação do PIB é considerada importante pois é um dos indicadores mais utilizados para aferir o crescimento de uma sociedade, e um aumento do PIB no ano eleitoral representará a competência do político no poder, logo espera-se uma relação positiva com a reeleição/sucessão de um candidato.

A variável renda *per capita*, visa captar o grau de competição eleitoral, em que municípios com maior PIB e renda tendem a ter maior número de candidatos e uma probabilidade de reeleição menor tanto para o prefeito quanto para o partido (ARAÚJO J., CANÇADO E SHIKIDA, 2005; MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005), logo espera-se um efeito negativo sobre a reeleição/sucessão de um candidato.

4. Resultados e discussão

Nesta seção são apresentadas as estatísticas descritivas dos dados, em seguida será apresentada a estimação do modelo de dados em painel controlado por efeitos fixos para verificar a relação existente entre as variáveis explicativas e a variável dependente e, então, haverá uma discussão dos resultados obtidos.

4.1 Estatística descritiva

As Tabelas 1 e 2, mostram as estatísticas descritivas dos dados e a matriz de correlação linear entre elas, respectivamente.

Tabela 1. Estatísticas Descritivas das variáveis do modelo

Variáveis	Média	Mediana	D.P.	Mínimo	Máximo
Reeleição_sucessão	0,5452	1,000	0,4983	0,0000	1,000
Val_emendas	1,419e+006	3,000e+005	9,913e+006	0,0000	1,724e+008
Var_emprego	1,030	0,05677	22,98	-0,8733	592,0
Var_pib	0,1201	0,1228	0,1018	-0,4545	0,8370
Renda_per_capita	20682	2050	1,599e+005	25,56	2,329e+006

Fonte: elaboração própria

Analisando os dados apresentados na Tabela 1, percebe-se uma expressiva heterogeneidade entre os municípios pernambucanos. A variável dependente possui uma **média de 0,5452**, ou seja, dos candidatos que concorrem a reeleição/sucessão 54,54% conseguem atingir o pleito, com um desvio padrão de 49,83%.

Destaca-se a estatística descritiva do Val_emendas que possui a segunda maior variabilidade em comparação as demais com desvio padrão de aproximadamente 9,91 e média de aproximadamente 1,42, onde o intervalo de variação foi de 0 até 1,724e+008. Ou seja, há municípios que a variação do valor recebido através de emendas é nula, que pode significar que houve mesmo a ausência desses recursos, ou sinalizar que o governante não barganhou através desse mecanismo.

Outro ponto relevante, refere-se a média da variável renda per capita de R\$ 20.682,00, pois ao comparar com a mediana (R\$ 2.050,00) e o mínimo (R\$ 25,56) verifica-se uma diferença relativamente grande. Isso ocorreu devido a alguns municípios que possuem uma renda *per capita* mais elevada que acaba elevando o valor da média para o estado gerando um viés de riqueza.

Tabela 2. Matriz de correlação

	Reeleição_sucessão	Val_emendas	Var_emprego	Var_pib	Renda_per_capita
Reeleição_sucessão	1,0000				
Val_emendas	0,0217	1,0000			
Var_emprego	0,0388	-0,0057	1,0000		
Var_pib	0,0665	-0,0030	0,0161	1,0000	
Renda_per_capita	-0,0138	0,9056	-0,0050	-0,0022	1,0000

Fonte: elaboração própria

O resultado da matriz de correlação mostra que todas as outras variáveis apresentam fraca correlação, com exceção da correlação da renda com os valores das emendas. Segundo Gujarati e Porter (2011), se o nível de correlação entre variáveis for maior que 0,8 pode haver um problema. Porém, apesar da correlação entre a renda e as emendas ser de 0,9 e não influenciar os resultados das demais, a variável mostrou-se significativa ao nível de 10%.

Omitindo essa variável e analisando o modelo, observou-se que a correlação mudou relativamente pouco em relação ao primeiro resultado, dessa forma, foi mantida a variável afim de agregar uma melhor discussão aos resultados do modelo proposto.

4.2 Resultados da estimação

Os resultados da estimação do modelo proposto podem ser observados na Tabela 3. Como pode ser observado, todas as variáveis foram significantes ao nível de 1%, com exceção da variação do PIB que foi significativa ao nível de 10%.

Vale destacar o resultado da constante (0,572761) que se aproximou bastante do resultado da média (0,5452) apresentado na Tabela 1, confirmando que as estimações do modelo estão em conformidade com as estatísticas descritivas. Destaca-se também que todas as variáveis apresentam sinais de acordo com a expectativa teórica (Quadro 2).

Tabela 3. Estimções para variável dependente: reeleicao_sucessao

Estimções	Coefficiente	erro padrão	razão - t	p - valor
Constante	0,572761	0,0512456	11,18	9,35e- ***
Val_emendas	2,45591e-08	5,01212e-09	4,900	2,00e-06 ***
Var_emplo	0,000879205	9,88348e-05	8,896	3,86e-016 ***
Var_pib	0,357994	0,198846	1,800	0,0733 *
Renda_per_capita	-5,82163e-06	1,21615e-06	-4,787	3,33e-06 ***
dt_2	0,102210	0,0623016	1,641	0,1025
dt_3	0,0200517	0,0552335	0,3630	0,7170
dt_4	-0,0492747	0,0552718	-0,8915	0,3738
R-quadrado LSDV	0,329464	0,329464		
Durbin-Watson	1,900930	1,900930		
P-valor (F)	8,99506e-014	8,99506e-014		

Fonte: elaboração Própria com base nas estimativas obtidas no software Gretl. Nota: *** Significante a 1%. * Significante a 10%.

A variável que representa o valor das emendas obteve sinal positivo, indicando que o candidato se beneficia pelas obras/projetos advindos de emendas para o município. Além disso, é a variável com maior magnitude sobre a variável dependente confirmando a importância das emendas parlamentares como moeda de troca para a disputa eleitoral conforme (MESQUITA, *et al.*, 2014; SANTANA, 2011). Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) também mostraram a importância dos recursos afirmando que os eleitores tendem a favorecer os incumbentes que conseguem mais investimento para o município que não necessariamente foram obtidos por meio da política tributária, como é o caso das emendas parlamentares.

A variável representante da variação do emprego no ano anterior à eleição mostrou-se positiva e significativa, indicando que um aumento no nível de empregos formais em períodos eleitorais pode ocasionar um aumento nas chances de se alcançar o pleito, favorecendo a reeleição/sucessão, em conformidade com os resultados obtidos nos trabalhos de Nordhaus (1975), Coelho, Veiga e Veiga (2006).

A variação do PIB neste trabalho se difere da estimação feita nos estudos de Araújo Jr., Cançado e Shikida (2007) e Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) que visaram estimar o crescimento de forma *per capita*, se diferenciando assim, em seu uso na forma de variação, que visou captar a competência do governante em períodos pré-eleitorais. Dessa forma, a variação do PIB teve o sinal esperado pela literatura e foi significativa, propondo que quando há crescimento econômico nos municípios, a população tende a reconhecer positivamente os candidatos à reeleição/sucessão.

Por fim, a variável renda *per capita* obteve sinal negativo, conforme esperado pela literatura e foi significativa, comprovando a dificuldade de se alcançar a reeleição/sucessão em cidades de alta renda *per capita*, em virtude da alta competição eleitoral, concordando mais uma vez com os resultados obtidos nas pesquisas de Cançado e Shikida (2005); Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005).

O coeficiente de determinação (R^2) indica que cerca de 33% das variações na variável reeleição/sucessão estão sendo explicadas pelas variáveis independentes selecionadas. Embora o coeficiente de determinação seja baixo, os resultados encontrados se aproximam com os das literaturas apresentadas ao longo do trabalho. Também se observa a estatística F, em que o modelo geral é significativo. De forma genérica, os resultados alcançados foram plausíveis, considerando todas as limitações enfrentadas na coleta de dados para os municípios pernambucanos.

5. Considerações finais

Atualmente, existe um elevado debate acerca do cenário político e econômico pelo qual o Brasil vem passando desde o desenvolvimento da crise iniciada no país em 2014. Em meio a diversos escândalos políticos noticiados diariamente, torna-se uma preocupação generalizada da sociedade sobre quem escolher para assumir posições de governantes e representantes. Assim, a população busca por candidatos que valorizem o seu voto, cumprindo com a aquilo que prometem, conseguindo investimentos que proporcionem um maior desenvolvimento e bem-estar para a região.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou com base nos modelos teóricos e na literatura empírica discutida ao longo do trabalho, analisar a influência de variáveis políticas e econômicas sobre a possibilidade de reeleição/sucessão para o cargo de prefeito nas quatro últimas eleições dos 185 municípios de Pernambuco. Assim, buscou-se analisar a influência das emendas parlamentares bem como a relação existente entre a variação do emprego, do PIB e da renda *per capita* sobre a reeleição ou sucessão dos candidatos.

Os resultados empíricos obtidos através da estimação do modelo mostram que ainda há presença dos ciclos políticos eleitorais nos municípios do estado de Pernambuco, onde as variáveis que representam os valores das emendas, a variação do emprego e do PIB são fatores determinantes para a reeleição ou sucessão de um candidato, enquanto a renda *per capita* atua como diminuição da possibilidade de se alcançar o pleito, ou seja, quanto maior a renda *per capita* de um município, menor será a chance de se vencer nas eleições.

Dessa forma, o modelo indica que o montante das emendas parlamentares que o município recebe incentiva os eleitores a favorecerem os candidatos que conseguem esses recursos, indicando que esse mecanismo é utilizado como uma forma de barganhar votos. Na mesma linha de pensamento, o estudo mostrou que, nos anos que antecedem as eleições, tem-se o costume de promover um maior número de empregos formais, onde o político ganhará maior visibilidade aumentando suas chances de reeleição ou sucessão, ao diminuir a taxa de desemprego daquela região.

A variação do PIB também mostrou uma relação positiva com a possibilidade de reeleição ou sucessão de um candidato. Já a renda *per capita*, mostra uma relação inversa com a variável dependente, indicando que quanto mais rico o município for, mais difícil será a probabilidade da reeleição/sucessão tornando-se mais difícil a existência de ciclos políticos eleitorais, reforçando os resultados discutidos das pesquisas mencionadas ao longo do trabalho.

Por fim, foi possível perceber que ainda há presença de ciclos políticos eleitorais nos municípios de Pernambuco. Nesse sentido, algumas medidas que poderiam ser adotadas afim de amenizar esses efeitos seria tornar a legislação mais rigorosa, com uma fiscalização também mais eficiente, de forma que desencorajasse o político a utilizar a máquina pública para se promover.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto. (1989), “Politics and business cycles in industrial democracies”, *Economic policy*, vol. 4, no. 8: 55-98.

ARAÚJO Jr., Ari Francisco de; CANÇADO, Paulo; SHIKIDA, Cláudio Djissey. (2007), “Economics and Politics: O que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais – 2000”, *Informe GEPEC*, vol. 9, no. 2.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. (2017), “A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados”, *Opinião Pública*, vol. 23, no. 3: 714-753.

BORSANI, Hugo. (2004), “Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública”, in B. Ciro; A. Paulo (org.), *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier.

BRASIL. Constituição. (1988), “Constituição da República Federativa do Brasil”, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. “Eleição majoritária e proporcional”. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/eleicao-majoritaria-e-proporcional> Acesso em: 07/07/2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, “Emenda Constitucional nº 16. Brasil”. (1997), Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1997/emendaconstitucional-16-4-junho-1997-355726-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 09/03/2020.

COELHO, Cesar; VEIGA, Francisco José; VEIGA, Linda G. (2006), “Political business Cycle in local employment: evidence from Portugal”, *Economics Letters*, vol. 93, no. 1: 82-87.

FIALHO, Tânia Marta Maria. (1997), “Testando a evidência de ciclos políticos no Brasil”, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 51, no. 3: 379-389.

FIRPO, Sergio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. (2011), “A relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral”. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/sbe/EBE11/paper/viewFile/%203082/1303> Acesso em: 01/04/2020.

GOBBI, Simone Garcia. (2011), “Teoria dos Ciclos Político-Econômicos: Um Estudo de São Paulo e Minas Gerais”. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/119267/gobbi_sg_tcc_arafcl.pdf?sequenc Acesso em: 02/04/2020.

GOVERNO DO BRASIL. “Processo Eleitoral Brasileiro”. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2010/09/processo-eleitoral> . Acesso em: 16/04/2019..

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. (2011), “Econometria Básica”. Porto Alegre, Ed. Amgh.

HIBBS Jr, Douglas A. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *American Political Science Review*, vol. 71, no. 4: 1467-1487.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. “Contas Nacionais Trimestrais - 3º trimestre de 2015”. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/> . Acesso em 04/05/2020.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S. (2001), “Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos”, *Revista de Economia Aplicada*, vol. 5, no. 3: 601-622.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, A.X. (2005), “O que leva um governante à reeleição?”, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*, Texto para discussão n. 1135.

MESQUITA, Lara. *et al.* (2014), “Emendas Individuais e concentração de votos: uma análise exploratória”, *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, vol.23, no. 2: 82-106.

NORDHAUS, William Dawbney. (1975), “The Political Business Cycle”, *The Review of Economic Studies*, vol.42, no. 2: 169-190.

ROGOFF, Kenneth. (1990), “Equilibrium political budget cycles”, *The American Economic Review*, vol. 80, no. 1: 21-36.

ROGOFF, Kenneth, SIBERT, Anne. (1988), “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economic Studies*, vol. 55, no. 181: 1-16.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. (2009), “Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel”, *Estudos Econômicos*, vol. 39, no. 1: 39-58.

SAKURAI, Sergio Naruhiko, GREMAUD, Amaury Patrick. (2007), “Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001)”, *Economia Aplicada*, vol. 11, no. 1: 27-54.

SANTANA, Vitor Leal. (2011), “Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?”. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011_VitorLealSantana.pdf Acesso em: 07/03/2020.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. (2010), “Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União”, *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 14, no. 3: 414-433.

TOLLINI, Hélio. (2008), “Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1781> Acesso em: 20/12/2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. “Como são contabilizados os votos nas eleições brasileiras”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-4/aumento-de-remuneracao-no-funcionalismo-publico-em-ano-eleitoral> . Acesso em: 07/06/2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. “Conheça as principais atribuições do prefeito”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/conheca-as-principais-atribuicoes-do-prefeito> . Acesso em: 10/11/2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. “Partidos políticos registrados no TSE”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos> . Acesso em: 17/04/2019.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Resenha: WALDRON, Jeremy. (2012), *The Harm in Hate Speech*

Luã Braga de Oliveira¹

Resumo

Jeremy Waldron é professor de Filosofia do Direito na Escola de Direito da Universidade de Nova York. Seus principais temas de pesquisa incluem debates sobre teoria política, teoria normativa e constitucionalismo. Em 2012, Waldron alcançou grande repercussão ao publicar o livro *The Harm in Hate Speech*, onde argumentava em favor da regulamentação do discurso de ódio. Ao longo dos anos posteriores ao lançamento da obra, a problemática do discurso de ódio se tornou cada vez mais relevante no debate público. Nesta resenha, serão discutidos os principais objetivos de Waldron com a publicação deste livro, seus interlocutores, sua metodologia, seus principais conceitos operacionais e sua tese central. Ao final, serão discutidos alguns temas em voga na atualidade e que fazem de *The Harm in Hate Speech* uma leitura profundamente atual, mesmo depois de quase uma década de sua publicação.

Palavras-chave: discurso de ódio; redes sociais; Jeremy Waldron.

Data de submissão: 12/04/2021

Data de aprovação: 25/08/2023

1. Introdução

Jeremy Waldron é professor de Filosofia do Direito na Escola de Direito da Universidade de Nova York. Seus principais temas de pesquisa incluem debates sobre teoria política, teoria normativa e constitucionalismo. Em 2012, Waldron alcançou grande repercussão ao publicar o livro *The Harm in Hate Speech*, onde argumentava em favor da regulamentação do discurso de ódio. Ao longo dos anos posteriores ao lançamento da obra, a problemática do discurso de ódio se tornou cada vez mais relevante no debate público. Nesta resenha, serão discutidos os principais objetivos de Waldron com a publicação deste livro, seus interlocutores, sua metodologia, seus principais conceitos operacionais e sua tese central. Ao final, serão discutidos alguns temas em voga na atualidade e que fazem de *The Harm in Hate Speech* uma leitura profundamente atual, mesmo depois de quase uma década de sua publicação.

2. Objetivos

Uma das características da obra em comento é a frequente referência a outros autores e obras. Além de buscar provar suas ideias centrais, é nítido que o autor possui o interesse em estabelecer diálogo com determinados interlocutores, alguns deles citados nominalmente ao longo da obra, tendo três merecido capítulos exclusivos para diálogo direto (Anthony Lewis, Edwin Baker e Ronald Dworkin, respectivamente). Esses interlocutores fazem parte do conjunto de intelectuais liberais estadunidenses contrários à legislação de restrição ao discurso de ódio. Tais intelectuais partem de uma interpretação pouco flexível da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos que, dentre outras providências, restringe o Congresso Nacional de impor limites à liberdade de expressão.

É importante destacar com quem Waldron dialoga, antes mesmo de adentrar em o que é dito, pois toda a reflexão proposta ao longo do livro se assenta em bases filosóficas liberais. A legislação de controle do discurso de ódio é analisada tendo sempre como referência sua adequação ou seus pontos de atrito com as liberdades individuais típicas das democracias ocidentais. Essa é a base filosófica que prevalece e movimenta o debate público sobre o tema nos EUA. Trata-se de uma ressalva importante, pois o debate em torno do discurso de ódio pode assentar-se em bases filosóficas e epistemológicas distintas a depender dos interlocutores envolvidos, como nas interpretações marxistas em torno da luta de classes ou nas teorias feministas.

Feita a ressalva acerca dos interlocutores e das bases epistemológicas em que Waldron se apoia, convém ainda destacar o que o autor não pretende discutir, como é ressaltado pelo próprio no primeiro capítulo do livro. Não se trata da tentativa de propor uma legislação que regule o tema nos EUA, ou de criticar a forma como a questão é abordada no ordenamento jurídico estadunidense. Waldron mesmo reconhece que é improvável que sua concepção acerca de uma legislação apropriada sobre o tema sobreviva ao controle de constitucionalidade do país.

Sendo assim, o verdadeiro objetivo do autor é apresentar argumentos que justifiquem o porquê de existirem leis sobre o tema em países como o Canadá, a Dinamarca e a Alemanha. Com isso, Waldron levanta o questionamento sobre se o debate realizado nos EUA de fato está considerando os melhores argumentos possíveis sobre a questão. Pretende-se, portanto, oferecer uma caracterização do que se entende como discurso de ódio nas democracias que abordam esse tema na esfera jurídica. De forma secundária, o autor ainda propõe uma discussão histórica sobre como a questão foi tratada pela própria jurisprudência das cortes estadunidenses ao longo do tempo.

Metodologicamente, o autor lança mão sobretudo da argumentação teórica abstrata, convidando o leitor a refletir sobre cenários de sociedades em que o discurso de ódio fosse amplamente praticado e, alternativamente, sobre cenários de sociedades em que essa prática fosse reprimida e regulada. Embora não afirme explicitamente, Waldron faz uso constante de abstrações análogas aos tipos ideais weberianos – como quando emprega de maneira adaptada à sua argumentação o conceito rawlsiano de sociedade bem-ordenada. Ainda como estratégia metodológica, o autor faz uso recorrente de estudos de caso em perspectiva histórica, como quando analisa diferentes julgados constantes da jurisprudência estadunidense para argumentar que, em momentos passados do país, a liberdade de expressão foi tratada de forma mais restritiva do que se advoga atualmente pelos defensores mais aguerridos da supremacia da Primeira Emenda.

3. Estrutura da Obra

O livro é dividido em oito capítulos que, embora abordem o mesmo tema, apresentam em si argumentos completos e independentes, não havendo capítulos dedicados à introdução nem à conclusão. Dessa forma, a obra apresenta um compilado de trabalhos pretéritos do autor, realizados em momentos diferentes em forma de palestras ou artigos de opinião publicados em veículos diversos – os capítulos 3 a 7 correspondem a palestras que Waldron ministrou na Universidade de Harvard, em 2009.

O primeiro capítulo cumpre a função de situar o leitor no debate em questão e de apresentar o histórico que o levou a redigir a obra. Um ponto importante de sua motivação foi a reação truculenta com a qual muitos dos opositores da legislação de controle do discurso de ódio receberam as opiniões de Waldron em palestras, conferências e artigos. De forma bastante polida e moderada, Waldron demonstra seu justificado espanto diante dessa situação, haja vista que os ataques verbais a ele proferidos partiram justamente daqueles que se dizem vorazes defensores da liberdade de expressão.

O segundo capítulo é inteiramente dedicado a responder aos argumentos do jornalista estadunidense Anthony Lewis, apresentados em seu livro *Freedom for the Thought That We Hate*, publicado em 2007. A essência da crítica de Waldron à obra de Lewis aponta para uma interpretação errônea do objeto a ser regulamentado na legislação de controle do discurso de ódio: não se trata de criminalizar o “discurso que odiamos”, por mais pernicioso que seja seu conteúdo, mas do resultado que ele gera para a experiência de sociabilidade dos indivíduos que são alvos desse discurso. Este ponto será melhor desenvolvido à frente.

No terceiro capítulo, Waldron discute em detalhes as diferenças semânticas e legais entre o que corresponderia a discurso de ódio e o que seria considerado difamação, nas variadas tipificações penais que a prática recebeu ao longo dos tempos no ordenamento jurídico estadunidense – criminal, sediciosa, obscena e a blasfêmia. Dada a grande importância da delimitação dos conceitos para o argumento central do autor, esse tópico também receberá atenção especial adiante.

O capítulo quarto é o mais denso da obra e, segundo o próprio autor, compõe o núcleo argumentativo do livro, juntamente com o terceiro. Nele, Waldron faz uso recorrente das abstrações filosóficas mencionadas anteriormente, propondo uma reflexão sobretudo estética, acerca de qual seria a apresentação visual de uma sociedade comprometida caracterizada por um ambiente inclusivo e livre de opressões contra grupos baseada em fatores como raça, crença ou etnia. Para tanto, o autor toma emprestado o conceito de sociedade bem-ordenada, de John Rawls, não obstante deixe claro que o emprega em termos diferentes daqueles nos quais o autor originalmente o utilizou.

O quinto capítulo é dedicado a estabelecer uma diferenciação terminológica fundamental entre a proteção da dignidade humana e a mera proteção contra a ofensa. Mais à frente será discutido em maior detalhe o conceito de dignidade empregado pelo autor – crucial para a compreensão de seu pensamento.

Os capítulos sexto e sétimo são respostas diretas a dois interlocutores, respectivamente: C. Edwin Baker, que foi professor da Universidade de Pensilvânia, e Ronald Dworkin, que lecionou na Universidade de Nova York. Waldron abre esse canal de diálogo direto com ambos por considerar relevantes suas posturas perante o dilema entre a regulação do discurso de ódio e a liberdade de expressão. Em síntese, o argumento de Baker situa o debate em torno da autonomia, que para ele seria requisito crucial da liberdade do indivíduo. Dworkin, por sua vez, chama atenção para os efeitos que a tipificação legal do discurso de ódio acarreta para aqueles que o proferem, que seriam excluídos do debate em torno do tema.

Por fim, o último capítulo do livro corresponde a uma palestra ministrada para a Anistia Internacional, em 2010, na Universidade de Oxford. Nele o autor desloca o corte temporal para os séculos XVII e XVIII, levantando reflexões sobre as discussões em torno da ideia de tolerância religiosa promovidas pelos filósofos do iluminismo e traçando um paralelo desse debate com o debate a respeito do discurso de ódio.

4. Conceitos e Definições

Waldron dedica especial atenção à conceituação dos termos que emprega, sobretudo ao principal conceito da obra: o discurso de ódio. Muitas das discordâncias apontadas pelo autor com outros intelectuais advêm do que ele entende como interpretações errôneas desse conceito. Para fins analíticos, ao longo do terceiro capítulo, Waldron explora separadamente os efeitos semânticos dos termos “discurso” (*speech*) e “ódio” (*hate*), embora ele próprio reconheça ser mais adequado empregar a expressão “discurso de ódio” (*hate speech*) como uma unidade.

No contexto da expressão, o autor entende “discurso” como manifestações que se tornam parte permanente ou semipermanente do ambiente visível da vida em sociedade. Esse é um ponto de crucial importância: o que está em questão não é somente o conteúdo insultuoso que é proferido, mas a perenidade e o alcance da mensagem. Não se trata de regular o que é dito em conversas privadas entre indivíduos, mas daquilo que é publicado, exposto ou postado em espaços públicos ou veículos de mídia com grande visibilidade (panfletos, cartazes, muros, etc), e que ficará registrado e disponível aos olhos de toda coletividade.

O “ódio”, por sua vez, não é entendido a partir da motivação do emissor do discurso, mas do possível efeito provocado na convivência social. Esse também é um ponto chave da argumentação de Waldron: não se trata de um “discurso odioso”, ou de um “discurso de alguém tomado pelo ódio”, mas se trata do ódio como produto do discurso, como o ambiente de intolerância e exclusão que o discurso promove ao influenciar o comportamento dos indivíduos perante determinados grupos atingidos.

Waldron destaca quatro aspectos característicos do discurso de ódio, que podem ocorrer isoladamente ou em conjunto: 1) uma alegação factual, como a associação de determinado grupo com a prática de crimes ou perversões; 2) uma alegação que denigre, isola e estigmatiza os membros de determinado grupo; 3) uma alegação que desumaniza suas características humanas, associando-os a animais ou insetos e 4) uma alegação que segrega o acesso de determinados grupos a determinados espaços (como cartazes em estabelecimentos comerciais contendo mensagens como “proibido muçulmanos” ou “somente brancos”).

Desse modo, em síntese, o objetivo do discurso de ódio é enviar uma mensagem com dois destinatários principais: os grupos a quem ele atinge, criando neles uma sensação de não pertencimento àquela coletividade; e aqueles que possam vir a concordar com a mensagem, gerando neles a percepção de que não estão sozinhos e que fazem parte de uma “maioria civilizada” que também despreza os grupos atingidos.

Outro conceito operacional importante é o de dignidade. A ele é conferida relevante centralidade no pensamento do autor, haja vista ser ele precisamente o bem atingido pelo discurso de ódio. A dignidade não é tratada na obra como um valor genérico, similar à mera estima, mas como um bem coletivo necessário ao convívio social. Trata-se da garantia de que os integrantes de grupos vulneráveis são membros legítimos da sociedade e estão autorizados a gozar de seus direitos e liberdades (trabalhar, estudar, namorar, levar os filhos à escola, ir ao cinema, à praia, etc) sem o temor de serem hostilizados por compartilharem de determinada origem, crença ou prática. O ataque à dignidade, portanto, vai além da pura ofensa, mas colabora para criar um ambiente de exclusão que pode implicar em dificuldades e constrangimentos no dia-a-dia de todos os indivíduos integrantes dos grupos atingidos.

Por fim, quem seriam os grupos atingidos pelo discurso de ódio? Waldron se refere a eles como “minorias vulneráveis”. No primeiro capítulo há uma breve descrição desse conceito, limitada a caracterizá-lo como as minorias que, no passado recente, foram odiadas ou desprezadas por outros na sociedade. Não há, contudo, uma descrição mais detalhada dessa categoria analítica, como há de outros conceitos operacionais empregados pelo autor.

5. Dos efeitos do discurso de ódio: por que regular?

A partir das interpretações discutidas acima, Waldron constrói seus pressupostos e sua tese central. Retomando o objetivo primário da obra, o autor busca justificar e explicitar em que termos os países que atualmente possuem legislação de controle do discurso de ódio assim o fazem. Parte-se de um pressuposto de que essas leis não se configuram como violações do direito à liberdade, mas funcionam como medidas positivas para a garantia do que Waldron entende como um bem público, que é a percepção de segurança no ambiente em que se habita. Em outras palavras, para o autor, é de responsabilidade conjunta do Estado e da coletividade a garantia de uma atmosfera social aberta e acolhedora, em que todos tenham a oportunidade de viver suas vidas, de cuidar de suas famílias e exercer suas profissões livres de opressões, hostilidades, violências ou exclusões de quaisquer naturezas.

O autor considera essa atmosfera como o bem público da inclusão, e sua garantia oferece a confirmação de que as minorias vulneráveis são parte integrante do tecido social. Daí deriva a necessidade de se regular e restringir o alcance do discurso de ódio, pois ele tem como principal consequência a destruição desse ambiente de inclusão. Sendo assim, concatenando todos os conceitos operacionais empregados, o autor classifica o discurso de ódio como uma afronta calculada à dignidade de membros de minorias vulneráveis da sociedade, bem como um dano calculado ao bem público da inclusão.

6. Conclusão: a atualidade de Waldron

Um dos principais aspectos da realidade atual que traz novos desdobramentos ao tema discutido por Waldron é o ganho de relevância das redes sociais. Levando-se em consideração que o conceito de discurso de ódio proposto pelo

autor tem como elementos centrais o caráter permanente da mensagem e seu alcance, não há dúvidas que as redes sociais se tornaram um dos instrumentos de amplificação do discurso de ódio mais poderosos. Um tuíte de uma figura influente alcança, em pouco minutos, milhões de pessoas em todo o mundo, e continuará alcançando quanto mais for reproduzido.

Esse não é um tema explorado com a devida profundidade por Waldron em seu livro. Sejam justos, contudo, em notar essa ausência, pois não parece mera negligência do autor. De fato, de 2012, ano da publicação da obra, até os dias de hoje, vimos um crescimento significativo das redes sociais como veículo de expressão e socialização dos indivíduos, ou mesmo como ferramenta de agitação política: do destacado papel do *Facebook* como espaço de organização das Jornadas de Junho, em 2013, ao escândalo envolvendo a empresa *Cambridge Analytica*, que em 2016 teria utilizado dados pessoais de usuários da plataforma para impulsionar na campanha de Donald Trump. A propósito de Trump, umas das marcas de seu marketing político foi justamente o uso intenso do *Twitter* como veículo oficial de comunicação – o que inclusive o levou a ser banido permanentemente pela plataforma, por suspeitas de incentivar motins contra o Congresso Nacional após sua derrota nas urnas em 2020². No Brasil, o Presidente Jair Bolsonaro, aliado de Trump e igualmente adepto do uso das redes sociais como veículo oficial de comunicação, também teve sua conta no Twitter suspensa em 2020, de forma temporária, por publicar conteúdo que, segundo a plataforma, atentaria contra a saúde pública ao minimizar os riscos da contaminação por COVID-19 no contexto da pandemia³.

Outros efeitos do discurso de ódio também foram amplificados no contexto da pandemia que assolou o mundo a partir do final de 2019. Diversos foram os atos de xenofobia e racismo contra cidadãos chineses ao redor do mundo, baseados na crença de que a China teria sido leniente ou até responsável pelo espalhamento global do novo coronavírus⁴. Mesmo importantes figuras públicas do cenário político brasileiro proferiram declarações dessa natureza, como o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, e o Deputado Federal e filho do Presidente da República, Eduardo Bolsonaro⁵.

Dessa forma, novas questões têm se somado à problemática debatida por Waldron. Dado que as grandes empresas de tecnologia operam em escala global, a questão de regulação do discurso de ódio no ambiente virtual ganha um elemento complicador, que são os limites de jurisdição dos Estados. Mais do que isso, há na atualidade intensos debates em torno do caráter público desses espaços virtuais. Afinal, seria possível responsabilizar a plataforma pelo discurso de ódio propagado pelos seus usuários? Se não, como responsabilizar o indivíduo que o praticou, uma vez que o mesmo pode residir do outro lado do planeta, ou ainda estar se manifestando sob o véu do anonimato? São questões que se encontram na ordem do dia e que demonstram a atualidade da obra de Waldron.

2 Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55597638>> Acesso em 12/04/2021

3 Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/29/twitter-apaga-publicacoes-de-jair-bolsonaro-por-violarem-regras-da-rede.ghml>> Acesso em 14/04/2021

4 Disponível em <<https://noticias.r7.com/internacional/pandemia-de-coronavirus-gera-surto-de-racismo-contra-asiaticos-15032020>> Acesso em 12/04/2021

5 Disponível em <<https://istoe.com.br/a-xenofobia-contra-os-chineses/>> Acesso em 12/04/2021.

REFERÊNCIAS

WALDRON, Jeremy. (2012), *The Harm in Hate Speech*. Cambridge, Harvard University Press.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



**GONÇALVES, Joanisval Brito;
REIS, Marcus Vinícius. (2017),
*Terrorismo: conhecimento e
combate*. Niterói: Ímpetus. 203 p.
ISBN: 978-85-7626-940-3ress.**

Edson Atallah Monreal¹, Gills Vilar-Lopes² |

Resumo

O livro “Terrorismo: conhecimento e combate”, lançado em 2017, faz parte da Série Editorial “Inteligência, Segurança e Direito” e apresenta uma abordagem atual e detalhada sobre esse fenômeno, desde seus primeiros registros históricos até 2016. Ao longo de sete capítulos, os autores apresentam: um breve histórico do terror, levantam fontes do direito internacional e nacional e realizam uma análise sobre mecanismos de prevenção e resposta, além de trazer perspectivas atuais e futuras sobre o terrorismo, que é uma verdadeira “ameaça à paz e à segurança dos Estados”.

Palavras-chave: terrorismo; inteligência; combate.

Data de submissão: 31/10/2020

Data de aprovação: 25/08/2023

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Professor do Programa de Pós-Graduação MBA em Gestão da Aviação Civil da Faculdade Anhembi Morumbi. E-mail: edson.monreal@yahoo.com. <https://orcid.org/0000-0002-4438-5921>

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: gills@gills.com.br. <https://orcid.org/0000-0003-3597-2152>

The book “Terrorism: knowledge and combat”, released in 2017, is part of the Editorial Series “Intelligence, Security and Law” and presents a current and detailed approach to this phenomenon, since its first historical records until 2016. Its authors are Joanisval Brito Gonçalves, PhD in International Relations, and Marcus Vinícius Reis, PhD in History, both of whom are career servants of the Brazil Federal Senate.

Over seven chapters, the authors present: a brief history of terror, survey sources of international and national law and carry out an analysis of prevention and response mechanisms, as well as bringing current and future perspectives on terrorism, which is a real “threat to the peace and security of States” (BRAZIL, 2016, p. 6).

The forewords written by David Spencer introduce the theme and describes it in a global dimension, adding relevant points to the book, such as the option of terrorism as a convenient alternative to conventional war due to the advantageous cost-benefit ratio, as well as the association of terrorist groups to criminal organizations, as a way of expanding the collection to finance terrorist acts.

In the first chapter, they define and discuss the concept of terrorism. Despite the lack of consensus on the term, some of the main concepts adopted by international organizations and states are mentioned here, as well as essential elements that appear in almost all the definitions covered in the book, such as: (i) political objectives; (ii) violent unlawful acts or threats; (iii) actions taken with the aim at producing effects that go beyond those on the victims, with general repercussions; and (iv) actions conducted by non-state organizations or subnational groups. The authors point out that the terrorist groups behavior is rational, despite the irrationality of their acts, approaching the intensity of a war. By justifying this thought, they point out that the War on Terror has been considered acceptable by the international community segments.

The importance and relevance of this issue is confirmed by the existence of the United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee, established after the September 11 attacks. From the perspective of international relations, state responsibility for preventing terrorism is observed:

The United States’ response [to the September 11, 2001 terrorist attacks] meant a return to sovereignty and territoriality expressed in the purest Classical Realism. The answer, in the first place, was the organization of the country with military action and, in that sense, the United States remains more sovereign than ever. Then, the attack on Afghanistan and the rhetoric of an evil axis of countries continue to provide a territorial and state response to the issue of terrorism. (SARFATI, 2005, p. 330, translation free).

The work emphasizes that the United States, by declaring war on terror, has created a faceless, abstract adversary that, in practical terms, could never be defeated as a conventional enemy.

The authors also mention the relationship between the insurgency and terror, in which groups use these elements as a strategy for seizing power and forming a new government. At the end of the chapter, the speech on the right to disobey the State, used by terrorist organizations, has been present. This discourse echoes in countries with little or no political freedom, such as dictatorships and non-legitimate governments, but it is not applicable in solid democracies, where institutional dialogue exists.

The second chapter takes a concise history of terrorism, picking up from the earliest records in history, of an extremist group of Jews fighting for Palestine occupation in the Christian Era’s early years, passing through France in 1789, when Robespierre established the Reign of Terror, with beheadings and intolerance in the name of the French Revolution, reaching the current trends of terrorist groups in 2016.

The American scientist David Rapoport, international reference in the area, describes four waves about this issue: Anarchy (1890 to 1920), Anticolonialism (1920 to 1960), New Left (1960 to 1980) and Religious (1979 to the present). Nationalism, doctrinal foundations, the use of technology, and the revolution idea are pointed out as common elements to all those waves. The authors' richness of details in describing the Muslim Brotherhood stands out, from its emergence in 1928 to its current presence in more than 70 countries. This movement was the birthplace of Al-Qaeda, the largest terrorist group today, which became worldwide famous in 2001, claiming more than 3,000 lives and taking local and regional terrorism to the global level (MORELL; HARLOW, 2016, pp. 315-341). Despite the media projection achieved with the attacks, in the last 15 years, only 0.5% deaths from terrorism occurred in Western countries, 70% of which were committed by "lone wolves". The description of a possible Fifth Terrorist Wave ends the chapter, which would be composed by the terrorist association and criminal organizations, with the massive use of communication technologies and social media for the recruitment, training, acts dissemination and cyber-attacks.

The next chapter deals with Terrorism and Law, presenting legal aspects in different countries, as well as the international instruments for prevention and response. The main multilateral instruments signed by Brazil on terrorism and the events that led to their elaboration are presented here, emphasizing that they do not have clear definition. The authors also carried out documentary research on terrorism within the scope of the UN and comparative legislation, highlighting the common elements in the international definitions of terrorist acts, namely: effect, content, purpose, modus operandi and motivation. The drafting of the Brazilian anti-terror law is described in detail, from its legal basis to its vetoes.

The Brazil's Federal Constitution's art. 4th repudiates terrorism (BRAZIL, 1988) and, once there are penalties provided for crimes related to these acts, the current understanding until then was in the sense of no need for specific penal norm, as the legislation would already punish them with legal instruments existing. In compliance with international treaties signed by Brazil and due to the growing concern of the police and judicial authorities with the preparations for the Great Events that took place in Brazil between 2012 and 2016, the perception on this matter has changed. According to the authors, Law 13.260/2016, which defined the crime of terrorism, innovated by incorporating Cyber Terrorism and the punishment of preparatory acts for terrorism, but it failed by excluding the political motivation from the final text, which is the essence of the act and present in international legislation. Regarding Cyber Terrorism, the reflection of the Brazil's National Intelligence Strategy (ENINT) is highlighted, citing that: "[...] other risks arise with technological evolution: the automation and interconnectivity of critical infrastructure systems, for example, make cyber sabotage possible" (BRAZIL, 2017, p. 14, free translation).

Chapter 4 performs a macro-analysis of terrorism and addresses the circumstances that lead a terrorist organization to commit its acts, causes, motivations, objectives, strategies and economic context. The authors carry out a historical analysis, citing that urbanization has caused an environment conducive to the recruitment and attacks execution, pointing out that the popularization of Internet access will increasingly enable the occurrence of Cyber Terrorism. The chapter concludes that terrorism, seen as a rational act, involves equating costs and benefits, so that it can also be combated by the State through the control of financial activities. In Brazil, the Financial Activities Control Council (Coaf), an agency created under the Ministry of Economy acts eminently in preventing and combating money laundering and terrorist financing.

The next chapter complements the previous one, by conducting a microanalysis of terrorism and discussing the functioning of a terrorist organization, its structure, targeting, performance, instruments and tactics. In the classic models of structuring the groups – hierarchical (centralized) and networked (decentralized) –, they identify a common minimum structure: the terrorist cell, which brings essential information about the global structure of the group. The authors argue that there is a perverse relationship between terrorists and the media, which, in their eagerness to provoke public opinion with impacting images and news, may end up publicizing and promoting these organizations, collaborating with their objectives. Criteria for target selection and terrorist tactics - explosions, murders, kidnappings and hostage-taking in aircraft, ships and trains – were scrutinized, highlighting that the use of explosives accounts for almost 80% of all attacks, as they are popular, low cost and high harmful potential. In opposition to the rationalism of the planning of the attack, the authors highlight the irrationality of the suicide bomber and point out that it is an efficient form of terror, since the probability of imprisonment is practically zero and can kill 12 times more than other forms of terror, being only 3.5% attacks, but responsible for almost 30% deaths associated with terrorism. They also address the Cheney Doctrine (1% Doctrine), which mentions that, even though the possibility of an attack is remote, governments must work as if it were really going to happen.

The sixth chapter deals with the response mechanisms of States and society, which can be carried out by the Armed Forces (war context), public security (criminal problem) or a combination of these (hybrid). The book focuses on the criminal justice model, more common in solid democracies, and points out that terrorism explores some dilemmas of the democratic regime in which there is a complex balance between individual freedoms and the imposition of restrictions on rights, which touches the moral and making it difficult for the security forces to work. The authors point out that, without a prevention plan, the organization becomes vulnerable and that, without a response plan, it will be disoriented in the event of an attack. Intelligence activity, therefore, permeates both plans, being essential to the decision-making process.

The final chapter presents the perspectives of the terrorist phenomenon, being a stimulus to the debate than a conclusion on the theme. There is no single answer to terrorism, due to its rapid adaptability to social, technological, legal and political configurations. An overview of Global Jihad, “superterrorism”, lone wolves, sector outsourcing and its association with organized crime was also made. In the end, they conclude that terrorism will have a fertile field as long as intolerance, prejudice and ignorance persist, and it is essential that the State disseminates the culture of security and intelligence, so that society is not surprised.

Along the book, the authors go through in detail the evolution of terrorism, from its origin to future perspectives. Renowned thinkers are mentioned, such as Degaut and Rapoport, which demonstrates the academic maturity of the work. We understand that the book fulfills its function, which is: to be a manual for Security, Defense and Intelligence professionals and students in favor of preventing and responding to terrorist attacks.

REFERENCES

BRAZIL. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Congresso Nacional. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Accessed: 6 Oct. 2020.

BRAZIL. (2016), *Política Nacional de Inteligência*. Brasília: Abin. Available at: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2016&jornal=1&pagina=5&totalArquivos=112>. Accessed: 10 Oct. 2020.

BRAZIL. (2017), *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Abin. Available at: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/ENINT.pdf>. Accessed: 10 Oct. 2020.

MORELL, Michael; HARLOW, Bill. *La gran guerra de nuestro tiempo*. Translation: Nuria F. García. Barcelona: Crítica, 2016.

SAFARTI, G. (2005), *Teoria das relações internacionais*. Saraiva: São Paulo.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



