



Equipe Editorial:**Professores Organizadores**

Leon Victor de Queiroz
Barbosa (UFPE)
Michelle Fernandez (UnB)

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editor de Metodologia

Dalson Figueiredo (UFPE)

Editora Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Laís Marques Arcelino de Macedo

Conselho Editorial:

UNB, Brasil André Borges

UFRGS, Brasil André Marengo

IPESPE, Brasil Antônio Lavareda

UFMG, Brasil Carlos Ranulfo

UFBA, Brasil Celina Souza

FGV, Brasil Cláudio Couto

IBGE, Brasil Eduardo Leoni

USP, Brasil Eduardo Marques

UTDT, Argentina Enrique Peruzzoti

UFPE, Brasil Flávio da Cunha Rezende

FGV, Brasil George Avelino

CIDE, México Julio Ríos Figueroa

UDESА, Argentina Lucas Gonzalez

UNB, Brasil Lúcio Rennó

UDESА, Argentina Marcelo Leiras

UFPE, Brasil Marcelo Medeiros

UFPE, Brasil Marcus André Melo

USP, Brasil Marta Arretche

USP, Brasil Matthew Taylor

UFPE, Brasil Mauro Soares

UERJ, Brasil Miriam Saraiva

UFRGS, Brasil Paulo Peres

USP, Brasil Rafael Duarte Villa

UEL, Brasil Raquel Kritsch

UFPE, Brasil Ricardo Borges Gama Neto

UFSCAR, Brasil Simone Diniz

UERJ, Brasil Thamy Pogrebinski

UNESP, Brasil Tullo Vigevani

USP, Brasil Wagner Pralon Mancuso

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 28, n.2, 2019.

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

Dossiê “Legislativo e Políticas Públicas”

Allan Gustavo Freire da Silva (UFGC) e Kelly Cristina Costa Soares (UFGC) - A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto na Viabilização de Políticas Públicas nos Municípios do Cariri Paraibano

05

Ana Paula Massoneto (FGV/EAESP) e Ana Claudia Pedrosa de Oliveira (UFAM) - O Que Une Os Partidos nas Coalizões Paulistas: A Lógica de Formação do Governo no Estado de São Paulo

36

Valter Rodrigues de Carvalho (Universidade Cruzeiro do Sul), João Paulo S. L. Viana (UNIR) e Marcio Cunha Carlomagno (UFPI) - Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018)

59

José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo (PPHPBC/CPDOC/FGV-RJ) e Philippe Chaves Guedon (PPHPBC/CPDOC/FGV-RJ) - Financiando A Vereança: Antes e Depois da Proibição das Doações Empresariais nas Campanhas de 2012 e 2016 no Rio de Janeiro

79

Joyce Luz (USP) e Juliana Oliveira (USP) - Revisitando As Regras: A Cooperação Entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo Brasileiro

99

Roberto Urbano Marinho (FESP-SP) e Humberto Dantas (FGV-SP) - Educação Política: da Produção dos Parlamentares Brasileiros no Congresso Nacional à Inconstitucionalidade de Seus Objetivos

118

Vitor Oliveira (Consultoria Pulso Público) e João Ricardo M. G. Costa Filho (FGV) – Qual o Tamanho Ótimo Para Uma Coalizão de Governo no Brasil?

145

ARTIGOS

Bruno Mendelski de Souza Correio (UNB) - A França e Sua Minoria Muçulmana: Revisitando o Conceito de Tirania da Maioria

164

Henrique dos Santos Rodrigues (UNIS-MG), Sheldon William Silva (UNIS-MG), Alef Rodrigo Pereira. (UNIS-MG), Felipe Flaúsinio de Oliveira (UNIS-MG) e Nilton dos Santos Portugal. (UNIS-MG) - Decorrências da Liberdade Econômica Como Impulsionadora do Empreendedorismo e da Competitividade

190

Sergio Simoni Junior (UFRGS) - Governo, Oposição, Líderes e Minoria: Poderes Institucionais no Brasil em Perspectiva Comparada

211

Camilly Pitombeira Regueira (UFPB), Elia Elisa Cia Alves (UFPB), Andrea Quirino Steiner (UFPE) - Implementação e *Compliance* na América do Sul: o Protocolo de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas

233

METODOLOGIA

Denisson Silva (UFMG), Suzana Alves (UFMG), Thiago Silame (UNIFAL), Ranulfo Paranhos. (UFAL) - Teoria e Desenho de Pesquisa em Ciência Política

256

Flávio da Cunha Rezende (UFPE) - As Lógicas da Inferência Causal na Ciência Política: Argumento E Evidências

279

Apresentação

O Poder Legislativo é, por excelência, a casa popular com múltiplos assentos e busca comportar o maior número de segmentos sociais – quando tratamos de sociedades heterogêneas e que adotam o modelo consensual, nos moldes de Lijphart (2003). Entretanto, a organização federativa do Estado faz com que pelo menos duas casas legislativas emanem normas sobre um mesmo território, cabendo à Constituição Federal mediar essas competências. No caso do Brasil há três casas legislativas, muitas das vezes elaborando normas comuns e concorrentes sobre as mais diversas matérias como Saúde, Educação, Saneamento e Segurança Pública. Além disso, temos o Poder Judiciário cada vez mais atuante, exercendo pontos de veto, invalidando normas emanadas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas. Nesse sentido, o presente dossiê busca trazer ao debate artigos que analisassem as casas legislativas nas três esferas de poder e os diálogos estabelecidos por elas com os demais poderes.

Nesse dossiê apresentamos 7 artigos que debatem amplamente o Legislativo no Brasil. O artigo “A relação Executivo-Legislativo e o impacto na viabilização de políticas públicas municipais no Cariri Paraibano”, de Allan Gustavo Freire da Silva e Kelly Cristina Costa Soares, apresenta a discussão sobre o desempenho do Poder Legislativo municipal no Cariri Paraibano Ocidental durante o período 2009-2012, observando o desempenho da sua função fiscalizadora e controladora do Executivo na viabilização de Políticas Públicas. Já o artigo “O que une os partidos nas coalizões paulistas: a lógica de formação do governo no estado de São Paulo”, de Ana Paula Massonetto e Ana Cláudia Pedrosa, apresenta o processo de formação do governo no Estado de São Paulo, analisando a relação entre as lógicas de formação dos gabinetes do Executivo e de formação das maiorias legislativas na ALESP, evidenciando os mecanismos que asseguram o predomínio do Executivo paulista. Por sua vez, o artigo “Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018)”, de Valter Rodrigues de Carvalho, João Paulo Saraiva Leão Viana e Márcio Cunha Carlogmano, traz a discussão da importância da estratégia presidencial na formação e gerenciamento de coalizão. O artigo conclui que a incapacidade da liderança de Dilma Rousseff em gerenciar sua coalizão de governo se deve a uma conjuntura de crise econômica e fiscal, polarização ideológica, manifestação de ruas, fragmentação partidária e uma estratégia equivocada da presidente na condução da gestão da coalizão.

Seguindo a mesma linha de análise dos três artigos anteriores, o artigo “Financiando a vereança: antes e depois da proibição das doações empresariais nas campanhas de 2012 e 2016 no Rio de Janeiro”, de Philippe Guedon e José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo, tem como objetivo analisar as declarações de gastos financeiros, assim como a arrecadação, das candidaturas à vereança da cidade do Rio de Janeiro, nas campanhas de 2012 e 2016. Os autores tratam de analisar as mudanças de peso no volume de recursos de campanha a partir de um ponto de inflexão: a proibição das doações empresariais por parte do Superior Tribunal Federal. Já o artigo “Revisitando as regras: a cooperação entre Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro”, de Joyce Luz e Juliana Oliveira, analisam os regimentos internos do Legislativo, bem como as Constituições brasileiras entre o período de 1889 a 1988 para discutir a estrutura da relação entre o Executivo e o Legislativo. Por sua vez, o artigo “Educação política: da produção dos parlamentares brasileiros no Congresso Nacional à inconstitucionalidade de seus objetivos”, de Roberto Marinho e Humberto Dantas, tem como objetivo analisar, com base em pesquisas no Congresso Nacional e desde uma perspectiva histórica, o que o parlamento tem proposto sobre educação política. Por fim, o artigo “Qual o tamanho ótimo da coalizão de governo?”, de Vitor Oliveira e João Ricardo M. G. Costa Filho, propõe um estudo formal dos incentivos endógenos ao

processo legislativo para a determinação de parâmetros da Coalizão de Governo no Brasil, em especial, da tramitação e do processo de alteração de medidas provisórias.

Os artigos apresentados anteriormente demonstram as diversas possibilidades de análise do Legislativo Brasileiro. Nesse sentido, acreditamos que este dossiê contribui para demonstrar a riqueza do campo dos estudos legislativos, que ainda possui muitas perspectivas analíticas por explorar.

Boa Leitura!

Leon Victor Queiroz (UFPE)
Michelle Fernandez (UnB)

Referências Bibliográficas

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Cultural, 2003.

A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto na Viabilização de Políticas Públicas nos Municípios do Cariri Paraibano

Allan Gustavo Freire da Silva. Professor Efetivo na Universidade Federal de Campina Grande. Doutorando em Administração pela Universidade Potiguar. E-mail: allangfs@hotmail.com.

Kelly Cristina Costa Soares. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: kelsoares@uol.com.br.

Resumo

Os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo têm se intensificado para entender o funcionamento do presidencialismo como sistema de separação de poderes. O debate na literatura da Ciência Política enfatiza a predominância do Poder Executivo no processo de tomada de decisões. O argumento principal considera o presidencialismo brasileiro como sistema cuja lógica é comandada pelos poderes do Executivo na arena legislativa. Para trazer a realidade das relações entre os poderes e a dinâmica político-partidária nos municípios, a pesquisa procurou analisar o desempenho do Poder Legislativo municipal no Cariri Paraibano Ocidental durante o período 2009-2012, observando o desempenho da sua função fiscalizadora e controladora do Executivo na viabilização de Políticas Públicas. Para isso, buscou-se conhecer os mecanismos de funcionamento das Câmaras Municipais; identificar as composições partidárias no Legislativo Municipal e suas posições majoritárias em relação ao Executivo. Verificou-se que as coligações partidárias são vastamente utilizadas pelos partidos e que o Poder Legislativo dos municípios analisados, não cumpre com rigor sua função precípua, pois se torna inerte no ato de legislar. Destarte, a iniciativa legislativa é uma atividade pouco expressiva nas Câmaras Municipais. Os dados indicam a realidade de um Legislativo Municipal com sérias dificuldades de proatividade, obstaculizando, portanto, o equilíbrio nas relações entre os poderes.

Palavras-Chave: Legislativo Municipal; Processo Decisório; Controle Democrático.

Abstract

Studies on Executive-Legislative relationship have intensified to understand the functioning of presidentialism as a separation of powers system. The debate in the literature of political science emphasizes the dominance of the executive branch in the decision-making process. The main argument considers Brazilian presidentialism as a system whose logic is controlled by the powers of the Executive in the legislative arena. To bring the reality of relations between the powers and partisan political dynamic in the municipalities, the study sought to analyze the performance of the Municipal Legislative Cariri Paraibano West during the 2009-2012 term, observing the performance of its supervisory function and viability in controlling the Executive Public Policy. For this, we sought to understand the mechanisms of functioning of municipalities; identify the partisan compositions in Municipal Legislature and its majority position in the administration. It was found that coalitions are widely used by the parties and that the Legislature of the municipalities analyzed, does not fulfill their primary function precisely because it becomes inert in the act of legislating. Thus, the legislative initiative is a very expressive activity Municipalities. The data indicate the reality of a municipal legislative serious difficulties in proactivity, thus hindering the balance in relations between the powers

Key-words: City Council; Decision Making Process; Democratic Control.

A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto na Viabilização de Políticas Públicas nos Municípios do Cariri Paraibano

Allan Gustavo Freire da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Kelly Cristina Costa Soares – Universidade Federal de Campina Grande

1. INTRODUÇÃO

No regime democrático a interação dos indivíduos com as regras do jogo político é vista como um aspecto significativo na medida em que não assegura a ninguém certeza de que os seus interesses serão vencedores em última instância. Daí, a dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas deve caminhar no sentido de permitir cada vez mais a ampla participação, mas, sobretudo, permitindo a ampla organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores: candidatos e eleitores possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos custo-benefício.

O direito de votar e de ser votado é uma das condições básicas para funcionamento de eleições livres e justas. Desse modo, essa regra básica permite que cada cidadão contribua da mesma forma para constituir os governos e interferir no processo de elaboração das políticas públicas. Não obstante, no modelo de democracia representativa, são os políticos que tomam as decisões para atender a necessidade de cidadãos. No tipo de República Federal existente nas Américas, a forma de governo foi articulada ao sistema presidencialista cuja principal característica é a existência do mecanismo de separação de poderes. “No sistema presidencialista, as eleições, indicam separadamente o chefe do Executivo e compõem o órgão Legislativo.” (LIMA JÚNIOR, 1997)

Para entender como se encaminham as decisões políticas deve-se observar como se articulam os poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal). Todavia, pode-se dizer que há uma quantidade significativa de estudos na Ciência Política Brasileira sobre as relações entre Executivo e o Legislativo no âmbito Federal. Não obstante, ainda são inócuas as análises sobre as relações Executivo-Legislativo estaduais e municipais. Para tentar sanar parte desse problema, coloca-se em evidência a investigação sobre o funcionamento do Legislativo Municipal chamando atenção para o entendimento de sua relação com o Executivo.

A pesquisa teve como questão central discutir a importância e o desempenho do Poder Legislativo Municipal enfatizando a condução dos mecanismos de controle existentes nos regimes

democráticos. Para isso, buscou-se analisar o papel das Câmaras Municipais na produção legal, levando-se em conta a sua importância para garantir os direitos e deveres dos cidadãos. Numa gestão democrática e no sistema de separação de poderes, cabe ao Poder Legislativo comandar a produção legislativa, desempenhar funções de fiscalização e controle do Executivo para assegurar os mecanismos de *check and balances*.

Tendo em vista a escassez de estudos sobre a realidade do Poder Legislativo nos municípios brasileiros, a proposta teve o desafio de introduzir à discussão sobre controle democrático a nível subnacional, chamando atenção às dificuldades de funcionamento das Câmaras Municipais como espaço de iniciação e produção legal.

A questão de pesquisa está norteada pelas análises institucionais, e explora a realidade dos Legislativos Municipais pondo em xeque os pontos de equilíbrio entre as funções legislativa e executiva. Assim, conhecer as formas de funcionamento das Câmaras Municipais permite verificar as regras que regulam o processo decisório e os padrões de interação Executivo-Legislativo. Ao observar as características do sistema político brasileiro pode-se constatar que os Executivos ao se depararem com Legislativos multipartidários e fragmentados se esforçam para formar alianças tendo em vista a aprovação de projetos de sua iniciativa. Daí buscou-se apresentar o panorama dos Legislativos nos municípios da sub-região do Cariri Ocidental Paraibano ao problematizar suas funções, desempenho e as relações com o Poder Executivo.

Os dados utilizados correspondem às informações recebidas pelas Câmaras Municipais em análise. Dentre essas informações, constam os regimentos internos, o número de projetos de lei aprovados no exercício legislativo 2009-2012 e suas respectivas iniciativas – Executivo ou Legislativo. Partindo desses dossiês a pesquisa buscou relacionar nestas Câmaras, a dinâmica das votações legislativas municipais e a participação do Poder Executivo na formulação e aprovação de projetos de lei.

Para o levantamento dos dados, a pesquisa encontrou entraves administrativos na maioria das Câmaras Municipais do Cariri Ocidental Paraibano. Estes obstáculos deram-se devido vários motivos: o período eleitoral de prefeitos e vereadores entre 2012 e 2013 – momento de alta rotatividade entre os servidores que exercem algum trabalho nas Câmaras de Vereadores, devido, principalmente, a elevada prevalência de cargos comissionados. A investigação encontrou também dificuldade pela precária organização arquivística dos autos produzidos pelas Casas Legislativas; baixa escolaridade e ausência de treinamento específico para secretários e servidores que prestam informações ao público. Desse modo, a carência de servidores para as mais diversas atribuições administrativas inerentes à dinâmica legislativa, dificulta muito a investigação sobre a realidade da dinâmica de funcionamento das Câmaras Municipais. Não obstante, considera-se que o presente

trabalho assume o desafio de quebrar barreiras existentes para discernimento sobre o exercício do poder na esfera municipal.

Ainda é escassa a disponibilidade de conhecimento sobre o funcionamento das Câmaras Municipais do Cariri Paraibano. Esta raridade de informações públicas sobre o que acontece nas Casas Legislativas é reforçada pela desestruturação administrativa. A isso deve-se ao precário uso de *websites* para disseminação pública dos atos produzidos pelo Legislativo, a dificuldade em manutenção de acervos arquivísticos das Casas e a inexistência de formação e treinamento aos servidores envolvidos com as atividades legislativas, estes são alguns dos fatores que obstaculizam a realização de uma gestão transparente. Tal situação reduz consideravelmente a qualidade da prática legislativa, facilita a acomodação e desmotivação dos servidores da Casa, impede a transparência e a eficiência do Poder Legislativo, além de dificultar o envolvimento do cidadão na participação da vida do município, como agente capaz de interferir na aprovação de leis e formulação de políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ABRANGÊNCIA CONCEITUAL

Visando analisar a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, a *policy analysis* - análise de políticas - se relaciona com a *polity*, *politics* e *policy*. Essas três dimensões de políticas são fundamentais, para a elaboração bem sucedida de uma política pública.

Utilizando-se vastamente do trabalho de (FREY, 2000), para realizar a análise de políticas, é necessário entender a *polity*, que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, como sendo os processos políticos conflituosos e a *policy*, que são as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos. Como exemplo dessa interrelação na *policy analysis*, a *polity*, que corresponde às formas de governo, ao sistema de governo e as formas do Estado, irá interferir na *politics* e na *policy*. A *policy analysis* deve levar em conta as perspectivas neoinstitucionalistas, pois, essa perspectiva não explica tudo por meio das instituições. Em situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados, é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional. Impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”, que irá influenciar nas relações políticas.

Analisar o contexto dos atores e onde eles estão inseridos, bem como a cultura política e o carisma do candidato na região, são requisitos fundamentais para a aplicação de políticas em países em desenvolvimento. Assim sendo, a discussão sobre políticas públicas deve levar em conta o

desenho institucional. No caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão e as negociações entre os poderes Executivo e o Legislativo para produção legal. Nesse sentido, o presente trabalho entende que desvendar a dinâmica do processo decisório é fundamental para visualizar os caminhos para ações do poder político. A relação dos prefeitos com as Câmaras Municipais é aspecto importante para observar o direcionamento das políticas públicas nos municípios.

2.1 DINÂMICA SOCIAL E POLÍTICA DO CARIRI PARAIBANO

Vivenciando acentuadas mudanças sociais o Cariri Paraibano passa a demandar novas políticas públicas e eficientes meios de acelerar o desenvolvimento local. Com crescente avanço populacional na região, aumenta a necessidade de instituições públicas consistentes e extremamente eficazes, capazes de alcançar resultados que satisfaçam isonomicamente as necessidades das diversas classes sociais. Segundo (MELO & DANTAS, 2011) no ano 2000, 22 municípios tiveram crescimento populacional, dos quais 13 com aumento superior a 10%. Esses dados demonstram que as políticas públicas devem ser consistentes, ter um perfil de longo prazo e levar em consideração a crescente expansão das populações nessa região.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se afirmar, que nas duas últimas décadas o Cariri Paraibano urbanizou-se mais do que a média dos municípios do estado. Com a maior concentração de pessoas, em zonas consideradas urbanas, aumentam-se as necessidades de políticas que atentem às novas formas de sociabilidade. Sendo assim, aos governos são direcionadas e ampliadas demandas, ao mesmo tempo em que se exige competência para garantir o crescimento e desenvolvimento sustentável dos cidadãos, como: controle da violência, melhoria de índices educacionais, das condições de habitação e de saúde, de geração de emprego e renda da sociedade. Em relação à realidade do Cariri Paraibano, o grande desafio dos governos municipais, em suas prerrogativas Executiva e Legislativa deve-se a possibilidade de viabilizar políticas públicas para promover o desenvolvimento dos municípios, dinamizando as potencialidades para ascensão do espaço urbano em consonância com novas condições para a área rural, criando meios para convivência no semiárido e conservação do homem no campo. Essas são questões apresentadas aos gestores e políticos locais como medidas inovadoras para legitimar as formas de representação política.

Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar como vem sendo conduzida a relação do Executivo com o Legislativo para viabilizar políticas nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, foi organizado um banco de dados sobre a dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo no que se refere à dinâmica do processo decisório, composição partidária e as formas de articulação com o Executivo. Assim, faz-se pertinente uma discussão preliminar sobre a capacidade fiscal dos

municípios a partir do desenho institucional existente na República Federativa do Brasil.

2.2 GRAU DE INSTRUÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

A constante necessidade que os agentes políticos têm de tomar decisões importantes exige desses agentes uma capacidade de raciocínio e conhecimento que dará credibilidade e qualidade à gestão. Os problemas sociais exigem competência de quem está na liderança política e o grau de escolaridade muito pode dizer sobre a estrutura intelectual e a capacidade de cada agente político. A escolaridade é uma variável importante para se analisar a capacidade política, o processo de decisão e os direcionamentos políticos.

No que se refere às candidaturas para prefeito no Cariri Paraibano (MELO *et al.*, 2011) ressalta que a maioria dos candidatos possui nível superior completo, chegando a 52,78%, valor este que supera a taxa nacional que corresponde a 44,59%. Expondo mais informações levantadas pelos autores acima mencionados, considerando esses valores de forma desagregada, os dados do Cariri Ocidental correspondem a 66,67% de candidatos a prefeito com nível superior, no Cariri Oriental esse número recua para 33,30%. O grau de escolaridade tem sido um fator importante na tomada de decisão pelo eleitorado, pois, sendo os candidatos a prefeito com nível superior maior no Cariri Ocidental, o resultado das urnas demonstram essa simpatia por candidatos com mais escolaridade, onde dos prefeitos da parte ocidental eleitos em 2008, 70,59% têm curso superior completo.

Sobre a escolaridade dos candidatos a vereador em 2011, (MELO *et al.*, 2011) destaca que a realidade do Cariri Paraibano é semelhante à realidade do Brasil, onde ambos ficam próximos a 32% quando é analisada a taxa de candidatos com nível médio completo. E diferentemente dos prefeitos, apenas 14,12% dos vereadores do Cariri possuem curso superior. Tamanha disparidade no nível educacional entre os vereadores e gestores públicos, quando considerada como um requisito que auxilia no entendimento sobre a constituição e funcionamento do sistema político, acaba demonstrando a frágil capacidade de decisão e fiscalização do Legislativo para com o Executivo.

(MELO *et al.*, 2011, p.153) argumenta que:

No sistema de separação de poderes cabe às Câmaras Municipais exercerem funções legislativas, controle e fiscalização das ações do poder executivo municipal. Para isso, exige-se que os vereadores disponham de informações sobre o comando do jogo político. Nesse caso, o nível de escolaridade não só é uma variável que tem impacto significativo na forma de atuação do legislativo, mas, é necessário para a própria função legislativa que requer conhecimentos especializados. (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.153)

Por sua vez, esta pesquisa detectou sérias deficiências nos mecanismos de informações sobre as atividades legislativas nas Câmaras Municipais do Cariri Ocidental. Considera-se precária as fontes de informações e seus bancos de dados, tal realidade acaba minando o seu poder informativo e descumprindo o princípio da transparência, que deve está cravado no cerne de toda esfera pública, cuja finalidade é o interesse coletivo.

A baixa escolaridade dos servidores que compõem o Legislativo Municipal é um fator preponderante e justificador para a ausência de dados sobre o comportamento Legislativo das cidades estudadas. Além de ainda prevalecer rivalidades políticas locais que impedem o adequado arquivamento e conservação de dados referentes aos expedientes legislativos. Este fator caracterizou-se como mais um obstáculo encontrado para acesso dos dados públicos em várias Câmaras Municipais.

Ainda, Melo *et al.* (2011, p.154) destaca que a probabilidade das Câmaras Municipais exercerem:

[...] suas funções de forma efetiva ficam comprometidas, nesse caso, torna-se cada vez mais difícil encontrar um poder legislativo atuante no exercício de suas prerrogativas, mas, ao contrário, **torna-se mais fácil ficar a reboque do poder executivo.** (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.154) (Grifos dos autores)

No que tange ao Legislativo Municipal, a baixa escolaridade dos vereadores, pode ser um dos fatores que muito contribuem para a inoperância das Câmaras no encaminhamento de políticas públicas. A baixa escolaridade dos vereadores reduz a possibilidade de uma concreta e eficaz agenda de políticas para intervenção na realidade social dos municípios. Melo *et al.* (2011) expõe que para os candidatos a vereador no Cariri Paraibano no ano de 2008, o grau de escolaridade dos que tem o ensino fundamental incompleto corresponde a 23,28% e somente 17,93% dos candidatos a vereador possuem o ensino fundamental completo. Essa realidade indica baixo poder informativo daqueles que têm interesse pela esfera legislativa. Tais dados revelam parte do nível dos candidatos na disputa eleitoral, possibilitando relacionar ainda que de maneira tímida, o nível dos que disputam o pleito municipal e as possíveis interações com o Executivo.

2.3 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS

Configura-se de forma estreita a relação existente entre o Executivo e o Legislativo Municipais. Tamanho contato se dar num contexto onde o Legislativo é composto por parlamentares com comportamentos voltados para o suprimimento das demandas sociais dos seus eleitores, centrando suas necessidades de bens materiais e menos na elaboração de leis e de políticas universalistas que beneficiam a coletividade. Por conseguinte, o Poder Executivo adquire

reconhecimento dos parlamentares, sendo visto como o ente capaz de efetivar demandas pontuais perante a sociedade, providenciar benefícios individuais e satisfazer os mais diversos interesses dos eleitores – através da provisão de material de construção, apoio financeiro para confraternizações e outros pequenos favores, por exemplo.

Desse modo, é gerada uma relação de troca entre o Executivo e o Legislativo, onde o Legislativo subordina-se ao Executivo em busca de favores materiais e o Executivo em troca, recebe apoio do Legislativo para as políticas por ele formuladas. Sendo favorecido ainda pelas próprias leis advindas das Câmaras Legislativas Municipais.

Lopez (2004, p.17) afirma:

A atração que o Executivo exerce sobre os vereadores resulta da configuração do sistema político que articula eleitores, vereadores e o Prefeito. As alianças verticais vinculam o eleitor ao Vereador e este, no interesse de atender aquele, submete-se às imposições do Executivo, pré-requisito para a obtenção das benesses. Se ao Executivo interessa aprovar seus projetos e leis, bem como diminuir o ímpeto fiscalizatório da Câmara, aos vereadores interessa obter os benefícios concedidos pelo Executivo [...]. (LOPEZ, 2004, p. 17)

Em pequenos municípios, os vereadores não exercem seus mandatos pautados por uma ideologia ou por sua proposta de campanha. A maioria dos vereadores sofre da falta de expressão eleitoral – não exercem o papel fiscalizador frente ao Executivo, tampouco legislam para a coletividade - o que os remete a políticas meramente assistencialistas. Constitui nesses municípios a ideia de que um vereador de sucesso é aquele que realiza vários trabalhos sociais individuais, os chamados “favores”, direcionando os parlamentares, a manterem um bom relacionamento com o prefeito do município e com deputados estaduais e federais.

Felisbino (2009) ressalta que a iniciativa de projetos de lei que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir as receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para as iniciativas dos vereadores ao encaminharem determinados projetos e também se caracterizam como um fator que impulsiona a dependência dos parlamentares ao prefeito.

Sem dúvida, essa preponderância do Executivo em questões orçamentárias é uma das características do presidencialismo brasileiro que contribui para enfraquecer o Legislativo na formulação de políticas públicas. Nessas condições, resta pouco aos legisladores, a não ser negociar com o Executivo os destinos dos gastos.

Kanaane *et al.* (2010) salienta que no desempenho do serviço público, para alcançar a eficiência e eficácia dos órgãos do poder público, alguns obstáculos se fazem presentes. Inicialmente, a primeira dificuldade está no entendimento do papel da instituição pública. Logo depois em buscar conceitos para avaliar e quantificar, através de indicadores, se o papel da respectiva instituição está ou não sendo cumprido.

A essa altura, tornam-se remotas as formas de fiscalização e controle das iniciativas do Executivo. Assim, as divergências de interesses entre os poderes Executivo e o Legislativo acabam sendo minimizadas pela necessidade de estabelecer parcerias para obtenção de apoio eleitoral. Nesse caso, a performance dos poderes deve-se ao êxito em relação aos eleitores, sobretudo quando se focaliza a reeleição. Nos pequenos municípios esse cenário ganha prevalência, pois torna-se cada vez mais comum, a passividade do Poder Legislativo Municipal frente a agenda de prioridades do Executivo.

A questão da má qualidade dos serviços prestados pela administração pública é salientada por Motta (2007), ao afirmar que a administração pública brasileira ainda carrega arcaicas tradições e costumes senhoriais para manutenção do poder tradicional. Esse comportamento rege-se basicamente pelo jogo político que busca manter coalizões de poder para atender os objetivos de grupos preferenciais.

O vereador atualmente está com um acentuado “desvio de função” desenvolvendo várias ações inerentes a um assistente social, isso, por culpa do próprio sistema que é ineficiente no atendimento às demandas sociais. O real cargo de vereador é negligenciado, juntamente com a ausência de aprovação de leis que beneficiam o bem comum e a fiscalização efetiva do Legislativo sobre o Executivo.

O apoio que o Legislativo concede ao Executivo para Lopez (2004, p.18) é:

Votar as matérias de autoria do Executivo encaminhadas ao Legislativo; “não falar mal do governo” publicamente, seja em plenário ou nos órgãos da imprensa local e, acima de tudo, não exercer a fiscalização dos atos do poder Executivo – o que é atribuição da Câmara. Em troca, o Vereador tem a possibilidade de 1) dispor de uma cota de nomeações de pessoas em cargos públicos, 2) ver parte de suas indicações atendidas pelo Executivo, 3) não sofrer restrição no seu acesso às secretarias da administração e 4) ver seu nome vinculado às obras realizadas em seu reduto. (LOPEZ, 2004, p.18)

Ao analisar a relação entre federalismo, arena eleitoral e políticas públicas, (BORGES, 2010) considera que a investigação sobre políticas públicas é complexa, mas que pode ser observada por tipologias que foram criadas a partir dos critérios de alocação e bens produzidos. Os critérios de alocação dizem respeito à forma pela qual os recursos públicos são utilizados: se

político-partidário ou universalismo. Já no que concerne aos bens produzidos, as políticas públicas podem produzir bens privados ou bens públicos. A partir desse modelo de análise torna-se possível observar quatro tipos de políticas públicas.

Quando o critério de alocação é político-partidário e produz bens privados, a política é definida como clientelista; quando a característica de alocação é político-partidário, mas os bens produzidos são públicos, a política chama-se distributiva. Por outro lado, quando o critério de alocação é universalismo e há produção de bens privados, a política é chamada de focalização. E por fim, quando o critério de alocação é universalismo para produção de bens públicos, a política pública chama-se universalista.

Morais (2011) destaca que se o Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, tende-se a configurar uma situação favorável a formação de confrontos, com possibilidades de impasses. Diante desta afirmação, e do poderio do Legislativo, o Executivo, distribui as pastas das secretarias com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; assim, partidos que direta ou indiretamente recebem pastas, são membros do governo e devem comportar-se como tal nas Câmaras, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Esse governo de coalizão estabelecido pelo Executivo nos municípios favorece seu sucesso eleitoral.

A situação crônica que retarda o Brasil rumo ao desenvolvimento e adia a consolidação das instituições para melhor aplicação de recursos públicos e formulação de leis relevantes é expressa por Silveira (2009, p. 272).

Em que pese o fato de que cabe ao poder Legislativo a elaboração e a fiscalização das leis (particularmente aquelas de responsabilidade do Executivo), nossa cultura eleitoral é marcada pela preponderância do poder Executivo. No que concerne ao Legislativo, ao contrário, há um profundo desconhecimento, desinteresse e desatenção quanto às atribuições e, portanto, o poder que esse poder detém. (SILVEIRA, 2009, p. 272)

O desinteresse e descrença social podem advir, dentre outros fatores, da corrupção e da ineficiência das instituições públicas. A sociedade tem desacreditado que uma mudança positiva pode ocorrer diante da atual conjuntura enfrentada pelo país. Passa a ser crucial a necessidade de mudanças no comportamento dos atores que compõem as instituições públicas.

Cinnanti (2011, p. 2) destaca que “o descrédito da população brasileira na classe política é um elemento histórico, que tem se perpetuado e, até mesmo, aumentado ao longo do tempo”. Dentre outros fatores, o interesse individual dos agentes políticos, a corrupção, o despreparo advindo da ausência de conhecimentos técnicos exigidos pela área e a morosidade das instituições públicas na resolução das questões ligadas a sociedade exercem um negativo papel,

desestabilizando as instituições forjadas sob o Estado democrático de direito.

As relações Executivo-Legislativo nos municípios analisados não são divergentes dos resultados mostrados no âmbito federal. Conforme assevera Lemos & Power (2013) se referindo ao sistema Executivo-Legislativo federal, o mesmo ocorre nos municípios que tiveram sua produção legislativa estudada. Não existiu de forma efetiva um controle legislativo para o direcionamento de leis e permanente fiscalização do Poder Executivo Municipal. Predominando ao que parece, um parlamento montado sobre um contexto de política de coalizão, na qual legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo.

3 METODOLOGIA

A pesquisa construiu mecanismos para medir o impacto que o Poder Legislativo exerce na tomada de decisões da gestão dos municípios do Cariri Ocidental durante a legislatura 2009-2012. O estudo foi realizado sobre o controle democrático exercido nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo municipais desta sub-região na Paraíba. Permitiu fazer comparações em relação ao desempenho do Legislativo, tomando como base as iniciativas e aprovação de projetos, as formas de relação entre Situação e Oposição, observando as características partidárias eleitorais nos municípios e a taxa de renovação das Câmaras Municipais. No que concerne à produção legislativa a pesquisa usou a classificação das iniciativas legislativas baseada nos trabalhos de Figueiredo & Limongi (1999), sobre a dinâmica de funcionamento na Câmara dos Deputados.

As fontes de dados secundários obtidas deram-se de informações sobre a votação dos vereadores contidas nos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para isso, foram operacionalizadas as seguintes variáveis: a quantidade de partidos da coligação, a distância ideológica entre os partidos da coligação, a quantidade de votos de candidatura coligada, quantidade de votos de candidatura isolada, relação entre quantidade de votos das candidaturas e o quociente eleitoral. Para explorar o quadro das disputas nos municípios e ampliar a explicação sobre o desempenho dos candidatos foram consideradas variáveis socioeconômicas como o tamanho dos municípios, escolaridade, renda e profissão/ocupação.

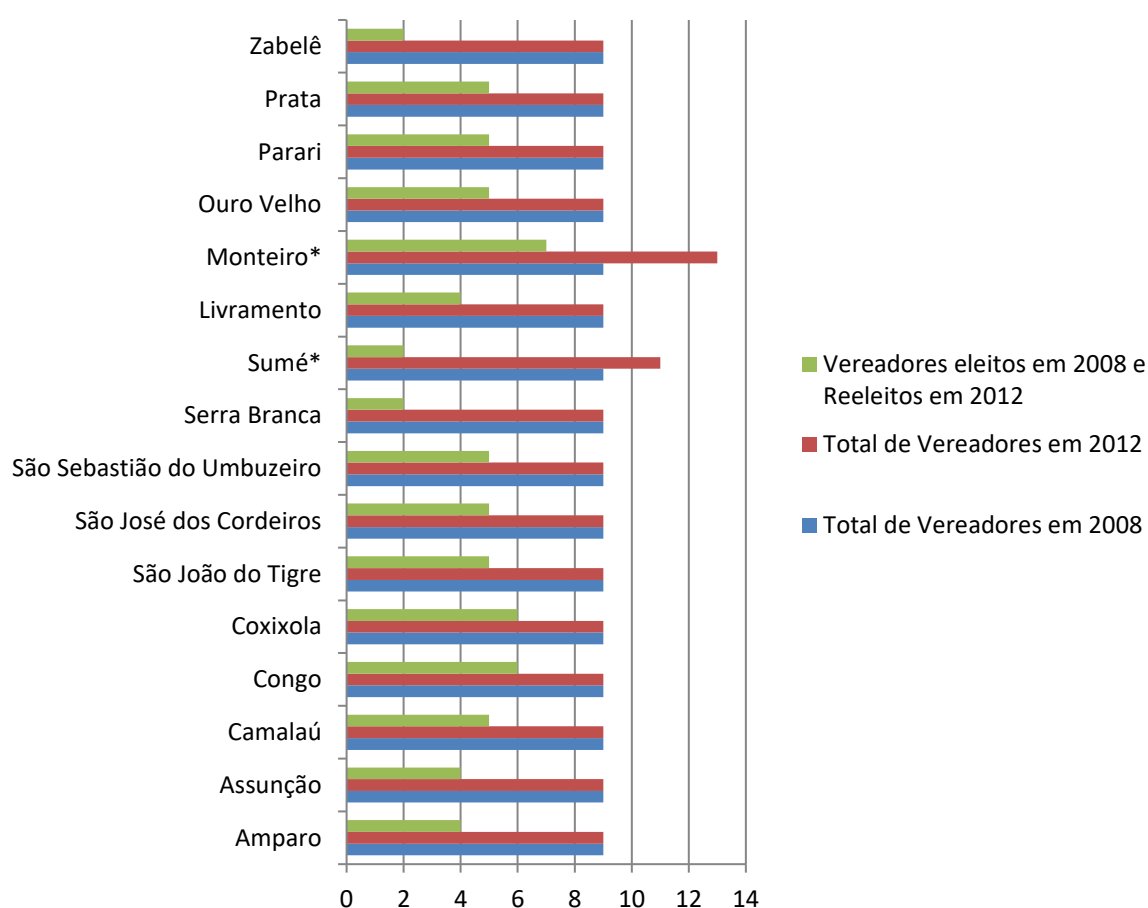
Os dados sobre o funcionamento das Casas Legislativas e sobre o processo decisório foram obtidos através de coleta direta nas Câmaras Municipais mediante ofício de solicitação. O envio e apensamento das informações foram feitas por secretários das Câmaras ou por vereadores presidente das Casas Legislativas. A partir do recebimento dos dados, a tabulação das informações se deu utilizando o programa Excel 2010 para análise descritiva, com aplicação de tabelas, quadros e gráficos de dispersão. Os dados quantitativos permitiram realizar comparações e avaliações sobre

a relação Executivo-Legislativo na sub-região do Cariri Paraibano.

4. DISTRIBUIÇÃO NUMÉRICO-PARTIDÁRIA DE VEREADORES E PREFEITOS

No que concerne à esfera municipal, resta saber de que forma as decisões do Executivo são articuladas nas Câmaras Municipais. Nesse sentido a pesquisa foi providencial para atender a essas expectativas. O Gráfico 1 demonstra ainda o alto índice de sucesso nas candidaturas à reeleição dos vereadores em municípios do Cariri Paraibano, sendo ainda baixa a taxa de renovação dos vereadores na ocupação de cadeiras na Câmaras Legislativas.

**Gráfico 1 – Número De Vereadores Eleitos Em 2008 E Reeleitos Em 2012
(Cidades X Número De Cadeiras)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012). *Os municípios de Sumé e Monteiro tiveram um aumento no número de cadeiras nas Câmaras Legislativas, quando comparado o ano de 2008 com 2012. Sumé passa de 9 cadeiras em 2008 para ter 11 em 2012 e Monteiro passa de 9 cadeiras para 13 em 2012.

A Tabela 1 também mensura a taxa de reeleição dos vereadores entre 2008 e 2012, demonstrando que ainda é preponderante a incidência de vereadores que conseguem se manter no Poder Legislativo ocupando cadeiras no parlamento. Vale destacar as porcentagens dos municípios de Serra Branca, Sumé e Zabelê, pois, a taxa de renovação nessas cidades em 2012, quando comparadas com o ano de 2008, foi de 22,2% em Serra Branca, Sumé e em Zabelê. Quebrando assim, o ciclo de altas taxas de renovação preponderantes nas cidades do cariri ocidental no ano de 2012.

Tabela 1 - Taxa De Reeleição Dos Vereadores Entre 2008 E 2012

Cidade	Total de Vereadores em 2008	Total de Vereadores em 2012	Vereadores reeleitos em 2012	% Reeleitos
Amparo	9	9	4	44,4
Assunção	9	9	4	44,4
Camalaú	9	9	5	55,6
Congo	9	9	6	66,6
Coxixola	9	9	6	66,6
São João do Tigre	9	9	5	55,6
São José dos Cordeiros	9	9	5	55,6
São Sebastião do Umbuzeiro	9	9	5	55,6
Serra Branca	9	9	2	22,2
Sumé¹	9	11	2	22,2
Livramento	9	9	4	44,4
Monteiro²	9	13	7	77,8
Ouro Velho	9	9	5	55,6
Parari	9	9	5	55,6
Prata	9	9	5	55,6
Zabelê	9	9	2	22,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

¹ Vale salientar que houve um acréscimo no número de cadeiras no ano de 2012 neste município. Assim, para evitar distorções na leitura dos dados, o cálculo da porcentagem de reeleitos, foi feito levando em conta o mesmo número de cadeiras referente a 2008.

² Por se tratar da mesma alteração do dado. Utiliza-se a idêntica explicação exposta na nota anterior.

Quando analisada a taxa de renovação dos prefeitos de 2008 para os de 2012 na Tabela 2, constata-se que 6 (seis) municípios do cariri ocidental tiveram os mesmos prefeitos de 2008. Foram eles: Congo, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Monteiro, Zabelê. As acirradas disputas entre candidatos a prefeito nesses municípios, motivadas por um clima advindo da população por efetivas mudanças e melhoras na gestão pública municipal, pode ser considerado como um importante fator, para que o número de prefeitos reeleitos não tenha sido mais expressivo.

Verifica-se na Tabela 2 a incidência da reeleição dos prefeitos nas cidades do Cariri Paraibano Ocidental. Merecendo destaque, no entanto, o fato dos partidos dificilmente se manterem no poder por mais de dois mandatos. Assim, existiu nas cidades avaliadas nesse período, considerada transitoriedade de partidos no Poder Executivo, quando exaurida a possibilidade de reeleição. Com exceção das cidades de Coxixola, que o mesmo partido - DEM, antigo PFL - manteve-se no poder entre 2004, 2008, 2012, e do município de Zabelê, onde existiu o idêntico comportamento com aquele mesmo partido político entre os anos de 2004 a 2012.

Tabela 2 – Incidência De Renovação Dos Prefeitos Entre 2008 e 2012

Cidade	Partido do Prefeito em 2004	Partido do Prefeito em 2008	Reeleição em 2008	Partido do Prefeito em 2012	Reeleição em 2012
Amparo	PDT	PDT	Sim	PSB	-
Assunção	PTB	PTB	Sim	PSD	-
Camalaú	PRP	PRP	Sim	DEM	-
Congo	PTB	PDT	Não	PDT	Sim
Coxixola	<i>PFL</i>	DEM	Sim	DEM	-
São João do Tigre	PL	PSDB	Não	PMN	Não
São José dos Cordeiros	PSDB	PSDB	Não	PSB	Não
São Sebastião do Umbuzeiro	PMDB	DEM	Não	DEM	Sim
Serra Branca	PT	PMDB	Não	PMDB	Sim
Sumé	<i>PFL</i>	PMDB	Não	PMDB	Sim
Livramento	PL	PT	Não	PR	Não
Monteiro	PDT	PSDB	Não	PSDB	Sim
Ouro Velho	PDT	PDT	Sim	PSD	-
Parari	PTB	DEM	Não	PSB	Não
Prata	PSDB	PSDB	Sim	PMDB	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

Nesse sentido, a reeleição parece ser um mecanismo para recompensar ou punir os governantes. Não obstante, quando se observa a reeleição dos prefeitos do Cariri Paraibano e a continuidade do partido no poder, pode-se interpretar a avaliação e a escolha do eleitor como sendo personalista. Essa é uma discussão que ainda merece reflexão e investigação. Não é intenção neste momento adentrar.

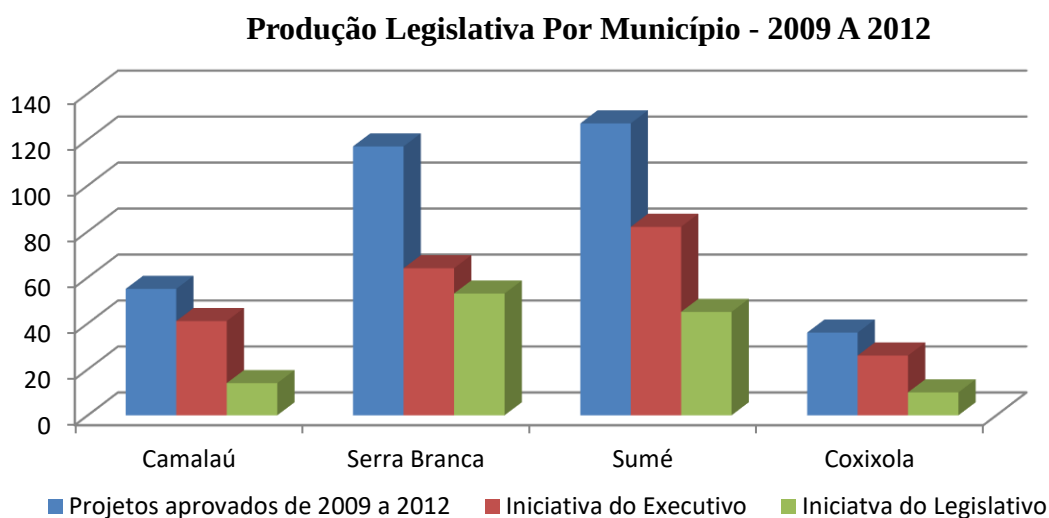
Ainda considerando os dados da Tabela 2 dos anos de 2004, 2008 e 2012, fato interessante também ocorreu nas cidades de São João do Tigre, Livramento, e Parari, onde cada partido político conseguiu obter sucesso eleitoral por apenas um único mandato.

4.1 PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 2009 A 2012 DOS MUNICÍPIOS DE CAMALAUÍ, SERRA BRANCA, SUMÉ E COXIXOLA

No Gráfico 2 é evidenciado o número de projetos aprovados entre 2009 e 2012, nos municípios supracitados e demonstrada a incidência de iniciativa por parte do Executivo ou do Legislativo em cada projeto. A soberania do Poder Executivo na soma das iniciativas de projetos de lei aprovados entre 2009 a 2012 é constante em todos os municípios avaliados. Cabendo uma avaliação individual de cada cidade, para que se entenda a dinâmica legislativa dos municípios.

Importante destacar o número populacional das cidades que tiveram sua produção legislativa avaliada, onde segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de habitantes para o município de Camalaú é de 5.749. Para o município de Coxixola o número é de 1.771 munícipes. Já em Serra Branca 12.973 pessoas habitam naquela cidade, e em Sumé, o número de habitantes é de 16.060. A produção legislativa dos municípios está relacionada ao número de habitantes de cada região. Constata-se no Gráfico 2 que à medida que a população cresce em um dos municípios avaliados o número de projetos avaliados para o período de 2009 a 2012 também cresceu, contudo, independentemente do número populacional das cidades, o Executivo mantém a soberania na iniciativa dos projetos de lei aprovados neste período.

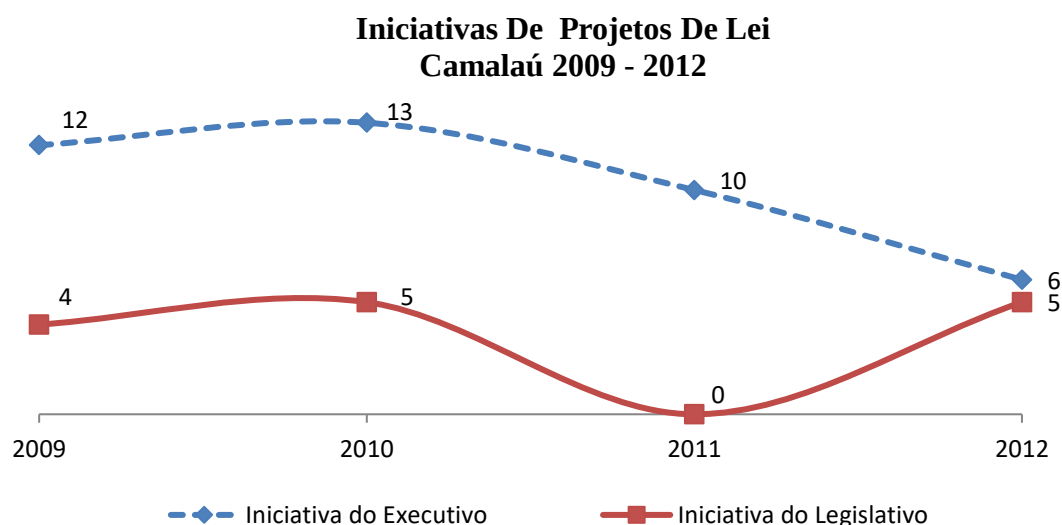
Gráfico 2 – Projetos Aprovados e Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município.

No município de Camalaú é o Executivo quem tem maior participação na iniciativa dos projetos de lei, conforme consta no Gráfico 3. Contudo, percebe-se um constante decréscimo na participação do Executivo, nas iniciativas de leis, no que compreende os 4 anos de mandato do prefeito - especialmente nos anos de 2010, 2011, 2012. O Legislativo em todo o período estudado, não teve uma participação efetiva na iniciativa de leis, até chegando em 2011, a 0 (zero) participação, nos projetos aprovados daquele ano.

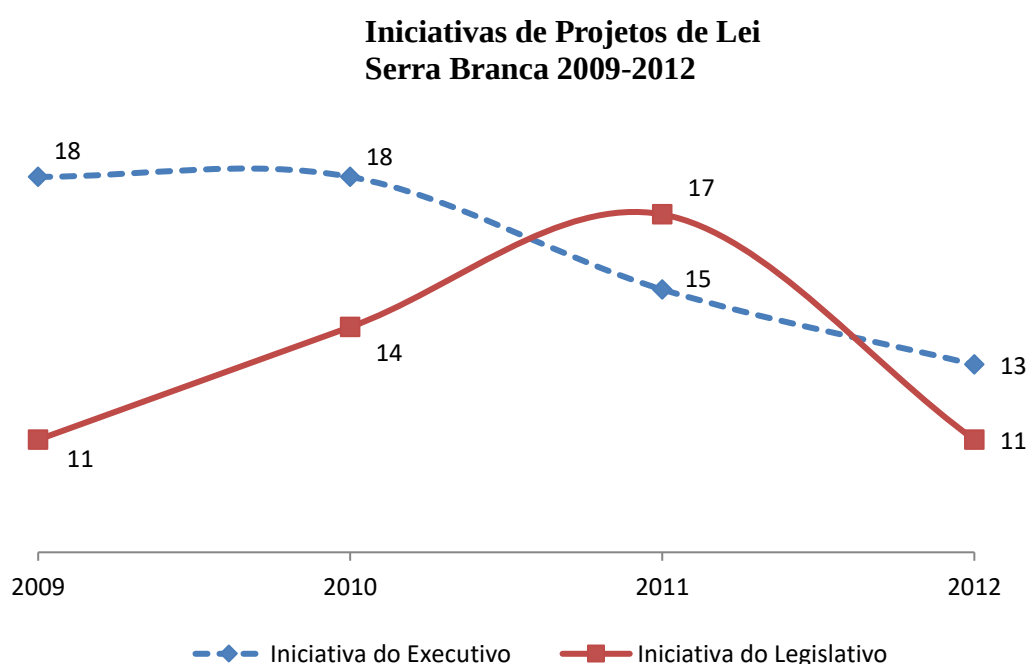
Gráfico 3 – Projetos Aprovados No Município De Camalaú E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

No que compreende as análises do município de Serra Branca no Gráfico 4, a dinâmica legislativa ocorreu com uma importante saliência do Legislativo Municipal na elaboração de leis. No entanto, apesar de constante decréscimo na iniciativa de leis aprovadas por parte do Poder Executivo, este ainda foi o responsável pelo maior número de iniciativas de projetos de leis nos anos de 2009, 2010 e 2012. Sendo o Executivo quem mais legislou neste município, quando considerado todo o período de 2009-2012.

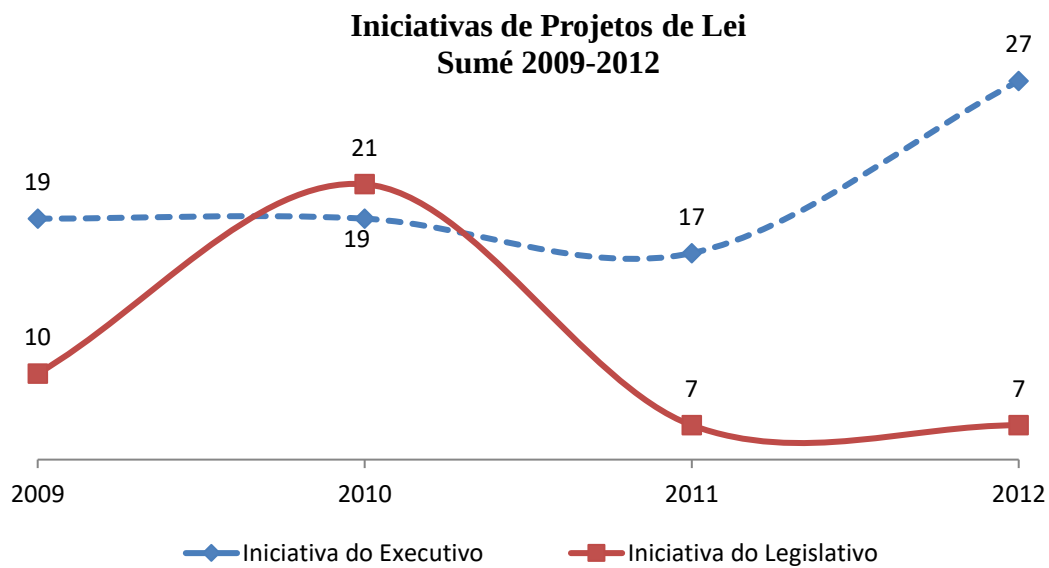
Gráfico 4 – Projetos Aprovados No Município De Serra Branca E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

O município de Sumé, onde é o Gráfico 5 que representa a produção legislativa com suas respectivas iniciativas naquele concelho, comprova a proeminência de iniciativas de leis por parte do Executivo, apresentando um comportamento legislador mais constante do que a do próprio Legislativo. Tal situação salienta a elevada participação do Executivo, frente a um Legislativo, que mais precisamente nos anos de 2011 e 2012, se manteve apático diante da atuação legiferante do Executivo. Isso demonstra que, enquanto o Legislativo manteve baixa produção, o Poder Executivo teve um crescimento significativo em aprovação de leis de sua iniciativa, como se pode ver na curva do Gráfico 5.

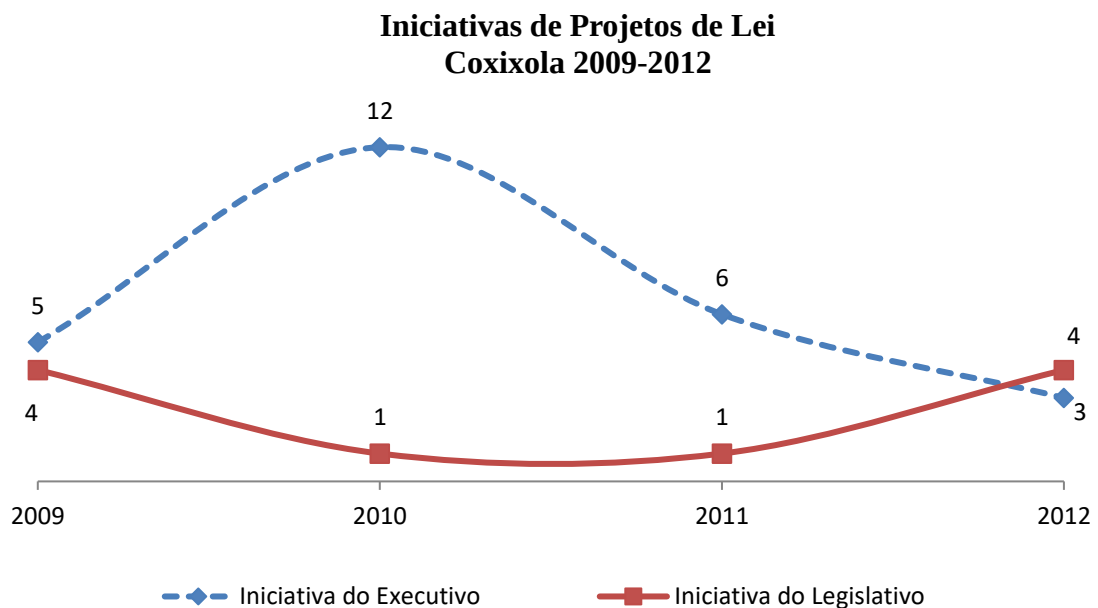
Gráfico 5 – Projetos Aprovados No Município De Sumé E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Avaliando o município de Coxixola o Gráfico 6, atesta a baixíssima atuação anual do Legislativo local, no que se refere à produtividade legislativa. E em 2010 e 2011, a atuação do Poder Legislativo, se resumiu a apenas uma iniciativa de lei em 2010 e uma em 2011. Expressando assim, a morosidade daquele parlamento.

Gráfico 6 – Projetos Aprovados No Município De Coxixola e Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Isso pode ser explicado devido haver no parlamento baixa ou inexistentes oposições ao prefeito durante o mandato, ou por existirem vereadores com baixo poder informativo para apresentar projetos de lei, sendo então incapazes de atentar para os problemas e necessidades dos cidadãos.

4.2 ÁREAS E TIPOS DE PROJETOS DE LEI APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAMALAUÍ, SERRA BRANCA, SUMÉ E COXIXOLA

Nos quadros abaixo há a correspondente divisão das leis por áreas para os municípios de Camalaú, Serra Branca, Sumé e Coxixola, cada um, com suas respectivas iniciativas. Os projetos de lei aprovados de iniciativa do Poder Executivo foram expressos nos quadros através da terminação (Exe) e os de iniciativa do Poder Legislativo estão identificadas pela sigla (Leg).

A classificação dos projetos de leis nas áreas elencadas se deu da seguinte maneira:

Foram distribuídos na área da Saúde os projetos de leis aprovados que direta ou indiretamente modificavam ou indicavam políticas públicas municipais para esta área.

Os projetos aprovados referindo-se a ações e estratégias ligadas ao melhoramento da Educação oferecida no âmbito municipal foram classificados na área Educação.

Projetos ligados à área Social foram aqueles que reconhecem associações como sendo instituições de utilidade pública, disposições sobre conselhos municipais do idoso e outras questões que envolvem políticas sociais.

Para o Meio Ambiente/Agrárias foram direcionados os projetos de lei que buscavam proteger e preservar o meio ambiente, bem como os relacionados com a criação de conselhos rurais em prol da sustentabilidade.

Foram direcionadas à área Administrativo-Financeiro os projetos de lei ligados a reformas gerenciais do Estado, referentes ao crescimento ou redução de gastos públicos, à criação, redução ou aumento de cargos públicos, elaboração e aprovação de Lei Orçamentária Anual - LOA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Plano Plurianual - PPA, obrigações impostas por Lei e outras questões inerentes ao funcionamento da máquina pública.

Compreende-se como projetos ligados à área de Política Econômica as ações voltadas à abertura de créditos especiais, regulação de empreendedores locais, contração de empréstimos, contribuições mensais a Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

Foram classificados como projetos da área Instituição de datas comemorativas todos os projetos de leis aprovados nos municípios que criavam datas comemorativas.

Em Nomenclatura de espaços públicos foram direcionados os projetos de leis que conferiam nomes a ambientes públicos tais como ruas, instituições, prédios, escolas, entre outros.

Para cultura foi classificado o projeto de lei que ratifica o protocolo de intenções firmado entre os Municípios que constituem o Fórum de Cultura e Turismo do Cariri Paraibano, com a finalidade de constituir um Consórcio Público, para promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável, através da Cultura e do Turismo na região compreendida por Cariri Paraibano.

Na área Outros, foram classificados os projetos referentes à permuta de imóveis do poder público com particulares a ações legislativas com objetivos de difícil entendimento.

No que se refere ao município de Camalaú, relativo às áreas contempladas pelos projetos de lei aprovados no município, constata-se no Quadro 1, que há um grande enfoque do Poder Executivo na área administrativo financeiro. Pois, foi para esse campo o direcionamento de grande parte dos projetos de lei aprovados no município de 2009 a 2012.

A área da educação, apesar de ter sido contemplada com projetos de leis aprovados em 2009 não foi considerada novamente nos anos subsequentes. Entende-se, no entanto, que políticas públicas e investimentos financeiros mediante lei, para essa esfera de atuação do poder público devem ser perenes e eficazes. A descontinuidade da atuação legislativa nessa área configura-se como um atraso social, que tem como possível causa, a baixa capacidade decisória dos políticos e apatia dos agentes políticos frente aos problemas e necessidades locais.

Ainda no Quadro 1, pode-se observar que o Poder Executivo possuiu a maior incidência de iniciativas dos projetos de lei aprovados em Camalaú, e tem basicamente legislado em áreas de forte impacto social e econômico. A área administrativo-financeiro, que corresponde dentre outras questões ao aumento ou redução de gastos públicos, foi a mais contemplada pelo Poder Executivo Municipal através de iniciativas em projetos de lei aprovados.

Enquanto isso, o Poder Legislativo Municipal timidamente exerceu seu papel legislador. Contentou-se mais em aprovar projetos de iniciativa do Executivo do que legislar em áreas de importante necessidade social.

Quadro 1 – Camalaú - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde	0	2	2	1	0	1						
Educação	5	0	5									
Social	1	0	1							1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias				1	0	1						
Administrativo-Financeiro	6	1	7	8	0	8	10	0	10	5	3	8
Política Econômica				2	0	2						
Instituição de datas comemorativas										0	1	1
Nomenclatura de espaços públicos	0	1	1	0	5	5				0	1	1
Cultura				1	0	1						
Outros												
TOTAL DE LEIS	12	4	16	13	5	18	10	0	10	6	5	11

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Quando comparado com o município de Camalaú verifica-se no Quadro 2, que os projetos de lei aprovados no município de Serra Branca apresentam maior heterogeneidade. Houve diversificação dos projetos em diversas áreas e um maior equilíbrio na formulação de leis advindas do Poder Legislativo e do Executivo.

Os projetos aprovados concentraram-se em sua maioria nas áreas social, administrativo financeiro, política econômica, e nomenclatura de espaços públicos.

Merece destaque o fato exposto no Quadro 2, em que o Poder Legislativo foi o responsável pela iniciativa de todos os projetos de lei voltados a nomenclatura de espaços públicos. Tal situação somada a projetos que institucionalizaram datas comemorativas caracterizaram em Serra Branca, grande parte das aprovações de projetos submetidos pelo Poder Legislativo no período de 2009 a 2012.

Torna-se clara a irrelevância da maioria dos projetos submetidos pelo Poder Legislativo Local quando equiparada aos projetos aprovados de iniciativa do Executivo. O Poder Executivo foi o responsável pela elaboração de maior parcela dos projetos nas áreas administrativo-financeiro e políticas econômicas. É importante salientar o desinteresse de ambos os poderes em submeter à aprovação projetos ligados às áreas de educação e saúde. Desse modo, áreas de fundamental necessidade social e que exercem fortes impactos nas oportunidades e bem estar, não tiveram expressiva atenção dos poderes que compõem a administração pública municipal.

Quadro 2 – Serra Branca - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				2	0	2						
Educação												
Social	1	3	4	5	4	9	3	1	4	1	1	2
Meio Ambiente/Agrárias							1	0	1			
Administrativo-Financeiro	9	0	9	9	0	9	11	0	11	11	0	11
Política Econômica	8	0	8	2	0	2				1	0	1
Instituição de datas comemorativas	0	1	1	0	2	2	0	1	1			
Nomenclatura de espaços públicos	0	7	7	0	8	8	0	15	15	0	10	10
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	18	11	29	18	14	32	15	17	32	13	11	24

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

No que se diz respeito à divisão por áreas da produção legislativa do município de Sumé no período de 2009 a 2012, observa-se no Quadro 3, uma vasta distribuição dos projetos em diversas áreas de atuação. Apesar de ser baixo e descontínuo o número de projetos aprovados em algumas áreas, o município de Sumé, ainda que minimamente, distribui os projetos nas diferentes áreas públicas.

Durante os 4 anos avaliados, manteve-se forte a formulação de leis de iniciativa do Executivo voltadas a área administrativo financeiro. Vale salientar também o comportamento do Poder Legislativo no que se refere a sua produção legislativa. Projetos voltados à nomenclatura de espaços públicos de iniciativa do Legislativo foram presentes em todos os anos avaliados, contudo, teve seu ápice no ano de 2010. Nesses termos, 19 projetos direcionados à nomenclatura de espaços públicos foram aprovados a partir da iniciativa do Poder Legislativo naquele ano.

Não obstante ser descontínua e baixa a aprovação de projetos voltados às áreas de saúde, educação e meio ambiente/agrárias no município de Sumé, o Quadro 3, exhibe a ausência de projetos iniciados pelo Poder Legislativo e dirigidos para essas questões. Pode-se a partir dos dados compreender o perfil legislativo que preponderou na legislatura 2009-2012, diante das preferências e comportamentos tomados pela Casa Legislativa de Sumé.

Na área, outros, foram classificados os projetos que não possuíam claras explicações finalísticas cujo teor era impreciso e de difícil entendimento.

Quadro 3 – Sumé - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1	4	0	4	2	0	2
Educação	3	0	3				1	0	1	2	0	2
Social	2	3	5	2	1	3	2	0	2	1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias	1	0	1							3	0	3
Administrativo-Financeiro	10	2	12	12	0	12	8	2	10	14	3	17
Política Econômica	3	0	3							3	1	4
Instituição de datas comemorativas				0	1	1						
Nomenclatura de espaços públicos	0	5	5	3	19	22	1	5	6	1	3	4
Cultura												
Outros				1	0	1	1	0	1	1	0	1
TOTAL DE LEIS	19	10	29	19	21	40	17	7	24	27	7	34

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Sobre o comportamento legislativo e a divisão por áreas dos projetos de leis aprovados no município de Coxixola, durante o período de 2009 a 2012, comprova-se no Quadro 4 a ínfima produção legislativa advinda do Poder Legislativo Local. A descontinuidade e inconstância na aprovação de leis nas diversas áreas públicas podem configurar-se como um óbice para o efetivo andamento de positivos impactos na realidade do município que adviriam através de políticas públicas.

Verifica-se no Quadro 4 que apenas a área administrativo-financeiro foi anualmente atendida e suprida com a aprovação de projetos de leis.

Tanto nos anos de 2009 quanto nos de 2012 o Poder Legislativo Municipal foi o único responsável pela iniciativa de projetos de leis, posteriormente aprovados, direcionados à nomenclatura de espaços públicos. Já não bastasse a reduzida produção legislativa dos vereadores, esta ainda foi direcionada a questões que não modificam consideravelmente a realidade social, quando equiparada com as urgentes necessidades e exigências nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, social, dentre outras.

Quadro 4 – Coxixola – Divisão De Projetos de Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1						
Educação				2	0	2						
Social				1	0	1	1	0	1	1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias	1	0	1									
Administrativo-Financeiro	4	0	4	7	1	8	5	1	6	2	2	4
Política Econômica				1	0	1						
Instituição de datas comemorativas												
Nomenclatura de espaços públicos	0	4	4							0	2	2
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	5	4	9	12	1	13	6	1	7	3	4	7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se constatar que independentemente do número de habitantes dos municípios analisados é forte a predominância de iniciativa do Poder Executivo na aprovação de leis municipais. Esta situação ainda é agravada devido à carência estrutural dos Poderes Legislativos Municipais e a privação econômica enfrentada por esses municípios. Há forte carência organizacional nas Câmaras Municipais da região do Cariri Paraibano Ocidental no que se refere ao armazenamento de informações das leis aprovadas no Legislativo, sendo essa situação agravada devido à prevalência de muitos servidores públicos desenvolverem suas funções através de cargos comissionados, caracterizando-se desse modo em servidores temporários. Por sua vez, as atividades no Poder Legislativo requerem amplo conhecimento legal e vasta experiência.

Um dos desafios para melhor viabilizar a pesquisa foi dentre outros fatores, a ausência de um banco de dados para registro das ações e leis aprovadas em algumas Casas Legislativas dos municípios investigados; a inércia que paira sobre muitos servidores em setores das mais diversas áreas do serviço público; e a desorganização e o desencontro de informações advindas de uma mesma fonte, quando indagada sobre uma mesma questão. Tais comportamentos dificultam a promoção da transparência nas ações públicas e se constituem como obstáculos para a análise de novos métodos e decisões políticas que sejam mais eficientes e eficazes para alcance de benefícios efetivos à coletividade.

A inexistência de controle social para os diversos fatos políticos que ocorrem na esfera municipal - como a inércia do Legislativo diante de importantes questões sociais e o direcionamento decisivo do Poder Executivo nas mais variadas questões -, coopera para que os poderes não cumpram suas funções típicas. Tampouco, favorece o que assevera a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º, a qual afirma que de maneira harmônica e independente são os poderes entre si. Passa a existir então, parcerias e alianças muitas vezes contrárias ao princípio democrático de poder, emanado pelo povo e para benefício deste.

A fragmentação partidária prevalecente nos municípios do cariri ocidental e incitada pela abertura que o sistema político brasileiro concede para o firmamento de complexas coligações eleitorais que, por conseguinte, desaguardam em diversas coalizões inconsistentes, do ponto de vista ideológico, nos parlamentos locais. Isso demonstra que as diferenças de ideias, que deveriam separar os partidos e delimitarem suas propostas de campanha e o estilo comportamental-partidário no Legislativo, servem apenas para comprovar a fragilidade de identidade ideológica dos partidos.

Para interpretar a realidade dos dados, considera-se vigente a antiga política concretizada sob uma relação de subserviência do Legislativo ao Executivo no cariri ocidental paraibano. Desse

modo, pode-se destacar que, o baixo desempenho das Câmaras Municipais está relacionado, sobretudo, por falhas na representação política que minimiza o papel do Poder Legislativo. Assim, o funcionamento das instituições políticas pode ser influenciado diretamente pelas distorções na produção e competências dos poderes, e principalmente, no que se refere ao controle democrático horizontal. A isso, se soma a carência do controle eleitoral que distancia cada vez mais os representantes dos representados. A anuência do Legislativo aos projetos do Executivo passa a ser referência central do comando da agenda legislativa.

O cenário da produção legislativa nos municípios do Cariri Paraibano vem apresentando algumas direções em função da predominância do Executivo, conforme alega a literatura, sobre interação Executivo e Legislativo. Não obstante, algumas mudanças foram introduzidas nas disputas eleitorais, pois, os municípios de Sumé, Serra Branca e Zabelê apresentaram taxa de renovação das Câmaras Municipais com reduções expressivas.

Em Sumé, a taxa de renovação ficou em 22,2%, desconsiderando, contudo, a nova quantidade de cadeiras legislativas disponíveis no pleito de 2012, em Serra Branca e em Zabelê a taxa de renovação manteve-se em 22,2%. Em cada um destes municípios, apenas 2 (dois) vereadores conseguiram se reeleger em 2012, conforme já demonstrado na Tabela 1. Isso salienta que outros fatores têm sido mais determinantes para o eleitor na hora do voto, ou os vereadores que compunham o parlamento no ano de 2008 naquelas cidades não souberam realizar de maneira eficiente suas políticas assistencialistas individuais, acarretando na não reeleição em 2012. Tal comportamento pode ter efeitos positivos na forma de funcionamento do processo decisório. A performance da arena legislativa vai depender da qualidade dos decisores que deverão dispor de conhecimento para formular projetos e políticas públicas.

As ações públicas nos municípios são significativamente iniciativas do Poder Executivo. Desse modo, dá-se a minimização da força institucional do Poder Legislativo. Assim, torna-se recorrente a benevolência dos vereadores aos projetos do Poder Executivo diante do potencial de força da máquina administrativa comandada pelos prefeitos. Essa forma de funcionamento das instituições Legislativas debilita suas funções manifestas de legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Assim, torna-se difícil evidenciar o equilíbrio entre os poderes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, A. “Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses”. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CINNANTI, C. J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. *E-legis*, Brasília, n. 6, p. 84-95, 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/73/68>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

FELISBINO, R. A. Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o Caso do município de Mogi Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988). *Revista Omnia Humanas*, v. 2, n. 1, p. 27-47, 2009.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. P. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21. p. 211-260, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados, Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=250073&search=paraiba>> Acesso em: 22 jul 2013.

KANAANE, R; FILHO, A. F.; FERREIRA, M. G. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 22, p. 153-177, 2004.

MELO, C. A. V.; DANTAS, N. S. Compreensão da dinâmica de transformações populacionais como instrumentos de políticas públicas. In: MELO, C. A. V.; SOARES, Kelly C. C. *Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável*. Recife: Nossa Livraria, cap..1, p. 21-39, 2011.

MELO, C. A. V.; PEREIRA, J. W; SOARES, K. C. C. Padrões de participação política, competição eleitoral e irregularidades em gestões municipais. In: MELO, C. A. V.; SOARES, K. C. C. S. *Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável*. Recife: Nossa Livraria, cap. 5, p. 137-179, 2011.

MORAIS, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo Perspec.* [online], v.15, n.4, pp. 45-52, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>> Acesso em: 23 ago. 2013.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122007000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2014.

SILVEIRA, A. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba, v.17, n.34, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782009000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2014.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Banco de dados. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

O Que Une os Partidos nas Coalizões Paulistas: a Lógica de Formação do Governo no Estado de São Paulo

Ana Paula Massonetto. Doutora em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP). Especialista em Direito Constitucional. Cofundadora e consultora em Política e Legislativo pela Mandato Ativo. E-mail: pmassonetto@yahoo.com.br

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira (UFAM). Doutora em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP) e Professora Adjunta da Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal Do Amazonas (UFAM). E-mail: acpo.pedrosa@gmail.com

Resumo

No estado de São Paulo, mesmo com governos minoritários, os governadores obtêm sucesso na aprovação dos projetos de seus interesses, coordenam as atividades legislativas e fiscalizatória no parlamento, controlando a pauta de votações, limitando a deliberação, vetando os projetos de autoria parlamentar e bloqueando a instauração de CPIs. Este artigo apresenta o processo de formação do governo no Estado de São Paulo, buscando analisar a relação entre as lógicas de formação dos gabinetes do Executivo e de formação maiorias legislativas na Alesp.

Palavras-Chave: Legislativo Estadual; Processo Decisório; Governança; Maiorias.

Abstract

In the state of São Paulo, even with minority governments, governors are successful in approving projects of their interest, coordinating legislative and supervisory activities in parliament, controlling the voting agenda, limiting deliberation, vetoing parliamentary authorship projects and blocking the establishment of CPIs. This article presents the process of formation of the government in the State of São Paulo, seeking to analyze the relationship between the logic of formation of the offices of the Executive and formation of legislative majorities in Alesp.

Key-words: State Legislative; Decision Making Process; Governance; Majorities.

O Que Une os Partidos nas Coalizões Paulistas: A Lógica de Formação do Governo no Estado de São Paulo

Ana Paula Massonetto – Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Ana Claudia Pedrosa de Oliveira – Universidade Federal do Amazonas

1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios dos regimes presidencialistas repousa no relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, mais especificamente na necessidade de o governante montar uma base de apoio parlamentar para viabilizar a aprovação e implementação de sua agenda governamental.

No Brasil, em especial, o multipartidarismo e a alta fragmentação características do nosso sistema eleitoral partidário tornam improvável que algum partido consiga sozinho alcançar maioria parlamentar somente em função dos resultados eleitorais. Assim, impõe-se aos chefes dos Executivos brasileiros, das três esferas de governo, a formação de coalizões para obtenção do apoio parlamentar primordial à governabilidade. À esse fenômeno dá-se o nome de “presidencialismo de coalizão”. Para Figueiredo e Limongi (1999), a construção da coalizão é amparada pela distribuição de gabinetes aos partidos, proporcionais aos seus pesos no legislativo, a fim de assegurar um alto grau de disciplina dos partidos no plenário e atuação sintonizada destes na aprovação da agenda do Executivo.

Este artigo analisa a formação de governo no Estado de São Paulo entre 1995 e 2010, e identifica que, diferentemente da esfera federal, a formação dos gabinetes paulistas e as coalizões de governo não correspondem à totalidade das coalizões legislativas formadas e mantidas pelos governadores, já que, via de regra, os gabinetes paulistas são minoritários. Geralmente, somente os aliados coligados eleitorais recebem Secretarias, sem observar a proporcionalidade do apoio oferecido no legislativo, e as pastas são majoritariamente concentradas no partido do governador.

Nos interessa aqui entender como os governadores paulistas, mesmo com gabinetes minoritários, possuem sucesso na aprovação de sua agenda no legislativo. Assim, de início, é preciso diferenciar dois processos distintos, embora correlacionados, de formação de maioria no governo de São Paulo: a coalizão de governo (apoio na Alesp assegurado pelo gabinete) e a coalizão legislativa (totalidade de apoio obtido pelo Executivo na Alesp, necessariamente igual ou maior do que a coalizão de governo). Para compreender o processo de construção das coalizões, é preciso se ater às alianças eleitorais, a distribuição e formação dos gabinetes, a construção da

maioria na Alesp, o comportamento dos parlamentares, as moedas de troca utilizadas pelo executivo, entre outros.

Constata-se que os governadores tendem a construir a coalizão legislativa mediante a oferta de moedas e políticas do tipo pork barrels, a exemplo de cargos do segundo e terceiro escalões, transferências e investimentos nos redutos eleitorais dos parlamentares, cujo comportamento governista se justifica pela falta de alternativa à sobrevivência política derivada das restrições ou incentivos institucionais: reduzidas competências estaduais; iniciativa exclusiva do Executivo nas principais matérias; e, lógica de carreira derivada do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, dentre outras.

O texto está dividido em 5 partes. A primeira parte explicita como a literatura analisa o papel da distribuição dos gabinetes no presidencialismo de coalizão. A segunda parte apresenta o perfil e a lógica de formação dos gabinetes paulistas. A terceira parte aponta as taxas de sucesso do Executivo no Legislativo paulista. Os mecanismos de controle do Executivo sobre o Legislativo são explicitados na quarta parte, com destaques para a centralização do processo decisório no interior da Alesp, a lógica de carreira e as moedas utilizadas para assegurar o governismo, seguida da conclusão.

1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: DISTRIBUIÇÃO DE GABINETES

A literatura aponta que, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, as pastas do gabinete são utilizadas como moedas de troca para a coalizão governamental, visando, em especial, a obtenção de maiorias parlamentares. Tal recurso soluciona, em certa medida, a instabilidade supostamente atribuída ao multipartidarismo e à alta fragmentação, principalmente no caso do sistema político brasileiro.

Com efeito, um dos grandes desafios dos governos presidencialistas repousa no relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, mais especificamente na dependência do Executivo da construção de uma base de apoio no Congresso para viabilizar a implementação do projeto de governo ou, em outros termos, alcançar eficácia governamental. Por eficácia governamental Abranches (2001) denomina ser a capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo. Mas os governos de coalizão foram, historicamente, considerados governos instáveis, ou mais instáveis do que os governos de partido único. Com o agravante, no caso do presidencialismo, do próprio sistema ser considerado instável por boa parte da literatura (STEPAN e SKACH, 1993; LINZ, 1994; LINZ e STEPAN, 1996; MAINWARING, 1990; MAINWARING e SCULLY, 1995; JONES, 1995).

A tese da instabilidade do presidencialismo repercutiu fortemente nas análises sobre o Brasil, agravada pelo multipartidarismo e pela alta fragmentação características do nosso sistema eleitoral partidário, que tornam improvável que um partido consiga alcançar sozinho a desejada maioria parlamentar, impondo aos presidentes brasileiros, portanto, a necessidade de formar coalizões para obtenção do apoio parlamentar primordial à governabilidade.

Deheza (1995:02) verificou que, no caso de 58 presidentes eleitos em 9 países da América do Sul entre 1958 a 1994, 28 formaram governos de coalizão (aliança com pelo menos mais um partido), ou seja, quase metade dos presidentes, mesmo sem exigências constitucionais. Destas presidências, Deheza (1995) contabilizou 101 gabinetes formados no período, dos quais 60 (59,04%) eram coalizão, contrariando a expectativa de que o presidencialismo fosse um sistema de governo de um só partido (KLINGEMANN, HOFFERBERT, BUDGE, 1994). O Brasil, por exemplo contava com 14 gabinetes no período, todos de coalizão.

A autora conclui, então, que na América Latina os presidentes vinham sendo obrigados a negociar com a oposição e a distribuir ministérios a seus oponentes, seja por recompensa ao apoio recebido nas eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, ou pela necessidade de se chegar a acordos restaurativos entre os partidos que proporcionem garantias de participação no governo (DEHEZA, 1995:23-24).

Especificamente no Brasil, a obtenção de maioria no Congresso em troca da distribuição de cargos aos partidos aliados é considerada um mecanismo básico de funcionamento do nosso sistema político, cunhado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão.

Analisando a relação Executivo-Legislativo no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999) reconhecem como possível um cenário de coalizões estáveis garantidoras da governabilidade no sistema presidencialista brasileiro, a partir da existência de um processo legislativo centralizado sob coordenação do Executivo, desde que em parceria com partidos políticos aliados mediante pastas recebidas do Executivo.

Nas palavras de Limongi, “sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam” (2006, p. 245). Em troca, cabe ao chefe do Executivo distribuir gabinetes e cargos de primeiro escalão a tais partidos. Para Amorim Neto (2000), tais acordos de coalizão são condição para os altos níveis de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros.

2. O PERFIL E A LÓGICA DE FORMAÇÃO DOS GABINETES PAULISTAS

Diferentemente da esfera federal, pesquisas recentes apontam que em alguns estados brasileiros as pastas do gabinete não são a principal moeda utilizada pelos governadores para obter

maioria legislativa. São os casos, por exemplo, dos estados de São Paulo (MASSONETTO, 2014) e Piauí (SANDES-FREITAS, 2010).

Especificamente no caso de São Paulo, foco do presente artigo, Massonetto (2014) demonstra que os gabinetes paulistas são minoritários e pouco permeáveis aos partidos. Ao verificar o processo de formação dos gabinetes no estado de São Paulo entre 1995 e 2010, identifica-se que eles não são partidarizados, majoritários, nem são distribuídos proporcionalmente ao peso dos partidos na Assembleia.

Para compreender a formação dos gabinetes e verificar se a distribuição das pastas dos gabinetes aos partidos aliados é utilizada na construção do apoio legislativo, este artigo analisa a distribuição das pastas no estado de São Paulo, entre 1995 e 2010, por meio das três dimensões partidárias apontadas por Amorim Neto (2000) como cruciais para explicar as coalizões que buscam a governabilidade: a) tamanho legislativo do gabinete; b) partidarização dos secretários de estado; e c) proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete (taxa de coalescência), averiguando se eles são capazes de explicar o apoio legislativo obtido pelo executivo.

O tamanho legislativo do gabinete (variável a) é determinado pelo percentual de apoio parlamentar que os partidos integrantes do gabinete conseguem angariar para o Executivo (SANDES-FREITAS e MASSONETTO, 2017). Se a soma do peso legislativo dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no gabinete for maior ou igual a 50%, o gabinete é denominado majoritário. Amorim Neto (2006) argumenta que governos minoritários, por enfrentarem complexos problemas de negociação com os partidos de oposição, tendem a ser menos duradouros do que os majoritários. Os gabinetes majoritários são, portanto, mais estáveis e desejáveis. Para compor tal gabinete majoritário, o chefe do executivo precisará nomear políticos filiados aos partidos da coalizão para as diversas pastas, observando o percentual de apoio Legislativo que estes partidos asseguram no Parlamento.

A partidarização dos gabinetes (variável b) é medida pela proporção de ocupantes das pastas filiados aos partidos políticos pertencentes à coalizão. Amorim Neto argumenta que um gabinete plenamente partidarizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas relações com os partidos e a legislatura, o que, por sua vez, aumenta o apoio dos partidos ao presidente e deve conduzir a governos mais longevos (AMORIM NETO, 2001:86).

Por fim, a proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete – ou taxa de coalescência – (variável c) verifica se a distribuição de recompensas aos partidos da coalizão é proporcional aos seus pesos no Legislativo. Para Amorim Neto (2006), uma distribuição que desvie da proporcionalidade é vista como características de gabinetes cujo chefe está pouco interessado em obter um sólido apoio legislativo. No presidencialismo, como o chefe do executivo

possui aval constitucional para montar seus gabinetes, podem optar por estratégias que não necessariamente recompensem os partidos pelo princípio da proporcionalidade, a exemplo de estratégias de cooptação ou baseadas em critérios particulares para seleção dos Secretários (AMORIM NETO, 2000:481).

Vejamos, a seguir, como se configura o perfil dos gabinetes paulistas.

2.1 ANÁLISE DO PERFIL PARTIDÁRIO DOS GABINETES PAULISTAS

De 1995 a 2010, todos os governadores eram filiados ao PSDB, com exceção de Claudio Lembo (PFL), vice-governador que assumiu interinamente no ano de 2006. Nesse período, dos 13 gabinetes formados, 11 eram minoritários. Somente dois foram minimamente majoritários, assegurando 55,3% de apoio legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Estes dois gabinetes tiveram a duração total de 19 meses. Portanto, os governadores paulistas governaram com gabinetes minoritários durante 90% do tempo no período analisado. Inversamente, na esfera federal, os gabinetes majoritários predominaram durante 85% do tempo (de 1985 a 2010) (MASSONETTO, 2014).

Ainda de acordo com MASSONETTO (2014), em São Paulo, o padrão até 2007 era a formação de gabinetes iniciais minoritários, com apoio legislativo abaixo de 30%, seguido da inclusão pontual de novos partidos na aliança, chegando próximo de 40% de apoio, principalmente pela migração das bancadas legislativas para os partidos aliados. Os únicos gabinetes que fogem à regra são os formados no governo Serra, que asseguraram de 40% a 50% de apoio legislativo desde o início do mandato.

Os partidos aliados no processo eleitoral, como o PTB e o PFL, são privilegiados na obtenção de gabinetes, independente do seu peso na Assembleia Legislativa.

Já a análise da partidarização dos gabinetes paulistas aponta que nos 11 primeiros anos de mandados tucano em São Paulo (de 1995 a 2007), a partidarização dos gabinetes foi superior a 70% (com exceção dos gabinetes de desincompatibilização em 1998 e 2006). A partir do governo Serra (2007) a taxa cai próxima a 50%. Porém, de acordo com Massonetto (2014), a maior partidarização dos primeiros mandatos pode ser explicada pela filiação em massa ao PSDB ocorrida quando o partido assume o poder (presidência da república e quatro governos estaduais) e não significa maior distribuição de pastas para partidos aliados.

Por fim, as taxas de coalescência dos gabinetes paulistas variam de 0,45 a 0,83 (MASSONETTO, 2014). Quando comparadas às taxas obtidas pelos gabinetes federais, a coalescência dos gabinetes paulistas pode ser considerada alta. Na esfera federal somente um gabinete alcançou coalescência de 0,70 (sendo 7 deles inferiores a 0,50, inclusive de 0,2). Em São

Paulo, inversamente, grande parte apresenta coalescência acima de 0,7 e somente dois são inferiores a 0,50 (Alckmin 3 e Serra 3), exatamente os dois únicos gabinetes que possuem mais de 50% de secretários apartidários. Porém, a evidente correlação entre a taxa de coalescência e o percentual de apartidários no gabinete é um dos fatores que explica as altas taxas de coalescência paulistas.

De fato, no caso paulista, alta partidarização e alta coalescência não são indicativos de boas relações com os partidos e a legislatura, já que decorre da filiação partidária dos secretários ao próprio partido do governador que concentra para si mais de 80% das pastas e entrega apenas uma ou duas ao(s) aliado(s). Por sua vez, essa concentração de pastas no PSDB, que também concentra maioria na Assembleia Legislativa, faz com que a taxa de coalescência seja superestimada. As três maiores taxas de coalescência do período (0,83, 0,80 e 0,75) referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias, que asseguram em torno de 30% de apoio legislativo ou menos, e somente um único partido aliado no gabinete. Partidos aliados recebem apenas uma única pasta no gabinete, qualquer que seja o número de cadeiras que possuam na Alesp.

Em suma, a análise do perfil partidário demonstra que os gabinetes paulistas são minoritários (com raras e breves exceções, e minimamente majoritárias) e concentram as pastas do gabinete para o partido do governador e, portanto, não correspondem e não são capazes de explicar suficientemente as maiorias forjadas nas votações e o sucesso obtido pelos governadores paulistas.

Após essa breve análise do perfil da formação dos gabinetes paulistas, nos interessa verificar a lógica predominante na formação dos gabinetes paulistas.

2.2 A LÓGICA ELEITORAL DE FORMAÇÃO DOS GABINETES PAULISTAS

No caso paulista, o gabinete é praticamente todo distribuído entre a cota pessoal do governador, reservada à sua equipe de confiança, e membros do próprio partido (indicações dos caciques partidários, bancadas parlamentares tucanas e candidatos derrotados nas eleições). Aos partidos aliados, especificamente para coligados eleitorais, sobra uma pasta de menor relevância.

Todos os gabinetes iniciais do período contemplaram com exclusividade partidos pertencentes a coligação eleitoral, com duas exceções: a) PTB em 1996, que depois de ascender ao gabinete no final do primeiro ano de governo - mediante pressão de bloqueio de pauta na Alesp -, permanece em todos os gabinetes seguintes, mesmo quando não compõe a coligação eleitoral com o PSDB; b) PL e PPS em 2005, quando o governador expandiu suas alianças visando sua candidatura à presidência da república.

Evidências sugerem que a construção do apoio legislativo se dá somente na segunda rodada

de negociações, após a formação do gabinete, mediante cargos do segundo e terceiro escalões (MASSONETTO, 2014). Raramente os governadores se veem obrigados a ceder pastas do gabinete para arregimentar apoio na Alesp. Dos 13 gabinetes identificados no período de 1995 a 2010, somente dois, reformados no decorrer dos mandatos, tiveram a finalidade específica de arregimentar apoio na Alesp.

Demais variações do gabinete ocorrem, via de regra, apenas em virtude das eleições municipais no meio do mandato estadual e, ao final do mandato, em razão da desincompatibilização de Secretários e, eventualmente, do próprio governador, para concorrerem às eleições estaduais ou presidenciais.

Em suma, os gabinetes são montados ou reformados prioritariamente em virtude das coligações e estratégias eleitorais; secundária e pontualmente, em razão do apoio

legislativo. Desta lógica, decorrem gabinetes minoritários, e, quase ou minimamente majoritários (quando as alianças eleitorais são expandidas visando candidaturas à presidência da república), que são insuficientes para explicar o apoio legislativo conquistado pelos governadores paulistas na Alesp. Num segundo plano, a pesquisa evidencia alguns padrões na formação dos gabinetes: a concentração do poder decisório, o predomínio dos caciques e das redes, as disputas internas nos partidos e a relevância da administração indireta como moeda para acordos.

Dito isso, a lógica de formação dos gabinetes paulistas tem uma conformação diferente daquela esperada pela literatura que trata sobre coalizões na esfera federal. Ainda assim, os governadores paulistas obtêm amplo apoio e altas taxas de sucesso junto à Alesp. É isso que veremos na sequência.

3. O SUCESSO DO EXECUTIVO PAULISTA

No estado de São Paulo, embora os governadores governem com gabinetes minoritários durante a maior parte de seus mandatos, eles obtêm sucesso na aprovação dos projetos de seus interesses, como também coordenam as atividades legislativas e fiscalizatórias no parlamento, controlando o processo decisório (pauta de votações), limitando e vetando projetos que não são de seu interesse, além de bloquear a instauração de CPIs (MASSONETTO, 2014). No fundo, os governadores paulistas conseguiram, mesmo sem maioria na coligação eleitoral ou na coalizão de governo, montar, na maior parte do tempo, coalizões legislativas sólidas.

Os dados da tabela abaixo indicam que, entre 1995 e 2010, os governadores paulistas foram exitosos na costura de amplas (ou satisfatórias) maiorias legislativas.

Tabela 1 - Coligações Eleitorais E Coalizões Legislativas (1995-2010).

Governador	Legislatura	Coligação Eleitoral		Coalizão Legislativa	
		Partidos (n. cadeiras Alesp)	% apoio legislativo	n. cadeiras da situação (Fonte)	% apoio legislativo
Covas I	1995 a 1998	PSDB (17), PFL (5)	23,4%	62 (Neri, 1997d)	65,9%
Covas II	1999 a 2002	PSDB (21), PTB (5), PSD (0), PV (1)	28,7%	70 (Natali, 2002)	74,4%
Alckmin	2003 a 2006	PSDB (18), PFL (6), PSD (0)	25,5%	74 (Pagnan, 2006)	78,7%
Serra	2007 a 2010	PSDB (23), PFL (11), PTB (5), PPS (5)	46,8%	72 (Speck e Bizarro, 2012)	76,6%

Fonte: Massonetto, 2014.

Tão significativo quanto o sólido apoio legislativo é a taxa de sucesso do Executivo paulista no período analisado (87,3%), maior do que as maiores taxas de sucesso do Executivo federal (70,70% FHC entre 1995 a 1997), e maior também do que o sucesso médio esperado para governos parlamentares (81,3%) (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007: 01).

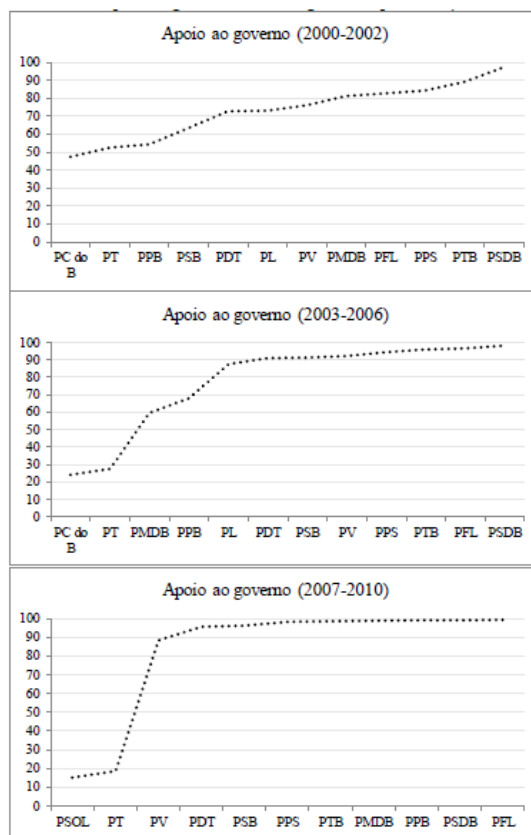
Além disso, o fato de o Executivo paulista aprovar 87,3% de sua agenda legislativa não significa necessariamente que os projetos não aprovados (no caso, 13,7%) tenham sido rejeitados. Ao contrário, a rejeição de projetos do Executivo é 0,3%: do total de 960 projetos apresentados no período analisado, o Executivo foi derrotado somente em 3 projetos, no 1º ano do governo Mario Covas, em 1995. Os governadores Geraldo Alckmin e José Serra jamais tiveram quaisquer de seus projetos rejeitados pela Alesp.

Outro indicador bastante significativo é a análise das votações nominais. Por serem consideradas conflituosas, são capazes de testar a capacidade de barganha do Executivo e, por conseguinte, o apoio legislativo que recebe nas situações mais polêmicas. Presumivelmente, examinar as votações nominais significa examinar aquelas com maior potencial para dividir o plenário.

A análise das votações nominais indica que o Executivo paulista foi vitorioso em absolutamente todas elas, de modo que as votações não levaram à inversão dos resultados proclamados em função da votação simbólica, assim como ocorre na esfera federal, identificado por Figueiredo e Limongi (1999).

A lógica do governismo que impera na Alesp a ‘bipolariza’ em duas bancadas: a ‘situação’ e a ‘oposição’. O posicionamento dos partidos nas votações nominais dos projetos de iniciativa do Executivo, corrobora o argumento, apontando sólido apoio ao Executivo, especialmente a partir de 2003, quando todos os partidos da situação asseguram mais de 90% de apoio, com exceção de 2 partidos de oposição, conforme se depreende da Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Apoio Ao Governo (2000 – 2010)



Fonte: Silva, 2012.

Mesmo com gabinetes minoritários os governadores obtiveram, no período analisado, altas taxas de sucesso na aprovação de sua agenda legislativa. Cabe agora investigar quais as estratégias utilizadas pelos governadores para angariar apoio sólido no legislativo.

4. COMO O EXECUTIVO CONTRA O LEGISLATIVO PAULISTA

Os chefes do Executivo exercem um papel dominante no processo legislativo (SAIEGH, 2009: 136), principalmente por meio de proposição de leis. Como elucidado anteriormente, para aprovar tais proposições, é necessário que o chefe do Executivo tenha sólido apoio no legislativo.

No caso do estado de São Paulo, mesmo com gabinetes minoritários, vimos que o governador obteve alta taxa de sucesso na aprovação de sua agenda. Massonetto (2014), ao investigar as possíveis razões para tal sucesso, chegou a alguns indicativos capazes de explicar a questão.

A análise sugere que o apoio legislativo oferecido aos governadores deriva, em primeiro plano, das alianças eleitorais empreendidas pelos e, em segundo plano, da lógica de carreira que

motiva o comportamento governista dos parlamentares.

Segundo a autora, para formar maiorias e arregimentar o apoio na Alesp, o governador faz uso da combinação das seguintes moedas:

- alianças eleitorais, que também devem ser recompensadas com cargos;
- gabinetes, que solidificam o apoio legislativo do partido contemplado;
- cargos do segundo e terceiro escalões;
- benefícios e políticas do tipo pork barrels (emendas, transferências voluntárias, inauguração de obras, atendimentos/recebimento de demandas e outros benefícios distribuídos para prefeituras e entidades dos distritos informais dos parlamentares etc.);
- acordos nacionais (ou federativos): troca de apoio para eleição das presidências na Alesp e na Câmara dos Deputados;
- acordos eleitorais pontuais: PSDB apoiando candidatos à prefeitura da capital paulista em troca de uma oposição mais amena na Alesp (em geral ou para projetos específicos) (MASSONETTO, 2014).

A utilização e combinação dessas moedas por parte do Executivo paulista só é possível em um cenário institucional que delimita o poder de barganha dos parlamentares, e dá mais liberdade para os governadores na seleção e na restrição da concessão das moedas, reduzindo os custos da negociação.

O ponto central deste argumento é que a coalizão legislativa é maior do que a de governo, porque sobra muito pouco espaço para os deputados estaduais paulistas sobreviverem politicamente se não apoiarem o governador.

São esses dois aspectos que serão analisados a seguir: o cenário institucional na Alesp e os mecanismos de governismo.

4.1 CENÁRIO INSTITUCIONAL E O PROCESSO DECISÓRIO NA ALESP

O foco dessa seção é a análise dos recursos institucionais à disposição dos governadores paulistas, por meio dos quais controlam o processo decisório no interior da Alesp. Na primeira parte são descritas as prerrogativas constitucionais e, na segunda parte, a organização interna da Alesp, centralizada na figura do Presidente da Mesa Diretora e dos Líderes Partidários, agindo em prol do Executivo.

O presidencialismo de coalizão está ancorado na vertente analítica que argumenta serem as instituições e as estruturas políticas as principais responsáveis pelo maior ou menor grau de

aprovação da agenda de um governo (BOND & FLEISCHER, 1990; PETERSON, 1993; JONES, 1994; CAMERON, 2000).

Na esfera federal, Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que o quadro institucional no qual se desenvolve a atividade legislativa impacta a produção do Executivo federal, sendo responsável por suas altas taxas de sucesso. Os presidentes brasileiros coordenam a agenda por meio de seus poderes Legislativos constitucionais e da centralização do processo decisório pelos líderes partidários no Parlamento, cujos partidos apresentam-se satisfatoriamente disciplinados, permitindo prever os resultados das votações e do comportamento parlamentar.

Como resultado tem-se a preponderância do Executivo federal na produção legislativa, responsável por 86% das leis sancionadas entre 1989 e 1994, sendo que 60% delas referem-se à Medidas Provisórias ou matérias orçamentárias, reflexo, afirmam os autores, das suas prerrogativas institucionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Além disso, 55% da legislação aprovada pela Câmara dos Deputados (excetuando-se a legislação relativas às MPs e matérias orçamentárias) foram objeto de pedido de urgência, dos quais 41,5% dos projetos foram aprovados em menos de 15 dias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:59), apontando que a dinâmica da organização interna sob coordenação dos líderes partidários dita a agenda e os resultados da produção legislativa na Câmara dos Deputados e que as iniciativas presidenciais recebem tratamento privilegiado (tramitação urgente em maior número, tramitaram mais rapidamente e foram, em sua grande maioria, aprovadas).

Muito embora possuam menores prerrogativas constitucionais, os governadores em geral, e os paulistas em particular, apresentam melhores resultados legislativos do que o Executivo federal. Vejamos a organização interna da Alesp e as prerrogativas institucionais, que dão suporte aos resultados obtidos pelos governadores paulistas.

4.1.1 A Organização Interna Da Alesp e As Prerrogativas Constitucionais

Os constituintes estaduais reproduziram, em boa medida, a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo presentes na Constituição Federal. O estado de São Paulo não foge à regra da maioria dos estados, pouco inovando em termos de distribuição de competências legislativas aos poderes e organização interna do processo decisório, a principal diferença é não possuir poder de editar Medidas Provisórias.

No que tange à iniciativa exclusiva de matérias relevantes, o Executivo paulista possui a prerrogativa constitucional nas principais matérias sob competência estadual: orçamentárias (artigo 47, XVII, CE) e relativas à organização administrativa (artigos 24 e 47, CE). Assim, embora as matérias de competência estadual sejam limitadas, a maior parte das matérias relevantes que restam aos estados tem a iniciativa resguardada ao Executivo; sobrando escassa margem de

atuação inicial para o Legislativo.

Esta distribuição de competências afeta negativamente os resultados do Legislativo e positivamente os resultados do Executivo, assegurando seu predomínio na agenda relevante da Alesp.

Outro importante instrumento é a solicitação de urgência, que permite ao Executivo encurtar os prazos de tramitação de sua agenda, retira a prerrogativa das comissões legislativas (inclusive de engavetar proposições que contrariem seus interesses) e limita a capacidade dos parlamentares de apresentar emendas ao projeto, obrigando o Legislativo a deliberar em um prazo relativamente curto sobre a proposição, geralmente por maioria simples em votação simbólica (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:29; SANTOS, 2001:173). Parte da literatura considera o regime de urgência uma forma de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo (TOMIO & RICCI, 2012).

No estado de São Paulo, o governador pode solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Caso a Assembleia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação. Em São Paulo, são raros os projetos de iniciativa do governador que seguem o trâmite legislativo ordinário (MASSONETTO, 2014).

Ao apressar o trâmite legislativo dos projetos, o regime de urgência reduz prazos para o debate e a formação de opiniões ou consensos no parlamento, limitando, portanto, a atuação dos parlamentares, a representação dos interesses e a participação da sociedade.

Outro instrumento utilizado pelo executivo é seu poder reativo de veto; seja com o objetivo de coibir os excessos do Poder Legislativo (SARTORI, 1996; ISERN, 2002) ou com a intenção de efetivar e/ou preservar sua própria agenda de governo. Assim, o veto é um dos instrumentos pelos quais o chefe do poder Executivo pode opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, configurando-se barreira à atividade legislativa legiferante e, por isto, considerado um indicador do predomínio do Executivo sobre o Legislativo.

No caso paulista, os governadores têm 15 dias para vetar uma proposição aprovada pela Alesp. O veto desencadeia o retorno da proposição para o Legislativo para nova deliberação, em 30 dias. Esgotado o prazo de 30 dias sem deliberação pela Alesp, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, tramitando em regime de urgência e trancando a pauta de votação por tempo indeterminado, até sua votação final. Na pauta da Ordem do Dia 8 de março de 2018, por exemplo, havia 311 projetos de lei tramitando em regime de urgência, dos quais 289 eram vetos e 20 projetos de lei de autoria do governador. De modo que, para que qualquer projeto de lei seja votado na Alesp, se faz necessária a aprovação da inversão da Ordem do Dia, obtida, via de regra,

por acordo no Colégio de Líderes.

No que tange à organização interna do legislativo paulista, na Alesp, assim como na esfera federal, os chefes do Executivo contam com a centralização do processo decisório no Parlamento: o Presidente da Mesa Diretora, em conjunto com as lideranças partidárias, controlam o fluxo das atividades legislativas e definem a agenda do Parlamento (pauta de votações). À prerrogativa constitucional do requerimento de urgência, somam-se as prerrogativas regimentais à disposição do Executivo, de indicar relatores especiais e de convocar o congresso de comissões, capazes de reduzir a poucos dias o trâmite legislativo das proposituras.

Tal configuração institucional dota a Alesp de força que, no entanto, é posta voluntariamente à serviço do Executivo.

A Mesa Diretora é a mais alta instância decisória, composta por um presidente e dois secretários, eleitos em votação aberta a cada dois anos. A Mesa comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da casa e concentra os cargos de maior interesse e disputa pelos parlamentares, sendo a presidência o cargo mais cobiçado, por deter o poder decisório sobre o processo legislativo e sobre a gestão administrativa da Casa.

A eleição da Mesa Diretora constitui, portanto, um dos momentos de maior disputa interna e de articulação política, com interferência direta dos governadores (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001 P. 228), que se empenham para assegurar que o Presidente eleito seja um parlamentar do seu partido e de sua confiança, e as barganhas envolvem inclusive influência de resultados, ou troca por apoio, de outras esferas do governo (congresso nacional e câmara municipal de São Paulo). No período analisado nesta pesquisa, o partido do governo (PSDB) sempre elegeu o Presidente da Alesp (exceto em 2005, quando Rodrigo Garcia (PFL) foi eleito, em chapa de oposição ao PSDB). O processo também impacta a formação dos gabinetes.

Outro locus institucional essencial no arranjo da Alesp é o Colégio de Líderes, composto pelo presidente da Assembleia, dos líderes dos partidos, do líder do governo e dos blocos parlamentares. O Colégio é o segundo órgão decisório de maior relevo na Alesp, por organizar a ordem do dia. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar – o colégio de líderes –, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009 p. 94)

Como consequência de tamanha engenharia institucional, os governadores não somente são bem sucedidos na aprovação da sua agenda, como controlam o processo e resultados legislativos (inclusive das iniciativas do Legislativo).

Abrucio *et al* argumentam que a centralização do processo decisório no interior da Alesp, aliada à ausência da prerrogativa constitucional como a Medida Provisória, deveria gerar maior

capacidade ao legislativo para se contrapor ou atuar com autonomia em relação ao Executivo (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001:222). E, de fato, do ponto de vista da organização interna, as capacidades legislativa e fiscalizadora da Alesp são consideradas altas em comparação com as outras assembleias brasileiras, como demonstra o trabalho de Clemente (2007), e poderia ser utilizada em prol da agenda do próprio legislativo.

Mas, embora haja na Alesp um cenário institucional favorável ao controle do processo legislativo pelo parlamento, este controle é negociado pelos líderes partidários e, em última instância, pelos parlamentares, e cedido ao Executivo.

Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que os efeitos dos poderes legislativos do chefe do Executivo são capazes de gerar incentivos voltados à cooperação, visando a construção de uma agenda única, uma agenda de governo. Assim, o maior poder de agenda do Chefe do Executivo implicaria maior capacidade de coordenação negociada deste processo, minorando os efeitos da separação dos poderes, ao invés de acentuá-los. Na esfera federal, a cooperação do Legislativo com o Executivo se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio Legislativo ao presidente (AMORIM NETO, 2006).

No estado de São Paulo, além da engenharia institucional e das prerrogativas constitucionais, a utilização das pastas do gabinete para garantia das maiorias legislativas é reduzida em razão da disponibilidade de outros mecanismos de cooptação dos parlamentares, recursos indispensáveis à manutenção das suas carreiras políticas, à disposição dos governadores.

A próxima seção analisa os instrumentos e moedas utilizados pelo governador para obter a cooperação do Legislativo.

4.2 MECANISMOS DO GOVERNISMO: A LÓGICA DE CARREIRA DOS DEPUTADOS PAUTADA POR PORK BARRELS

Um número significativo de autores tem desenvolvido modelos formais para explicar a formação de coalizões, estando os de Riker (1962), Axelrod (1972) e De Swaan (1973) no rol dos mais influentes. De modo mais ou menos explícito, todos pressupõem que as motivações dos parlamentares são do tipo office-seeking, isto é, parlamentares são orientados para a busca de cargos (SILVA, 2012).

Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens — influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos, aqueles que não apoiarem a coalizão (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:33).

Assim, de acordo com Massonetto (2014), as estratégias movidas por pork barrels (distribuição de políticas e benefícios para seus redutos eleitorais) parece guiar o comportamento parlamentar. E o monopólio do governador no acesso aos recursos públicos o coloca em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos e com parlamentares, arregimentando as coalizões paulistas.

Além das alianças eleitorais (coligações e vagas aos cargos majoritários - governador, prefeito, vices e senado, tempo de tv, apoio na captação de recursos financeiros para campanha e potencial transferência de votos, dentre outras), há uma grande variedade de moedas utilizadas pelos governadores na negociação do apoio parlamentar com partidos políticos e parlamentares, a exemplo de: a) com recursos do executivo: pastas do gabinetes, cargos no segundo e terceiro escalões, emendas parlamentares, transferências voluntárias e convênios para prefeituras ou entidades sem fins lucrativos, inauguração de obras, atendimento pelo Palácio dos Bandeirantes etc.; b) com recursos do próprio legislativo (controlados pelo executivo): cargos na mesa diretora, orçamento e cargos comissionados na Alesp, inclusão de projetos de autoria parlamentar na pauta de votação, aprovação de projetos que concede benefícios aos parlamentares (verbas ou cargos no gabinete, aumento salarial etc.), dentre outras.

Diferentemente do presidencialismo de coalizão, cuja a distribuição de pastas tem maior peso na formação da coalizão, a tese do ultrapresidencialismo indica que a quase totalidade do apoio do legislativo (ou o predomínio e hipertrofia do Executivo sobre os legislativos nos estados brasileiros) é obtido por meio da utilização de pork barrels, com evidências de que os cargos do 2º e 3º escalão das empresas públicas sejam disputados em razão dos volumes de recursos orçamentários para investimentos e por constituírem o locus decisório da política pública estadual, muito embora permaneçam concentrado nas mãos do PSDB (MASSONETTO, 2014:95).

Tal qual no presidencialismo de coalizão, a viabilidade do ultrapresidencialismo estadual depende da obtenção de ampla e sólida maioria na Assembleia Legislativa, para controlar amplamente o processo decisório (ABRUCIO, 1998). As duas teses descrevem processos decisórios semelhantes quanto à centralidade do Executivo no processo legislativo e quanto à distribuição de cargos como moeda fundamental para a permanência das relações de poder. Mas diferem quanto aos mecanismos utilizados pelos chefes do Executivo para galgar à centralidade (os tipos, relevância e intensidade dos cargos usados como moeda para obtenção do apoio parlamentar) e à intensidade do predomínio do Executivo. No fundo, no primeiro haveria uma maior necessidade de repartição de poder entre o governo e seus partidos aliados, ao passo que no segundo haveria maior concentração de poder nas mãos do governador, que dependeria menos da distribuição de postos para montar sua coalizão governativa.

Nessa perspectiva, no ultrapresidencialismo, o Executivo estadual dispõe de maior autonomia e poder para construir suas coalizões vis à vis os presidentes e, por conseguinte, maior liberdade para formar os gabinetes, que não garantem necessariamente a totalidade do apoio legislativo recebido pelos governadores, tampouco apresentam distribuição proporcional ao peso parlamentar dos aliados contemplados no gabinete (não necessariamente coalescentes, nos termos colocados por Octavio Amorim Neto).

Em suma, embora em ambas as esferas, federal e estadual, a governabilidade seja assegurada mediante coalizões entre o governo e os partidos aliados, o presidencialismo estadual difere-se do federal principalmente na intensidade: os Executivos exercem domínio maior e mais facilmente, a um menor custo do que o Executivo federal.

As maiorias legislativas paulistas resultam do fenômeno denominado ‘governismo’. Abrucio (1998) classifica como governista o padrão de atuação dos parlamentares que votam com os governadores porque sua sobrevivência política depende dos recursos do Executivo. Nessa perspectiva, em São Paulo, as maiorias legislativas resultam do apoio de partidos e parlamentares em troca de sua sobrevivência política (MASSONETTO, 2014).

As estratégias movidas por pork barrels (distribuição de políticas e benefícios para seus redutos eleitorais) parece predominar guiando o comportamento parlamentar voltado ao governismo. E o monopólio do governador no acesso aos recursos públicos o coloca em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos e com parlamentares, arregimentando as coalizões paulistas.

As estratégias governistas por parte dos partidos e parlamentares fazem sentido quando se leva em conta a dificuldade de sobrevivência distante da máquina estatal. É razoável afirmar que fazer oposição é uma opção para poucos. Nassif (2013) explica que o Partido dos Trabalhadores foi um dos únicos partidos brasileiros que conseguiu crescer sem ser poder, muito por conta da sua estrutura de militantes e base popular.

No governo do estado de São Paulo, tão logo os caciques perdem força e espaço no cenário político, os parlamentares migram para o governo do momento. Foi assim com o PMDB de Quércia e com o PPB de Maluf. Em 2002, após sucessivas derrotas de Maluf, pegebistas se recusavam a aceitar imposição sobre a postura que assumiriam no segundo turno das sucessões estadual e presidencial. Eles queriam partir para uma política individual de apoio para eventualmente obter vantagens políticas no governo eleito (CHRISTOFOLETTI e SILVA, 2002).

A partir da eleição em 1995, concomitantemente na Presidência da República e no Governo do Estado de São Paulo, o PSDB exerceu todo o poder de atração que um partido governista pode ter sobre as bancadas de partidos derrotados. Agregou votos obtidos por amplas alianças eleitorais,

puxadas pelo fato de estar no poder, e adesões pós-eleitorais de parlamentares que não queriam ficar na oposição.

Para completar a dependência do acesso aos recursos da máquina estadual, o poder de barganha dos parlamentares da Alesp é limitado também em função do diminuto rol de competências estaduais, especialmente após a federalização de políticas públicas e a designação de responsabilidades aos municípios pela Constituição Federal de 1988.

O comportamento governista e a decorrente subserviência do parlamento se justificariam pela falta de alternativa à sobrevivência política dos parlamentares. Denomina-se de subserviente a conduta da Alesp pois, embora o executivo controle o processo decisório, ele o faz mediante delegação (conduta deliberada), já que a centralização da Alesp poderia ser controlada pela própria Casa. Há alguns poucos exemplos de situações nas quais a Alesp retoma o controle do processo decisório para si, derrotando o Executivo (derrubada de vetos, rejeição de projetos de lei, eleição do presidente da mesa diretora, trancamento da pauta em diversas ocasiões).

Porém, em todas as ocasiões nas quais a Alesp apresentou-se como obstáculo ao Executivo, partidos e parlamentares rebelavam-se em busca do acesso à recursos da máquina estadual, sendo o status quo reestabelecido tão logo as demandas foram sendo atendidas. Isto porque, num cenário institucional onde limitadas competências estaduais acarretam um frágil poder de barganha, não é vantajoso firmar posição contrária ao Executivo permanentemente.

O governador Covas inicialmente loteou menos e ‘permitiu’ certo grau de autonomia ao Parlamento. Por conseguinte, sua maioria era instável e Covas sofreu mais pressão no 1º mandato. Alckmin enfrentou conflitos e pressões na Alesp, atribuída à sua avareza no compartilhamento de pork barrels com parlamentares. Já Covas II e Serra foram bem sucedidos na distribuição de pork barrels, e Serra foi considerado ‘generoso’ também na distribuição dos gabinetes e no loteamento dos cargos, alianças que já visavam composições para a eleição seguinte à Presidência da República, e que garantiram a ausência de conflitos com a Alesp.

Em suma, os resultados indicam que, quanto maior a coalizão legislativa (que vai além e por vezes independe do gabinete), menos conflitos o governador enfrenta no parlamento, e maior controle exerce do processo decisório. Portanto, quanto maior a coalizão legislativa, sempre maior do que a coalizão de governo, mais forte se caracteriza o ultrapresidencialismo estadual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aponta a diferenciação de três tipos de coalizão: (1) a eleitoral, que é composta pelos partidos que apoiaram o governador em sua eleição; (2) a de governo, que é o apoio

parlamentar obtido pela distribuição de postos no gabinete; (3) e a legislativa, referente à totalidade de deputados estaduais que constantemente apoiam o obtido pelo Executivo, necessariamente igual ou maior do que a coalizão de governo.

Embora os quatro governos paulistas tivessem coligações eleitorais que elessem a minoria das cadeiras parlamentares e que suas coalizões de governo tenham ficado entre minoria e maiorias pouco acima da metade mais um, tais governantes tiveram apoio legislativo amplo e seguro por todo este período, contando com o suporte de uma maioria para aprovar seus projetos, maior do que a que seria espelhada pelo gabinete.

A prioridade dos governadores são as estratégias eleitorais. Além de concentrar as pastas do gabinete, tanto quanto, as entidades da administração indireta para si (cota pessoal ou do próprio partido, no caso o PSDB), os governadores utilizam algumas pastas, via de regra as de menor relevância, para retribuir ou forjar alianças eleitorais (neste caso, o apoio legislativo acompanha a aliança eleitoral). Apenas pontualmente, em situações críticas (duas ocasiões), os governadores utilizaram os gabinetes com a finalidade específica de arregimentar apoio na Alesp.

Desta lógica, decorrem gabinetes minoritários, e, quase ou minimamente majoritários quando as alianças eleitorais são expandidas visando candidaturas à presidência da república, que são insuficientes para explicar o apoio legislativo conquistados pelos governadores paulistas na Alesp.

Num segundo plano, a pesquisa verifica alguns padrões na formação dos gabinetes que podem contribuir para futuras questões e hipóteses de pesquisas:

- a concentração do poder decisório, o predomínio dos caciques e das redes, e as disputas internas nos partidos;
- a classificação da distribuição dos gabinetes a partir dos ‘beneficiários’ das pastas, ou seja, das cotas destinadas ao próprio governador, ao seu partido e à aliados;
- o papel da administração indireta, tanto no jogo político, quanto sua participação nas políticas públicas, e como a Alesp se relaciona (ou não) com este locus de poder, tanto no que diz respeito ao preenchimento dos cargos, quanto na formulação de propostas (por meio de projetos de lei), quanto na fiscalização.

No estado de São Paulo, embora os governadores contem com gabinetes minoritários durante a maior parte de seus mandatos, eles obtém sucesso na aprovação dos projetos de seus interesses e coordenam as atividades legislativas e fiscalizatória no parlamento, controlando a pauta de votações, limitando a deliberação e vetando os projetos de autoria parlamentar, e bloqueando a instauração de CPIs. De fato, os governadores paulistas estudados conseguiram,

mesmo sem maioria na coligação eleitoral e na coalizão de governo, montar, na maior parte do tempo, coalizões legislativas sólidas.

O apoio legislativo oferecido aos governadores deriva, primeiramente, das alianças eleitorais empreendidas pelos partidos, mas está amparado na lógica de carreira que motiva o comportamento governista dos parlamentares.

Para formar maiorias e arregimentar o apoio na Alesp, o governador faz uso da combinação de moedas:

- alianças eleitorais, que também devem ser recompensadas com cargos;
- gabinetes, que solidificam o apoio legislativo do partido contemplado, embora não evite novas demandas ou disputas por espaços de poder;
- cargos do segundo e terceiro escalões, embora também sejam concentrados para partido governador;
- benefícios e políticas do tipo pork barrels (emendas, transferências voluntárias, inauguração de obras, atendimentos/recebimento de demandas e outros benefícios distribuídos para prefeituras e entidades dos distritos informais dos parlamentares etc.);
- acordos nacionais (ou federativos): troca de apoio para eleição das presidências na Alesp e na Câmara dos Deputados;
- acordos eleitorais pontuais: PSDB apoiando candidatos à prefeitura da capital paulista em troca de uma oposição mais amena na Alesp (em geral ou para projetos específicos).

O ponto central deste argumento é que a coalizão legislativa é maior do que a de governo, porque os deputados estaduais paulistas dependem da máquina do governo estadual para sobreviverem politicamente. Um cenário institucional que delimita o poder de barganha dos parlamentares, dá mais liberdade para os governadores na seleção e na restrição da concessão das moedas, reduzindo os custos da negociação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. *Conjuntura Política. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política–ABCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política/UFGM*, v. 26, 2001.

ABRUCIO, F. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO *et al.*, O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 -1998. In SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n. 3. Rio de Janeiro, 2000.

AMORIM NETO, O. O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. Octavio Amorim Neto in TAVARES, J. A. (org.). *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Seminário realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 220 p., 2006.

AXELROD, R. "Where the votes come from: An analysis of electoral coalitions, 1952-1968." *The American Political Science Review*, p. 11-20, 1972.

BOND, J.; FLEISHER, R. The President in the Legislative Arena. Chicago, The University of Chicago Press, 1990. *Apud*: AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3. Rio de Janeiro, 2000.

CAMERON, C. Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. *Apud*: DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005.

CHRISTOFOLETTI, L.; SILVA, J. C. Mesmo derrotado, Maluf diz que malufismo ainda não morreu. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u39998.shtml>>.

CLEMENTE, R. Variações De Presidencialismos Na Federação Brasileira: Processo Político E Reforma Nos Estados, 1995-2006. Tese (Doutorado). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 261 p., 2007.

DEHEZA, G. I. Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America Latina. XIX Congreso Internacional del Latin American Studies Association. Washington DC, 1995.

DE SWAAN, A.; RAPOPORT, A. *Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier, 1973.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ISERN, L. *Controle de constitucionalidade por meio do veto municipal*. São Paulo: Método, 2002.

JONES, C. The Presidency in a Separated System. Washington, D.C., The Brookings Institutions, 1994. *Apud*: DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.

JONES, M. P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995. *Apud*: AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*. v. 43, n. 3. Rio de Janeiro, 2000.

KLINGEMANN, H., HOFFERBERT, R., & BUDGE, I. *Parties. Policies, and Democracy*, Boulder, 1994.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, 2006.

LINZ, J. "Presidential versus Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", 1994. In: LINZ, J & VALENZUELA, A. (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (v. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, J.; STEPAN, A. C. *Toward consolidated democracies*. Journal of Democracy, vol. 7, n. 2, abril 1996, p. 14-33.

MAINWARING, S., & SCULLY, T. R. (Eds.). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America* (p. 1). Stanford: Stanford University Press, 1995.

MASSONETTO, Ana Paula. Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão. Tese de Doutorado. São Paulo: EAESP/FGV, 2014.

NASSIF, M. I. O canto de cisne do PSDB e do DEM. *Carta Maior*, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-canto-de-cisne-do-PSDB-e-do-DEM/4/29400>>.

PETERSON, Mark A. *Legislating Together – The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993. *Apud*: DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005.

RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. V. 578. New Haven: Yale University Press, 1962.

SAIEGH, S. M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

SANDES-FREITAS, V. A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPI, Teresina, 2010.

SANDES-FREITAS V. & MASSONETTO, A. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010). *Cadernos Adenauer*, XVIII n. 2, 2017.

SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Ed. da UnB, 1996.

SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, v. 46, p. 1-22, 1993.

TOMIO, F. R. L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Revista Estudos Legislativos*, n. 5, 2012.

TOMIO, F.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217. Curitiba, 2012.

Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018).

Valter Rodrigues de Carvalho. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;

Professor da Universidade Cruzeiro do Sul. E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

João Paulo S. L. Viana. Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas; Professor Adjunto do

Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia. E-mail: joaopauloviana@hotmail.com

Marcio Cunha Carlomagno. Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná;

Professor substituto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: mccarlomagno@gmail.com

Resumo

O artigo conclui que a incapacidade da liderança de Dilma Rousseff em gerenciar sua coalizão de governo se deve a uma conjuntura de crise econômica e fiscal, polarização ideológica, manifestação de ruas, fragmentação partidária e uma estratégia equivocada da presidente na condução da gestão da coalizão. A ascensão de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) a presidência da Câmara dos Deputados imprimiu ao Legislativo um caráter “proativo” e “independente”. Porém, embora a fragmentação partidária e a variável Cunha tenham pesado para a derrocada do governo Dilma, não explicam tudo. A estratégia presidencial na formação e gerenciamento de coalizão é uma variável importante. Prova disso é a retomada dos poderes de agenda da presidência Temer. Seu sucesso se deve à formação de uma coalizão mínima, não heterogênea ideologicamente e com uma alta taxa de coalescência.

Palavras-Chave: Presidencialismo De Coalizão; Legislativo; Poder De Agenda.

Abstract

The article concludes that the inability of Dilma Rousseff's leadership to manage her coalition of government is due to a conjuncture of economic and fiscal crisis, ideological polarization, street manifestation, party fragmentation and a misguided strategy by the president in conducting coalition management. The rise of Eduardo Cunha (PMDB-RJ) to the presidency of the Chamber of Deputies gave the legislative a “proactive” and “independent” character. However, although party fragmentation and the Cunha variable weighed heavily on the Dilma government overthrow, they do not explain everything. Presidential strategy in coalition formation and management is an important variable. Proof of this is the resumption of the agenda powers of the Temer presidency. Its success is due to the formation of a minimal coalition, not ideologically heterogeneous and with a high rate of coalescence.

Key-words: Coalition Presidentialism; Crisis; Legislative; Schedule Power.

Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018)

Valter Rodrigues de Carvalho – Universidade Cruzeiro do Sul

João Paulo S. L. Viana – Universidade Federal de Rondônia

Marcio Cunha Carlomagno – Universidade Federal do Piauí

1. INTRODUÇÃO

O arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão”, nascido em 1985, com a redemocratização, e formalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deparou-se recentemente com uma das maiores crises de nossa história. Não obstante ser observado por muitos estudiosos como a mais longa e virtuosa experiência democrática brasileira (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016; REIS, 2007), desde sua fundação, vem suscitando críticas que se prolongaram durante a década de 1990, acerca da incapacidade da estrutura institucional de efetivação da governabilidade e consolidação das instituições políticas (AMES, 2001; GÓES, 1992; LAMOUNIER, 1992; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; MAINWARING, 1991).

Após o instável período que se sucedeu à Assembleia Nacional Constituinte, a partir de meados dos anos 1990, o sistema político brasileiro parecia caminhar rumo à institucionalização. As eleições presidenciais apontavam para uma disputa centrada em dois grupos políticos, de centro-direita e centro-esquerda, encabeçados por PT e PSDB. A relação Executivo-Legislativo indicava que, a despeito de uma presidência dotada de excessivos poderes de agenda e barganha, os partidos mostravam-se coesos, disciplinados e dispostos a cooperar com o governo. A estabilidade macroeconômica, acompanhada dos índices de crescimento e distribuição de renda do início do século XXI, confirmava uma sólida trajetória em direção à institucionalização do modelo brasileiro.

Ainda que o governo Dilma tenha vivenciado grandes dificuldades a partir das jornadas de junho de 2013, o quadro político só mudou consideravelmente após a eleição de 2014. A recusa do PSDB em aceitar o resultado das urnas, o aprofundamento da crise econômica e os escândalos de corrupção na Petrobras, que exibiram o lado obscuro do financiamento privado de campanhas, aliados ao crescimento da insatisfação popular e a perda de maioria pelo governo no Parlamento, foram os principais fatores que contribuíram diretamente para o impeachment da ex-presidente.

Por outro lado, mesmo diante de um cenário de perpetuação da crise institucional, com uma das piores taxas de popularidade da história, o governo Temer conseguiu manter sucesso em sua

relação com o Legislativo. A retomada dos poderes de agenda do Executivo e as sucessivas vitórias em votações de grande relevância garantiram que ficasse à frente da presidência.

Nesse contexto, o presente estudo busca compreender, em um primeiro momento, a partir do presidencialismo de coalizão, os fundamentos da crise política brasileira até o impeachment de Dilma Rousseff, tendo como foco de análise as principais questões que contribuíram para a queda do governo petista. Posteriormente, a relação Executivo-Legislativo durante o governo Temer será objeto de análise, com o intuito de explicar que estratégias e mecanismos foram fundamentais para que o Executivo voltasse a ter o controle da pauta do Legislativo. Por fim, traçamos algumas considerações acerca do fracasso do governo Dilma, e da eficiência de Temer na relação com o Congresso Nacional, assim como o quadro de incerteza institucional em que viveu a política brasileira nesse período.

2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A CRISE DO IMPEACHMENT

O modelo institucional do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) preservou elementos consagrados da república brasileira, como o sistema de governo presidencialista, separação de poderes, representação proporcional de lista aberta, multipartidarismo e federalismo. Esse arcabouço institucional justificava-se a partir da heterogeneidade e do “pluralismo de valores” que marcariam a sociedade. Tal arranjo reserva ao chefe do Executivo a árdua tarefa de construção da governabilidade mediante a formação de maiorias legislativas sustentadas por um leque de alianças entre os partidos no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Desse modo, a gestão da coalizão seria condição fundamental para o sucesso do governo.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte prevaleceu, entre os congressistas, o argumento pró-liberalização à criação de legendas partidárias. Nenhuma regra sobre formação, criação e funcionamento dos partidos políticos foi imposta pelos parlamentares¹. A ideia dos legisladores era não restringir ou limitar, qualquer ação desse tipo seria observada como um resquício do autoritarismo militar. Os constituintes acreditavam que o tempo eliminaria as legendas sem raízes societárias (VIANA; COELHO, 2008).

A insatisfação viria logo em seguida, com o tumultuado quinquênio após a promulgação da Carta Magna, que ainda não havia completado um ano e propostas de reforma política já começavam a aparecer com frequência na imprensa e entre os parlamentares brasileiros. As críticas

¹ A Lei dos Partidos 9096/95 fixou regras para a formação de legendas partidárias, estabelecendo o critério formal de 0,5% de assinaturas do número de eleitores votantes na última eleição para a Câmara dos Deputados, excluindo brancos e nulos, dividido em pelo menos 1/3% dos estados.

giravam em torno da incapacidade de enraizamento societário dos partidos políticos e a alta fragmentação partidária no Congresso Nacional, observadas como empecilhos à formação de maiorias sólidas no Parlamento, aptas a governar.

Conforme Lamounier (1992), o arranjo político combinava fragmentação partidária e uma multiplicidade de contrapesos, o que seria típico das democracias “consociativas” europeias, que sob uma perspectiva equivocada de seus defensores poderiam ser neutralizados por intermédio de componentes controladores da presidência “plebiscitária”. Segundo o autor, não haveria no Brasil clivagens étnicas, linguísticas e culturais existentes em países como Holanda, Bélgica e Suíça. Assim, no caso brasileiro, as clivagens seriam de ordem econômica, social e regional, o que não justificaria a opção por um modelo consociativo. Tratava-se mais de uma situação consociativa do que de um modelo propriamente dito.

As vinte e duas candidaturas e o fracasso na eleição presidencial de 1989 dos dois maiores partidos brasileiros à época, PMDB e PFL, herdeiros do bipartidarismo ditatorial de ARENA e PMDB, além do plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em abril de 1993, foram os principais acontecimentos para que, a partir daí, a reforma política fosse inserida na agenda de importantes setores da sociedade brasileira (NICOLAU, 2003). Nesse contexto, um dos pontos centrais da crítica possuía como alvo o sistema eleitoral e a legislação eleitoral. Como recorda Maiwaring (1991, p. 46):

[...] O sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos mais efetivos. Vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm paralelo (ou têm muito pouco) no mundo, e nenhuma democracia dá aos políticos tanta autonomia *vi-à-vis* seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos (à exceção dos vários partidos de esquerda) são tolerados e estimulados por essa legislação.

Numa conjuntura marcada pelo impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello (PRN), um político *outsider*, filiado a um partido nanico que detinha, à época de sua eleição, apenas 3% de assentos na Câmara dos Deputados, predominava o argumento de que o desenho institucional brasileiro, formado por uma “combinação explosiva” entre presidencialismo, separação de poderes, representação proporcional, multipartidarismo, federalismo, iria favorecer um “diálogo de loucos” dentro do Parlamento (GÓES, 1992). Constituindo-se, o Brasil, numa perspectiva comparada a “um caso notório de subdesenvolvimento partidário” (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Na contramão das críticas ao modelo vigente, estudos posteriores, sobretudo no âmbito da relação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), contestaram

de forma veemente as visões pessimistas sobre o arranjo institucional da Nova República. Um mergulho no plenário da Câmara dos Deputados demonstrava que, ao contrário das teses predominantes, dentro do Parlamento, os partidos eram fortes, comportavam-se de forma coesa e disciplinada, acompanhando as lideranças. Diante de um Executivo dotado de relevante poder de agenda, a coalizão governista possuía um alto grau de sucesso na aprovação dos projetos de seu interesse.

No plano eleitoral, a partir de 1994, observa-se uma tendência à estabilização da competição política, expressa, fundamentalmente, nas eleições presidenciais, em torno de dois blocos ideológicos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, liderados por PT e PSDB. Entre 1986 e 2016, o número de eleitores cresceu de 69 milhões para cerca de 145 milhões, com predominância dos centros urbanos e significativa participação de segmentos mais jovens da população. Atualmente, o Brasil é o quarto maior eleitorado do mundo, atrás apenas da Índia, EUA e Indonésia.

De fato, a democracia brasileira vivenciou um aumento considerável no eleitorado, além de relevantes transformações em seu perfil. Ao abordar o caso brasileiro, Meneguello (2003, p. 349) afirma que diante de uma conjuntura de “enfraquecimento da relação de representação nas várias democracias ocidentais, é notável a presença de partidos como referenciais de orientação do eleitorado no sistema político”.

Nesse contexto, “A partir de meados da década de 1990, o cenário de crise dos partidos tradicionais da era Collor foi dando lugar a um quadro mais estável” (NICOLAU, 2017). A mais longa e estável experiência democrática da história brasileira começava então a exibir índices razoáveis de institucionalização. A estabilidade econômica com o plano Real, em 1994, e posteriormente as “virtuosas” presidências de FHC e Lula, com a alternância de poder entre PSDB e PT, do governo do sociólogo tucano ao metalúrgico e líder sindical petista, confirmavam a tão celebrada conquista da estabilidade política.

Nas últimas duas décadas, a volatilidade eleitoral apresentava queda constante, o comparecimento eleitoral girou em torno de 80%, os índices de filiação partidária representaram cerca de 10% do eleitorado – um dos maiores do mundo (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016). Após a eleição de Dilma Rousseff (PT), em 2010, o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados se estabilizou em 11 legendas. Uma pesquisa do Datafolha² daquele ano apontava que 46% dos eleitores brasileiros se identificavam com os partidos políticos. Os indicadores políticos, econômicos e sociais eram apresentados com euforia à opinião pública brasileira.

² Conforme o Datafolha, dos 46% de eleitores que se identificavam com um partido político, 23% tinham preferência pelo PT, seguido pelo PMDB, com 6%, e o PSDB, também com 6%.

Todavia, após as manifestações populares do “outono brasileiro”, em junho de 2013, o quadro mudou substancialmente. Com o aumento crescente da insatisfação popular, o lema “Sem partido” se espalhou pelo Brasil, com consequências diretas no pleito de 2014. A reeleição de Dilma Rousseff (PT), que venceu Aécio Neves (PSDB) naquele ano, foi marcada também pela maior fragmentação partidária recente do Congresso Nacional, com 28 partidos representados no Parlamento. A conjuntura política apresentava uma guinada conservadora, com a proliferação de partidos nanicos à direita do espectro ideológico. Posteriormente, a vitória de Eduardo Cunha (PMDB) à presidência da Câmara dos Deputados, ratificava o quadro de iminente conservadorismo e graves riscos à tão aclamada governabilidade, conquistada a duras penas.

No início do segundo mandato de Dilma, a recusa do PSDB e do restante da oposição em aceitar o resultado eleitoral, estimulada pelo adensamento da crise econômica, as denúncias com relação ao financiamento de campanhas privadas, o escândalo de corrupção na Petrobras e os altos índices de reprovação popular do governo levaram o país a um processo de impeachment sobre o qual recaíram sérias dúvidas acerca de sua legalidade. Vale ressaltar aqui as ambiguidades no tocante à existência de crime de responsabilidade cometido pela então presidenta da República – tal percepção reforçou uma punição maior à Dilma, atenuada pelo Senado Federal.

Diante do Parlamento mais conservador das últimas décadas, marcado pela acentuada fragmentação partidária, as dificuldades de gerenciamento de uma coalizão governamental complexa e heterogênea ideologicamente, evidenciou-se a falta de autoridade de uma presidenta sem habilidade política, cada vez mais enfraquecida e isolada politicamente. Certamente, a vitória de Eduardo Cunha para a Presidência da Câmara dos Deputados, com o compromisso de fortalecimento e independência do Parlamento, marcou o limiar de um ciclo desastroso para o governo que, diante de um Legislativo mais “autônomo”, sob a liderança de um parlamentar cujas práticas políticas seguiam em direção contrária à democracia e ao respeito às regras do jogo, viu desabar a sua base de apoio parlamentar e, conseqüentemente, as condições de governabilidade.

Nesse sentido, o conflito com Eduardo Cunha foi o fator decisivo de instabilidade do segundo governo Dilma, o que ratificou a fragilidade de uma governante inábil aos atores, com pouco traquejo político, e sua notória possibilidade de destituição. A saída do PMDB da base governista e, posteriormente, a debandada de aliados situados mais à direita do espectro político, como PP, PTB e PSD, representaram a cartada final para a aprovação, com folga, do impeachment na Câmara.

Sob sérias suspeitas acerca da inexistência de crime de responsabilidade, o julgamento político fruto da vontade de uma maioria parlamentar contrária ao governo petista inaugurou perigoso precedente para a institucionalidade democrática do país. Ademais, o afastamento de

Cunha e, posteriormente, sua prisão, colocaram ainda mais dúvidas sobre a legitimidade do processo de impedimento de Dilma Rousseff.

3. PRESIDENCIALISMO CONSENSUAL, FRAGMENTAÇÃO E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

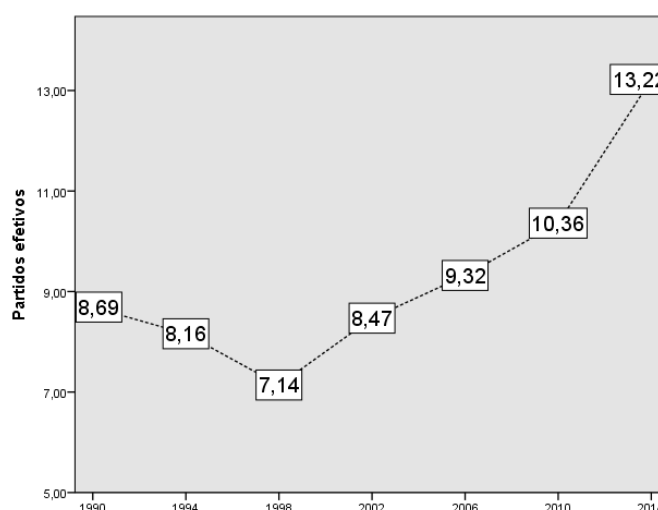
Existe um longo debate teórico sobre a característica consensual da democracia brasileira. Segundo Amorim Neto, em uma aproximação com a teoria de Arend Lijphart, “O Brasil é claramente um caso de democracia consensual, apesar de ser um sistema puramente presidencialista” (AMORIM NETO, 2009, p. 113). O modelo consensual – em oposição ao modelo majoritário, que tende a concentrar poder e se caracterizar pelo confronto – tende a difundir o poder entre os diversos atores sociais e possuir um estilo decisório acomodativo (AMORIM NETO, 2009). Uma vez que o poder está difundido entre muitos agentes, estes necessitam entrar em uma concertação para que governos possam funcionar adequadamente. Crises políticas acontecem quando essa cooperação não é alcançada.

Por que, então, o consenso falha? Como argumenta o próprio Amorim Neto, para que o modelo funcione, “a prática de governos de ampla coalizão, cerne do modelo consensual de democracia e uma das marcas distintivas do atual regime político brasileiro é, sem dúvida, fundamental para que os presidentes governem efetivamente” (AMORIM NETO, 2009, p. 125). O que, então, pode levar a que Executivo e Legislativo não cooperem?

Diversas explicações têm sido ofertadas nos últimos anos. Sem prejuízo a demais fatores, dois elementos, especificamente sobre a relação Executivo-Legislativo, são importantes para entender a crise do segundo governo Dilma Rousseff: a fragmentação partidária e a mudança do comportamento reativo do Legislativo – ritmo ditado pelo então presidente daquele momento, Eduardo Cunha.

Primeiro, a composição de coalizões de governo é afetada diretamente pelo número de atores com os quais se precisa negociar, isto é, pelo número de partidos no Parlamento. O Brasil atingiu, em 2014, o maior número de partidos efetivos no Legislativo do mundo. O gráfico a seguir ilustra a evolução dessa fragmentação:

Gráfico 1 – Partidos Efetivos (1990-2014)



Fonte: (GALLAGHER, 2015)

Outro aspecto que pode nos ajudar a compreender a crise política por qual passou Dilma Rousseff foi a mudança no equilíbrio de forças, que ocorreu nas relações entre Executivo e Legislativo, e a adoção, pelo Legislativo, de comportamento mais ativo. Quando assumiu a presidência da Câmara, o deputado Eduardo Cunha alardeou que pretendia dar à Casa um caráter “proativo” e “independente”. Embora os termos utilizados por Cunha soassem apenas como retórica para justificar seu rompimento com o Executivo, encontraram relação direta com as explicações sobre o Parlamento brasileiro, no debate teórico se nosso Legislativo seria “reativo” ou “proativo”.

Santos e Almeida (2011) resumiram que “Segundo a abordagem funcionalista, um Parlamento pode ser ativo, reativo ou ‘carimbador’” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 19). E concluiu: “Os estudos sobre o Legislativo brasileiro [...] indicam ser esta uma instituição de perfil reativo” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 26). Ser reativo significaria que o Legislativo:

[...] delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 20).

A análise de alguns dados primários indica-nos que a promessa de Cunha talvez tenha se efetivado na prática, não sendo mera retórica – o que provavelmente implique a mudança da caracterização sobre o Legislativo nacional. Os gráficos a seguir mostram o número de votações

nominais levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, no período de 1991 a 2017³. Podemos verificar os valores por ano, legislatura e por presidência da Casa.

Gráfico 2 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Ano (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

Gráfico 3 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Legislatura (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

³ O ano de 1991 é o primeiro cujos dados estão disponíveis em formato digital. Para 2017, os dados estão atualizados somente até o dia 30 de setembro. Dados acessíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>

Gráfico 4 – Votações Nominais Levadas ao Plenário por Presidência (1991-2017)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>.
Elaboração própria. Dados acessíveis em:

É possível fazer algumas ressalvas metodológicas. Esses dados brutos se referem a todas as votações nominais realizadas em plenário, o que inclui tanto os projetos de lei, emendas, medidas provisórias, PECs, quanto os procedimentos do processo Legislativo, como requerimentos de retirada de pauta, inversão de pauta, adiamento etc.

Uma hipótese possível seria a de que, como algumas das relações partidárias ficaram mais conflituosas nos anos recentes, o aumento no número de votações levadas a cabo no plenário seria um reflexo não da quantidade de projetos, mas do crescimento de procedimentos sendo realizados. Ou seja, os projetos sendo debatidos estariam sofrendo mais oposição. Contudo, uma análise preliminar do período 2007-2017 indicou que os procedimentos não são responsáveis pelo crescimento constatado, mantendo-se em níveis equivalentes no período.

Independente do item legislativo responsável por esses padrões, os dados são um indicador do aumento da quantidade de trabalho realizado no plenário. Note-se que a então legislatura (55ª legislatura, que tomou posse de 2015 até 2018) bateu o recorde, como aquela com mais votações nominais, um ano antes de seu final. Até setembro de 2017, já havia realizado 733 votações. O recorde anterior era da 53ª legislatura (2007-2010), que havia procedido com 625 votações.

O recorte por presidência parece corroborar a hipótese sobre o papel de Eduardo Cunha nesse fenômeno, já que o presidente da Câmara possui controle da agenda, tanto sobre o conteúdo da pauta quanto sobre o ritmo de trabalho. Quando percebemos os estilos diferentes de cada presidente, entendemos melhor as discrepâncias dos resultados. Uma interpretação possível seria a de que o Parlamento estaria mais atuante do que no passado.

A mudança da característica do Legislativo brasileiro, de reativo para um padrão mais ativo, parece ter produzido efeitos sobre as relações estabelecidas com o Executivo, logo na própria dinâmica da democracia consensual brasileira. Segundo essa hipótese, seria um dos elementos que poderia ajudar a explicar a crise ocorrida no segundo governo Dilma Rousseff. Restam, contudo, duas questões. A primeira: seria essa mudança de perfil a causa da crise ou consequência, por exemplo, do espaço aberto pela falta de liderança política da presidenta? A segunda questão: seria o fim do consenso entre Executivo e Legislativo um novo padrão, que permaneceria, ou o Legislativo retornaria, no futuro, de volta aos padrões passados?

4. A PRESIDÊNCIA TEMER E A RETOMADA DOS PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO

Nas Constituições presidencialistas, o chefe do Executivo pode escolher uma entre duas estratégias disponíveis para realizar seus objetivos programáticos: por projetos de lei ou por meio de prerrogativas do poder Executivo (AMORIM NETO, 2000, 2006). Se a escolha estratégica for por projetos de lei, o presidente estaria disposto a buscar a cooperação dos Legisladores. “Com essa estratégia, os presidentes demonstram estar dispostos a ouvir as opiniões e os interesses dos legisladores” (AMORIM NETO, 2006, p. 39). Por seu turno, se a estratégia presidencial escolhida para consumir seus objetivos fosse o recurso às prerrogativas do Executivo, tentaria atrapalhar os legisladores e impor sua agenda por meio de Decretos Executivos.

Portanto, não obstante a gama ampla de poderes institucionais e de agenda que caracteriza o presidencialismo de brasileiro (AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003), a estratégia escolhida para levar adiante a agenda do Executivo foi uma variável de capital importância para compreender o sucesso ou fracasso do presidente nas relações com o Congresso. Assim, fazendo uso do arsenal de prerrogativas constitucionais e financeiras a sua disposição, mas a despeito dessas, “o cálculo presidencial” é fundamental para minimizar ou maximizar os custos de gerenciar eficientemente uma coalizão (AMORIM NETO, 2006; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Esse cálculo, embora tenha nos poderes constitucionais e de agenda a estrutura de incentivos, é baseado na escolha pessoal do chefe do Executivo.

Os estilos e estratégias de formação de coalizões no presidencialismo multipartidário brasileiro, ao longo desse regime democrático, apontaram para a necessidade do chefe do Executivo observar alguns critérios básicos: *tamanho, proporcionalidade e heterogeneidade e relativa congruência entre a ideologia do Executivo e a mediana do parlamento* (AMORIM NETO, 2006; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

No tocante ao *tamanho da coalizão*, a medida é obtida pela simples contagem do número de partidos que fazem parte da coalizão ou gabinete presidencial. Coalizões com muitos partidos, vistas como segurança do Executivo contra tentativas de abortarem seu mandato, podem ser muito onerosas e pouco eficientes em termos de apoio no Legislativo (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Quanto à *proporcionalidade*, trata-se de estabelecer, na montagem de coalizão, uma relação, a mais próxima possível, entre o peso partidário no Legislativo e na ocupação de postos de ministérios. Para chegar a essa medida, Amorim Neto (2000, 2006) criou a taxa de *coalescência* (COAL), que tem a seguinte formulação matemática:

$$COAL = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

M_i = % de ministérios ocupados pelo partido i , quando a coalizão foi formada;

S_i = % da representação do partido i , no Legislativo, em relação ao total de cadeiras controladas pelos partidos que compõem a coalizão, quando foi nomeada.

Tabela 1- Média da taxa de coalescência de democracias nas Américas.

País	Média da taxa de coalescência
Argentina	0,89
Bolívia	0,73
Brasil	0,50
Chile	0,85
Colômbia	0,87
Costa Rica	0,98
Equador	0,27
EUA	0,91
México	0,96
Panamá	0,71
Peru	0,54
Uruguai	0,77
Venezuela	0,56

Fonte: Elaboração própria. Os cálculos são de Amorim Neto, 2006, p. 55.

Nos regimes democráticos das Américas, o Brasil figura entre os países que apresentam uma das mais baixas taxas de coalescências, só ficando à frente de países como Equador (**Tabela 1**). Desta forma, quanto maior o desvio de proporcionalidade entre a força da representação

partidária no Legislativo e sua presença no gabinete ministerial, mais revelador é o cálculo presidencial quanto a sua estratégia (AMORIM NETO, 2006).

Se os presidentes usarem os postos de ministérios em troca de aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete ministerial majoritário, selecionem mais ministros partidários e distribuam as pastas ministeriais aos partidos em uma base mais proporcional ao peso parlamentar destes (AMORIM NETO, 2006, p. 41).

Mais que isso, como demonstraram recentemente Pereira & Bertholini (2017), desprezar o peso político-representativo de cada partido componente de uma coalizão na distribuição de poder ministerial e recursos institucionais e financeiros aumenta os custos de governabilidade. Quando o chefe do Executivo concentra “[...] a alocação dos principais instrumentos disponíveis de barganha no partido do presidente, acarreta maiores custos de governo para esse presidente” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Em outros termos, uma alocação desproporcional dos postos ministeriais, ainda mais se o partido do presidente abocanhar a maior parte destes, acirra os conflitos internos à coalizão, tornando-a de difícil gerenciamento pelo presidente.

No que diz respeito à *heterogeneidade*, pode-se medi-la pela distância ideológica entre os parceiros em uma coalizão. Nesse sentido, um maior grau de heterogeneidade ideológica de uma coalizão implica em aumento dos custos de gerenciamento de governabilidade (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). A construção de consenso entre os parceiros de uma coalizão requer um *trade off* entre os compromissos e bandeiras partidárias individuais e os compromissos e bandeiras da coalizão. Em outros termos, “governos de coalizão multipartidários são sempre caracterizados pela tensão entre a necessidade de compromisso entre parceiros e o desejo de cada um dos partidos da coalizão de não adulterar demasiadamente suas respectivas agendas de políticas” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Por fim, o grau de congruência entre a ideologia do chefe do Executivo e a mediana do Congresso.

Presidentes com motivações ideológicas fortes (Amorim Neto utiliza a expressão “extremistas”) costumam escolher governar com minorias e fazendo uso das prerrogativas do Executivo (AMORIM NETO, 2000; 2006). “Os presidentes extremistas [...] tendem a optar por uma solução minoritária para formação de gabinete” (AMORIM NETO, 2006, p. 66). A assimetria entre a agenda do Executivo e a do Congresso está na base do sistema presidencialista, que se caracteriza pela dupla legitimidade – Executivo e Legislativo – em função da consagração por eleitorados distintos (LINZ, 1992). As crises e paralísias decisórias dos sistemas presidencialistas se devem, em parte, a essa mecânica institucional.

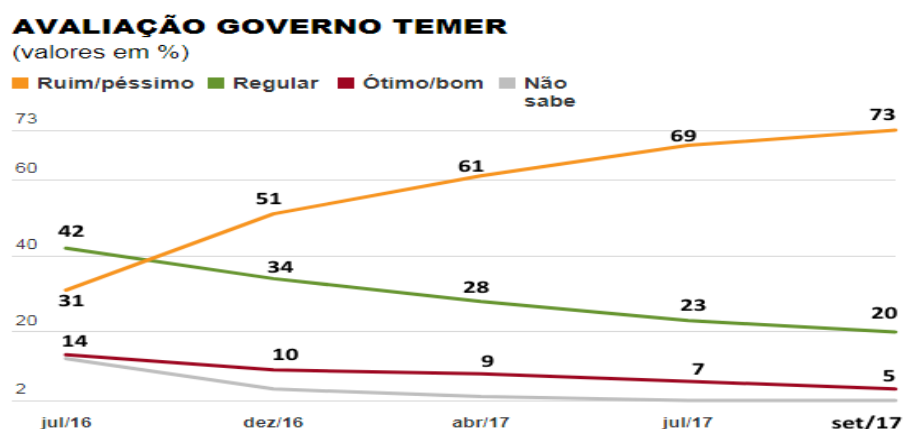
Retomando a questão posta anteriormente, o presidente Temer, a despeito da grande rejeição perante a sociedade, mostrou eficiência na condução do governo no que diz respeito às

relações com o Legislativo. Qual a razão de tal sucesso? O que explica o fato de um presidente que atingiu patamares de avaliação menores que presidentes que sofreram impeachments, além de ter se mantido de pé – o que já revelava uma façanha –, retomar os poderes de agenda e impor suas preferências ao Congresso, aprovando reformas impopulares? Ao menos quatro grandes medidas, algumas extremamente impopulares, foram aprovadas pelo Congresso. O governo Temer aprovou lei que estabeleceu limites para o endividamento público (Lei do Teto), reforma do ensino médio, reforma trabalhista, reforma do marco regulatório do pré-sal etc. Além dessas reformas, a presidência Temer sepultou, com grande êxito, dois pedidos da Procuradoria Geral da República que autorizavam o Supremo Tribunal Federal a investigar o presidente por corrupção e desvios.

Conforme podemos observar no gráfico abaixo, as condições de governabilidade do governo Temer, medidas pelas sondagens de opinião, foram as piores possíveis. Foi uma constante decrescente na avaliação da população sobre o governo. Na evolução dos levantamentos do Instituto DataFolha, em Julho de 2016, o percentual dos que avaliavam o governo como ótimo/bom era de 14%; esse percentual foi decrescendo constantemente, até chegar a 5% em Setembro de 2017.

Por outro lado, o percentual dos que avaliavam o governo Regular decresceu constantemente, saindo de 42%, em Julho de 2016, para apenas 20% em Setembro de 2017. Na contramão disso, no entanto, o percentual dos que avaliavam o governo como Ruim/Péssimo subiu de 31%, em Julho de 2016, para incríveis 73% em Setembro de 2017; é uma das mais altas taxas de avaliação negativa de governos nas últimas décadas.

Gráfico 5 – Avaliação Governo Temer



Fonte: DataFolha.

Como se pode notar, as condições de governabilidade não foram das mais alvissareiras. Com tamanha rejeição popular, esperava-se que o Congresso inflacionasse os custos do apoio ao governo em razão da vulnerabilidade em que se encontrava o presidente (PEREIRA, 2017). Porém, como dito anteriormente, o governo retomou os poderes de agenda e alcançou

sucessivas vitórias na imposição de suas preferências ao Congresso. A explicação mais plausível para isso reside na estratégia presidencial para administrar sua coalizão e nas injunções da conjuntura política, produzindo um alinhamento das forças políticas como estratégia de autoproteção contra as instituições de controle.

Do ponto de vista da estratégia presidencial para administrar sua coalizão, Temer destoa das escolhas dos últimos presidentes petistas. Diferentemente dos governos Lula e Dilma, Temer montou uma coalizão minimamente vitoriosa (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017; PEREIRA, 2017). Os últimos presidentes petistas montaram coalizões muito grandes, heterogêneas ideologicamente e com baixa taxa de coalescência, se comparados com os governos FHC e Temer (AMORIM NETO, 2000; BERTHOLINI, PEREIRA, 2017). Por seu turno, “o espectro ideológico da coalizão de Dilma é muito semelhante ao da coalizão Lula, indo de partidos da direita à esquerda” (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017, p. 537). A heterogeneidade ideológica das coalizões petistas está na base das dificuldades do governo.

No que diz respeito à taxa de coalescência, variável que impacta positivamente nos custos de gerenciamento de coalizão, a presidência Temer mostrou diferenças marcantes se comparadas com as petistas. Segundo Bertholini & Pereira (2017), no governo Lula, percebe-se grande desproporcionalidade na partilha do poder. Lula entregou 60% (21) dos ministérios para seu partido, o PT. Dilma, embora menos monopolista, destinou 46% (17) dos ministérios a seu partido. Aliados como o PMDB, uma força expressiva no Congresso, ficariam com 37% (6) dos ministérios, um pouco menos sub-recompensado que no governo Lula.

Mas essa injustiça alocativa, em termos de espaço de poder e acesso a recursos, nos governos petistas, reproduz-se nos cargos burocráticos de livre nomeação. Assim, “[...] o PT ocupou mais de 66% dos cargos de livre nomeação (DAS) na burocracia federal, relegando os outros partidos da coalizão como o PMDB, PP e PTB a 12%, 6% e 5%, respectivamente” (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017, p. 538).

Na presidência, Temer retomou os poderes de agenda do presidencialismo de coalizão em razão, dentre outras, da montagem de uma coalizão não numerosa, não heterogênea ideologicamente e, o que é mais importante, com uma alta taxa de coalescência – ao menos se observado o gabinete inaugural. Em primeiro lugar, Temer iniciou o governo com duas vitórias estratégicas, que foram as eleições da Câmara, com um aliado (Rodrigo Maia, DEM-RJ), e do Senado, ocupado por um membro do seu partido (Eunício Oliveira, PMDB-CE). Os poderes constitucionais e de agenda do presidente dependiam da ocupação dessas posições estratégicas por

aliados.⁴ Logo que tomou posse como presidente, Temer rearranjou o governo e se aproximou mais do Congresso. Uma prova disso pode ser colhida na taxa de coalescência da coalizão, que se iniciou com 0,805, uma das mais elevadas desde o governo FHC (OLIVEIRA, 2017).

A distribuição ministerial entre os parceiros da coalizão mostra de forma mais contundente a estratégia presidencial. De acordo com Pereira (2017), o compartilhamento do poder reduziu o espaço do partido do presidente, contrariamente aos governos petistas, nos quais esse partido foi hegemônico quanto à ocupação de espaços na administração. No governo Temer, o partido do presidente (PMDB) ocupava apenas 30% dos recursos, enquanto os demais integrantes da coalizão abocanharam os outros 70%, reduzindo assim os custos de governabilidade e gerenciando eficientemente a coalizão. O resultado disso, como notou Pereira (2017), foi a maximização de apoio parlamentar a um custo relativamente baixo, permitindo aumentar o número de propostas do Executivo e o sucesso de suas aprovações – sinal de que o presidente recuperou o poder de agenda.

Por fim, as injunções da conjuntura de crise produziram um alinhamento das forças políticas como uma estratégia de autoproteção contra as instituições de controle, o que contribuiu para Temer coordenar, a um custo baixo, a sua coalizão. Nomes expressivos da coalizão do governo encontravam-se acossados por denúncias de corrupção e desvios, com Ministério Público e Judiciário no encalço. A classe política, que esteve majoritariamente unida contra Dilma e pró-Temer, não via como cálculo racional abandoná-lo naquele momento por outro nome que não oferecesse as mesmas certezas quanto às suas posições de poder e “proteção”. Esse alinhamento, além de revelar uma identidade ideológica, representava também a autodefesa contra as instituições de justiça, que não têm medido esforços – muitas vezes infringindo à Constituição – para investigar, julgar e condenar políticos acusados de corrupção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incapacidade da liderança de Dilma Rousseff em gerenciar sua coalizão de governo, diante da altíssima fragmentação partidária na eleição de 2014, o acirramento ideológico e uma notória mudança no padrão de atuação do Legislativo, liderado por Eduardo Cunha, de uma postura reativa para uma atuação mais ativa, certamente contribuíram para o colapso do governo petista e a consumação de um impeachment duvidoso no tocante à existência de crime de

⁴ Não custa lembrar que o calvário de Dilma, como observamos na seção anterior, iniciou-se com a chegada de um opositor (Eduardo Cunha) na presidência da Câmara. Embora o PMDB fosse da base aliada, Cunha representava os descontentes, com um governo que permitia a monopolização da coalizão pelo partido da presidente.

responsabilidade. Em parte, as explicações para a derrocada do governo Dilma residem em uma conjuntura que alinhava crise econômica e fiscal, polarização ideológica, manifestação de ruas, fragmentação partidária e, ao que nos parece mais importante, uma estratégia equivocada da presidente na formação da coalizão e interlocução com o Congresso.

A presidência de Dilma inicia seu calvário ao fazer um enfrentamento com uma ala descontente do PMDB na eleição para a presidência e Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 2015. A derrota do governo e ascensão de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) à presidência da casa minou os poderes constitucionais e de agenda do Executivo. Cunha se colocou firmemente em uma das instâncias com poder de veto sobre a agenda presidencial – a presidência da Câmara e sua Mesa diretora têm controle da agenda legislativa.

Ao assumir a presidência da Câmara, o deputado Eduardo Cunha manifestou, em alto e bom som, sua pretensão de dar à Casa Legislativa um caráter “proativo” e “independente”. Ao analisarmos alguns dados primários sobre a atividade do Legislativo no período, observa-se que a promessa de Eduardo Cunha talvez não tenha sido apenas retórica, tendo efetivado na prática – o que talvez implique a mudança da caracterização sobre o Legislativo nacional.

A análise de votações nominais levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, no período de 1991 a 2017, demonstram um aumento significativo no ano em que Cunha presidiu a casa. É possível levantar a hipótese de que esse crescimento se deva ao aumento dos conflitos partidários, levando a crer que expresse, não a elevação do número de projetos votados nominalmente, mas o crescimento de procedimentos realizados – como requerimentos de retirada de pauta, inversão de pauta, adiamento etc. Em outros termos, os projetos debatidos estariam sofrendo mais oposição, o que acarretaria votações nominais.

No entanto, a análise preliminar do período 2007-2017 evidenciou que os procedimentos não são responsáveis pelo crescimento constatado, mantendo-se nos níveis equivalentes do período. Os dados evidenciam uma elevação da quantidade de trabalhos realizados no plenário, o que revela maior independência do Legislativo. Inclusive, a então legislatura (2015-2018) bateu recorde de votações nominais, um ano antes de seu término (733 votações contra 625 votações da legislatura 2007-2010).

Mas embora a fragmentação partidária e a variável Cunha tenham pesado na elucidação da crise que levou à derrocada do governo Dilma, não explicam tudo. A estratégia presidencial na formação e gerenciamento de coalizão é uma variável importante para entender os conflitos. Não obstante a gama ampla de poderes institucionais e de agenda que caracteriza o presidencialismo de coalizão, a estratégia escolhida para executar a agenda presidencial é uma variável de capital importância para compreender o sucesso ou fracasso do presidente nas relações com o Congresso.

Assim, fazendo uso do arsenal de prerrogativas constitucionais e financeiras a sua disposição, mas a despeito dessas, “o cálculo presidencial” minimiza ou maximiza os custos de gerenciar eficientemente uma coalizão de governo.

Provas mais que contundentes podem ser colhidas na retomada dos poderes de agenda da presidência Temer. O seu governo retomou os poderes de agenda da presidência em razão, dentre outras, da formação de uma coalizão não numerosa, não heterogênea ideologicamente e, o que é mais importante, com uma alta taxa de coalescência. Temer iniciou o governo com duas vitórias estratégicas, que foram as eleições da Câmara, contando com um aliado (Rodrigo Maia, DEM-RJ), e do Senado, ocupado por um membro do seu partido (Eunício Oliveira, PMDB-CE). Os poderes constitucionais e de agenda do presidente dependiam da ocupação dessas posições estratégicas por aliados – que Dilma perdeu logo no início do seu segundo mandato. Assim que tomou posse como presidente, Temer rearranjou o governo e se aproximou mais do Congresso. Uma prova disso pode ser colhida na taxa de coalescência da coalizão, que se iniciou com 0,805, uma das mais elevadas desde o governo FHC. Acresce a isso, o fato, aleatório, mas relevante, de que a retomada da cooperação entre Executivo e Legislativo se deve, também, a uma confluência da ideologia do Executivo com a mediana ideológica do Congresso.

No entanto, a chegada de Temer e do PMDB à presidência foi incapaz de promover o retorno à estabilidade, aprofundando ainda mais a crise política, com a adoção de uma agenda de medidas impopulares e a explosão de denúncias de corrupção sobre a base de apoio ao governo do PMDB.

O país continuou a vivenciar uma crise de liderança do regime democrático. Essa crise foi o componente mais duradouro e levou ao processo de esgarçamento da atividade política, aliada à crise moral e ética. Em um quadro de confiança solapada e deslegitimação dos partidos e líderes políticos, os membros do judiciário surgiram, no mais claro populismo judicial, como concorrentes a disputarem legitimidade com os políticos.

Porém, os riscos dessa escalada de judicialização foram reais. Não obstante o papel essencial que o Judiciário tem para democracia – é um órgão burocrático do Estado cuja atuação se dá mediante observância de regras e procedimentos legais –, não é possível a atores do sistema de justiça recompor a destreza, legitimidade e consenso, que só a política pode fazer. Perdurando o espetáculo judicial, que o então governo não conseguiu deter – em parte porque conta com lideranças que estão no centro dos maiores escândalos de corrupção das últimas décadas –, o país continuará acéfalo de lideranças políticas, prolongando, indefinidamente, a crise política, com sérios riscos de ruptura institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. *Crises políticas no presidencialismo de coalizão*. 2015. Disponível em: <<http://sergioabranes.com.br/politica/118-cries-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5–14, 1988.

AMES, B. *Os entraves na democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.

AMORIM NETO, O. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 105–131.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528–550, 2017.

BRAGA, M. S. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. E. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. (Org.). *Los Sistemas de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Cidade do México: INE/UNAM, 2016.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GALLAGHER, M. Election indices dataset. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php>., 2015

GÓES, W. Em busca de um novo sistema político. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editores, 1992.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional de governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editores, 1992.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistema Eleitoral. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 29, p. 34–58, 1991.

MENEGUELLO, R. Eleitorado e Reforma. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHÉ, F. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, J. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHÉ, F. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, p. 83–106, 2017.

OLIVEIRA, V. Análise: Um ajuste necessário. O Estado de S. Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-um-ajuste-necessario,70001891241>>.

PEREIRA, C. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. Folha de São Paulo, 29 out. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>>.

REIS, B. P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium* (Brasília), v. IV, n. 4, p. 80–103, 2007.

SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Tradições teóricas no estudo do legislativo e aplicações para o caso brasileiro. In: SANTOS, F.; ALMEIDA, A. (Org.). *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris. p. 19–40, 2011.

VIANA, J. P. S. L.; COELHO, F. I. Democracia ou partidocracia? Pontos e contrapontos da lista fechada no Brasil. In: VIANA, J. P. S. L.; NASCIMENTO, G. S. (Org.). *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou Reforma?* Porto Velho: Edufro, 2008.

Financiando a Vereança: Antes e Depois da Proibição das Doações Empresariais nas Campanhas de 2012 e 2016 no Rio De Janeiro

José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo. Atualmente Doutorando em História, Política e Bens Culturais na Escola de Ciências Sociais (CPDOC/FGV). E-mail: jarpma@gmail.com

Philippe Chaves Guedon. Atualmente Doutorando em História, Política e Bens Culturais na Escola de Ciências Sociais (CPDOC/FGV). E-mail: philippeguedon@gmail.com

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar as declarações de gastos financeiros, assim como a arrecadação, das candidaturas à vereança da cidade do Rio de Janeiro, nas campanhas de 2012 e 2016. O objetivo é analisar as mudanças de peso no volume de recursos de campanha a partir de um ponto de inflexão: a proibição das doações empresariais por parte do Superior Tribunal Federal. Assim, metodologicamente, serão analisados os dados apresentados ao Tribunal Regional Eleitoral sobre arrecadação e os gastos de campanha. Serão discriminados os valores oriundos de empresas privadas (para a campanha de 2012), dos partidos políticos e das doações individuais de pessoas físicas. Do ponto de vista teórico, parte do pressuposto de que as regras do jogo incentivam comportamentos específicos; desta forma, a mudança da legislação sobre financiamento transformaria a lógica de financiamento dos candidatos. Argumenta-se que os partidos políticos se colocam como principais financiadores das campanhas eleitorais nesta nova etapa de financiamento, uma vez que o incentivo à doação individual ainda é residual para a grande maioria das candidaturas. Além disso, o peso dos partidos ainda é maior, visto que podem ser receptáculos de recursos financeiros fora do período eleitoral e, assim, financiam parte considerável da campanha de seus candidatos.

Palavras-Chave: Financiamento De Campanha; Eleições; Doação De Campanha; Partidos Políticos

Abstract

The present work aims to analyze the declarations of financial expenses, as well as the collection, of the candidacies for the city of Rio de Janeiro, in the 2012 and 2016 campaigns. The objective is to analyze the significant changes in the volume of campaign resources from an inflection point: the prohibition of business donations by the Superior Federal Court. Thus, methodologically, the data presented to the Regional Electoral Court on tax collection and campaign expenses will be analyzed. Values from private companies (for the 2012 campaign), political parties and individual donations from individuals will be broken down. From a theoretical point of view, it assumes that the rules of the game encourage specific behaviors; thus, changing the legislation on funding would transform the candidates' funding logic. It is argued that political parties are the main financiers of electoral campaigns in this new financing stage, since the incentive to individual donation is still residual for the vast majority of candidates. In addition, the weight of the parties is even greater, as they can be receptacles of financial resources outside the electoral period and thus finance a considerable part of their candidates' campaign.

Key-words: Campaign Financing; Elections; Campaign Donation; Political Parties.

Financiando a Vereança: Antes e Depois da Proibição das Doações Empresariais nas Campanhas de 2012 e 2016 no Rio de Janeiro

José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo – Fundação Getúlio Vargas
Philippe Chaves Guedon – Fundação Getúlio Vargas

1. INTRODUÇÃO

No dia 17 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por 8 votos a 3, que as doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais eram inconstitucionais. O relator do processo, Ministro Luiz Fux, declarou que chegou-se “a um quadro absolutamente caótico, em que o poder econômico captura de maneira ilícita o poder político”. A Ministra Cármen Lúcia disse que “há uma influência que eu considero contrária à Constituição, é essa influência que desiguala não apenas os candidatos, mas desiguala até dentro dos partidos. Aquele que detém maior soma de recursos, é aquele que tem melhores contatos com empresas e representa esses interesses, e não o interesse de todo o povo, que seria o interesse legítimo”.

Essa interpretação pela maioria do STF provocou mudanças estruturais na maneira de financiar campanhas eleitorais no Brasil, a começar pelo pleito municipal de 2016, que dependeu de doações de pessoas físicas e dos diretórios partidários. O principal argumento de quem defende a proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais é de que há um desequilíbrio nas candidaturas, retirando a equanimidade da competição, a favor dos poucos que recebem fundos das empresas.

Como poderá ser visto mais adiante, apesar do volume gasto nas campanhas ter diminuído, a diferença entre os gastos dos candidatos eleitos e não eleitos continuou gritante. Prova-se que apesar da proibição por parte do STF, não houve uma competição mais equânime no pleito em questão, ou seja, a simples proibição não resolveu o problema.

O objetivo deste artigo é analisar todas as declarações de gastos e arrecadações de todos os candidatos a Vereador na cidade do Rio de Janeiro, nas campanhas de 2012 e 2016, de modo a apresentar as mudanças de peso no volume de recursos de campanha antes e depois desta proibição.

Do ponto de vista teórico, parte-se do pressuposto de que as regras do jogo incentivam determinados comportamentos. Desta forma, a mudança na interpretação da legislação sobre financiamento eleitoral transformaria a lógica de arrecadação de verbas dos candidatos a vereador.

A hipótese deste artigo é que os partidos políticos se colocam como principais financiadores das campanhas eleitorais nesta nova etapa, uma vez que o incentivo à doação por parte de pessoa física ainda é residual para a grande maioria das candidaturas. Além disso, o peso dos partidos ainda é grande, visto que podem ser receptáculos de recursos financeiros fora do período eleitoral e, assim, financiam parte considerável da campanha de seus candidatos com o dinheiro já acumulado em meses anteriores ao período eleitoral.

Todavia, como poderá ser visto adiante, a hipótese apresentada não será confirmada, visto que os maiores doadores das campanhas não serão os partidos políticos, mas sim pessoas físicas, doando 51% dos recursos aos candidatos, em claro contraste com o pleito de 2012, quando estes foram responsáveis por apenas 15% das doações.

O presente artigo está dividido em três partes, além desta introdução: a revisão bibliográfica, onde serão discutidos literatura e documentação acerca do tema; em seguida será apresentada a metodologia empregada na captura dos dados a partir do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), com a discriminação dos recursos de pessoas físicas; recursos de doações pela internet; recursos de pessoas jurídicas (para a campanha de 2012); recursos de partido político; recursos de outros candidatos/comitês; recursos próprios; recursos de aplicações financeiras e recursos de origem não identificada; e, por fim, a discussão dos dados, à luz da bibliografia apresentada e discutida.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Na década de 1990, autores brasilianistas, críticos à institucionalidade brasileira, observavam nas regras eleitorais incentivos institucionais para a individualização das campanhas eleitorais e da competição, uma vez que os partidos teriam pouca ou nenhuma capacidade de controlar os candidatos, dado o sistema eleitoral de lista aberta e a alta magnitude dos distritos eleitorais (MAINWARING, 1991; AMES, 2001).

No entanto, no avanço dos estudos partidários no início dos anos 2000, os partidos passaram a ser estudados a partir de sua face organizativa (BRAGA, 2008). O pressuposto desses estudos é de que os partidos importam, sobretudo na sua relação com o arcabouço institucional. As organizações partidárias deteriam, portanto, relevância no recrutamento partidário, na seleção de candidaturas, na construção de estratégias eleitorais e no financiamento de campanhas eleitorais (BOLOGNESI, 2013; RODRIGUES, 2002; CERVI, COSTA, CODATO E PERISSINOTTO, 2015); isso sem contar a importância dos partidos na arena governativa.

Especificamente, a possibilidade de financiamento de campanhas eleitorais foi garantida pela Lei 8713 de 30 de setembro de 1993, que permitia a doação de pessoas jurídicas para estas campanhas e exigia prestação de contas sobre a origem e o destino desses recursos. Contudo, os estudos sobre financiamento de campanhas eleitorais tiveram maior impulso a partir de 2002. Apesar de incursões na temática a partir de Samuels (2001), a divulgação da prestação de contas de partidos e candidatos das receitas e despesas de campanhas eleitorais pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2002, de forma sistematizada, permitiu aos pesquisadores acesso a informações sobre o investimento eleitoral no Brasil.

A partir de então, constitui-se campo de estudos próprio, contíguo à área de estudos partidários. No mapeamento da literatura, Mancuso (2015) e Sousa (2016) concordam que a literatura centrou discussão a partir de três eixos principais: o primeiro versa sobre a relação entre o investimento eleitoral e o resultado eleitoral; o segundo trabalha com a relação entre aquilo que se investe e o benefício futuro ou imediato para aqueles que financiam; e o terceiro investiga os determinantes para o investimento eleitoral. De modo a concordar com tal divisão da produção acadêmica sobre o tema, o presente artigo articula a discussão teórica dentro desses mesmos eixos.

A produção que pensa o investimento eleitoral e o resultado, do mesmo modo que este artigo o faz, tem como premissa fundamental de que os gastos em campanha eleitoral tem elevada capacidade de influência no resultado, isso porque os mais financiados possuem maiores possibilidades de expansão da campanha eleitoral em sentido pragmático, aumentando a visibilidade da candidatura e, por conseguinte, as chances de obtenção de votos.

Nessa linha temática, Samuels (2001), em um dos artigos tido como precursor dos estudos na área, analisa a eleição para Câmara dos Deputados em 1994 e 1998. O objetivo do autor é verificar a relação existente entre os gastos eleitorais e o resultado da representação em novas democracias; nesse caso específico, o Brasil. O resultado que encontra é que há uma vinculação entre o número de votos recebidos e o gasto de campanha. O mesmo foi constatado por Marcelino (2010), nas eleições de 2002 e 2006 para a Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Por meio de estatísticas descritivas, Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) observam que os gastos médios dos eleitos são maiores do que o gasto dos não eleitos. O argumento dos autores é de que essa distância de gastos demonstra que as despesas eleitorais são responsáveis, em grande medida, para a conquista do cargo legislativo. Os dados apontam que os eleitos gastam, em média, cinco vezes mais do que os não eleitos. Além disso, ao segmentar por partidos políticos observa que os candidatos do PDMB, PSDB, PFL/DEM despendem maior volume de recursos nas campanhas do que o PT e PDT.

Mancuso e Speck (2012) analisam a eleição de 2010 para Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. No modelo de associação que criaram, observaram que o financiamento especificamente empresarial encontrou associação positiva com o desempenho eleitoral no modelo nacional e em mais de 2/3 das assembleias distritais.

Importa saber, ao fim desse eixo de debate, que as eleições são um território competitivo, no qual os mais capacitados são aqueles que possuem maior competência em arregimentar recursos e gastá-los de forma eficiente, a fim de transformar capital econômico em capital eleitoral. O maior volume de recursos é, portanto, elemento de distinção e marcador da distância entre os eleitos e não eleitos.

O segundo eixo da literatura trabalha com a ideia de que há uma relação entre os investimentos em campanhas eleitorais e os benefícios futuros ou imediatos para os financiadores. Um ponto a ser destacado é que essa temática apenas tem como ponto de análise os financiamentos advindos de recursos empresariais. Além disso, apesar de alguns estudos apontarem motivações de cunho mais ideológico e cívico para parte das doações (SPECK, 2011; MANCUSO, 2012), a literatura cerca o debate fundamentalmente dentro das vantagens econômicas que as empresas obtêm a partir do entrelaçamento entre poder econômico e político.

O primeiro ponto de laço entre esses poderes é o acesso ao financiamento público a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Claessens, Feijen e Laeven (2008) comparam os maiores financiadores para as eleições de deputado federal de 1998 e 2002 e observam que há um volume maior de financiamento público nestas empresas. Ponto desta análise é de que estas empresas investem maior montante de recursos em perfis específicos de candidatos, como aqueles que compõem a base de apoio à presidência e aqueles candidatos à reeleição, os quais estariam mais próximos dos núcleos de influência que decidem sobre os destinos dos financiamentos. Por outro lado, estudos de Fonseca (2015) indicam que não há necessariamente um investimento futuro das empresas nas campanhas eleitorais, mas sim o cumprimento de acordos anteriores ao período eleitoral.

Na mesma linha temática, incursionam Lazzarini, Musacchio, Bandeira de Melo e Marcon (2011). Os autores analisam bancos estatais de desenvolvimento e o papel destes na promoção do desenvolvimento econômico e social, contudo, apontam para as eleições como ponto nevrálgico de discussão, uma vez que observando as eleições de 2002 e 2006 atestam que os maiores doadores são os que constam com os maiores aportes de recursos do BNDES.

O ponto majoritário dessas discussões é que o poder econômico busca investir nas campanhas eleitorais a fim de maximizar ganhos futuros ou imediatos. A partir do escândalo da

Lava-Jato e congêneres, ganha proeminência, sobretudo a partir de uma visão crítica sobre a doação de empresas privadas e sobre os efeitos perniciosos desse tipo de relação construída. Contudo, diante da ocorrência recente e da continuidade das investigações, o fenômeno ainda carece de sistematização.

O terceiro eixo de concentração da literatura é sobre os determinantes para o investimento eleitoral. Mancuso (2015) argumenta que esta linha temática é diferente das outras, uma vez que toma as contribuições e gastos de campanha como variáveis dependentes, e não mais independentes, como as anteriores, a fim de verificar os determinantes para o dispêndio de recursos nas campanhas eleitorais.

Argumenta também que a literatura tratou esse ponto a partir de dois subtemas: as variáveis políticas e as sociais. O pressuposto dos trabalhos é que os financiadores de campanha eleitoral analisam os perfis daqueles em que desejam investir, no sentido de terem maior êxito na construção de uma candidatura viável e de uma representação com proximidade ideológica e/ou pragmática aos seus interesses. Nessa linha, existiriam perfis mais afeitos a se tornarem receptáculos desses recursos.

Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) podem ser classificados naqueles que valorizam aspectos políticos de orientação dos financiamentos. Isso porque encontram associação positiva entre possuir mandato e a receita/despesas eleitorais para Câmara dos Deputados e Senado Federal em 2002 e 2006. O ponto dessa análise é que os financiadores buscam diminuir os riscos e incertezas, dados pela competição política e volatilidade eleitoral, investindo naqueles que detêm maior chance de conquistarem os cargos eletivos, como os incumbentes, conforme já demonstra a produção acadêmica (MAYHEW, 2008; LEE, 2001)

Outro tipo de versão sobre as características políticas advém da orientação ideológica dos candidatos. Samuels (2001) encontra maiores volumes de recursos para partidos de direita do que partidos de esquerda. Os partidos de esquerda teriam maior resistência e/ou incapacidade de articulação com setores mais abastados; ou por outro lado, os financiadores teriam maior resistência com os partidos de esquerda e/ou dificuldade de penetração dentro das fronteiras ideológicas dos progressistas. Os dados não permitem encontrar argumento taxativo; fato é que, nas eleições de 1994 e 1998, os partidos de direita foram maiores receptáculos de recursos.

Além das variáveis políticas, as análises da literatura também dedicaram atenção especial para as variáveis sociais dos candidatos, a fim de estabelecer perfis mais afeitos ao investimento eleitoral. Sobre essa temática, destacam-se os estudos da produção acadêmica sobre recrutamento partidário que analisa, sobretudo, o perfil da representação.

Perissinotto e Miríade (2009) definem o estudo sobre recrutamento partidário como o processo de filtros que operam na seleção progressiva de indivíduos até chegar aos ocupantes dos cargos legislativos. Dentro desta linha temática, alguns perfis seriam mais aptos à competição política por possuírem características de distinção das demais, como alta escolaridade, profissões com maiores salários e possibilidades de dedicação à atividade política, entre outras e, assim, seriam mais sujeitos a ultrapassarem os filtros do recrutamento.

Diante da circularidade do argumento de que os investimentos são dados àqueles que minoram os riscos de insucesso eleitoral, os investidores empregariam seus recursos naqueles perfis mais aptos à competição.

Cervi, Costa, Codato e Perissinotto (2015) observam a média de receita por ocupação dos postulantes ao cargo de deputado federal de 2010. Ao segregarem por categoria ocupacional, observam que os já detentores de cargos legislativos recebem três vezes mais recursos que o segundo perfil, os empresários. Aquele classificado como pequeno comerciante, por exemplo, receberia 18 vezes menos do que os políticos profissionais em média. Isso claramente refletiria na composição da Câmara dos Deputados, a qual possui a eleição de 52,1% dos políticos já detentores de cargos e apenas 3.2% de pequenos comerciantes, por exemplo.

Para além da variável ocupacional, o gênero também é outra explicação para a distinção do volume de recursos. Agenda de pesquisas própria, incentivada pela baixa representação feminina nos cargos eletivos, busca entender os motivos pela sub-representação do gênero. Um dos argumentos é de que as suas candidaturas possuem, em linhas gerais, menores incentivos partidários e dos financiadores, o que as torna menos competitivas e mais propensas ao insucesso eleitoral.

Saachet e Speck (2012) observam que as mulheres foram menos financiadas que os homens, nas eleições de 2006, na Câmara dos Deputados e, diante do cenário de competição, são as com maiores dificuldades de adentrar no mundo da representação. Mesmo em mulheres que já ocupam cargos eletivos, ou detêm capital político em alguma medida, há influência do fator financeiro como elemento de distinção, já que os maiores volumes de recursos são destinados ao gênero masculino.

Outra pesquisa que atesta o subfinanciamento das candidaturas femininas é a de Schmokel, Mendes, Severo e Colvero (2016), na qual demonstram que o valor financiado para campanhas do gênero masculino foi mais do que quatro vezes maior do que às candidaturas femininas para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 2014, o que reflete, em alguma medida, na votação, também quatro vezes maior para candidatos do gênero masculino.

De todo modo, essa literatura trabalha com o pressuposto de que os investimentos eleitorais não são indiferenciados, caóticos. Eles respondem também a estruturas partidárias, perfil dos candidatos e estratégias eleitorais. O que importa, de maneira geral, é que os investimentos eleitorais são centrais para a construção de candidaturas eleitoralmente viáveis; é produto de interesses específicos dos financiadores e produz resultados distintos a depender do volume e uso dos recursos.

O presente artigo insere-se na primeira linha de estudos examinada por Marengo (2015). Observa a composição das receitas de campanha eleitoral em dois momentos, em 2012 e 2016, a fim de observar o impacto da proibição do financiamento empresarial de campanha para partidos e candidatos e seus efeitos sobre a produção de sucesso e insucesso eleitoral.

3. METODOLOGIA

De modo a observar esses dois momentos eleitorais, 2012 e 2016, construímos um banco de dados com as receitas declaradas de campanha, divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, por todos os candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro, a saber: 1350 em 2012; e 1287 em 2016¹. Os candidatos e os partidos têm obrigação, por lei, de declarar todas as receitas e despesas em até 72 horas depois da entrada e saída dos recursos; sendo assim, todos os registros foram tabulados e estruturados a partir de sua origem.

As origens são estruturadas, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da seguinte forma: recursos de pessoas físicas; recursos de doações pela internet; recursos de pessoas jurídicas; recursos de partido político; recursos de outros candidatos/comitês; recursos próprios; recursos de aplicações financeiras e recursos de origem não identificada. Essas categorias serão analisadas enquanto tal, a fim de verificar as diferenças de aplicação nos dois contextos eleitorais.

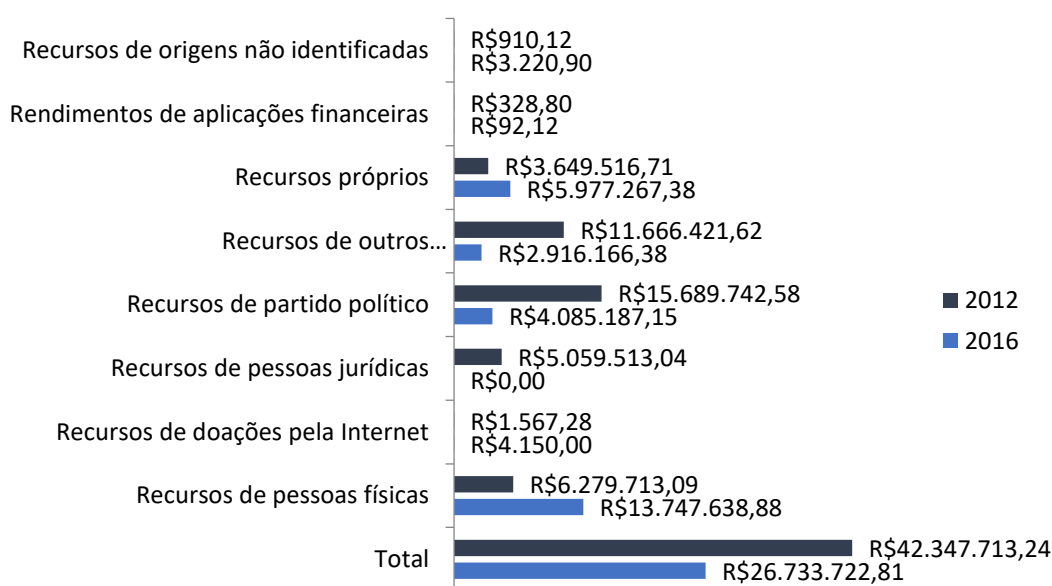
Os dados foram agregados e sistematizados no programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

4. VOLUME DOS RECURSOS: UM DOS PONTOS DE TOQUE DA DISCUSSÃO SOBRE FINANCIAMENTO

¹ O número total de candidatos é superior ao apresentado, todavia, foram retiradas todas as inconsistências, tal como candidatos que não arrecadaram e tampouco gastaram, resultando em um número menor, mas de acordo com o que está sendo trabalhado neste artigo.

Dentro da discussão normativa sobre financiamento de campanhas políticas, discute-se sobre o melhor modelo, se público, privado ou misto. A despeito dessa discussão, talvez um dos únicos pontos de consenso, é o de que as campanhas políticas chegaram a um nível elevado de volume financeiro dado a profissionalização e a competição política. Dessa forma, um dos pontos que ajudaram a construir a ideia de que deveria dar-se por terminado o modelo de financiamento que incluía as empresas privadas na doação de recursos, é de que as campanhas deveriam ser mais baratas do que o visto atualmente.

Gráfico 1 - Montante Total De Gastos Por Tipo

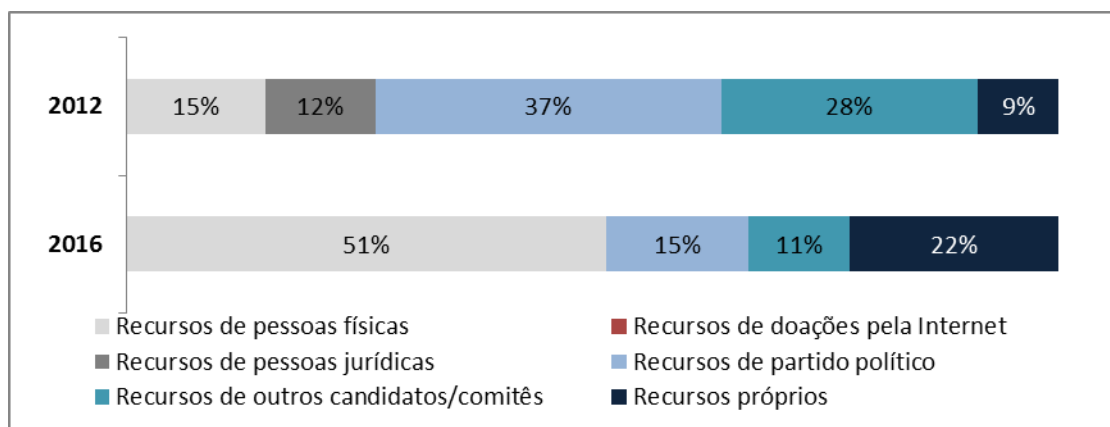


Fonte: Elaboração própria. Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dados sistematizados pelos autores

Por certo, a proibição dos investimentos eleitorais por empresas privadas modificou o volume das doações. O total de receita dos candidatos ao cargo de vereador no Rio de Janeiro na eleição de 2012 chegou a R\$ 42.347.713,24, enquanto em 2016 foi R\$ 26.733.722,81. A redução foi, portanto, de 36,9%.

Em percentual, de modo a tornar os dados mais inteligíveis, a composição das receitas está exposta no gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual De Participação Por Tipo No Total Do Montante Por Ano



Fonte: Elaboração própria. Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dados sistematizados pelos autores

A mudança principal que ocorreu entre os anos de 2012 e 2016 é, como sabido, o fim do financiamento empresarial. Se antes compunha 12% do total de doações diretas aos candidatos, em 2016 já não pôde existir. Outra diminuição substancial diz respeito aos recursos partidários. Em 2012, a estratégia recorrente das empresas privadas era doar para o partido político, para que este pudesse fazer a divisão entre os candidatos que considerasse mais aptos ao sucesso eleitoral. Já em 2016, com o fim também deste modelo, os partidos apenas tiveram como possibilidade a distribuição do fundo partidário aos candidatos. Dentro do âmbito dos recursos partidários, Horochovski *et al.* (2016) mostra que essa verba é destinada aos candidatos que melhor se colocam dentro das “estratégias definidas pelas elites partidárias”. Os diretórios, antes da proibição, atuavam como operadores “centrais na intermediação dos recursos” de maneira que permitiam ou contingenciavam o dinheiro doado pelas empresas e os candidatos. Dado isso, compreende-se melhor a queda na doação dos partidos aos candidatos no pleito analisado.

É interessante notar que o modelo de financiamento que ocupa o espaço deixado por esse sistema, foi a doação para campanhas de pessoas físicas. Elas representaram em 2016 mais da metade do montante das doações no ano.

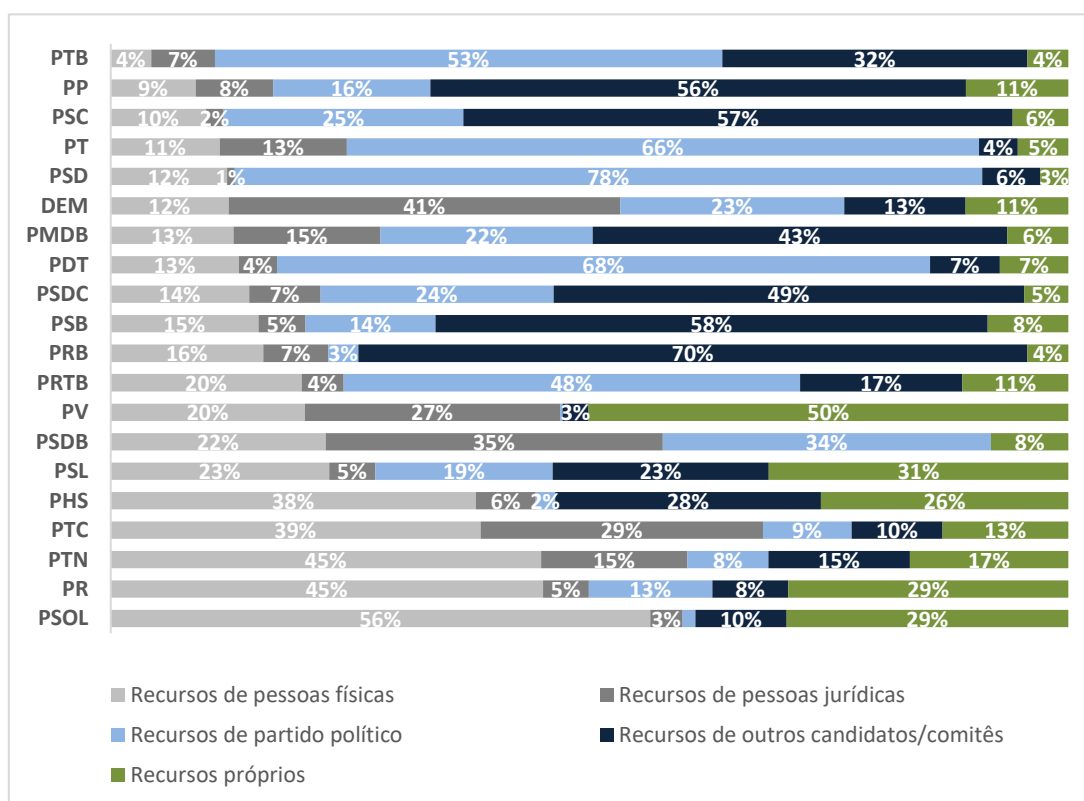
Speck (2016) argumenta que o fim do financiamento empresarial de campanha foi uma solução adotada pela elite jurídica e política brasileira como uma forma de cortar a oferta de financiamento para campanhas políticas, não a demanda. As campanhas seguem profissionalizadas e diante de um cenário de alta competição; logo, os partidos políticos devem procurar novas formas de financiamento. A resposta, nesse momento, foi a maior utilização de pessoas físicas como financiadoras desses custos.

As pessoas físicas no Brasil podem doar até 10% do seu rendimento anual para campanhas eleitorais. Esse limite, contudo, é uma espécie de peculiaridade institucional brasileira, uma vez que, para Bruno W. Reis² e para Krause *et al.* (2015), apenas no Brasil se pratica o limite dessa forma. Segundo o autor, essa forma de limitação dificulta a participação econômica daqueles que detém menor renda e torna os candidatos mais dependentes daqueles que detém maior rendimento anual, os quais podem despendar maior volume de recursos em suas campanhas. Argumenta que, apesar de diminuir a dependência de empresas, mantém-se a dependência de grandes financiadores, agora de pessoas físicas. Como não é objetivo do presente artigo, que tem como pretensão apenas o mapeamento preliminar do panorama local de financiamento, os dados devem ser trabalhados de forma a refutar ou a reforçar a percepção de Reis e de Krause *et al.* (2015).

Além disso, os partidos reagem de forma diferente à proibição. Isso é perceptível se observadas as composições de origem das receitas de cada partido ao longo dos anos. O maior percentual de investimento em campanhas eleitorais de pessoas jurídicas foi para o DEM, no ano de 2012, seguido pelo PSDB, PTC e PV. Nota-se que não há um padrão ideológico de distribuição bem definido, admitindo-se que os partidos de direita teriam maior tendência a receber recursos de empresas privadas devido à aproximação de interesses. Já em 2016, também não há indicativo de padrão ideológico claro. O NOVO tem composição majoritária de pessoas físicas, o que poderia indicar um novo modelo de arrecadação pautada em uma maior aproximação com a sociedade civil, contudo, os partidos seguintes, como PMN e PEN, tidos como fisiológicos, pela literatura sobre partidos políticos, também utilizam esse modelo. Os dados podem ser visualizados nos gráficos 3 e 4.

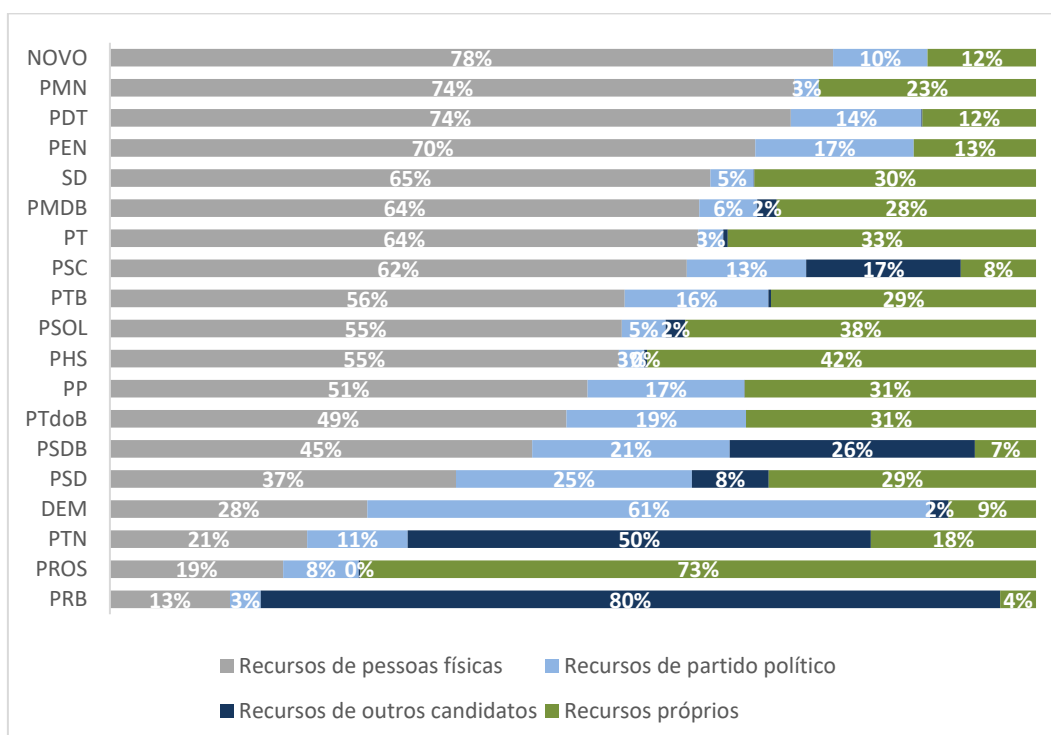
² Artigo publicado na Folha de São Paulo em 18/09/2016. Acesso disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/09/1813664-novas-regras-de-financiamento-e-uma-tipologia-de-nossos-politicos.shtml>. Acessado em 30/10/2017.

Gráfico 3 - Tipo De Receita Por Partido - 2012



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4 - Tipo De Receita Por Partido – 2016



Fonte: Elaboração própria.

Ao fim desta seção, é possível notar – e é até intuitivo – que os gastos de campanha diminuíram dada a proibição. No entanto, a diminuição do volume não necessariamente traz consigo a diminuição do poder econômico. Dessa forma, na próxima seção será trabalhada, de maneira mais detida, a influência dos recursos no sucesso e insucesso eleitoral.

5. MENOR VOLUME DE RECURSOS RESULTA EM COMPETIÇÃO MAIS IGUALITÁRIA?

Os dados anteriores apontam no sentido de que um dos objetivos propostos pela reforma do financiamento de campanhas foi atingido, que é a diminuição dos custos totais da campanha. No entanto, a diminuição das receitas deu algum sentido de igualdade à competição pelo voto do eleitor?

Ao observarmos os 51 candidatos com maiores recursos, vemos que há uma relação de vinculação com o número de votos e a possibilidade de eleição. Na tabela abaixo, podemos analisar a relação entre os maiores recursos, os mais votados e os eleitos. Sem pretensão estatístico-explicativa, apenas com caráter ilustrativo, é possível observar que há alguma vinculação entre investir elevadas quantias financeiras e participar mais ativamente da eleição e, por fim, atingir o cargo eletivo.

Tabela 2 - Frequência Entre Maiores Recursos, Os De Maiores Votações e Sucesso Eleitoral. Dados Sistematizados Pelos Autores A Partir De Informações Do Tribunal Superior Eleitoral

Dentro dos 51 maiores recursos		
	Mais votados	Eleitos
2012	33	31
2016	26	30

Fonte: Elaboração própria.

A diminuição do volume de recursos aportados na campanha de 2016, em comparação com a campanha de 2012, demonstrou que ainda assim não houve uma competição mais equânime entre os candidatos, como retratado no quadro abaixo. A diferença posta entre mais votados e eleitos diz respeito ao sistema eleitoral brasileiro. De modo que o cálculo de transformação de votos em cadeiras responde a um cálculo partidário a partir de um sistema eleitoral de lista aberta, é possível que alguns dos mais votados não sejam eleitos, bem como sejam eleitos outros que não

estejam com as maiores votações.³

Tabela 3 - Média Dos Gastos Entre Os Candidatos Eleitos E Os Candidatos Não Eleitos Nas Eleições De 2012 E De 2016. Dados Sistematizados Pelos Autores A Partir De Informações Do Tribunal Superior Eleitoral.

	Eleitos	Não eleitos
2012	R\$ 382.057,78	R\$ 17.600,28
2016	R\$ 219.841,03	R\$ 13.803,17

Fonte: Elaboração própria.

Por certo, a distância entre os dois grupos, eleito e não eleitos, é, à primeira vista, significativa. Contudo, de forma a demarcar a posição entre esses grupos e qualificar estatisticamente essa diferença, a variável “receita de campanha” foi avaliada a partir da verificação das diferenças entre médias, o teste T; que é feito com o objetivo de avaliar se a diferença entre as médias de cada um dos grupos é estatisticamente significativa, para além da simples visualização da distância entre as médias dos grupos. É possível, por exemplo, que em amostras com variâncias muito grandes, as médias não se tornem relevantes estatisticamente quando comparadas em grupo. Nesse caso⁴, em ambas eleições, o teste teve 0,000 de significância, o que atesta a significância estatística. Para obter o grau de estatisticamente significativo, o Sig. deve ter menos do que 0,005 – o que o presente teste cumpre. Muito embora se confirme que houve diminuição de gastos, as diferenças entre os dois grupos, eleitos e não eleitos, segue estatisticamente significativa e com distância considerável.

³ A fim de maiores explicações sobre a especificidade do sistema eleitoral brasileiro, ver Jairo Nicolau (2004).

⁴ O "Quadro 3", contendo os resultados do teste T segue na página seguinte.

Tabela 3 –

Teste T de
amostras
independen
tes

Estatísticas de grupo para a campanha de 2012

	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
Eleito	51	382057,78	325082,48	45520,65
Não Eleito	1299	17600,28	58172,29	1614,03

	Igualdade de							Confiança da	
	z	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Variâncias iguais assumidas	577,84	0,000	30,134	1348,000	0,000	364457,5	12094,5	340731,4	388183,6
Variâncias iguais não assumidas			8,001	50,126	0,000	364457,5	45549,3	272974,8	455940,2

Estatísticas de grupo para a campanha de 2016

	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
Eleito	51	219841,03	180177,5	27162,78
Não Eleito	1236	13803,17	39639,5	1127,51

	Igualdade de							Confiança da	
	z	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Variâncias iguais assumidas	407,460	0,000	26,284	1278,000	0,000	206037,9	7838,8	190659,6	221416,2
Variâncias iguais não assumidas			7,579	43,148	0,000	206037,9	27186,2	151217,2	260858,5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das doações eleitorais a todos os candidatos ao cargo de Vereador, nas eleições de 2012 e 2016, na cidade do Rio de Janeiro, permitiu uma visão mais abrangente e inovadora do modelo de financiamento de campanhas políticas. Após observar a média de gastos entre os candidatos eleitos e não eleitos em ambos os pleitos, foi interessante notar que, mesmo com a proibição de doação por pessoa jurídica, a competição continuou bastante desigual, longe dos objetivos de quem defende este modelo.

Além disso, outro ponto levantado é a falta de singularidade entre as doações aos partidos, afinal, não há um padrão bem definido sobre os partidos que recebem o financiamento de campanha para a Câmara Municipal. Partidos com PV e PMN, PEN, DEM, PSDB e NOVO estão entre os que mais recebem, mostrando que o dinheiro não segue um padrão ideológico.

Outra constatação importante a ser levantada é que a hipótese de que os partidos seriam os maiores financiadores das candidaturas, é falsa. As doações por pessoa física resultaram em 51% de todo o dinheiro recebido pelos candidatos no ano de 2016, enquanto em 2012 este número foi de apenas 15%. No caso dos partidos, a relevância caiu de 37%, em 2012, para 15%, em 2016. A diminuição da oferta de doações por parte de pessoas jurídicas também obrigou os próprios candidatos a financiarem suas campanhas – em 2012, este número foi de 9%, enquanto em 2016 foi de 22%.

Desta forma, abre-se uma discussão sobre a importância de se considerar um novo modelo de financiamento que vá além da simples proibição imposta pelo Poder Judiciário, por exemplo, criando novas amarras ao sistema. Um dos pontos mais discutidos na literatura, e que este artigo aborda na prática, é que o Congresso Nacional deve debater a mudança do limite máximo a ser doado por uma pessoa física. O Brasil é o único país no mundo onde o limite é fixado em uma porcentagem da renda da pessoa. Uma nova abordagem, na qual a competição seja mais igual, deve ser buscada, não por teóricos e pesquisadores, mas principalmente pelos nossos representantes políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan University Press, 2001

BOLOGNESI, B. Caminhos para o poder: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, 2008.

CERVI, E.; COSTA, L. D.; CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. Dinheiro, profissão e partido: a vitória da eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, 2015.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. *Journal of Financial Economics*, v. 88, pp. 554-580, 2008.

FONSECA, T. N. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista Sociologia e Política*., Curitiba, v. 25, n. 61, p. 31-49, mar. 2017.

HOROCHOVSKI, R. R., *et al.* Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 28-55, Apr. 2016.

KRAUSE, S.; REBELLO, M. M.; SILVA, J. G. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 16, p. 247-272, Apr. 2015.

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA DE MELLO, R.; MARCON, R. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Harvard Business School, Working Paper n. 12-047. University of Harvard, 2011.

LEE, D. The Electoral Advantage to Incumbency and Voters Valuation of Politicians experience: a regression discontinuity analysis of close elections. Working Paper presented in National Bureau of Economic Research, 2001.

LEMOS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n.2, pp. 366- 393, 2010.

LOPES, A. D. Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: lobby e interesses privados. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MAINWARING, S. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, pp. 21-43, 1991.

MANCUSO, W. P. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: A. DALLA COSTA; A.C. MINELLA; D.B. GROS; J. M.; (Orgs.). *Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade*. Curitiba: Editora CRV, 2012.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, 2015.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In: VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade. Curitiba, 2012.

MARCELINO, D. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MAYHEW, D. Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record. *Political Science Quarterly*, v. 123, n. 2, 2008.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 2004.

PERISSINOTTO, R. M.; MIRIADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, 2009.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social: Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002.

SAACHET, T. e SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, 2012.

SAMUELS, D. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, pp. 27-48, 2001.

SCHMÖKEL, F.; COLVERO, R. B. Sistema eleitoral, financiamento de campanhas e representação política de mulheres: o caso das eleições de 2014 para a assembleia gaúcha. *Revista Mais que Amélias*, v. 3, p. 25, 2016.

SOUSA, D. S. Financiamento das campanhas eleitorais no Brasil: o impacto das novas regras na disputa pelas prefeituras das capitais em 2016. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SPECK, B. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. *In: Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”*. São Paulo, 2011.

SPECK, B. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 3, n. 4, 2016.

Revisitando as Regras: a Cooperação Entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo Brasileiro

Joyce Luz. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: joheluz@gmail.com

Juliana Oliveira. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: desouzaoliveira.ju@gmail.com

Resumo

Como é estruturada a relação entre o Executivo e o Legislativo? Até o momento, a literatura tem respondido a essa questão observando o sistema político adotado pelos regimes democráticos. Entender a relação entre esses poderes somente pela estrutura de incentivos estabelecidas pelo sistema político e, no caso brasileiro, pelas características da arena eleitoral e do sistema federalista, tal como a literatura tem feito, ajuda pouco a entender o fenômeno. É necessário olhar para outros expedientes e regras que delimitam com mais clareza como será essa relação. De modo a perseguir os objetivos aqui expostos serão analisados os regimentos internos do Legislativo, bem como as Constituições brasileiras entre o período de 1889 a 1988.

Palavras-Chave: Cooperação; Executivo; Legislativo; Presidencialismo.

Abstract

How is the relationship between the Executive and the Legislative structured? So far, literature has answered this question by looking at the political system adopted by democratic regimes. Understanding the relationship between these powers only by the incentive structure established by the political system and, in the Brazilian case, by the characteristics of the electoral arena and the federalist system, as literature has done, does little to understand the phenomenon. It is necessary to look at other devices and rules that define more clearly how this relationship will be. In order to pursue the objectives set out here, the internal regulations of the Legislative will be analyzed, as well as the Brazilian Constitutions between the period from 1889 to 1988.

Key-words: Cooperation; Executive; Legislative; Presidentialism.

Revisitando as Regras: a Cooperação Entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo Brasileiro

Joyce Luz – Universidade de São Paulo
Juliana Oliveira – Universidade de São Paulo

1. INTRODUÇÃO

Como é estruturada a relação entre o Executivo e o Legislativo? Até o momento, a literatura tem respondido a essa questão observando o sistema político adotado pelos regimes democráticos. Enquanto sistemas parlamentaristas tenderiam, em sua essência, a produzir a cooperação entre esses dois poderes, o modo como os sistemas presidencialistas são estruturados abriria espaço para o estabelecimento de uma relação de conflito entre os poderes (LINZ, 1991).

No parlamentarismo a centralização do poder decisório no gabinete, bem como a dependência entre os membros de Executivo e Legislativo – dada a escolha do primeiro ministro e a ameaça de dissolução do parlamento – definiriam uma relação de cooperação entre esses dois poderes. Em oposição, no presidencialismo a característica de separação e independência de ambos os poderes estabeleceria uma relação conflituosa entre os membros do Legislativo de um lado, e o chefe do Executivo do outro.

O Brasil, nesse sentido, a partir de 1988 – com a redemocratização e implementação da “Constituição Cidadã” – foi considerado por alguns estudiosos como um caso em que a relação entre o Executivo e Legislativo era marcada pelo conflito. Para além do sistema presidencialista adotado, outras características inerentes a organização e estruturação da relação entre esses dois poderes, como o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, a estrutura federalista e a concentração de poderes legislativos na mão do presidente, aumentariam ainda mais a probabilidade de uma relação conflituosa entre os membros do Executivo e os membros do Legislativo (LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990).

A partir de meados dos anos 90 e inaugurando uma nova agenda de pesquisas, Figueiredo e Limongi (1999) mostraram como o sistema presidencialista brasileiro, à exemplo dos sistemas parlamentaristas, também seria capaz de gerar incentivos à cooperação entre o Executivo e Legislativo. De acordo com os autores, a adoção ainda durante a Constituição brasileira de 1988 de mecanismos centralizadores – como os poderes legislativos do presidente e o poder de agenda

dos líderes partidários – seriam capazes de garantir os incentivos à cooperação entre os dois poderes.

No entanto, fato interessante e que merece aqui destaque é que, usualmente, críticos e estudiosos da história política brasileira tendem a realizar suas avaliações acerca do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro somente após o período de redemocratização do país, como se o sistema presidencialista tivesse sido adotado somente após 1988. Ignora-se ou é deixado de fora das análises que a escolha pelo sistema presidencialista foi feita ainda em 1889 e que, mesmo após períodos de importantes rupturas políticas, esse foi o sistema que sempre foi adotado no país e que, portanto, sempre balizou as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Não deixando de lado a adoção do sistema presidencialista ainda em 1889, bem como as rupturas políticas que ocorreram no período que vai desde a independência brasileira até o marco da redemocratização em 1988, este trabalho tem como objetivo dar um passo atrás para entender qual era a dinâmica de funcionamento que esteve presente na relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro em cada um dos períodos políticos. A inauguração de cada fase da história política brasileira trouxe consigo, isto é fato, a queda das regras que estruturaram o regime anterior e a inauguração de um novo arcabouço institucional. A partir disso cabe-nos perguntar: em cada um desses períodos como a relação entre os Poderes foi estabelecida e construída?

Indo na mesma direção que o achado de Figueiredo e Limongi (1999), ou seja, determinando como ponto de partida que a introdução de mecanismos de centralização do poder decisório é que são os responsáveis por permitir o estabelecimento de uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, o objetivo deste artigo será o de apresentar como a introdução de tais mecanismos foi, na verdade e além do que foi exposto pelos autores, dada mediante a uma construção de regras que foram sendo definidas e testadas ao longo da história política brasileira, até sua consolidação em 1988.

Com isso, o que este trabalho busca argumentar é que o que determina o tipo de relação entre Executivo e Legislativo, ou seja, se ela a relação será de conflito ou de cooperação, não é tão somente o tipo de sistema político adotado, mas sim a existência ou não de expedientes e regras que permitem ao Executivo participar de forma mais ativa do processo de elaboração e alteração de leis no interior do Legislativo. Nesse sentido, para além das características inerentes aos tipos de sistemas políticos – parlamentarismo ou presidencialismo –, este artigo também terá como finalidade a de argumentar que é possível que haja diversos tipos de relações entre Executivo e Legislativo dentro de um mesmo sistema político.

Entender a relação entre esses poderes somente pela estrutura de incentivos estabelecidas pelo sistema político e, no caso brasileiro, pelas características da arena eleitoral e do sistema federalista, tal como a literatura tem feito, ajuda pouco a entender o fenômeno. É necessário olhar para outros expedientes e regras que delimitam com mais clareza como será essa relação. Não será objetivo aqui ignorar toda a estrutura de incentivos que a literatura até hoje debateu sobre a relação entre esses dois poderes no Brasil. A proposta é a de, simplesmente, dar um passo atrás e olhar para algo que pode ser incluído nessa estrutura de incentivos e que até agora permaneceu de fora das análises: as regras que determinam sobre como será estabelecida a relação entre Executivo e Legislativo.

De modo a perseguir os objetivos aqui expostos serão analisados os regimentos internos do Legislativo, bem como as Constituições brasileiras entre o período de 1889 a 1988. O foco das análises será estabelecido sobre dois pontos principais. No primeiro deles serão analisados os poderes negativos e positivos concedidos ao Executivo e que modelam sua capacidade de participação do processo legislativo ao longo do tempo. Enquanto que no segundo ponto serão abordados o modo como os trabalhos são organizados no interior do Legislativo, bem como as possibilidades reais e efetivas de alteração final aos projetos de lei que esse poder detém.

Adiante o trabalho encontra-se dividido em quatro seções. Na primeira seção será apresentada uma breve revisão da literatura sobre as características e incentivos para a existência da cooperação em sistemas parlamentaristas e do conflito nos sistemas presidencialistas. Também será abordado nessa seção as minúcias que envolvem o diagnóstico sobre a adoção do sistema presidencialista brasileiro. A segunda seção apresentará o universo e método utilizado nas análises, ou seja, os regimentos internos do Legislativo e as Constituições brasileiras, enquanto que a terceira trará os resultados. Por fim, na quarta e última seção será apresentada a discussão e conclusão do artigo.

2. SISTEMAS POLÍTICOS: A DEFINIÇÃO FINAL E ESTÁTICA DA RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO?

Um dos princípios básicos que marca a queda do absolutismo e a emergência dos regimes democráticos no Estado moderno é o conceito de divisão de poderes. O conceito tornou-se relevante por Montesquieu (1748) e supõe que o Estado Constitucional, em oposição ao poder arbitrário, deve ser regido por regras sobre como se organizará o governo. Uma das regras primordiais do Estado Constitucional diz respeito ao conceito de divisão de poderes entre o Executivo, a instância

que governa em conformidade com as leis, o Legislativo que produz as leis e o Judiciário que arbitra conflitos. Ao se falar de regimes democráticos, a divisão de poderes aparece como pressuposto básico, quase que como cláusula pétrea, para se legitimar qualquer sistema de governo emergente em uma ordem democrática e constitucional.

Pode-se dizer que uma das primeiras definições das relações a serem estabelecidas entre os poderes aconteceu com a introdução do conceito de checks-and-balances, pensado pelos Federalistas (HAMILTON; MADISON; JAY, 1788). A preocupação pioneira dos autores era justamente a de evitar que os regimes democráticos emergentes, sobretudo a democracia americana, sucumbissem de volta ao absolutismo por conta da usurpação ou uso de autoridade excessiva de um poder sobre o outro. Na concepção dos autores, o checks-and-balances funcionaria com a combinação entre a divisão de poderes, somada a expedientes que permitem que Executivo e Legislativo possam intervir uns sobre os outros de modo a prevenir que um ramo se sobreponha a outro, impedindo sua atuação.

Outro ponto de discussão acerca das relações entre os poderes, e este de maior interesse para o escopo deste artigo, é quanto a associação que é feita entre a relação entre o Executivo e o Legislativo e a adoção de sistemas de governos em regimes democráticos. O alicerce fundamental de todo sistema de governo, seja ele parlamentarista ou presidencialista, é dado sobre como a relação entre os membros do Executivo, de um lado, e do Legislativo, de outro, é estruturada e definida. Enquanto os sistemas parlamentaristas carregariam consigo o símbolo da construção de uma relação de cooperação e sucesso entre os dois poderes, nos sistemas presidencialistas essa mesma relação seria construída de maneira conflituosa e problemática.

Um dos primeiros autores a tratarem das características que garantem essa relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo em sistemas parlamentaristas foi Cox (1987). Definido pelo autor como o sistema do “Segredo Eficiente”, o sistema parlamentarista inglês carregaria consigo duas características importantes e responsáveis pela manutenção ou criação de incentivos para a cooperação entre os poderes: a fusão e dependência os membros do Executivo e do Legislativo.

A fusão entre os dois poderes no caso parlamentarista é dada pelo processo de escolha do primeiro ministro. Quem escolhe o primeiro ministro é o partido que no Legislativo detém a maioria das cadeiras. Isso significa que a maioria é quem detém a prerrogativa de escolher o primeiro ministro. Nos casos em que um único partido detém a maioria das cadeiras (cinquenta por cento mais um) o gabinete pode ser composto somente pelo partido do primeiro ministro. Contudo, nos casos em que nenhum partido alcança sozinho a maioria das cadeiras no parlamento,

a escolha do primeiro ministro passa a ser dada pelos partidos que compõem a maioria no parlamento. E é dessa forma que é realizada a fusão entre o Executivo, de um lado, e o Legislativo de outro.

A relação de dependência, por outro lado, é estabelecida com o chamado “voto de confiança” que abre a possibilidade para a dissolução do governo e a convocação de novas eleições. Em termos mais claros e objetivos, significa afirmar que quando o primeiro ministro não consegue formar uma maioria de apoio sólida e estável no parlamento, ou seja, quando o primeiro ministro não consegue a cooperação da maioria do parlamento, a opção do uso do “voto de confiança” vem para resolver o que seria o princípio de um conflito entre um primeiro-ministro sem apoio de uma maioria e o parlamento. Com a possibilidade da formação de uma nova maioria, de um novo governo, a cooperação viraria sempre a regra e nunca a exceção, Executivo e Legislativo não sobreviveriam um sem o apoio do outro.

Assim, as características como (i) a fusão entre os poderes Legislativo e Executivo e a centralização do poder decisório do gabinete, bem como a (ii) dependência entre esses poderes – ameaça de dissolução do parlamento – seriam juntas as responsáveis por impulsionar a cooperação entre os membros de ambos os poderes. Na contramão desse sistema, o presidencialismo seria marcado pela ausência desses mecanismos de cooperação e pela constante presença de conflitos de difícil solução.

Linz (1978) foi um dos precursores desse argumento e da ideia de uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas. Focando exclusivamente nas características da formação de governos parlamentaristas, o autor não demorou a concluir que sistemas presidencialistas seriam “um jogo de soma zero”, em que somente uma das partes sairia vitoriosa. Por possuir mandatos independentes, ou seja, pelo fato do presidente e dos membros do Legislativo serem eleitos de forma diferente e separadas, adicionando a característica de o mandato do presidente ser fixo – não há a possibilidade de dissolução do governo e da chamada de novas eleições para que o presidente consiga compor uma maioria – o presidencialismo seria um sistema em que haveria bem poucos incentivos para o presidente buscar a cooperação dos membros do Legislativo.

Se no parlamentarismo, a dependência entre o Executivo e o Legislativo permitiria a formação de uma relação de cooperação e sucesso entre os membros dos dois Poderes, no presidencialismo a independência dos poderes e os interesses distintos – Legislativo com interesses locais e Executivo com interesses nacionais – garantiria o conflito e a adoção de medidas unilaterais por parte do presidente para aprovar sua agenda de políticas.

Seguindo na mesma direção, Shugart e Carey (1992) corroboraram o argumento de que os sistemas presidencialistas dotados de presidentes fortes, ou seja, com amplos poderes legislativos, seriam o fator determinante para a não cooperação entre o presidente de um lado e o Legislativo do outro. A existência de uma competição por legitimidade e pela defesa de interesses distintos, reforçaria não somente o conflito entre ambas as partes, bem como o uso dos poderes legislativos do presidente como forma de resolver a falta de acordo político.

Não foram poucos os autores que, embebidos nesses argumentos, fadaram o sistema presidencialista multipartidário adotado no Brasil, não só à paralisia decisória, mas também ao fracasso (AMES, 1995; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993, 1995; STEPAN, 1990). A evidência mais forte sobre a dificuldade de alcance do acordo e de um possível conflito entre o Executivo e o Legislativo estaria representado, sobretudo, na atuação individualista e auto interessada dos parlamentares e na alta fragmentação partidária existente no interior do Legislativo. Dotado de um presidente com amplos poderes legislativos desde a Constituição de 1988 e acrescido de um sistema multipartidário, o presidente brasileiro, frente ao cenário descrito acima, se veria obrigado a duas situações: (i) a fazer uso de suas prerrogativas legislativas para aprovar políticas de seu interesse e, assim, contornar um Legislativo que ficaria submisso às suas vontades ou (ii) assumir seu fracasso e a paralisia decisória.

Inaugurando uma nova agenda de pesquisa no final da década de 90, Figueiredo e Limongi (1999) se contrapõem a visão esboçada acima ao argumentarem – com demonstrações empíricas – que a relação entre o Executivo e o Legislativo seria sim de cooperação e não de conflito. As mudanças institucionais inseridas ainda na Constituição de 1988 teriam garantido não só ao Executivo a centralização do poder decisório, como também teriam garantido aos líderes partidários importante poder de agenda, ou seja, poder de decisão sobre a pauta de votações no interior do Legislativo.

De acordo com os autores, desde a promulgação da “Constituição Cidadã” o Executivo teria ganhado poderes negativos – o veto total ou parcial –, poderes positivos – iniciativa para a proposição de leis – e de agenda – pedido de urgência –, que combinados com o papel de destaque dos líderes partidários na definição da agenda no interior do Legislativo, garantiriam não só uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, mas acima de tudo, a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro, colocada anteriormente em cheque..

Como destacado anteriormente, este trabalho compartilha da argumentação e demonstrações realizadas por Figueiredo e Limongi (1999) de que a introdução de mecanismos de centralização em ambas as esferas de poder é que seriam, na verdade, os responsáveis por alicerçar

e garantir a relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. Contudo, diferente desses autores, será argumentado aqui que o surgimento dessas importantes mudanças institucionais, responsáveis por balizar a relação entre os dois poderes, não foram introduzidas somente com a Constituição de 1988. O que aqui será exposto é que a construção e implantação desses expedientes foi dada e estabelecida ao longo do tempo e da experiência presidencialista brasileira.

Indo mais fundo, o que Figueiredo e Limongi (1999; 2008) também acabam demonstrando é que a variável sistema político adotado – se presidencialismo ou parlamentarismo – não faria diferença para determinar a relação de conflito ou de cooperação entre o Executivo de um lado e o Legislativo de outro. E é nesse achado que a hipótese subjacente que este trabalho também guarda se encontra ancorada. Em termos claros a hipótese a ser trabalhada adiante é a de que o que determina o tipo de relação entre Executivo e Legislativo não é o tipo de sistema político adotado, mas sim a possibilidade de o Executivo participar do processo de elaboração de políticas substantivas no Legislativo. Nas próprias palavras de Figueiredo e Limongi (1996, p. 67) “do ponto de vista Constitucional, os poderes de iniciativa legislativa detidos pelo chefe do Executivo e as regulamentações relativas ao veto distinguem diferentes regimes presidencialistas”.

3. UNIVERSO DE ANÁLISE

Estabelecido que o objetivo desse artigo é o de entender quais tipos de relação entre o Executivo e o Legislativo foi estabelecida e definida ao longo do tempo e da experiência presidencialista brasileira, o dado disponível para tentar desvendar uma parte dessa relação provém de duas fontes que aqui serão abordadas: as Constituições Brasileiras adotadas de 1989 até 1988 e os Regimentos Internos que definem as regras de funcionamento e participação do Legislativo na produção legislativa.

O uso das Constituições como material de análise justifica-se porque, em um primeiro momento, a definição do regime político – regimes democráticos ou autoritários –, bem como o sistema político adotados – parlamentarismo, presidencialismo ou semipresidencialismo estão contidas nesse documento. Além disso, as prerrogativas e poderes legislativos que o presidente possuiu encontram-se definidas nesse documento. Por fim, algumas prerrogativas e tarefas de obrigação do Legislativo também se encontram definidas nesse documento.

Contudo, ainda que a Constituição contenha algumas definições importantes acerca das atribuições do Legislativo, ela não traz consigo o inteiro teor das regras que regem o

funcionamento dos trabalhos no interior desse poder. É por este motivo que os Regimentos Internos, responsáveis por definir as regras de funcionamento do Legislativo, também serão analisados.

De uma forma geral o que se busca encontrar com a análise desses documentos, Constituições e Regimentos Internos são três expedientes que oferecem mais ou menos poder de influência ao Executivo sobre os trabalhos do Legislativo e que, de certa forma, também são os responsáveis por alicerçar a relação entre os dois poderes. Assim, as análises dos documentos aqui elucidados serão realizadas com a finalidade de procurar e averiguar a existência desses expedientes, sendo eles: os poderes positivos, os poderes negativos e os poderes de agenda. Por poderes positivos entende-se a iniciativa de propor projetos de Lei. Por poderes negativos entende-se a possibilidade de veto parcial ou total a algum projeto. Por fim, por poder de agenda entende-se a possibilidade do Executivo e do Legislativo, representado pela figura dos líderes partidários, de alterar o status de tramitação dos projetos de lei.

A escolha desses três tópicos leva em consideração que há várias possibilidades de escolhas institucionais para a organização dos trabalhos Legislativos. Existe a possibilidade de o Executivo não ter nenhuma influência no Legislativo, ou seja, o presidente não teria nenhum desses instrumentos à disposição. Mas também existe a possibilidade desses três instrumentos se combinarem. Dadas essas possibilidades, quais escolhas foram feitas?

É um fato histórico e político que desde 1889 o sistema político adotado no Brasil foi o sistema presidencialista. Contudo, o que buscar-se-á aqui argumentar é que o tipo de relação a ser estabelecida entre o Executivo e o Legislativo variou ao longo do tempo. E que essa mesma variação pode ser explicada justamente pelo fato de os três expedientes, aqui apontados e a serem investigados, não terem sido implementados todos ao mesmo tempo. Argumenta-se aqui que relação de cooperação que Figueiredo e Limongi (1999), bem como outros autores (DINIZ, 2005; FREITAS, 2016; SANTOS, 2003) posteriores argumentam e demonstram tanto existir, teria se consolidado em 1988, sendo produto justamente de um processo que se concretizou finalmente com a combinação desses três expedientes, definidos na Constituição e no Regimento Interno.

Ao todo o Brasil teve 5 períodos políticos: Primeira República iniciada em 1889 até 1930, a Segunda República de 1932 a 19367, a Terceira República de 1945 a 1964, o Regime Autoritário de 1964 a 1986 e a redemocratização em 1988. Durante esse período o Brasil teve um total de quatro Constituições e 5 regimentos internos que serão aqui analisados . Será que as mudanças inseridas nesses documentos afetaram de alguma forma a relação entre os poderes?

O fato é que tanto a permanência, quanto a alteração dos expedientes que marcam e caracterizam a relação entre o Executivo e o Legislativo devem ser explicadas. Se mudou, por que mudou? E qual o impacto? Se permaneceu inalterado, significa que os possíveis conflitos experimentados entre os poderes não foram percebidos como motivação para mudar a relação estabelecida pela Constituição e pelos Regimentos? Enfim, com base no que a análise de ambos os documentos aqui citados ao longo do tempo buscará responder a essas questões.

4. CONSTITUIÇÕES E REGIMENTOS INTERNOS: OS RESULTADOS DA RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO VISTA AO LONGO DO TEMPO

Esta seção do artigo traz, de forma sistematizada, a análise de todas as Constituições e Regimentos internos desde 1889 até 1988. No quadro que será exposto adiante, serão analisados a existência ou ausência dos três expedientes tratados na seção anterior, ou seja, serão analisados os poderes positivos, negativos e os poderes de agenda tanto do Executivo, quanto do Legislativo.

Lembrando que por poderes positivos entende-se ser detentor de prerrogativas legislativas, ou seja, de poder iniciar legislação – projetos de lei – em áreas específicas ou não; por poderes negativos entende-se ser detentor da capacidade de vetar e arquivar produções legislativas e por poderes de agenda entende-se a capacidade de definir a pauta e a ordem das votações e de alterar a ordem da tramitação de projetos.

Nesse sentido, o quadro 1 apresentado abaixo apresenta ao longo de quatro Constituições e de cinco Regimentos Internos como foi dado o estabelecimento de cada um desses três expedientes ao longo da trajetória política brasileira.

Quadro 1: Poderes Positivos, Poderes Negativos e Poder de Agenda no Presidencialismo brasileiro ao longo do tempo

Documentos	Poderes Positivos		Poderes Negativos		Poder de Agenda	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Constituição de 1891	Nomear Ministros de Estado	Deve elaborar seu próprio regimento interno	Podem vetar proposições	Pode derrubar o veto do Presidente	Ausência de Pedidos de Urgência	Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações
	Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições	Poder de legislar sobre matérias orçamentárias				
	Ausência de Medidas Provisórias	Podem propor leis				
Regimento Interno de 1903						O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações
						Pode pedir urgência (aprovação depende do presidente da mesa)
Constituição de 1934	Nomear Ministros de Estado	Só a Câmara dos Deputados pode iniciar legislação orçamentária (excluiu o Senado)	Podem vetar proposições	Pode derrubar o veto do Presidente	Ausência de Pedidos de Urgência	Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações
	Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições	Deve elaborar seu próprio regimento interno				O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações
	Ausência de Medidas Provisórias	Podem propor leis				

Regimento Interno de 1936						O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações
						Pode pedir urgência (aprovação depende do presidente da mesa)
Constituição de 1946	Nomear Ministros de Estado	Deve elaborar seu próprio regimento interno	Podem vetar proposições	Pode derrubar o veto do Presidente	Ausência de pedidos de urgência	Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações
	Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições					
	Iniciativa exclusiva do orçamento	Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária				
	Ausência de Medidas Provisórias	Podem propor leis				
Regimento interno 1953						Institui a figura do líder partidário que passa a ter o poder de indicar voto
						O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações
						Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários

Regimento interno 1956						Líderes partidários passam a indicar os membros das comissões
						O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações
Constituição de 1967	Nomear Ministros de Estado	Deve elaborar seu próprio regimento interno	Podem vetar proposições	Pode derrubar o veto do Presidente	Ausência de Pedidos de Urgência	O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações
	Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições	Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária				
	Iniciativa exclusiva do orçamento					
	Introdução das Medidas Provisórias (decretos com força de Lei)	Podem propor leis				
Constituição de 1988	Nomear Ministros de Estado	Deve elaborar seu próprio regimento interno	Podem vetar proposições	Pode derrubar o veto do Presidente	Podem solicitar urgência nas votações	O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os

	Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições	Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária				responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações
	Iniciativa exclusiva do orçamento	Podem propor leis				Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários
	Introdução das Medidas Provisórias (decretos com força de Lei)	Não podem iniciar legislação orçamentária				Líderes partidários podem indicar os membros das comissões
Regimento Interno de 1988						O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações
						Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários
						Líderes partidários podem indicar membros das comissões

Fonte: Elaboração própria com base nas Constituições e Regimentos Internos

Como o Quadro 1 bem apresenta a introdução dos três expedientes – poderes positivos, negativos e poderes de agenda – foram introduzidos no Brasil aos poucos e ao da experiência política sob o sistema presidencialista.

Chama a atenção, no caso do Executivo, que os poderes positivos, tidos como os poderes de iniciar e propor legislação sempre existiram, o que mudou ao longo do tempo foi quanto a capacidade de o Executivo propor decretos com força de lei (Medidas Provisórias) e quanto as restrições de atuação do Legislativo, que por exemplo, passou a não ter mais autorização para legislar sobre matérias orçamentárias. Ainda sobre o Executivo, nota-se que este sempre teve o poder de vetar legislação e que a capacidade de interferir no rito das tramitações e da produção legislativa aconteceu somente em 1988.

Digno de destaque nas análises são os expedientes do Legislativo que sempre foi visto como o ator e poder mais fraco no Brasil, justamente pelos poderes concedidos ao Presidente. O que os dados aqui apresentados mostram é que, na verdade, o Legislativo sempre possuiu amplos expedientes que fazem o Executivo querer buscar a cooperação e não o conflito. Pelas análises das Constituições e dos Regimentos Internos o Legislativo sempre pode iniciar legislação, sempre pode, de maneira surpreendente, derrubar o veto do presidente e mais do que isso: desde 1891 o presidente da mesa da Câmara sempre foi o responsável por deter o poder de agenda e organizar a pauta das votações.

Outros dois pontos interessantes são quanto aos pedidos de urgência e a figura e papel dos líderes partidários. Enquanto o Presidente só ganhou a prerrogativa do pedido de urgência em 1988, o Legislativo desde o regimento de 1903 tem a permissão para solicitar a urgência na apreciação de projetos de lei. Já no que concerne aos poderes e funções dos líderes partidários, estes passam a ter papel formal nas decisões do Congresso desde 1953.

Assim, o que os dados apresentados no Quadro 1 mostram é que, diferente do que foi colocado por Figueiredo e Limongi (1999), é que o surgimento de expedientes capazes de criar uma relação de cooperação e de mútuo apoio entre o Executivo e o Legislativo brasileiro não teve início e fim em 1988 com a promulgação da “Constituição Cidadã”. A construção desses expedientes foi dada aos poucos e desde 1889 com a introdução do sistema presidencialista brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema colocado por Linz (1978), e posteriormente corroborado por outros brasilianistas, de que as características de formação de sistemas presidencialistas, em oposição aos

sistemas parlamentaristas, não gerariam incentivos suficientes para a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, foi posta em cheque por Figueiredo e Limongi (1999). De acordo com os autores, haveria governabilidade no sistema político brasileiro adotado pós-88 e esta mesma governabilidade seria garantida, sobretudo, pela introdução de mecanismos centralizadores nas mãos tanto do Presidente, quanto dos líderes partidários.

A introdução de poderes positivos, negativos, bem como de poderes de agenda tanto para o Executivo, quanto para os membros do Legislativo teriam sido, na visão de Figueiredo e Limongi (1999), os mecanismos responsáveis por garantir que ambos os poderes dependessem um do outro para governar e, assim, buscassem uma relação mais voltada para a cooperação do que para o conflito.

Em consonância com essa argumentação, mas dando um passo para trás o que este artigo buscou apresentar aqui é que a introdução desses mecanismos centralizadores, responsáveis por alicerçar uma relação de cooperação entre Executivo e Legislativo, não aconteceu somente com a redemocratização e introdução de novas regras a partir de 1988. O que mostramos neste trabalho é que os expedientes que esses dois poderes vieram a possuir, ou melhor, que a literatura alega terem sido introduzidos somente após 1988, foram na verdade introduzidos e testados ao longo de toda a trajetória política brasileira que sempre teve como marca a adoção do sistema presidencialista.

Assim, a conclusão que tiramos das análises que aqui foram realizadas, em conjunto com a literatura que trata sobre o tema é a de que, de forma geral, a variável sistemas de governo não é a única, nem a principal, instituição que determina como será a relação entre poderes. Tanto as Constituições, quanto os regimentos internos trazem os expedientes que delimitam e definem como será essa relação, de modo a sanar o potencial conflito e paralisia decisória. A possibilidade de o presidente legislar e pedir urgência são os mecanismos que permitem que a agenda de governo seja contemplada. Da mesma forma, o poder de agenda que cabe aos líderes partidários, bem como o poder de veto do legislativo, faz com que o Presidente tenha que buscar apoio no interior dessa arena. E no

Brasil, a introdução desses mecanismos foi posta e construída ao longo do tempo tendo sido concluída em 1988, mas iniciada ainda em 1889 com a adoção e escolha do sistema presidencialista como sistema de governo.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 30, de 31 de outubro de 1972. Brasília, 1985. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13938> >. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução da câmara dos deputados Nº 17, DE 1989. Brasília, 22 de setembro de 1989. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-1721-setembro-1989-320110-norma-pl.html> > . Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

COX, G. W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. [s.l.] Cambridge University Press, 1987.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 333–369, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. [s.l.] CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. M. C. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. [s.l.] FGV Editora, 2008.

FREITAS, A. M. DE. *O Presidencialismo da coalizão*. Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil. [s.l.: s.n.].

FREITAS, R. *Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro*. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. [s.l.] Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 1788.

LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. [s.l.] José Olympio, 1992.

LINZ, J. J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Ed.). *A opção parlamentarista*. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

LINZ, P. J. J.; STEPAN, P. A. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In: *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 3–124, 1978.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

MAINWARING, S. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. [s.l.] Saraiva, 1748.

SANTOS, W. G. DOS. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. [s.l.] UFMG, 2003.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8, p. 96–107, abr. 1990.

Educação Política: da Produção dos Parlamentares Brasileiros no Congresso Nacional à Inconstitucionalidade de Seus Objetivos

Roberto Urbano Marinho. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

E-mail: robertomarinho@adv.oabsp.org.br

Humberto Dantas. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail:

humbertodantasneto@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar, com base em pesquisas no Congresso Nacional, o que o parlamento tem proposto sobre educação política. Isto porque autores brasileiros têm se esforçado para compreender a educação política como tema essencial para consolidação da democracia. Diante disso, indispensável um estudo sobre o histórico da educação política a partir do Brasil república, independente de vieses ideológicos, governamentais e, juntamente com as análises de proposições sobre o tema no Congresso Nacional, convergir para a hipótese central deste artigo: diante da extrema dificuldade de o parlamento legislar sobre conteúdos escolares e a despeito de ímpetus isolados de deputados e senadores em relação ao tema da educação política, não é o Congresso Nacional brasileiro que garante, ou garantirá, a educação política como tema disciplinar na escola.

Palavras-Chave: Educação Política; Democracia; Filosofia; Sociologia; Educação Moral E Cívica - EMC; Organização Social E Política Brasileira – OSPB; Direito Constitucional; Noções De Direito; Ciência Política.

Abstract

The purpose of this article is to analyze, based on research in National Congress sources, what the Parliament has proposed about political education. This is because Brazilian authors have endeavored to understand the political education as an essential subject for consolidating democracy. Therefore, indispensable a study is presented on the history of political education since Brazil Republic, independent of ideological, governmental and partisan biases, and converge to the central hypothesis of this article: in the view of the extreme difficulty for Parliament to legislate on school contents and despite the isolated impetus of Deputies and Senators in relation to the issue of political education, it is not the Brazilian National Congress that guarantees or will guarantee, the political education as a subject in school.

Key-words: Political Education; Democracy; Philosophy; Sociology; Moral And Civic Education-EMC; Brazilian Social And Political Organization – OSPB; Constitutional Law; Notions Of Law; Political Science.

Educação Política: da Produção dos Parlamentares Brasileiros no Congresso Nacional à Inconstitucionalidade de Seus Objetivos¹

Roberto Urbano Marinho – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Humberto Dantas – Universidade de São Paulo

1. INTRODUÇÃO

A teoria da Democracia, em diferentes obras ao longo da história, pode ser percebida a partir de um duplo compromisso que envolve participação e educação/informação (DANTAS, 2017). Sob tais aspectos compreender a lógica democrática faria sentido a partir da percepção do modelo de participação adotado por diferentes sociedades, sendo a divisão mais comum aquela que descreve a democracia direta, a representativa e a participativa. Todas elas possuem lógica própria, variações e parecem provocadas e estimuladas por aspectos conjunturais, históricos e atrelados a valores bastante discutidos em vasta bibliografia teórica que atesta a complexidade para a definição de tal termo (SARTORI, 1994).

Adicionalmente, a apreensão do conceito passaria por uma lógica de preparação dos cidadãos. A discussão perpassa a história, conectando a Grécia Antiga e as percepções de Aristóteles sobre a formação daqueles que atuavam diretamente no ambiente da política, passando pela percepção de autores do século XIX sobre a ampliação do sufrágio e o nível de educação, chegando ao século XXI com estudiosos atuais buscando apreender a relevância do preparo para a atuação em instrumentos mais participativos, diretos ou semidiretos, de democracia. Todo esse debate, que não é objetivo desse texto avaliar, tem como desafio a percepção de Bobbio (1986) sobre o fato de ser a “educação política a promessa não cumprida da democracia”. Isso significa afirmar que teoricamente deveria haver o preparo dos cidadãos, mas isso finda não ocorrendo. Onde estaria o Brasil nesse capítulo da democracia? Existe uma preocupação do estado brasileiro em formar para a democracia? Isso é mesmo necessário? Se a resposta for afirmativa, o quanto o Congresso Nacional tem se esforçado para a consolidação de garantias nesse sentido? O objetivo desse texto é justamente compreender quanto o poder legislativo nacional, desde a promulgação da Constituição de 1988, tem se esforçado para apresentar e aprovar leis que garantam conteúdos

¹ Esse trabalho, sob o título “Educação política: a percepção dos parlamentares brasileiros e o conteúdo de projetos dessa natureza no Congresso Nacional” foi apresentado em sua primeira versão como Trabalho de Conclusão de Curso na especialização em Ciência Política da FESP-SP em 2017. Ideias contidas no parecer de avaliação e debates que incluem a participação do co-autor foram incorporados ao trabalho.

mínimos atrelados à política na escola. E como tais matérias têm sido tratadas. Parte-se da hipótese de que iniciativas isoladas, de diferentes parlamentares de distintos partidos surgem, mas são consideradas inconstitucionais por tratarem de temática de responsabilidade de organismos atrelados ao Poder Executivo. Ou seja: a partir da dificuldade de o parlamento legislar sobre conteúdos escolares, e a despeito de ímpetos singulares de deputados federais e senadores em relação ao tema da educação política, não é o Congresso Nacional brasileiro quem garante, ou garantirá, a educação política como tema disciplinar na escola.

Com base em tal desafio, o presente texto está dividido em dois blocos posteriores a essa introdução e finalizado com uma conclusão onde os achados são organizados numa discussão final que dialoga com a hipótese central lançada. Assim, no próximo bloco o objetivo é dialogar com um conjunto de trabalhos que, a despeito de não encerrar o debate, dão conta de compreender a presença do que historicamente se poderia chamar de “educação política” no Brasil republicano, independentemente de vieses ideológicos, governamentais e partidários. Aqui será possível compreender um fenômeno que teve início na República Velha e atravessou, a exemplo da própria história do país, instantes mais ou menos democráticos entre o começo do século XX e o início do XXI.

No bloco seguinte o intuito é analisar, em pesquisas nas bases do Congresso Nacional, o que o parlamento brasileiro tem proposto, desde a promulgação da atual Constituição Federal até 2017, em matéria legislativa que tenha a temática central da educação política - ou termos correlatos - como objeto central. Para tanto, o desafio maior é compreender os conteúdos e os destinos de tais propostas concentrando as pesquisas nos projetos de leis e indicações encontrados.

2. O PODER EXECUTIVO E A EDUCAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Nos últimos anos autores brasileiros têm se esforçado para compreender a educação política como ponto essencial à consolidação da democracia. Partindo de distintas bases teóricas, sobre as quais não vamos nos dedicar a compreender, o intuito parece estar associado à defesa de tais conteúdos nas escolas, com ênfase no ensino médio (COSSON, 2008, 2010, 2011; DANTAS, 2010A, 2010B; ESTRAMANHO, 2016; DANTAS E ESTRAMANHO, 2015; MARTINS E DANTAS, 2004; SAVIANI, 2010).

Tais pesquisas partem da ideia de que o exercício da cidadania demanda que o cidadão deva estar devidamente preparado para sua prática: “a educação torna-se central ao conceito de

cidadania, tendo como papel fundamental transformar o homem em cavalheiro, ou seja, promover a conscientização necessária à evolução do sujeito como cidadão” (MARSHALL, 1967). Portanto, ao educar um cidadão o Estado o prepara para o conhecimento sobre o mundo natural, físico, social, tanto quanto para a tomada de decisões de cunho político, sendo ele, dessa maneira, um agente em potencial para a transformação social.

A educação era o modo pelo qual as novas gerações adquiririam os valores das gerações passadas. Ela teria a função de preservar a ordem e constituir o sujeito social, deveria inculcar conhecimentos, valores, condutas de uma determinada sociedade. Segundo o autor (DURKHEIM, grifo nosso) toda sociedade baseava-se numa moralidade – um conjunto de regras que predeterminavam a conduta – e a função social da escola era formar e conformar os indivíduos para viver nesta sociedade. A educação moral laica tornaria os jovens seres sociáveis e ensinariam aos estudantes a obedecerem às regras e à autoridade moral da sociedade. Segundo o autor a moral estava ligada à natureza das sociedades, ela era um fato social e mudaria conforme as sociedades mudassem. É a sociedade que instituiria no homem o sentimento de lei e de disciplina. A sociedade é “uma entidade moral duradoura” (DURKHEIM, 1965, p. 46), que liga uma geração à outra. E a educação é o espaço pelo qual a sociedade exerce sua ação de socializar as crianças, constituir o ser social, formar os cidadãos. (FILGUEIRAS, 2006, P. 22).

Partindo de tal percepção, autores como Rezende (2010), Pellanda (2016) e Estramanzo (2016) fazem exposições históricas da manutenção da educação política nos bancos estudantis brasileiros, enfatizando algumas disciplinas vivenciadas, inclusive, nas décadas de regimes autoritários e dispendo, camufladamente, de preceitos suficientes para formar um modelo ambivalente de fortalecimento e avanço estatais.

A iniciar, Resende (2010) contribui com a reflexão, sobretudo quanto à matéria Instrução Moral e Cívica, que, conforme afirma, foi incluída na grade curricular educacional por tratar de valores vinculados aos bons costumes, à família, à pátria, e à solidariedade humana, preceitos entendidos como fundamentais para a sociedade. Posteriormente referida matéria foi excluída do currículo escolar, asseverando que tais valores não deveriam ser pontuados em matérias específicas, mas sim adquiridos pelos estudantes pela forma democrática organizacional das escolas.

Pellanda (2016) traz conceitos intrínsecos à cidadania, colacionando valores educacionais suficientes para o avanço da democracia para e pela cidadania, concepção hoje conhecida como Escola Cidadã. Vale ressaltar que o conceito de política tem atraído novos patamares de participação de educadores, afirma Estramanzo (2016), não obstante a inexistência de regulamentação formal sobre disciplinas específicas que versem o tema da educação política, muito embora tais conteúdos estejam tratados, mesmo que de forma transversal, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

É tempo, porém, de suscitarmos a historiografia sobre a educação que, desde a República Velha, utilizou-se da escola como forma de ruptura da origem monárquica portuguesa, conforme aponta Rosa Fátima de Souza: “A escola representa as luzes, a vitória da razão sobre a ignorância, um meio de luta contra a monarquia e, conseqüentemente, um instrumento de consolidação do regime republicano” (SOUZA, 1998a, p.177).

E mais, aponta Estramano (2016), que esta concepção acerca da ruptura política do Brasil (República) ensejou enraizamento na história brasileira, uma vez vinculados à didática estudantil: “A ideia de país atrasado vem quase sempre atrelada ao passado Ibérico, e isso revela muito como a cultura política brasileira está, senão ancorada, ao menos identificada com etapas pretéritas, profundas do subconsciente nacional, que responsabilizam os colonizadores pela situação pós-colonial” (ESTRAMANO, 2016, p.21).

Diante disso, como consequência natural da conquista da República, um novo desafio foi lançado: a necessidade de republicanizar a conduta da sociedade, e, para tal, o Poder Executivo, como primícias, utilizou-se da educação como instrumento para alcançar seus objetivos, fazendo com que valores de civismo, patriotismo, tanto quanto o nacionalismo fossem parte integrante da cultura histórica do Brasil, conforme aponta Melo (2005).

Para tanto, como cultivo ao amor à pátria, necessitava nacionalizar estrangeiros, preparando-os para o trabalho, cultivar o fortalecimento científico, e, neste aspecto, a escola era o único local adequado para tamanha mudança, objetivando a formação do cidadão a partir dos vetores estabelecidos pelos seus governantes, momento em que o Estado adentra de maneira acentuadamente ideológica no ambiente escolar (MELO, 2005).

Assim, nasce a necessidade de estabelecer matérias com as quais tais objetivos fossem alcançados, quando, então, “a escola leiga substitui a moral religiosa pelo civismo republicano que se torna a moral prática sobre a qual se fundamentaria a formação do cidadão” (SOUZA, 1998a, p. 173), não diferente,

As primeiras iniciativas do que se pode considerar como uma educação política no seio da educação formal no Brasil ocorreram com o advento da República, como parte de um processo de eliminação da autoridade religiosa sobre a educação, estabelecida desde o período colonial, sobretudo mediante a atividade pedagógica dos Jesuítas. (RESENDE 2010, p.21)

E assim, “a escola surgia como representante do projeto republicano de civilizar as massas, colaborando no processo de desenvolvimento do capitalismo, com a industrialização e a urbanização” (FILGUEIRAS, 2006, p.23). Neste contexto, instrumentaliza-se o ensino moral e cívico distribuído nas disciplinas de geografia, história, educação cívica, moral, música, ginástica

e exercícios militares, desenhos e trabalhos manuais (SOUZA, 1998a, p. 175), disciplinas estas que possuíam finalidade bem específica: a educação cívica objetivava a formação básica para os cidadãos, disciplinando sobre organização política; a moral tratava dos bons costumes; a história e a geografia tratavam da formação do caráter; a educação física, ginástica e exercícios militares, buscavam aprimorar corpos fortes, ágeis, coragem e patriotismo; a música ensinava os hinos e louvores à Pátria, ao Estado e à República; o desenho, por fim, para o estímulo de desenhos industriais, estabelecendo, dessa maneira, uma clara manipulação do ensino enviesada pela necessidade de se “constituir uma República” (SOUZA, 1998a, p179-181).

Sob esses preceitos, em outros momentos e contextos históricos, o ensino foi utilizado para a exasperação do conceito de moralidade e civismo. Citamos como exemplo o período pós primeira guerra mundial, onde a elite nacional clamava por um fortalecimento do patriotismo, um Brasil mais forte; a ascendência da classe operária brasileira de 1910 fez com que se voltasse a discutir a homogeneização das massas, e, assim, sempre utilizando como instrumento o ensino e a educação cívica e moral.

É de se notar que tais valores sempre foram marcantes na história do Brasil republicano: “é na República que esta cultura cívica se insere na educação escolar. E é nos períodos em que o Estado assume as posturas mais autoritárias que se tornaram mais recorrentes”, aponta Melo (2005, p. 1). E isso se explica pelo caráter implícito do Poder Executivo na forma de condução da República, posto que a partir dela que se faz presente a autonomia do Estado, convergindo, portanto, em uma tentativa de maior proximidade entre governantes e governados, o que não significa dizer que esta relação seja idealizada pelas vontades ou necessidades das grandes massas, condensadas pelo não reconhecimento de ser cidadão. E neste aspecto: “em termos gerais, a representação no Brasil permanece efetivamente, uma representação no sentido teatral: a representação do poder diante do povo e não a representação do povo diante do poder. Nesse sentido, afasta-se da ideia de democracia como soberania popular.” (BENEVIDES, 1994, p. 12).

Sob tal panorama, se sobressai a prática exercida pelo Poder Executivo na suposta manipulação da educação com pretextos políticos enviesados por ideias não democráticas que, ora fala-se da influência do catolicismo como meio adequado para a formação do cidadão, ora o fortalecimento de valores morais e cívicos, e, “enquanto a Constituição de 1934 tornava obrigatória a inclusão deste ensino no horário escolar, mantendo facultativa a frequência, na Constituição de 1937 era a própria inclusão do ensino religioso no horário que se tornava facultativa (HORTA, 1994, p. 121).

Nesse sentido, “a educação cívica e a instrução moral são consideradas, por Bernardes², instrumentos para formar o senso de responsabilidade“ (HORTA, 1994, P. 138 apud FILGUEIRAS, p. 26), referência necessária para a compreensão da necessidade da inclusão da Instrução Moral e Cívica nos currículos escolares secundários no Brasil promulgada pelo então presidente.

Não obstante, é a partir do Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, que trata sobre a Lei Orgânica do Ensino Secundário, que se sacramenta a intervenção do Poder Executivo sobre o processo educacional, incluindo, efetivamente, um capítulo exclusivamente destinado à Educação Moral e Cívica, asseverando “cuidado especial à educação moral e cívica dos alunos, procurando formar-lhes o caráter e o patriotismo” (HORTA, 1994, p. 180). A partir disso, é bem verdade que a despeito de discussões acerca de inclusões ou exclusões de matérias relativas ao fortalecimento do estado, da moral, da ética, o fato é que a história nos mostra que o Poder Executivo ditava fortemente as regras para a educação no Brasil.

Ratifica-se tal conclusão quando da promulgação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Importante frisar que o primeiro projeto da respectiva norma fora apresentado ao Congresso Nacional em 1948, sendo que, após discussões legislativas, foi efetivamente aprovado em 1961 (FILGUEIRAS, 2006). Assim, parece possível afirmar que a evolução da educação política no Brasil caminhou, em grande medida, sob ideias não republicanas, ou pouco democráticas, e partícipes de um projeto ideologizado de ensino, sempre enviesado através do Poder Executivo que, porventura, principiava a lógica de governo sobre a sociedade.

Em termos históricos, existe um ponto de mudança nessa percepção de acordo com interpretações acerca da histórica da educação política no Brasil. A indicação nº 1 do Conselho Federal de Educação, de 24 de abril de 1962, proposta por Anísio Teixeira, menciona a instituição da disciplina Organização Social e Política do Brasil (OSPB) nos programas escolares, que tinha como fundamento a instrução aos alunos sobre conceitos elementares da sociedade, conforme aponta Vieira (2005).

Proporcionar ao aluno uma ideia adequada da realidade sociocultural brasileira em sua forma e ingredientes básicos. Deverá, pois, apresentar o quadro geral das instituições da sociedade brasileira, sua natureza, formação e caráter, bem como as formas de vida e costumes que definem o modo de ser específico e a fisionomia característica de nossa cultura. Será além disso, um estudo da organização jurídico e administrativo em suas linhas gerais, dos processos democráticos, dos direitos políticos, dos deveres do cidadão, suas obrigações civis e militares. (SUCUPIRA, 1962, apud VIEIRA, 2005, p.2)

² Artur Bernardes, presidente da República entre 1922 e 1926.

Ademais, tal disciplina tinha um enfoque sobre uma nova concepção do que se constituía a “realidade brasileira”, motivo pelo qual se utilizou de tal elemento para incidir reflexões destes valores e protagonizar uma mudança na formação da educação política utilizando, para tanto, a OSPB (PELLANDA, 2015).

Sem dúvida trabalhos como os de Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Fernando de Azevedo e Oliveira Viana ofereceram novos elementos históricos, sociológicos e culturais para a compreensão da chamada realidade brasileira. Mas o fato é que estes autores, ou a leitura de suas obras, participavam vivamente das lutas políticas que marcaram o início dos anos sessenta. Ilustram, portanto, a apropriação dos temas prediletos dos autores de OSPB – democracia, cidadania, civismo – por correntes de pensamento que disputavam a hegemonia política e produziram representações do que consideravam ser a cidadania ideal na configuração da realidade brasileira democrática. Assim, a leitura dos livros de OSPB publicados entre 1962 e 1964 permite entrever as representações das várias realidades brasileiras que, sobre o pretexto de interpretar, os autores pretendiam recriar. (VIEIRA, 2005, apud PELLANDA, 2015, p. 58)

Assim, a OSPB estudaria a realidade social brasileira alcançando uma educação política sob uma concepção fundada num espírito mais democrático (MARTINS, 2003, p. 164), contribuindo, ainda, para o formar de maneira cívica, com concepções das instituições brasileiras, sua estrutura governamental, processos políticos e administrativos que asseveram o correto funcionamento da democracia idealizada pelo momento (OLIVEIRA, 1982, p.50). A disciplina foi assim instrumentalizada para a reorganização nacional conquanto as necessidades de transformação social compreendidas pelo Poder Executivo, vale dizer, a metodologia entendida à época para criar conceitos elementares em uma sociedade.

No entanto, tais concepções da OSPB foram revistas e revogadas pelos militares após o golpe de 1964, com uma nova reestruturação política que mudaria suas prioridades. O sistema de política educacional adotado pelo novo regime tinha como alvo a contenção de movimentos estudantis que a partir da Lei Suplicy de Lacerda – Ministro da Educação, de nº 4.464/1964 – ficaram proibidos de atuar e suas atividades passaram à clandestinidade (FICO, 2004, P.33 apud FILGUEIRAS, 2006).

Tal fato se notou desde o primeiro discurso do presidente Castelo Branco sobre a educação, onde destacou a carga ideológica (atribuindo-a aos professores) contidas nas aulas. Segundo o mandatário, estas condutas deveriam cessar, e assim, os jovens estudantes “não deveriam por sua vez, se vincular à subversão e à ‘vadiagem onerosa’ de falsos movimentos estudantis. Os estudantes precisavam dedicar-se aos estudos, deixando a participação política para depois de suas funções” (OLIVEIRA, 1982, p. 120, apud FILGUEIRAS, 2006, p. 38).

Tal posicionamento, que faz a lógica da educação política regressar aos princípios norteados por uma lógica de Estado pouco democrático, ficou ainda mais claro quando o Presidente Castelo Branco, por meio do Decreto de nº 58.023, de 21 de março de 1966, que trata sobre a educação Cívica em todo país, artigo 2º, apontou:

Formar nos educandos e no povo em geral o sentimento de apreço à Pátria, de respeito às instituições, de fortalecimento da família, de obediência à lei, de fidelidade no trabalho e de integração na comunidade, de tal forma que todos os tornem, em clima de liberdade e responsabilidade, de cooperação e solidariedade humanas, cidadãos sinceros e convictos e fiéis no cumprimento de seus deveres.

Sob tais circunstâncias, em 12 de setembro de 1969 foi instituída a disciplina de Educação Moral e Cívica nos currículos do ensino de primeiro e segundo graus, por meio do Decreto-Lei de nº 869, posteriormente regulamentado pela Lei nº 5.692/71, que fixava diretrizes e bases para o ensino. Assim, reafirmou-se o papel do Poder Executivo e o viés vinculado aos interesses do governo, cujo ponto central parecia associado à ideia de que a educação Moral e Cívica prelecionava valores associados à “defesa do princípio democrático”; “projeção dos valores espirituais e éticos da nacionalidade”; “fortalecimento da unidade nacional”; “culto à Pátria”; “compreensão dos direitos e deveres dos brasileiros e o conhecimento da organização sócio-político-econômica do País”; “o preparo do cidadão para o exercício das atividades cívicas” e; “o culto à obediência à Lei, da fidelidade ao trabalho e da integração na comunidade”, ensejando a conclusão de que “A educação Moral e Cívica foi implantada como prática educativa, e não somente como disciplina” (FILGUEIRAS, 2006, p. 51). Importante ressaltar em relação a tais princípios que o Decreto Lei nº 869/69, regulamentado pela nova Lei de Diretrizes e Bases, vinculava a Comissão Nacional de Moral e Civismo (CNMC) ao Ministério da Educação e Cultura, e, na condição de primeiro Presidente da Comissão, estava o General Moacir Araújo Lopes, membro da Escola Superior de Guerra (ESG), o que corrobora com os ideais contidos na pasta.

A institucionalização de um viés conferido no sistema educativo, através da disciplina de Educação Moral e Cívica continha um forte senso patriótico, valores considerados indispensáveis para o avanço da nação. Tratava-se de fórmula aparentemente – ou convenientemente – necessária para extinguir comportamentos vistos como subversivos e inadequados, introduzindo na escola os objetivos considerados como ideais para a “formação genérica de um cidadão, amante da pátria e defensor de princípios moralizadores” (MARTINS, 2003, p.159). Assim, conforme aponta Cerri:

para a compreensão da identidade nacional, o relacionamento desejável entre o indivíduo e o grupo é a passividade, a obediência, o cumprimento das próprias funções profissionais

e sociais, a fé e a esperança de que os problemas sejam resolvidos por aqueles cuja função social é fazer a política. (2003, p. 132 apud FILGUEIRAS, 2006).

Não obstante, esse formato de educação adotado pelos militares durante o fim da década de 70, período de maior atividade a intervencionismo em direitos civis essenciais, aos poucos foi perdendo força. Na década de 80 surgiram fortes críticas ao modelo, inclusive por parte das organizações relacionadas à educação, sobretudo com relação aos meios empregados à manutenção da disciplina OSPB e EMC nos currículos escolares de 1º e 2º graus. Mauro Costa Rodrigues formaliza apontamentos sobre o seminário articulado por Dom Luciano Cabral Duarte, este, membro do Conselho Federal de Educação - CFE, sobre avaliação das disciplinas de EMC e OSPB durante os anos de 1971 a 1985. Fica claro que tais pensamentos estavam concentrados num processo de educação nacional, enfatizando a importância das disciplinas no processo de aprendizagem para o exercício da cidadania, destacando críticas sobre o decreto-lei nº 869/69:

Contudo, o relator criticou o decreto-lei nº 869/69 como uma medida que, procurando acabar com a omissão, acabou substituindo-a pelo excesso. A EMC implantada por esse decreto-lei nº 869/69 teria ficado vinculada a uma falsa imagem de arbítrio e imposição. Por outro lado, de fato ela teria sido deturpada intencionalmente, por pessoas que visavam outros interesses que o da educação e a exploraram de forma autoritária e direcionista. (FILGUEIRAS, 2006, p. 183)

Em 1985, com o fim da ditadura militar, diversas solicitações chegaram ao Conselho Federal de Educação objetivando à alteração de nome, bem como posterior exclusão das disciplinas de EMC e de OSPB dos currículos do ensino. Assim, em 14 de junho de 1993, através da Lei nº 8.663, ficou finalmente revogado o Decreto-Lei nº 869, de 12 de dezembro de 1969.

É bem certo que com a promulgação da Constituição de 1988, houve um adensamento e distanciamento sobre a continuidade das matérias relacionadas à educação política. Isso porque não existia, no texto constitucional, qualquer menção sobre a continuidade dos conteúdos revogados em 1993. Ademais, criou-se uma discussão sobre a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), aprovada apenas em 1996, que, tanto quanto seus diversos anteprojetos, se manteve inerte sobre a implementação de matérias específica de cunho político, enfatizando sua necessidade durante o processo educacional transversalmente, e não como disciplina específica³.

No entanto, a nova LDB, de 20 de dezembro de 1996, trouxe consigo elementos contidos da Constituição Federal de 1988. O artigo 206, incisos II e III, sendo transcritos no seu artigo 3º, incisos II e III, aponta: II - liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”. A Constituição Federal, assim, aparentemente pré-determinou diretrizes para o sistema de educação do Brasil, o que se deu

³ Sobre tal discussão ver Estramano (2016).

com o advento da LDB/96, reconhecendo princípios estabelecidos na Carta da República, abrangendo “o conhecimento do mundo físico e natural, e da realidade social e política, especialmente no Brasil” (art. 26, §1º) (BRASIL, 1988). Consagrou, ainda, a “difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática” (art. 27, I, CF). Enfatizou a importância de valores relativos ao conhecimento do “sistema político”, tanto quanto “valores em que se fundamentam a sociedade”.

Nota-se o enfoque aos respectivos valores, pois, tornar-se-ão estes os motivos para as diversas proposições no Congresso Nacional no afã de proporcionar à sociedade uma mínima compreensão política através de matérias específicas e, assim, formar agentes em potencial para a transformação ou formação de uma sociedade com princípios atribuídos para um bem comum, tanto quanto para o alcance da *praxis* democrática. Todavia, não basta apenas o ensino, sendo necessário sintetizar sua efetividade aplicando-as nos sistemas públicos, tornando o Estado participante mais ativo no preparo dos estudantes em cidadãos políticos efetivos (COSSON, 2010, p.17).

Em termos históricos, tendo as orientações legais como parâmetro, após a discussão de transversalidade trazida pela LDB em 1996 em relação ao conteúdo de política, aspectos associados a tal temática voltariam a ser discutidos com maior ênfase no final da primeira década dos anos 2000. A lei 11.684/2008 marcaria a consolidação da inclusão das matérias de Filosofia e Sociologia na grade curricular de todas as séries do Ensino Médio. Em que pese o fato de a temática ser datada de 2 de junho de 2008, fora apresentado como Projeto de Lei cinco anos antes pelo deputado federal Ribamar Alves (PSB-MA) sob o número 1.641/2003 – nesse caso de conteúdos escolares, algo pouco comum à realidade brasileira, uma vez que foi apresentado por um parlamentar.

Suas razões para a propositura foram, em muito, inspiradas no modelo grego clássico no qual, conforme consta em sua justificação: “um dos ideais (...) que alicerçam tal consideração é a ideia de que é tarefa primordial do ser humano o desenvolvimento intelectual de sua personalidade” (BRASIL, 2003). Não obstante o caráter filosófico é através desta proposição que há, pela primeira vez após o poder autoritário de 1964-1985, a presença bem sucedida do Legislativo em matéria dessa temática específica de conteúdo atrelados à educação política sobre o Executivo. Tal questão ganha maior evidência quando considerada a supremacia do Poder Executivo sobre questões dessa natureza, como evidencia a Súmula de Recomendações aos Relatores nº1/2001, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados:

O Parecer do Relator sobre um PL que trate de assunto curricular, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta, ouvido o Plenário. Sobre o assunto do currículo escolar, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deve ser sugerida pela proposição do tipo INDICAÇÃO, a ser encaminhada ao Poder Executivo (VER RI/CD, art. 113), através do Ministério da Educação, que em achando prudente recomendará ao Sistema Educacional Próprio. (BRASIL, 2001, apud PELLANDA, 2015)

Vale assim destacar, adicionalmente, a compreensão tomada pelo “Conselho Nacional de Educação em seus pareceres 38/2006 e 22/2008, e em suas resoluções 4/2006 e 1/2009, onde se coloca a importância “e o valor da Filosofia e da Sociologia para um processo educacional consistente e de qualidade na formação humanística de jovens que se deseja sejam cidadãos éticos, críticos, sujeitos e protagonistas” (BRASIL, 2006a, apud PELLANDA, 2015). Nesse contexto, é notória a intervenção do Poder Legislativo na seara do Poder Executivo, posto que de fato houve recepção nos motivos apresentados pela PL 1.641/2003, posteriormente transformado na Lei Ordinária nº 11.684/2008 que resultou na criação das disciplinas de Filosofia e Sociologia na LDB.

No entanto, vale ressaltar e com muitos destaques, que o art. 36 da LDB teve sua redação alterada por força da Medida Provisória 746, de 22 de setembro de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que, entre outras alterações, excluiu da LDB as disciplinas de Filosofia e Sociologia, antes obrigatória por força de Lei. O fato causou grande desconforto, não pela simples alteração de redação e sua consequente exclusão, mas, sobretudo, pelos motivos apresentados. José Mendonça Bezerra Filho, ministro do Estado da Educação apresentou ao presidente da República, através da EM nº 84/2016/MEC, suas justificativas para a alteração legal que, aparentemente, traz singelos traços da vinculação da educação com a economia nacional. Sob o fundamento da extensa grade curricular, apontou para as dificuldades de os alunos assimilarem tais matérias, posto que contando com 13 disciplinas, o Ensino Médio é “superficial e fragmentado” (BRASIL, 2016). Interessante, nesse sentido, notar a afirmação documental na qual assevera que “a falta de escolaridade reflete diretamente nos resultados sociais e econômicos do país” (BRASIL, 2016). É de se observar o parecer quando da inclusão das disciplinas de Filosofia e Sociologia nos currículos do Ensino Médio e destacar que os motivos estavam diretamente vinculados ao processo de pensar e refletir sobre o mundo atual, possibilitando a educação para a cidadania. Em contrapartida, as justificativas da Medida Provisória que extinguem tais conteúdos apontam:

Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa. (BRASIL, 2016)

Sob tal argumento, as matérias de Sociologia e Filosofia, antes expressamente obrigatórias, passaram a ter um caráter secundário no estudo de ciências humanas e sociais aplicadas, nos termos do artigo 35-A, inciso IV, §2º, da Lei nº 13.415, de 2017, que assim dispõe:

Art. 35 –A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento: IV – ciências humanas e sociais aplicadas. §2º A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia.

Com base em todo esse conjunto de justificativas e definições legais, e tendo em vista toda a história apresentada sobre conteúdos de política nas escolas, qual seria o papel do Poder Legislativo na tentativa de introduzir tais conteúdos no currículo escolar? No próximo bloco o objetivo é compreender melhor o que parlamentares imaginam ser seus respectivos papéis nesse universo e como têm defendido educação política. Acertam no formato? Existem variáveis capazes de mostrar quem são esses proponentes de maneira clara?

3. EDUCAÇÃO POLÍTICA NO CONGRESSO NACIONAL

Para seguir com a análise sobre conteúdos de educação política em matérias legislativas, nos limitaremos a pesquisar proposições de Projetos de Lei, em atenção ao artigo 109, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados no qual dispõe que “Destinam-se os projetos de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República”; e Indicações, no qual permeia-se a compreensão de que nos termos do artigo 113, inciso I, a “Indicação é a proposição através da qual o Deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”. Importante salientar que a proposição elaborada pela modalidade de Projeto de Lei induz à conclusão de que compete à casa parlamentar legislar sobre aquela matéria, ao passo que quando proposta na modalidade de Indicação há um reconhecimento da sua incompetência em atuar sobre o assunto tratado, motivo pelo qual sugere que outro poder adote as providências cabíveis. Destacamos assim que a proposição feita através da Indicação é um procedimento extremamente simplório, no qual, em termos de regras, apresentada a Indicação pelo parlamentar ouve-se o Presidente da Casa e já se oficia o Poder correspondente para a tomada de medidas cabíveis, se assim se entender.

Na pesquisa realizada junto aos portais das casas do Congresso Nacional na internet optamos por utilizar alguns termos: filosofia e sociologia; organização social e política do Brasil – OSPB e educação moral; direito constitucional e noções de direito; e, por fim, ciência política. Tramitando na Câmara dos Deputados, ou com origem na casa dos deputados, considerando o período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 a 2017, alcançamos uma amostra de 65 proposições, as quais se dividem em blocos da seguinte forma: Filosofia e Sociologia (cinco Indicações e nove Projetos de Lei); Organização Social e Política do Brasil – OSPB e Educação Moral (seis Indicações e dez Projetos de Lei); Direito Constitucional e Noções de Direito (treze Indicações e quatorze Projetos de Lei); e, Ciência Política (três Indicações e cinco Projetos de Lei). No Senado Federal, além de duas matérias que foram encaminhadas para a Câmara e serão analisadas ali, existe ainda um projeto de lei.

Assim, inicialmente é possível verificar que em relação aos temas centrais de nossas buscas foram encontradas sessenta e seis matérias⁴ que se dividem da seguinte maneira: vinte e sete indicações e trinta e nove projetos de lei. Isso significa que se por um lado a fragilidade legislativa da indicação representa 41% daquilo que foi encontrado, a suposta força dos projetos de lei (59%) oferta a sensação de que muito do que se propõe tende a ser considerado inconstitucional tendo em vista o que a própria Câmara dos Deputados compreendeu em 2001 por meio de posicionamento já destacado de sua Comissão de Educação e Cultura. Salienta-se que do total de projetos de lei encontrados trinta e três são posteriores à data dessa posição (85%), sendo trinta da Câmara dos Deputados e três do Senado. Do universo de trinta e nove projetos de leis, apenas um, até o momento, transformou-se em norma. Destacamos, ainda, que três destes projetos tiveram origem no Senado Federal, e existem diversas proposições apensadas entre elas, sugerindo dependência. Para completar essa avaliação inicial, nenhuma das 27 indicações feitas ao Poder Executivo foram atendidas, sendo que 25 foram feitas por parlamentares e duas pela própria Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Com base em tais afirmações, passamos a uma análise dos blocos pesquisados para os fins de nosso trabalho. Inicialmente, sob os termos “Filosofia e Sociologia”, de acordo com a Tabela 1, encontramos quatorze matérias, sendo cinco indicações (36%) e nove projetos de lei (64%). Desse total, 29% são propostas de 2001 ou de anos anteriores; 64% são apresentadas por parlamentares que à época da proposição estavam em partidos considerados de esquerda, com destaque para o PSB, o PPS e o PT; 79% dos parlamentares proponentes são de estados do eixo

⁴ Importante salientar que observamos e não descartamos a existência de quantidade superior de proposições frente às Casas.

sul-sudeste; e 86% vieram da Câmara dos Deputados. Adicionalmente, importante relatar que dos dez parlamentares listados na tabela 100% possuem diplomas de nível superior, com destaque para a carreira de Direito (29%).

Tabela 1 – Proposições do bloco Filosofia e Sociologia

Tipo de Proposição		Número	Ano	Autor	Partido	UF
1	INC	865	1997	PADRE ROQUE	PT	PR
2	INC	1975	2001	RUBENS FURLAN	PPS	SP
3	INC	1972	2001	RUBENS FURLAN	PPS	SP
4	INC	1351	2003	LUIZ CARLOS SANTOS	PFL	SP
5	INC	1352	2003	LUIZ CARLOS SANTOS	PFL	SP
1	PL	3178	1997	PADRE ROQUE	PT	PR
2	PL	1641	2003	RIBAMAR ALVES	PSB	MA
3	PL	6642	2006	SENADO FEDERAL - ÁLVARO DIAS	PSDB	PR
4	PL	105	2007	LUIZA ERUNDINA	PSB	SP
5	PL	2240	2007	RIBAMAR ALVES	PSB	MA
6	PL	1580	2011	SIBÁ MACHADO	PT	AC
7	PL	4744	2012	SENADO FEDERAL - SÉRGIO SOUZA	PMDB	PR
8	PL	3795	2015	EZEQUIEL TEIXEIRA	PMB	RJ
9	PL	6767	2016	GLAUBER BRAGA	PSOL	RJ

Fonte: Câmara dos Deputados – com os partidos da época da indicação

Entre as indicações, quatro delas foram concluídas, ou seja, um ofício foi encaminhado ao Poder Executivo através do Ministro Chefe da Casa Civil para as providências necessárias. E uma delas, a Inc. 865/1997 encontrava-se na mesa diretora da Câmara desde 27/08/1997. Concluímos, portanto, pela total ineficácia, em sede de Indicação pelo Congresso Nacional, para influenciar o Poder Executivo em providências relativas às matérias propostas. Quanto aos Projetos de Lei, somam-se nove proposições, nas quais, duas tiveram origem no Senado Federal, a PL 6.642/2006, encontra-se arquivada nos termos do Art. 164, §4º, do RICD, ou seja, matéria prejudicada, e, portanto, arquivada. E a PL 4.744/2012 estava em tramitação, originada no Senado sob o número nº 02/2012.

O PL 3.178/1997, em 08/10/2001 foi vetado totalmente pelo Poder Executivo, e em 20/05/2004 o Congresso Nacional manteve o veto Presidencial. O PL 1.641/2003 foi o único transformado em norma, quando então nos termos da Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008, “Altera o art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da

educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio”. Notadamente, oito anos depois referidas matérias foram excluídas dos currículos escolares por força da Medida Provisória de nº 746/2016, posteriormente convertida na Lei Ordinária de 13.415/2017.

Os PLs 1.580/2011, 2.240/2007 e 105/2007 encontram-se apensados, sendo que embora em tramitação, não tiveram mais andamento desde o mês de fevereiro de 2015. Aquelas proposições não citadas, contemplam normalidade em seu andamento.

Na Tabela 2 é possível verificar os resultados para o bloco com os termos “OSPB e EMC”. Encontramos dezesseis matérias, sendo seis indicações (38%) e dez projetos de lei (62%). Desse total, 13% são propostas de 2001 ou de anos anteriores; 21% são apresentadas por parlamentares que à época da proposição estavam em partidos considerados de esquerda; 57% dos parlamentares proponentes são de estados do eixo sul-sudeste; e 100% das matérias nasceram na Câmara dos Deputados. Adicionalmente, importante relatar que dos quatorze diferentes parlamentares listados na tabela 79% possuem diplomas de nível superior, com destaque para as carreiras de Direito (29%) e Teologia (21%).

Tabela 2 – Proposições do bloco OSPB e EMC

Proposição		Número	Ano	Autor	Partido	UF
1	INC	322	2003	DAVI ALCOLUMBRE	PDT	AP
2	INC	1699	2011	MARCO FELICIANO	PSC	SP
3	INC	283	2015	ROBERTO SALES	PRB	RJ
4	INC	723	2015	JOSUÉ BENGTON	PTB	PA
5	INC	780	2015	COMISSÃO EDUCAÇÃO		
6	INC	425	2015	VICTÓRIO GALLI	PSC	MT
1	PL	2310	1991	JORIO DE BARROS	PMDB	ES
2	PL	4559	2001	PAULO LIMA	PMDB	SP
3	PL	772	2003	PASTOR FRANKEMBERGEN	PTB	RR
4	PL	5072	2005	CARLOS NADER	PL	RJ
5	PL	6570	2006	PASTOR FRANKEMBERGEN	PTB	RR
6	PL	7877	2010	WILLIAM WOO	PPS	SP
7	PL	142	2011	WELITON PRADO	PTB	MG
8	PL	5960	2013	VALTENIR PEREIRA	PSB	MT
9	PL	7180	2014	ERIVELTON SANTANA	PSC	BA
10	PL	5985	2016	CABO DACIOLO	PTdoB	RJ

Fonte: Câmara dos Deputados – com os partidos da época da indicação

Das indicações, todas foram concluídas, ou seja, o ofício encaminhado ao Poder Executivo para as providências necessárias sem qualquer mudança efetiva no cenário educacional. Concluímos, novamente, pela total ineficácia da Indicação pela Câmara dos Deputados no sentido de influenciar o Executivo em providências relativas a tais matérias.

Quanto aos Projetos de Leis, somam 10 proposições. O PL 2.310/1991 fora arquivado por força da aprovação do PL 7.445/86. É importante salientar que este PL, muito embora esteja fora da nossa base por questões de escolhas metodológicas, ante sua data anterior à Constituição Federal, foi analisado e concluímos que a referida proposição de autoria do Poder Executivo contempla a extinção da Comissão Nacional de Moral e Civismo, reforçando a tese acerca de quem tem força em matéria de conteúdos para a educação.

Os PLs 4.559/2001 e 142/2011 foram desarquivados no mês de fevereiro de 2015, sendo anteriormente arquivados em 31 de janeiro de 2015, nos termos do artigo 105, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que assim preconiza: “a proposição poderá ser desarquivada mediante o requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”, requerimento estes feito pelo deputado Milton Monti em 10/02/2015 e Weliton Prado em 02/02/2015, respectivamente. Já os PLs 772/03, 5.072/05 e 5.960/13 foram todos arquivados com fundamento no artigo 133, do Regimento Interno, ressaltando que houve parecer desfavorável quanto aos seus méritos em todas as comissões em que foram distribuídos, o que gera automaticamente sua rejeição e posterior arquivamento, ocorrido em 05/03/2004, 03/10/2005 e 21/08/2015, respectivamente. Por fim, Os PLs 6.570/06 e 7.877/10 foram arquivados por força do art. 105 do Regimento Interno, ou seja, fim da legislatura. Aquelas proposições não citadas, contemplam normalidade em seu andamento, mas não estavam em vias de serem aprovadas.

Na Tabela 3 é possível verificar os resultados para o bloco com os termos “Direito Constitucional e Noções de Direito”. Encontramos vinte e sete matérias, sendo treze indicações (48%) e quatorze projetos de lei (52%). Desse total, 19% são propostas de 2001 ou de anos anteriores à clara posição da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados sobre conteúdos escolares; 30% são apresentadas por parlamentares que à época da proposição estavam em partidos considerados de esquerda; 33% dos parlamentares proponentes são de estados do eixo sul-sudeste; e 100% das matérias nasceram na Câmara dos Deputados. Adicionalmente, importante relatar que dos vinte e quatro diferentes parlamentares listados na tabela 71% possuem diplomas de nível superior, com destaque novamente para as carreiras de Direito (17%) e Teologia (13%).

Tabela 3 – Proposições do bloco Direito Constitucional e Noções de Direito

Proposição		Número	Ano	Autor	Partido	UF
1	INC	2304	2001	ARISTON ANDRADE	PFL	BA
2	INC	41	2003	PASTOR AMARILDO	PSB	TO
3	INC	6127	2005	DAVI ALCOLUMBRE	PFL	AP
4	INC	4941	2005	BADU PICANÇO	PL	AP
5	INC	9894	2006	LINCOLN PORTELA	PL	MG
6	INC	452	2007	MARCOS MONTES	DEM	MG
7	INC	5848	2009	MÁRCIO MARINHO	PRB	BA
8	INC	815	2011	ARTHUR LIRA	PPS	AL
9	INC	1636	2011	RUBENS BUENO	PPS	PR
10	INC	346	2011	JORGE TADEU MUDALEN	DEM	SP
11	INC	2682	2012	LEONARDO GADELHA	PSC	PB
12	INC	1490	2015	MARCOS ABRÃO	PPS	GO
13	INC	684	2015	KAIO MANIÇOBA	PHS	PE
1	PL	3053	1989	AGASSIZ ALMEIDA	PMDB	PB
2	PL	3779	2000	JOSÉ CARLOS COUTINHO	PFL	RJ
3	PL	5534	2001	JOSÉ CARLOS COUTINHO	PFL	RJ
4	PL	5432	2001	NILSON MOURÃO	PT	AC
5	PL	6614	2006	BADU PICANÇO	PL	AP
6	PL	4358	2008	HOMERO PEREIRA	PRB	MT
7	PL	7990	2010	VICENTINHO ALVES	PRB	TO
8	PL	2731	2011	POLICARPO	PTN	DF
9	PL	6954	2013	ROMÁRIO	PSB	RJ
10	PL	5116	2013	ONOFRE SANTO AGOSTINI	PSD	SC
11	PL	6184	2013	MARCOS ROGÉRIO	PDT	RO
12	PL	8010	2014	MÁRCIO MARINHO	PRB	BA
13	PL	94	2015	RENATA ABREU	PTN	SP
14	PL	403	2015	FERNANDO TORRES	PSD	BA

Fonte: Câmara dos Deputados – com os partidos da época da indicação

Das indicações, todas foram concluídas, ou seja, o ofício foi encaminhado ao Poder Executivo, através do Ministro Chefe da Casa Civil, para as providências necessárias e nenhuma logrou êxito. Concluímos, portanto e novamente, pela total ineficácia desse tipo de instrumento para influenciar o Poder Executivo em providências relativas às matérias propostas.

Quanto aos quatorze Projetos de Leis, o PL 3.053/1989 fora declarado inconstitucional pela Comissão correspondente, motivo pelo qual foi remetido ao arquivo, e o PL 6.614/2006 foi arquivado por força do art. 105, do RICD, ou seja, fim da legislatura. Os PLs 3.779/2000, 5.534/2001 e 5.432/2001 foram arquivados por força do art. 133, do RICD, vale dizer, por rejeição das Comissões em que tramitaram. Por sua vez, os PLs 4.358/2008, 7.990/2010, 2731/2011, 6.954/2013, 5.116/2013, 6.184/2013 e 8.010/2014 foram todos desarquivados em 06/02/2015, por força do art. 105, parágrafo único, do RICD: vale dizer, solicitação de desarquivamento “mediante o requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente”, sendo que apenas os PLs 6.954/2013 e 8.010/2014 tiveram andamento pós-desarquivamento, datados de 11/11/2015 e 19/11/2015, nos quais foram apensados a outros.

O PL 94/2015, de autoria de Renata Abreu, foi retirado. E o PL 403/2015 está com sua tramitação normal. Por fim, os PLs 4.358/2008, 7.990/2010, 2.731/2011, 6.954/2013, 5.116/2013, 6.184/2013, 8.010/2014 e 403/2015 estão apensados ora uns aos outros, ora com PLs que tratam de inclusão de matérias, não necessariamente políticas, na grade curricular.

Na Tabela 4 é possível verificar os resultados para o bloco com o termo “Ciência Política”. Encontramos oito matérias, sendo três indicações (38%) e cinco projetos de lei (62%). Desse total, 13% são propostas de 2001 ou de anos anteriores; 30% são apresentadas por parlamentares que à época da proposição estavam em partidos considerados de esquerda; 63% das propostas vêm de parlamentares de estados do eixo sul-sudeste; e 100% das matérias nasceram na Câmara dos Deputados. Adicionalmente, importante relatar que dos sete diferentes parlamentares listados na tabela 71% possuem diplomas de nível superior, com destaque novamente para a carreira de Direito (29%), e aqui Medicina (29%)

Tabela 4 – Proposições do bloco Ciência Política

Proposição		Número	Ano	Autor	Partido	UF
1	INC	5307	2013	COMISSÃO EDUCAÇÃO		
2	INC	922	2015	ERIKA KOKAY	PT	DF
3	INC	2357	2016	FRANKLIN LIMA	PP	MG
1	PL	2657	1996	SALVADOR ZIMBALDI	PDSB	SP
2	PL	4637	2004	ENIO BACCI	PDT	RS
3	PL	7746	2010	RONALDO CAIADO	DEM	GO
4	PL	2127	2015	ROBERTO SALES	PRB	RJ
5	PL	1199	2015	ADEMIR CAMILO	PROS	MG

Fonte: Câmara dos Deputados – com os partidos da época da indicação

Das indicações, todas foram concluídas, leia-se, ofício encaminhado ao Poder Executivo através do Ministro Chefe da Casa Civil, para as providências necessárias. Mais uma vez concluímos pela total ineficácia, em sede de Indicação pela Câmara dos Deputados, para influenciar o Poder Executivo em providências relativas às matérias propostas.

Quanto aos Projetos de Leis, o PL 2.657/1996 fora arquivado em 20/09/1999, nos termos do artigo 164, parágrafo 4º, do Regimento Interno da Câmara dos deputados, vale dizer: “A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara”. Os PLs 4.634/2004 e 7.746/2010 foram arquivados por força do art. 133, do Regimento Interno, nos qual aponta que a proposição que obtiver parecer desfavorável pelas Comissões a que tramitar, será rejeitada, e, assim, arquivada. Por sua vez, os PLs 1.199/2015 e 2.127/2015 estão em tramitação. E, por fim, os PLs 4.634/2004, 1.199/2015 e 2.127/2015 estão tramitando em apenso com outros PLs que versam sobre outras disciplinas a serem incluídas nas escolas, com o fim de ampliar o campo do saber dos educandos.

Por fim, com o objetivo de encerrar essa análise das proposições, o PLS 70 de 2015 foi apresentado em 03/03/2015 pelo Senador Romário – PSB/RJ, que já havia produzido algo sob essa temática em 2013 quando deputado federal. A matéria dispõe sobre alteração da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para adicionar aos currículos da educação básica, em especial, o estudo da Constituição Federal, sistema político etc. O projeto foi aprovado no Senado, e é interessante notar que ao contrário da tramitação na Câmara dos Deputados, onde a imensa maioria dos projetos são rejeitados, no Senado eles chegam a ser aprovados e enviados aos deputados federais – onde findam sendo rejeitados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história nos mostra a intervenção do Poder Executivo no que concerne à utilização da educação política para fins não republicanos, servindo-se do sistema educacional para o aparente fortalecimento de governos. Destaca-se, nesse sentido, que a existência de um pensamento do Poder Executivo no alcance de uma república forte, entrelaçado com valores à bandeira e outros símbolos nacionais, sugere que a nação faz a república e não a república faz a nação, sobretudo em épocas mais ditatoriais. Nesse sentido, nascida na República Velha, democratizada num dado momento do período 46-64 e, fortalecida e controlada estrategicamente na ditadura militar as

disciplinas claramente destinadas à disseminação de conteúdos políticos nas escolas foram abandonadas após o processo de redemocratização da década de 80 do século XX e só voltaram a figurar com a inclusão da Filosofia e da Sociologia no final da primeira década dos anos 2000 – o que foi, em parte revertido, com a reforma do Ensino Médio aprovada em 2016.

Concluimos ainda que, não obstante o considerável número de proposições que versem sobre o tema de educação política e afins no Congresso Nacional, isto não garante sua efetiva conversão em políticas públicas. Os achados da pesquisa realizada nos comprovam supremacia do Poder Executivo no que tange à questão da construção dos currículos escolares. Serviria de tema para uma desafiadora agenda de pesquisa verificar se as decisões e posições do próprio Legislativo, que sugere a não aprovação de projetos de lei dessa natureza na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, e do Executivo que ignora as indicações feitas sobre conteúdos, servem para todas as temáticas propostas ou apenas, ou mais fortemente, para questões como a política, o direito etc. Tal afirmação se faz necessária tendo em vista que em pesquisa pouco cuidadosa e aprofundada o termo “ensino religioso” digitado no mecanismo de busca legislativa da Câmara dos Deputados remeteu a mais de 110 matérias entre indicações e projetos de lei em fevereiro de 2018.

Seguindo nas discussões, parece interessante verificar que os blocos de pesquisa temática utilizados apresentam algumas diferenças em torno das características analisadas. Em termos temporais, os projetos que tratam de incluir a Filosofia e a Sociologia guardam percentuais (29%) de tentativa de inclusão nos currículos anteriores a 2002 de forma mais aguda que as demais pautas. Nesse caso, seria possível imaginar que tais disciplinas já estariam servindo, nos ideários dos parlamentares, para suprir a lacuna deixada pelo fim de OSPB e EMC, a despeito do caráter ideológico de tais conteúdos ao longo do autoritarismo?

No que diz respeito ao formato das proposições, enquanto três blocos superam 60% de apresentação sob o formato de projeto de lei, os termos ligados ao Direito Constitucional ou Noções do Direito, que possuem a maior quantidade de apresentações, atingem pouco mais de 50% sob formato de projeto de lei. Em relação à ideologia dos parlamentares, um dado chama bastante a atenção. No bloco de Filosofia e Sociologia 64% das proposições vieram de parlamentares que estavam em exercício de mandato à época da apresentação do conteúdo em legendas de esquerda. Já nos demais blocos esse índice atinge no máximo 30%, sendo que OSPB e EMC fica em 21%, reforçando a ideia de que conteúdos descritos como “Educação Moral e Cívica”, por exemplo, são vistos de forma bastante crítica pela esquerda no Brasil, sobretudo, supõe-se, pela associação feita com o regime militar.

Interessante salientar também como projetos associados à Filosofia e à Sociologia têm forte peso na região sul-sudeste, com 79% dos conteúdos legislativos tendo partido de parlamentares eleitos nesses sete estados, e como tal percentual cai de forma acentuada até atingir 33% no caso da defesa do ensino de Direito Constitucional e Noções de Direito.

Por fim, tendo em vista não mais o total de matérias, mas os parlamentares envolvidos com tais construções legislativas, relevante salientar que em Filosofia e Sociologia a totalidade dos proponentes tinha diploma de nível superior, mas nos demais blocos esse número oscila entre 71% e 79%, valores abaixo das médias verificadas entre os parlamentares federais brasileiros. As carreiras que se destacam são o Direito – diploma historicamente mais presente na Câmara dos Deputados do Brasil –, a Medicina (no bloco de Ciência Política) e a Teologia nos blocos de Direito Constitucional ou Noções do Direito, e OSPB e EMC, o que poderia levantar a hipótese de apego a uma lógica mais conservadora, em contrapartida a um perfil mais progressista do bloco de Filosofia e Sociologia. Nesse caso, é essencial verificar que o único projeto que logrou êxito dentre as mais de 60 matérias levantadas estava associado a este último bloco e foi apresentado por um parlamentar de esquerda e sancionado por um presidente de um partido de esquerda em 2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, M. G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, E., et al. *Educação e cidadania. Quem educa o cidadão?* 5. Ed. São Paulo: Cortez, p. 31-80, 1995.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, v. 33, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Decreto de nº58.023, de 21 de março de 1966. Dispõe sobre a educação cívica em todo o país e dá outras providências. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de março de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-869-12-setembro-1969-375468-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Decreto nº869, de 12 de setembro de 1969. Dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de setembro de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-869-12-setembro-1969-375468-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Exposição de Motivos nº00084/2016/MEC, Brasília, 15 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Lei nº11.684, de 2 de junho de 2008. Altera o art. 36 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/L Lei/L11684.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Lei nº4.464, de 9 de novembro de 1964. Lei Suplicy Lacerda, D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de novembro de 1964. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

BRASIL, Lei nº5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de agosto de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Lei nº8.663, de 14 de junho de 1993. Revoga o Decreto-Lei nº 869, de 12 de dezembro de 1969, e dá outras providências. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8663.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Projeto de Lei 1641/2003. Altera dispositivos do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Apresentação.

Brasília, 07 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127294>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Projeto de Lei nº7445/1986. Extingue a Comissão Nacional de Moral e Civismo e dá outras providências. Apresentação. Brasília, 17 de abril de 1986. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=232007>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Lei nº13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Lei nº9.397, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Medida Provisória nº746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Parecer CNE/CEB nº 22/2008b. Consulta sobre a implementação das disciplinas Filosofia e Sociologia no currículo do Ensino Médio. Aprovado. Brasília 08 de outubro de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb022_08.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Parecer CNE/CEB nº 38/2006a. Inclusão obrigatória das disciplinas de Filosofia e Sociologia no currículo do Ensino Médio. Aprovado. Brasília 07 de julho de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb038_06.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº17, de 1989. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de setembro de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Resolução CNE/CEB nº 1/2009. Dispõe sobre a implementação da Filosofia e da Sociologia no currículo do Ensino Médio, a partir da edição da Lei nº 11.684/2008, que alterou a Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de maio de 2009. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb001_2009.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Resolução CNE/CEB nº 4/2006. Altera o artigo 10 da Resolução CNE/CEB nº 3/98, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. D.O.U. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de agosto de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb04_06.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Súmulas de recomendações aos relatores nº1/2001. Sala da Comissão, Brasília, 25 de abril de 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/Sum_Relat.pdf>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

CERRI, L. F. *Ensino de história e consciência histórica*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

COSSON, R. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro. a. XI, v. 3, 2010b. p. 13-18. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_20865-1522-5-30.pdf?110126203825>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Letramento político: Trilhas abertas em um campo minado. *E-legis*, Brasília, n. 7, p. 49-58, 2º semestre 2011. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/download/90/76>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

DANTAS, H. *Educação Política: sugestões de ação a partir de nossa atuação*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2017.

_____. Educação Política: reflexões sobre um pilar da Democracia. Brasília: Fundação Liberdade e Cidadania, *Revista on-line Liberdade e Cidadania*, a. III, n. 9, julho/setembro, 2010a. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_viewc4dd.html?id={21D1B344-0998-4331-9B38-EBE21B600154}>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro. a. XI, v. 3, 2010b. p. 3-11. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_20865-1522-5-30.pdf?110126203825>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

DANTAS, H.; CARUSO, V. Politização nas escolas: o quanto os jovens compreendem essa demanda. *E-legis*, Brasília, n. 7, p. 22-33, 2º semestre 2011. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/download/82/74>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

ESTRAMANHO, R. *Pensamento, cultura e educação política no Brasil: algumas reflexões e propostas*. Cadernos Adenauer. Rio de Janeiro. In: Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios. XVII, nº I, 2016. p. 15-30. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/18846-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

FERREIRA, A. R. *Da ética aristotélica para a ética na sociedade brasileira atual*. Ilhéus (BA), Maio, 2008.

FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Rev. Bras. Hist.*, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

FILGUEIRAS, J. M. A educação moral e cívica e a sua produção didática: 1969-1993. 2006. 222. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10549>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

FRATESCHI, Y. Virtude e Felicidade em Aristóteles e Hobbes. *Journal of Ancient Philosophy*, Brazil, v. 2, n. 2, p. 1-19, june 2008. ISSN 1981-9471. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/filosofiaantiga/article/download/42479/46147>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

HORTA, J. S. B. *O hino, o sermão e a ordem do dia: regime autoritário e a educação no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Ed. Vozes, São Paulo, 1967.

MARTINS, J.; DANTAS, H. O índice de participação e a importância da educação. *Revista opinião Pública*, 10 (2), 268-287, Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

MARTINS, M. C. *As humanidades em debate: a reformulação curricular e a criação de novas disciplinas escolares. História das disciplinas escolares no Brasil: contribuições para o debate*. Bragança Paulista: EDUSF, p. 141-170, 2003.

MELO, F. E. O ensino de estudos sociais, EMC e OSPB e a resignificação da cultura cívica nacional nas práticas escolares em escolas de Fortaleza durante o regime militar. XXIII Simpósio Nacional de História, Londrina, p.1-5, 2005. Disponível em:< <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0393.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

OLIVEIRA, M. A. F. B. A implantação da Educação Moral e Cívica no ensino brasileiro em 1969. 1982. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

PELLANDA, A. Potencialidades e limitações da educação política no currículo escolar brasileiro: um resgate histórico e uma análise de contexto. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-67, abril. 2016. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/18849-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

RESENDE, J. F. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, n. 3, p. 20-28, jan. 2010. Disponível em :< http://www.kas.de/wf/doc/kas_20865-1522-5-30.pdf?110126203825>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada – v. 2*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SOUZA, R. F. *Tempos de Civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo: (1890-1910)*. São Paulo: UNESP, 1998a.

_____, *O direito à educação: lutas populares pela escola em Campinas*. Campinas: Unicamp/CMU Publicações, 1998b.

SUCUPIRA, N. In: Brasil. MEC/CFE. Documenta. nº03. Março de 1962. P.227.

VIEIRA C. S. História, cidadania e livros escolares de OSPB (1962-1964). *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História-História: Guerra e Paz*, realizado na Universidade Estadual de Londrina, entre, v. 17, 2005. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1163.pdf>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

Qual o Tamanho Ótimo para uma Coalizão de Governo no Brasil?

Vitor Oliveira. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: vitorslo@gmail.com.
João Ricardo M. G. Costa Filho. Doutor em Economia pela Universidade do Porto (Portugal), mestre em economia de empresas pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-SP) e professor da EESP-FGV, do Ibmecc e da FAAP. E-mail: joao.costa@fgv.br.

Resumo

O presente trabalho propõe um estudo formal dos incentivos endógenos ao processo legislativo para a determinação de parâmetros da Coalizão de Governo no Brasil, em especial, da tramitação e do processo de alteração de medidas provisórias. Baseado no modelo Downs-Hottelling-Black e na abordagem de Figueiro e Limongi para a capacidade da Presidência da República de induzir a cooperação por meio de suas ferramentas legislativas, o estudo procura formalizar a escolha do tamanho da coalizão de governo por parte do formateur (Presidência), antecipando as escolhas individuais de cada partido representado no parlamento. Diferentemente do que aponta parte da literatura em Ciência Política, voltada para a formação de coalizões mínimas vencedoras, os resultados sugerem que a Presidência possui incentivos para criar uma coalizão tanto maior quanto for a necessidade de enfraquecer individualmente partidos, bem como maior for a necessidade de lidar com partidos nos extremos da distribuição ideológica.

Palavras-Chave: Coalizão; Presidencialismo; Medidas Provisórias.

Abstract

The present paper suggests a formal study of the incentives endogenous to the legislative process regarding Provisional Measures, that ultimately define parameters to the Government Coalition formation process in Brazil. Based upon Downs-Hottelling-Black model, as well as Figueiredo and Limongi's interpretation for the use of Presidential's decree power as a way to induce cooperation, instead of conflict with Congress, we present a model that captures the choice of a coalition size by the formateur, in anticipation of the choices that each party would individually make for a public policy. The results rendered by our model differ from the minimal winning coalition expectation, often cited in Political Science literature, suggesting that Presidents have incentives not only to create a coalition as big as necessary to weaken parties individually, but also to deal with ideological extremism.

Key-words: Coalition; Presidentialism; Decree Power.

Qual o Tamanho Ótimo para uma Coalizão de Governo no Brasil?

Vitor Oliveira – Universidade de São Paulo
João Ricardo M. G. Costa Filho – Fundação Getúlio Vargas

1. INTRODUÇÃO

Como se formam as Coalizões de Governo? A pergunta com ares triviais esconde uma dinâmica complexa que se impõe em diversos sistemas políticos. Especialmente no caso brasileiro, que se convencionou chamar de Presidencialismo de Coalizão, a resposta parece mais relevante.

Após o debate sobre a governabilidade, no início da década de 1990, lançar as bases dos estudos institucionalistas sobre o Sistema Político Brasileiro (SPB), focado em apontar a necessidade e os mecanismos pelos quais a Coalizão de Governo compatibilizava os poderes da Presidência no Executivo e da Maioria no Legislativo, a literatura mais recente em ciência política debruçou-se sobre o problema da gestão da Coalizão de Governo, ou seja, como manter, coordenar e mobilizar as forças partidárias nela contidas.

De modo geral, esta literatura tratou o tamanho da Coalizão como exógeno, ou ainda como variável dependente de outros fatores institucionais, tais como a distribuição ideológica dos partidos representados no parlamento, o tipo de preferência dos atores políticos (policy, office ou vote seeking) e, mais comumente, como decorrência natural da regra da maioria para tomada de decisões.

Resgatando a intuição das primeiras explicações sobre o papel das Medidas Provisórias na formação de Coalizões, o presente trabalho busca em variáveis endógenas ao processo legislativo, contidas no regimento comum do Congresso e na resposta a questão de ordem, incentivos teóricos para a formação de Coalizões de Governo supermajoritárias além daqueles já apontados pela literatura.

Em seguida, faremos um breve balanço da literatura institucionalista sobre formação de coalizões, os quais estiveram majoritariamente voltados para os sistemas parlamentaristas, antes de apontar algumas características do Sistema Político Brasileiro, em especial o papel das Medidas Provisórias para o Presidencialismo de Coalizão.

Por fim, apresentamos o modelo formal, baseado no arcabouço Downs-Hotteling-Black e na tramitação de medidas provisórias, cujas hipóteses relativas ao processo de formação de

coalizões apontam diferenças substantivas ao esperado pela literatura, em resposta ao tamanho individual dos partidos e ao extremismo de seu posicionamento ideológico.

2. O QUE E COMO SE FORMAM COALIZÇÕES DE GOVERNO?

Neste texto, adota-se a definição de que uma coalizão de governo se forma quando dois ou mais partidos dividem a responsabilidade de formar um governo, por meio do compartilhamento das pastas ministeriais, algo consistente com o adotado por boa parte da literatura, ao menos desde o trabalho seminal de Strom (1990) sobre coalizões minoritárias.

Seguindo o que boa parte da literatura passou a adotar (STROM, 1990; FIGUEIREDO *et al*, 2012), admite-se que três fatores independentes do tipo de regime podem precipitar a mudança de uma coalizão de governo: a) uma variação nos partidos que compõem o gabinete, b) a alteração do chefe de governo e c) a realização de uma nova eleição.

Com base neste conceito, portanto, o tamanho correspondente da Coalizão de Governo no Legislativo é dependente dos parâmetros institucionais que a definem. Vassalai (2010), além dos critérios acima mencionados, adota o ajuste da composição partidária na equipe ministerial como um critério para a classificação de coalizões, algo que não será adotado aqui, ocorrendo o mesmo com a opção de Amorim Neto (1995), que considera a elevada coalescência como uma condição necessária para a existência de uma coalizão.

A teoria de coalizões nos EUA teve por impulso básico os trabalhos clássicos de Von Neumann e Morgenstern na década de 1950 sobre teoria dos jogos, cujos modelos de jogos não cooperativos com “n” jogadores foram aproveitados por autores como Gamson (1961) e Riker (1962) para o estudo de coalizões políticas, cujo trabalho rendeu as principais expectativas teóricas sobre o tamanho das coalizões a serem formadas e com as quais procuraremos dialogar. Em “The Theory Political Coalitions”, de 1962, Riker afirma que “in n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur”.

Ao contrário da ideia downsiana de maximização simples de votos por partidos políticos, o conceito alavancado pelo trabalho de Riker busca destacar que racional, numa barganha política, é a obtenção do máximo de apoio possível, apenas até o momento em que a vitória ocorre; a partir de então, minimiza-se a busca por parceiros políticos ou votos, dada a alegada natureza de soma zero ou constante da barganha para formação de coalizões de governo.

Assim, dadas as variáveis institucionais que condicionam a passagem de qualquer medida no legislativo à formação de uma maioria simples – incluindo-se a aprovação do gabinete, no caso

de um regime parlamentarista –, a expectativa é que o comportamento estratégico dos atores os leve a formar coalizões vencedoras, capazes de induzir a tomada de decisão favorável no legislativo, mas compostas pelo menor número possível de partidos, dado que se pressupõe a busca do governo – preferência *office seeking* – como motivação principal dos atores. Portanto, todo membro não essencial para a formação de uma coalizão vencedora deveria ser excluído, gerando as coalizões vencedoras mínimas. Um dos problemas desta abordagem, constatados por diversos estudos, se dá em função da raridade empírica de coalizões vencedoras mínimas. Strom (1990) aponta uma frequência média de aproximadamente 35% de governos formados por coalizões vencedoras a despeito de serem minoritárias, considerando 15 diferentes países entre 1945 e 1987. Segundo Figueiredo, Canello e Vieira (2012), a maioria dos governos de coalizão formados na América Latina entre 1979 e 2011, foi de coalizões minoritárias – ou seja, cujos partidos correspondiam a menos de 50% das cadeiras no legislativo – ou supermajoritárias, definidas como aquelas em que os partidos que as compõem ocupam mais de 55% das cadeiras na casa legislativa em questão.

Embora a classificação de coalizões majoritárias não seja a definição exata de *Minimal Winning Coalitions* (MWC), ajuda a entender que a predição de formação estrita destas coalizões parece não encontrar apoio nas evidências disponíveis, ainda que ajudem a entender parte da intuição estratégica no processo de formação de coalizões. Laver e Schofield (1991), contudo, ressaltam que a baixa frequência encontrada de MWC deve ser relativizada, caso ela seja compreendida em outra perspectiva, qual seja, o de que a teoria rende predições melhores que um simples sorteio. Outro aspecto não levado em conta pelos modelos mencionados, mas que poderia melhorar sua capacidade de predição empírica diz respeito ao risco de defecção por parte dos partidos, mesmo em sistemas políticos cujos partidos são marcados por elevada disciplina partidária. Assim, a maioria necessária para cobrir eventuais defecções seria ligeiramente maior que a sugerida pela instituição legislativa, ampliando o leque de coalizões contadas como acertos do modelo.

Em coalizões de tipo *Minimal Winning*, a importância relativa de cada membro da coalizão para que a barreira dos 50% dos votos seja alcançada é a mesma, dado que todos se encontram na posição de pivôs – ou seja, sem qualquer um deles, a coalizão perde seus status majoritário.

Portanto, a menos que houvesse uma diferença qualitativa em um dos membros da coalizão – como é o caso da figura do *formateur* (ANSOLABEHERE *et al.*, 2005), em que o partido responsável institucionalmente ou por costume pelo início do processo de formação, ou a presidência, no caso de uma coalizão presidencialista, em que este se encontra em posição

privilegiada –, a utilidade esperada da distribuição de recursos de poder, para qualquer um dos membros da coalizão formada, deveria ser a mesma.

Nenhuma das teorias que serão aqui trabalhadas é cega em relação às preferências por recursos de poder (Office Seeking), ou seja, rejeita esta orientação como válida para a compressão da barganha política para formação de coalizões de governo. De certa forma, todas utilizam de modo mais ou menos intenso a preferência por políticas como um incremento da modelagem, de modo a torná-las mais acuradas, mas tratando-as quase como uma externalidade.

Não obstante, quando o objetivo é trazer a preferência por políticas ao núcleo da modelagem, uma das formas mais comuns se dá com o emprego de modelos espaciais de votação legislativa, cujas origens modernas se encontram no arcabouço Hotelling-Black-Downs. Assim, entende-se que a política pode ser representada pelo segmento de uma dimensão cartesiana, na qual se distribuem as preferências de pico único dos atores.

O modelo original, no entanto, tem como força a aplicação do teorema do eleitor mediano. Assim, se os eleitores (ou legisladores, no caso deste trabalho) distribuem-se segundo suas preferências por política nesta única dimensão, o ponto ideal do eleitor mediano – grosseiramente, aquele que distribui a dispersão ao meio – é o único a ser sempre preferido por uma maioria simples a qualquer outro. Ou seja, qualquer proposta posicionada no ponto ideal do eleitor mediano sagrar-se-á vencedora, conquanto subsistir a regra da maioria.

Axelrod (1970) utiliza a preferência por políticas públicas como forma de seleção de coalizões mais prováveis, dado que a proximidade ideológica reduziria os conflitos de interesse internos à coalizão. Assim, seriam formadas Minimal Connected Winning Coalitions, caso fossem consideradas as possibilidades de coalizão contíguas, formadas por partidos distribuídos em uma dimensão espacial. Tal noção, todavia, não substitui a perspectiva de que, após ganhar o status majoritário, tais coalizões deixam de ter incentivos para adicionar novos membros, mantendo seu status “mínimo”.

Não obstante a tentativa de refinamento, o modelo de Axelrod não apresenta ganhos substantivos em termos de predições quando mobilizado empiricamente, tendo um índice de acerto na previsão de coalizões inferior ao do simples Minimal Winning Coalition, de Riker (Laver e Schofield, 1991), sendo também dependente da necessidade de distribuição ideológica dos partidos em uma dimensão – algo que pode ser produto de uma série de arbitrariedades.

De Swaan (1973) também interpreta a interação estratégica da formação de coalizão em um modelo espacial, com pressupostos muito próximos aos de Downs. Assim, o gabinete formado

teria como uma espécie de ditador no comando do governo, com base no comportamento do ator político cujas preferências tivessem como ponto ideal o mediano. Assim, seria formada a coalizão com a menor dispersão possível no eixo ideológico, haja vista a perda de utilidade causada pela distância do ponto ideal de cada partido, algo que se aproxima de um dos corolários do modelo apresentado neste trabalho.

Outro modelo que buscou incorporar a preferência por política de modo mais consistente, de Austen-Smith e Banks (1988), assume apenas que eleitores são orientados por estas preferências, enquanto partidos políticos as consideram de modo instrumental, como meio de ganhar eleições e assegurar a formação de uma coalizão vencedora no futuro, em uma explicação mais próxima à de Downs (1957) que à de Riker (1962), uma vez que tem como principal ação estratégica a antecipação do resultado eleitoral por parte dos eleitores, os quais decidem qual o melhor voto segundo suas preferências.

O modelo considera três partidos que, após uma eleição em que suas posições sobre políticas públicas são estabelecidas, precisam formar uma coalizão para constituir um governo majoritário. Também não se considera, aqui, a formação de governos minoritários, ou que os jogadores utilizem alguma taxa de desconto para relacionar a utilidade de resultados eleitorais futuros com a utilidade no presente da formação de coalizões.

Mesmo que os partidos levem em conta apenas a preferência por políticas públicas dos eleitores, em função de seus pressupostos simplistas, o modelo rende a predição de que será formada uma coalizão entre o maior e o menor partido, a despeito de suas posições no espectro político, reveladas aos eleitores durante as eleições.

Uma das maiores contribuições da inclusão da preferência por políticas públicas no estudo das coalizões foi realizada por Kaare Strom, que em *Minority Government and Majority Rule* (1990) mostrou sua insatisfação com o modo negativo pelo qual os governos minoritários eram descritos pela literatura. Este tipo de coalizão, vista como uma aberração ou fruto da irracionalidade, não apenas era mais frequente, como também mais estável que o esperado pelos modelos anteriores, o que sugeria ser ela também um resultado de equilíbrio da barganha estratégica para a formação de governos.

No entanto, a opção racional por permanecer fora da coalizão só pode ser compreendida se o ator político em questão também for guiado pela preferência por fatores externos ou indiretamente associados aos recursos de poder, como o desempenho em eleições futuras, ao mesmo tempo em que orientada pela preferência por políticas públicas.

Strom ressalta que a permanência no governo não rende apenas benefícios, mas também custos aos membros da coalizão, ainda que os exemplos descritos no estudo sejam passíveis de controvérsia, como o efeito negativo da incumbência sobre partidos que disputam eleições subsequentes à participação em coalizões. Não obstante, esta consideração implica um cálculo por parte dos partidos, em vez da atitude puramente Office Seeking.

No modelo de Riker (1962) que rende a previsão de Coalizões Vencedoras Mínimas, a ação de estar fora da coalizão é sempre dominada pela participação na coalizão, a despeito do valor esperado dos ganhos e de como eles seriam distribuídos aos membros da coalizão, uma vez que estes seriam sempre maiores que zero. Já para Strom, um partido (ou mais especificamente, seu líder) preferirá sempre ficar fora da coalizão quando os custos dessa ação superarem seus benefícios, em decisão que será tanto mais provável quanto maior for sua possibilidade de influenciar as políticas públicas por meio da ação legislativa, sem tomar parte no governo.

Embora dê conta da explicação para a possibilidade da emergência de um governo minoritário, a abordagem de Strom é limitada quanto à sua capacidade de predizer quais coalizões serão formadas, em termos determinísticos ou probabilísticos. Mesmo sendo competente na apresentação da racionalidade envolvida na formação do tipo de coalizão, o trabalho não redundaria em um modelo que seja capaz de predizer quantas e quais coalizões serão formadas, carecendo em rigor quando comparado ao produzido por Riker e outros autores. Os problemas apenas aumentam quando se instrumentaliza a preferência por políticas por meio de várias dimensões espaciais. Ao contrário dos modelos unidimensionais, existe a possibilidade de que nenhuma decisão seja tomada, ocorrendo o fenômeno descrito pelo teorema da impossibilidade de Arrow e chamado de cycling ou voting cycles pela literatura em ciência política (Green e Shapiro, 1994).

Buscando estender a modelagem da formação de coalizões empregada por Austen-Smith e Banks (1988) para o presidencialismo, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) sugerem um modelo que estabelece um tradeoff entre recompensas Office e Policy. Dentro de uma única dimensão, cada partido (j) possui um ponto ideal, denotado por x^j , ao passo em que existe um conjunto finito e fixo de recursos governamentais, cujas parcelas são denotadas por “ g ” e o valor total por $\sum_j g^j = G$. A utilidade dos atores envolvidos na barganha política é dada pela seguinte função de “ g ” e x :

$$V_t^j(g, x) = g_t^j - (x_t - x^j)^2 + \rho^\delta V_{t+\delta}^j$$

Em que o último termo $\rho V_{t+\delta}^j$ denota a utilidade da continuidade, uma vez que o modelo é dinâmico. Assim, fica estabelecido que os partidos formarão a coalizão caso o ganho obtido em

recursos governamentais no tempo “t”, denotada pelo termo “ g_t^j ” supere a perda com o aumento do distanciamento da política pública de seu ponto ideal, dada pelo termo quadrático da equação.

Uma consequência deste modelo é que não há incentivos racionais para a formação de coalizões quando a distância ideológica entre os partidos é pequena. Assumindo a existência de apenas três partidos (P, B e C), para fins de simplificação, bem como a relação $x^P \leq x^B < x^C$ de seus respectivos pontos ideais, não haverá a formação de uma coalizão quando:

$$\rho V_{t+\delta}^B - (x^* - x^B)^2 \leq -(x^P - x^B)^2$$

Nestas condições, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) afirmam que o partido B votará favoravelmente à proposta x^P a despeito de não haver oferta alguma de recursos de governo, ou seja, mesmo que g^B seja igual a zero. Esta situação, contingente ao pressuposto de que o apoio de dois dos três partidos é suficiente para uma proposta de política pública ser majoritária, bem como ao de que $x^* \in x^{BC}, x^{SQ}$, gera um equilíbrio em que se forma um governo minoritário pelo partido do presidente, apoiado em uma coalizão legislativa – mas não de governo. Assim, não haveria incentivos para que o partido do presidente (P) formasse uma coalizão de governo com o partido B, pois poderia melhorar unilateralmente sua condição, maximizando sua utilidade pela detenção total de recursos de governo ($g^P = G$), sem alterar a distância de sua política preferida para a política aceita por B, por meio do termo $(x^P - x^B)^2$, que tende a zero.

Este modelo – assim como o de Austen-Smith e Banks (1988) – é cego para os riscos gerados pela ausência de maioria. Realizar um governo minoritário e cujas políticas públicas estão distantes do ponto ideal do presidente adiciona um componente de risco do ponto de vista eleitoral, embora a vantagem da incumbência – especialmente em eleições majoritárias com distritos de magnitude baixa (como a eleição presidencial brasileira) – seja um fator a ser incluído neste tipo de modelagem, alterando a modelagem do valor da continuidade por afetar as chances de obtenção de “G” no momento $t + \delta$ de modo decisivo.

Ambos os modelos formais, contudo, sofrem com outra dificuldade empírica, trazida pela modelagem da preferência por policy por meio de uma ou mais dimensões espaciais. Requerem, portanto, que as posições ideais dos partidos sejam determinadas de modo preciso e unívoco, para que seja possível realizar o cálculo da formação da coalizão.

3. BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

As Medidas Provisórias (MPVs) constituem a principal ferramenta legislativa de que dispõem a presidência do Brasil para induzir a cooperação da Maioria no Legislativo, segundo a

visão já clássica sobre o SPB, conforme apresentado por Limongi e Figueiredo em seus diversos trabalhos.

Parte-se do efeito que o uso de MPVs tem sobre as opções estratégicas da Maioria, representando um poder de agenda assimétrico em relação aos outros atores do jogo legislativo, cujo exercício é produto da iniciativa unilateral do presidente, reproduzido no excerto abaixo:

“...a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: $SQ > SQmp > MPrej$ (...). Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Contudo, a geração de estudos que seguiu aos textos seminais de Figueiredo e Limongi apontou que a supremacia do Executivo no processo legislativo precisaria ser revista, haja visto que o uso de MPVs não prescindia a necessidade de aprovação ou de tolerância da Maioria no Legislativo, bem como escapava do corriqueiro processo de modificação (FREITAS, 2013).

Prevista na Constituição Federal de 1988, as Medidas Provisórias possuem como critério a relevância e urgência de decisões, cuja tempestividade não poderia depender de um demorado processo legislativo – em que pese a possibilidade de pedido de urgência por parte da presidência para projetos de lei. Seu caráter impunha a vigência imediata, equiparando-se ao poder de decreto do regime autocrático anterior, mas sua condição provisória – com validade de apenas 30 dias, renováveis por mais 30 – e dependente da aprovação do Poder Legislativo alinhava-a a outros mecanismos presentes em democracias consolidadas e nascentes.

Todavia, não houve clareza desde sempre a respeito de seus limites, bem como da sua forma de tramitação no Legislativo, após a comunicação feita pela presidência de que a MPV foi editada.

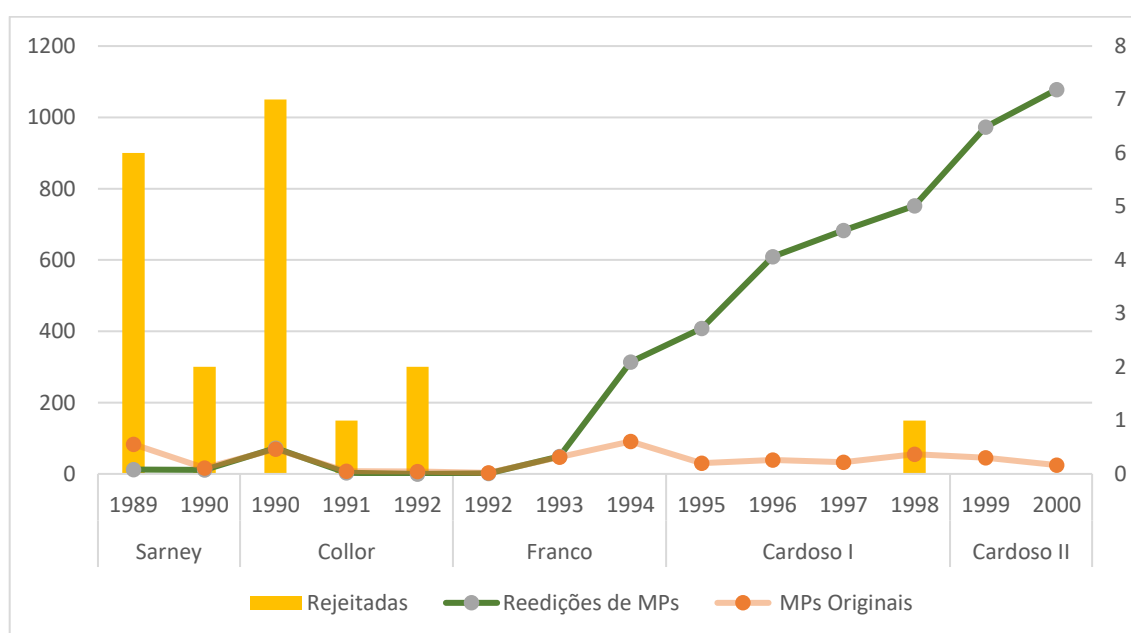
Tanto assim que apenas em 1989, por meio da Resolução no 1, é que o Legislativo regulamentou sua tramitação, não sem questionamentos no Supremo Tribunal Federal que, à época, julgou ser estritamente político o critério de relevância e urgência – sendo sua avaliação resultante do processo político, do qual a presidência e o congresso fazem parte, não havendo condição para que a justiça interviesse.

A partir desta medida, o Legislativo entendeu ter o direito de emendar o texto de uma MPV, mas abriu espaço para a reedição da mesma após o decurso do prazo de vigência, caso não se manifestasse. Tornou-se praxe a Reedição das medidas provisórias incorporando alterações em relação ao texto original, sem a participação direta dos legisladores.

Diferentemente do apregoado por parte dos analistas à época, a MPV passou a ser utilizada de modo mais intenso conforme a coordenação entre Executivo e Legislativo aumentava, por meio da Coalizão de Governo. Contraintuitivamente e em linha ao apontado por Figueiredo e Limongi, o poder de decreto provisório não era utilizado para superar o Legislativo, mas sim em consonância ao desejo da maioria nele instalada, que não derrubava a MPV, mas negociava diretamente com o seu autor a modificação do texto.

Após o impeachment de Fernando Collor, o número de edições de MPVs cresceu, o de reedições explodiu e o de rejeições minguou, conforme aponta o gráfico 1.

Gráfico 1 - Edição, Reedição e Rejeição de Medidas Provisórias



Fonte: Elaboração própria

Tal procedimento somente mudaria com a Emenda Constitucional no 31, de 2001, que limitou o número de reedições a apenas uma vez e obrigou o Legislativo a manifestar-se após o seu vencimento, impedindo a alteração negociada da MP por meio de sua reedição indefinida. A partir de então, as MPVs tiveram sua vigência provisória ampliada de 30 para 60 dias, prorrogáveis por outros 60 dias. Após o final deste prazo, contudo, não seria permitido ao Poder Executivo editar nova MPV sobre o mesmo tema.

Entre 2001 e 2009, o novo rito de tramitação das MPVs criou um problema adicional para o Legislativo: o trancamento da pauta, resultante do novo texto constitucional que determinava o sobrestamento de todas as proposições, em caso de não aprovação da Medida Provisória após 90 dias de sua vigência provisória.

Assim, o Legislativo ficava impedido de deliberar sobre outras matérias enquanto não “destravasse” a pauta de Medidas Provisórias – o que proporcionou ao Executivo uma condição maior de controle sobre a agenda legislativa, visto que o Legislativo poderia ser levado pela Presidência à condição de deliberar apenas sobre as MPVs.

O objetivo inicial declarado dos autores da EC 31/2001, em especial o então deputado Aécio Neves, era diminuir o predomínio do Executivo na definição da agenda e a redução de sua atividade legislativa, mas a concessão do Poder Legislativo foi impor a si mesmo o trancamento da pauta, criando incentivos para que a deliberação ocorresse de modo célere, haja visto os critérios de relevância e urgência.

A partir de então, a tramitação passou a ser definida do seguinte modo: ao ser comunicado da MPV, o presidente do Senado – que também preside o Congresso Nacional –, determina a criação de Comissão Especial Mista, cuja presidência e relatoria é ocupada alternadamente por membros do Senado e da Câmara. Compete a cada uma das comissões especiais mistas proferir parecer consultivo sobre rejeição ou aprovação da MPV na íntegra ou, como se tornou corriqueiro, sua modificação por meio da transformação da MPV em Projeto de Lei de Conversão (PLV).

A tabela abaixo aponta a taxa de contribuição média das proposições de iniciativa do Poder Executivo, evidenciando o expressivo papel do Legislativo no conteúdo final das Medidas Provisórias transformadas em lei, após sua modificação por meio de PLV, entre 2001 e 2014. Não obstante sua tramitação potencialmente mais rápida, as MPVs são mais alteradas em média que os projetos de lei ordinária, seus equivalentes na hierarquia jurídica, conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Taxa De Contribuição Média Por Poder Sobre O Texto Final De Proposições Legislativas

<u>Tipo de Projeto</u>	<u>Executivo</u>	<u>Legislativo</u>
Medida Provisória	60,80%	39,20%
Projeto de Lei Ordinária	71,30%	28,70%
Projeto de Lei Complementar	33,50%	66,50%
Total	64,10%	35,90%

Fonte: Freitas (2013)

Diferentemente da maioria dos Projetos de Lei, que são aprovados de modo terminativo e conclusivo pelas Comissões (permanentes e especiais) –, os plenários da Câmara e do Senado precisam aprovar, rejeitar ou modificar o parecer apresentado pela Comissão Especial relativo a MPVs e seus respectivos PLVs. O processo de emendamento das medidas provisórias, portanto, não se encerra no trabalho da Comissão Especial Mista, embora o relator desta seja também – via de regra – o responsável pela apresentação das modificações no Plenário.

Todavia, é preciso explicitar outros elementos institucionais, a fim de inferir como se dá a influência da formação da coalizão sobre o processo de modificação das MPVs.

Seguindo Freitas (2013), o processo de emendamento é centrado nos relatores e coordenado pelos partidos, tendo sua alocação definida em proporção ao tamanho de cada bancada¹. É possível interpretar o processo de escolha do relator do seguinte modo:

“A escolha dos relatores (e dos chamados relatores substitutos) é atribuição exclusiva do presidente da comissão, não havendo restrição alguma quanto a quais membros da comissão e por quantas vezes podem ser designados para relatar projetos. O presidente, por sua vez, embora formalmente selecionado pela maioria dos membros da comissão, na prática deve seu cargo às lideranças partidárias. Isto porque o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas. O fato de o presidente escolhido não espelhar necessariamente a preferência do mediano (i.e. a possibilidade da distância entre seus respectivos pontos ideais ser significativa) é importante porque aumenta a chance de ser selecionado um ator cuja preferência é distinta do mediano” (SANTOS & ALMEIDA, 2005; grifo nosso).

A constituição preconiza o princípio da proporcionalidade na composição dos colegiados da Câmara e do Senado, o que assegura aos partidos vagas em função do seu tamanho.

Quando aliamos esta projeção do tamanho no Plenário para as comissões, com a necessidade de eleição das presidências das Comissões e o poder das lideranças de bancada para indicar quais de seus membros deverão ocupar as cadeiras em cada colegiado, entendemos as bases do processo de escolha de presidentes e relatores das Comissões Especiais Mistas.

Sabendo das condições eleitorais e das preferências de suas bancadas, bem como do contexto político em que se encontram, os líderes negociam antes da instalação das comissões quem ocupará a presidência, cuja eleição não é um processo competitivo, mas sim um mecanismo

¹ “Os relatores devem ser escolhidos respeitando a proporcionalidade partidária e garantindo o rodízio entre os parlamentares dos diferentes partidos representados na comissão” FREITAS (2013, p. 119).

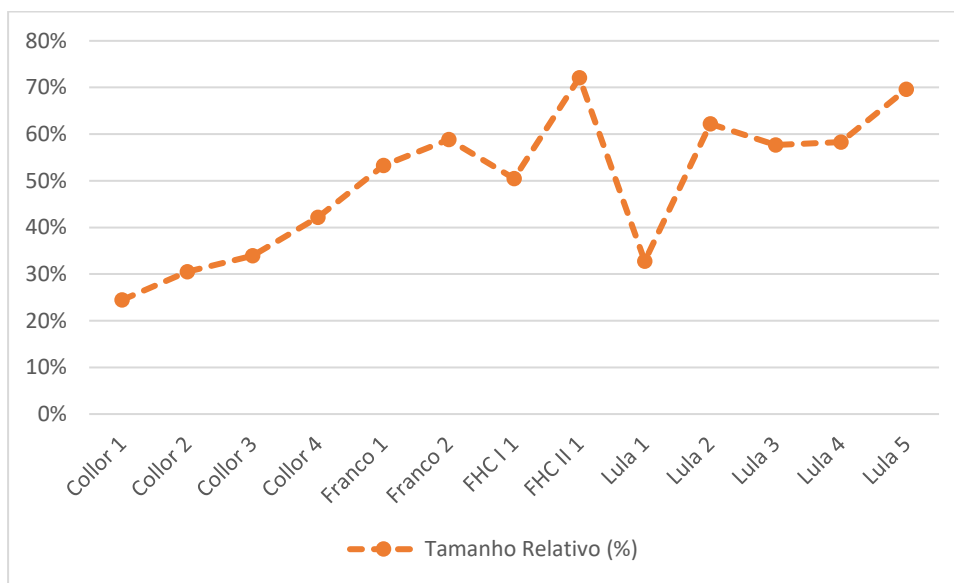
de deferência ao status quo partidário. Com o controle da escolha das presidências, as lideranças também controlam a escolha dos relatores, haja visto que é prerrogativa exclusiva da presidência nomear a relatoria.

Deste modo, o aumento do tamanho da coalizão de governo – partindo da premissa de que ela será coordenada e mobilizada eficientemente –, implica maior chance de uso da relatoria pelo Governo para controlar a tramitação e as modificações da Medida Provisória, desviando o processo de modificação da política pública em relação ao ponto preferido pelo mediano no Plenário, em favor do ponto preferido pela Coalizão.

Segundo Freitas (2013), a relatoria é o instrumento por excelência para a realização de alterações no texto legal. Em média, 83% das alterações realizadas pelo legislativo – sejam MPs ou não – são realizadas pelo relator.

O Gráfico 2 apresenta os dados sobre tamanho relativo da coalizão na Câmara dos Deputados, excetuadas as coalizões que antecederam períodos eleitorais, quando ministros deixam cargos para a disputa de cargos eleitorais, entre os governos Collor e Lula (Figueiredo, 2011).

Gráfico 2 – Tamanho De Coalizões - Exclusive Pré-Eleitorais



Fonte: Elaboração própria.

Parece razoável dizer que é possível ao presidente melhorar sua condição de modo unilateral, ao ampliar a coalizão com partidos próximos. Mas este processo não é livre de custos, haja visto que o aumento da Coalizão, com a incorporação de novos partidos, também afeta o ponto ideal da Coalizão relativo a sua preferência por políticas públicas, potencialmente desviando-o do ponto ideal da própria presidência.

Há, portanto, um tradeoff entre ideologia e força legislativa com o qual se depara o formador da Coalizão, no caso do Brasil, a presidência. Num exemplo mais concreto, um partido de esquerda que ocupe a presidência pode ampliar suas perspectivas de controle do processo legislativo ao aumentar o tamanho da Coalizão, mas – dependendo da distribuição de preferências no Plenário – ao fazê-lo precisará abrir mão do controle de políticas públicas.

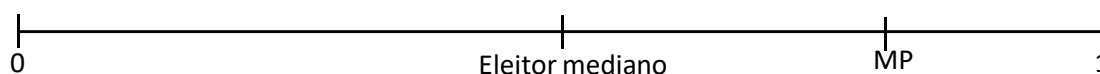
4. MODELO

Por que será que as coalizões por parte do executivo excedem o tamanho considerado “ótimo”, ou o suficiente para apenas aprovar alterações na legislação, intitulada como *minimal winning coalition*?

O presente artigo trabalha com a ideia simples de que, se o Executivo pode alterar o status quo por meio de medidas provisórias, há também a possibilidade de que o Congresso altera a medida provisória subsequentemente. Com essa dinâmica, é possível que o tamanho da coalizão influa na capacidade do Executivo de influenciar esse processo de modificações. O ferramental da Teoria dos Jogos faz-se útil para analisar essa interação estratégica entre os agentes.

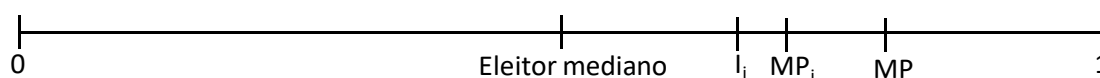
Sejam dois tipos de jogadores, Executivo e os Partidos da Coalizão. A interação entre eles ocorre de maneira sequencial, em dois períodos. No primeiro período, o Executivo define o tamanho da coalizão (T) e define aonde a medida provisória (MP) irá se encaixar no espectro ideológico. A figura 1 representa a situação no primeiro instante.

Figura 1



No segundo período, cada partido i da coalizão tentará aproximar a medida provisória para um valor (MP_i) mais próximo de onde se encontra o seu eleitorado no espectro ideológico (I_i), conforme expresso na figura 2.

Figura 2



A posição final da medida provisória (MP_c) será, portanto, uma média ponderada das decisões ótimas individuais de cada partido, sendo que o peso (ou força) de cada partido depende do seu

tamanho relativo (γ_i/T , onde γ_i representa a quantidade de parlamentares do partido i na coalizão). Portanto, $MP_c = \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i$.

O jogo é resolvido por backward induction, no qual o Executivo antecipa a decisão individual de cada partido e a considera no momento de escolher o tamanho da coalizão.

4.1 PARTIDOS ESCOLHEM A ALTERAÇÃO NA MEDIDA PROVISÓRIA

No segundo momento do jogo (resultado que será antecipado pelo executivo), os partidos escolhem racionalmente a posição ótima individual da medida provisória (MP_i), considerando os benefícios medidos pela função utilidade e os custos da sua decisão.

Seja $U(I_i, MP_i, MP)$ a função utilidade de cada partido político cuja forma funcional se dá pela equação²:

$$U(MP, I_i, MP_i) = e^{-(MP - I_i - MP_i)} - 0.99(MP_i - 0.5) \quad (1)$$

Note que essa forma funcional representa um agente avesso ao risco. A escolha dessa forma funcional também apresenta dois resultados intermediários. Na primeira parte, o partido experimenta uma desutilidade na medida que a medida provisória (MP) se afasta do ponto ideal para o partido ($\partial U(MP, I_i, MP_i) / \partial (MP - I_i) < 0$). Sem nenhuma outra complementação, a decisão ótima do partido, individualmente, seria $MP_i = I_i$. Todavia, existe o partido enfrenta um custo associado à sua distância do eleitor mediano, representado pela segunda parte da função utilidade.

O problema de maximização do partido pode ser escrito como:

$$\max_{MP_i} U(MP, I_i, MP_i) = e^{-(MP - I_i - MP_i)} - 0.99(MP_i - 0.5) \quad (2)$$

A condição de primeira ordem é dada por

$$MP_i = MP + I_i - 0.01 \quad (3)$$

4.2 EXECUTIVO ESCOLHE O TAMANHO DA COALIZÃO

No primeiro período, já antecipando a escolha individual de cada partido, expressa na equação 3, o executivo busca maximizar a sua utilidade $U(MP, T, \gamma_i, MP_i)$ escolhendo o tamanho da coalizão (T).

² Neste trabalho, considera-se que o problema dos partidos guarda alguma semelhança com o problema do investidor em Kannan e Köhler-Geib (2009), por isso a função utilidade escolhida é semelhante. Todavia, neste presente artigo, a incerteza não faz parte do modelo, como no trabalho supracitado.

Na forma funcional apresentada na equação quatro, temos um executivo avesso ao risco. Assuma que função utilidade do executivo, que também é avesso ao risco, seja dada por

$$U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln(MP - MP_c) \quad (4)$$

Ou

$$U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln\left(MP - \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i\right) \quad (5)$$

O problema de maximização do executivo pode ser expresso como

$$\max_T U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln\left(MP - \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i\right) \quad (6)$$

A condição de primeira ordem é dada por

$$T^* = \left(\frac{c}{MP}\right)^{\frac{1}{2}} \quad (7)$$

na qual T^* é o tamanho ótimo da coalizão e $c = \sum_i \gamma_i \cdot MP_i$. A partir da equação 7, podemos inferir alguns resultados do modelo. O primeiro e, possivelmente, o mais importante, é de que quanto maior o peso individual de cada partido, maior o tamanho da coalizão. Isso se dá porque para o executivo manter a MP próxima do seu ideal, ele deve montar uma coalizão grande o suficiente para “enfraquecer” individualmente cada partido, mantendo assim a medida provisória no ponto de escolha do executivo.

Um corolário do resultado assim pode ser visto na posição da medida provisória, MP, e o tamanho ótimo da coalizão, T^* . Como $MP \in [0,1]$, se assumirmos que os partidos não estão exatamente na mediana do espectro, trazer a MP para mais perto da medida exige uma coalizão maior, tudo mais constante, já que os partidos teriam naturalmente a inclinação para aproximar a medida para o mais próximo dos seus eleitores possível, considerados os custos dessas escolhas.

E, finalmente, um segundo corolário é de que ao montar uma coalizão, quanto mais próximos dos extremos os partidos estiverem, maior ainda terá que ser o tamanho da coalizão.

Note que esses resultados da estática comparativa são independentes de o Executivo já possuir uma coalizão vencedora, como será verificado no teste de robustez apresentado na seção a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na raiz desta modelagem, está a incerteza trazida pelo processo de modificação da MP, caso seja transformada em legislação, algo sobremodo distinto do modelo de Romer e Rosenthal (1978), inspirador desta releitura do sistema político brasileiro, em que o responsável pelo poder de agenda teria condição de propor um projeto fechado, sem possibilidade de modificações.

É exatamente o risco trazido pelo processo de modificação das propostas que gera incentivos para que o presidente aumente sua coalizão de governo, reduzindo a perspectiva de ação unilateral de cada partido para modificação da medida provisória, e levando a uma ação coordenada para ampliar as chances de sucesso na obtenção de relatorias e modificação da Medida Provisória.

Com a edição de medidas provisórias (MPs), o presidente pode emitir decretos em forma de lei, capazes de alterar o status quo de políticas públicas unilateralmente. Todavia, após um curto período, tais decretos devem necessariamente passar pelo crivo do legislativo, requerendo aprovação pela maioria simples de seus membros. Além de aprovados ou rejeitados, tais decretos também podem ser modificados, de acordo com o entendimento dos legisladores, caso haja o desejo de transformação da MP em lei.

Diferentemente do preconizado por Riker, há incentivos para que presidentes ampliem o tamanho da Coalizão, conquanto existirem partidos de fora da Coalizão com tamanho e posição ideológica respectivamente grandes e extremos o suficiente para trazer risco à posição defendida pelo Executivo no momento da apresentação da Medida Provisória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. *Dados*, v. 43, n.3, 479-519, 2000.

ANSOLABEHERE, S., SNYDER, J. M., STRAUSS, A. B., & TING, M. M. Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 49, n.3, 550-563, 2005.

AUSTEN-SMITH, D., & BANKS, J. Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, v. 82, n.2, 405-422, 1988.

CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. Government coalitions under presidentialism and parliamentarism. *Dados*, v. 45, n. 2, 187-218, 2002.

DE SWAAN, A. *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam: Elsevier, 1973.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, p.135-150, 1957.

FREITAS, A. M. O Presidencialismo da Coalizão. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n.2, p. 182-216, 2011.

FIGUEIREDO, A. C., CANELLO, J., & VIEIRA, M. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. *Dados*, v. 55, n.4, 2012.

GAMSON, W. A. A theory of coalition formation. *American sociological review*, p. 373-382, 1961.

GREEN, D. P., SHAPIRO, I., & SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*, p. 3. New Haven: Yale University Press, 1994.

KANNAN, P., & KÖHLER-GEIB, F. The Uncertainty Channel of Contagion. In: *The Uncertainty Channel of Contagion*. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009.

LAVER, M., & SCHOFIELD, N. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press, 1998.

LAVER, M., & SHEPSLE, K. A.. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge University Press, 1996.

LIMONGI, F. P., & FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, p.81-106, 1998.

RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. v. 578. New Haven: Yale University Press, 1962.

SANTOS, F., & ALMEIDA, A. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.

STROM, K. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press, 1990.

VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, 2010.

A França e Sua Minoria Muçulmana: Revisitando o Conceito de Tirania da Maioria

Bruno Mendelski de Souza Correio. Professor Assistente do curso de Relações Internacionais da UNISC; Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. E-mail: brunomendelskidesouza@gmail.com

Resumo

O artigo discute a atual relação do Estado francês com sua comunidade muçulmana. Para tanto, investiga-se a representação política dessa minoria e algumas políticas públicas que tiveram impacto direto nesse grupo. Sustenta-se que os elementos acima adquirem a forma do conceito tocquevilleano de tirania da maioria, contribuindo para o enfraquecimento da democracia francesa. São apresentados como argumentos a restrição da liberdade religiosa gerada pelas leis 2004-228 (uso de símbolos religiosos em escolas), 2010-1192 (proibição da cobertura do rosto em espaços públicos) e do burkini, bem como a limitação das garantias constitucionais ocasionadas pelo estado de emergência/lei antiterrorismo. Também afirma-se que a insuficiente representação parlamentar dos muçulmanos, somada à íntima relação entre opinião pública e ação legislativa da maioria, reforça as ideias tocquevillianas e millianas sobre a tirania da maioria. Metodologicamente, executa-se revisão da literatura especializada, com destaque para aportes teóricos-conceituais da literatura clássica e contemporânea sobre democracia e liberalismo.

Palavras-Chave: Democracia Francesa; Tirania da Maioria; Minoria Muçulmana; Representação Parlamentar; Opinião Pública.

Abstract

The article discusses the current relationship between the French state and its Muslim community. It discusses the political representation of this minority and some public policies that had a direct impact on this group. It is maintained that the above elements take the form of the Tocquevillean concept of tyranny of the majority, contributing to the weakening of French democracy. The arguments presented are: the restriction of religious freedom generated by the laws 2004-228 (use of religious symbols in schools), 2010-1192 (prohibition of face coverage in public spaces) and burkini, as well the limitation of constitutional guarantees caused by state of emergency/anti-terrorism law. It is also said that the insufficient parliamentary representation of Muslims, coupled with the intimate relationship between public opinion and legislative action by the majority, reinforces Tocquevillian and Millian ideas about the tyranny of the majority. Methodologically, it employs a review of specialized literature with emphasis on theoretical-conceptual contributions of classical and contemporary literature about democracy and liberalism.

Key-words: French Democracy; Tyranny of the Majority; Muslim Minority; Parliamentary Representation; Public Opinion.

A França e Sua Minoria Muçulmana: Revisitando o Conceito de Tirania da Maioria

Bruno Mendelski de Souza – Universidade de Brasília

1. INTRODUÇÃO

Situado nas atuais discussões a respeito dos desafios das democracias europeias perante suas minorias muçulmanas, este artigo tem como objetivo discutir a relação entre o Estado francês e sua comunidade muçulmana. Para tanto, investiga-se a representação política dessa minoria e algumas políticas públicas que tiveram impacto direto nesse grupo.

O exame foca nas leis 2004-228 (uso de símbolos religiosos em escolas), 2010-1192 (proibição da cobertura do rosto em espaços públicos), o estado de emergência (2015-17), a lei antiterrorismo (2017) e as leis municipais sobre o burkini (2016). Essas leis são investigadas no âmbito das liberdades individuais e da atuação política dos parlamentares franceses.

Argumenta-se que as políticas públicas mencionadas adquirem a forma do conceito tocquevilleano de tirania da maioria perante a comunidade muçulmana, colaborando para o enfraquecimento da democracia francesa. A restrição da liberdade religiosa gerada pelas leis 2004-228, 2010-1192 e do burkini e a limitação das garantias constitucionais ocasionadas pelo estado de emergência/lei antiterrorismo são elementos que contribuem para a retração da democracia francesa. Outrossim, a insuficiente representação parlamentar dos muçulmanos, somada à íntima relação entre opinião pública e ação legislativa da maioria, reforça as ideias tocquevillianas e millianas sobre a tirania da maioria.

Para corroborar esses pontos, o artigo ampara-se nos dados quantitativos a respeito da representação parlamentar muçulmana, obtidos diretamente dos sites oficiais da Assembleia Nacional e do Senado, nos relatórios sobre a democracia da The Economist Democracy Index e da Freedom House e nos aportes teóricos-conceituais da literatura clássica e contemporânea sobre democracia e liberalismo, com destaque para as ideias tocquevillianas e millianas sobre a tirania da maioria.

2. AS LEIS PERANTE A MINORIA E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS

Analisando em profundidade as dinâmicas entre a minoria muçulmana e o Estado francês, cabe, inicialmente, expor os dados sobre o tamanho dessa comunidade e empreender uma breve

contextualização acerca de suas principais dinâmicas. De acordo com a última estimativa da *Pew Research Center*¹ (2017), 8,8% da população francesa pertence ao credo muçulmano. Isso representa cerca de 5,7 milhões de muçulmanos franceses, o que torna a França o país com a maior comunidade muçulmana da Europa (PEW RESEARCH CENTER, 2017).

Essa minoria enfrenta, historicamente, dificuldades em sua integração no país. De acordo com Louati (2017), ancorada em um passado colonial² profundamente enraizado, as elites francesas têm manipulado a questão muçulmana por décadas, confinando a comunidade muçulmana francesa à posição de estrangeiros dentro de uma nação.

Na esteira do período da descolonização, a França recebeu milhares de indivíduos de suas ex-colônias, sobretudo do Magrebe árabe. Segundo Louati (2017), os franceses muçulmanos são tratados, tradicionalmente, como diferentes e estrangeiros no país, mesmo no caso de cidadãos franceses da terceira e da quarta geração.

A hostilidade aos muçulmanos na França intensificou-se com a pressão exercida por eventos como o 11 de Setembro, a Guerra ao Terror, a atual onda de imigração (2013-) e o crescente número de atentados terroristas ocorridos no país nos últimos anos. Desde 2015, a França é o Estado europeu que mais sofreu ataques terroristas, sendo também aquele que apresentou o maior número de mortes por essas ações (EUROPOL, 2016). Igualmente, nos últimos três anos, a França tem sido o país europeu que mais realizou prisões de suspeitos de praticar atos terroristas (EUROPOL, 2015; 2016; 2017).

Enfocando o âmbito das políticas públicas, a lei 2004-228 vetou o uso de símbolos ou vestimentas religiosas por estudantes de escolas públicas primárias e secundárias (LOI, 2004, p. 228). Apesar de versar sobre todos os credos, a legislação atingiu diretamente as estudantes muçulmanas que usavam o *hijab*³. Somente no primeiro ano letivo após a implementação da lei, ocorreram 639 casos relacionados ao uso de símbolos religiosos em escolas. Desses, 97,96% (626 casos) envolveram o uso do véu, 1,72% (11 casos) o turbante *sikh* e 0,31% (2 casos) a utilização

¹ Argumentando a necessidade de garantir o caráter secular da República, a França não dispõe de estatísticas oficiais sobre a afiliação religiosa de seus cidadãos.

² Entre os territórios com população, majoritariamente, muçulmana que foram colonizados por Paris estão: Argélia, Mali, Mauritânia, Marrocos, Níger, Senegal e Tunísia.

³ Tradicionalmente, existem três tipos de véu islâmico: o *hijab*, o *niqab* e a burca. O primeiro é o mais utilizado por mulheres muçulmanas na Europa e consiste em um véu que cobre o pescoço e o cabelo. O segundo constitui-se de um véu para o rosto, que deixa somente a área ao redor dos olhos à mostra. Por fim, a burca abrange todo o corpo e o resto, deixando apenas uma tela de malha para a visão feminina, sendo esse adorno o tipo de véu islâmico menos usado por mulheres muçulmanas na Europa. Quando o trabalho usar o termo “véu” ou “véu islâmico” ele estará referindo-se ao *hijab* (BBC, online).

de crucifixos (RAPPORTEUR HANIFA CHÉRIFI, 2006).

A lei 2010-1192, por sua vez, proibiu que o rosto dos indivíduos seja coberto por qualquer tipo de vestimenta em espaços públicos (Loi, 2010-1192). Similarmente ao caso anterior, embora a lei não especifique os muçulmanos ou a fé islâmica, a medida afetou de sobremaneira as mulheres muçulmanas que usam a burca ou o *niqab*, conforme indicam dados do próprio governo francês (RAPPORT ANNUEL DE L'OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ 2013, P. 14, 2014).

As duas leis foram embasadas na necessidade de manutenção, no espaço público, do princípio de laicidade. A laicidade é um valor tradicional na França, cuja origem e desenvolvimento datam do Iluminismo francês. A questão que se coloca é a ponderação acerca da imposição desse valor para uma minoria que, historicamente, não o compartilha. Nesse ponto é que o conceito de *tiranía da maioria* surge como um relevante balizador.

A expansão dos valores e costumes da maioria é apontado por Tocqueville (2005) como um dos resultados da *tiranía da maioria*. Segundo o autor (2005, p. 293), “como a maioria é a única força a que é importante agradar, contribui-se com ardor para as obras que ela empreende”. Josephson (2014) destaca que, para Tocqueville, a tirania da maioria em democracias é na prática pior que outros tipos de tirania, visto que o poder da maioria é mais extensivo e sustentado pela opinião pública. Mill complementa afirmando que:

A vontade do povo significa, praticamente, a vontade da mais numerosa e ativa parte do povo – a maioria, ou aqueles que logram êxito em se fazerem aceitar como a maioria. O povo, conseqüentemente, pode desejar oprimir uma parte de si mesmo, e as precauções são tão necessárias contra isso contra qualquer outro abuso de poder (MILL, 1991, p. 48).

Mill (2008) também argumenta que a *tiranía da maioria* apresenta-se não na opressão econômica, mas sim em sua antipatia no âmbito da religião, política ou raça. No caso atual francês, a enfática contraposição do Islã diante dos valores seculares nacionais pode ser vista, por exemplo, nas frequentes declarações dos principais líderes políticos do país na seara das leis 2004-228 e 2010-1192.

Em 2004, o então presidente francês Jacques Chirac, afirmou que o véu, mesmo quando usado por estudantes, representa um “agressivo sinal de proselitismo religioso” (O'BRIEN, 2016). O *premier* da época, Jean-Pierre Raffarin, sustentou que a lei 2004-228 será responsável por garantir a “permanência dos nossos valores que constituem a nossa história coletiva e o principal fator da unidade moral ou espiritual de nossa nação” (O'BRIEN, 2016). No governo seguinte, o debate centrava-se no respeito da proibição do véu islâmico completo em público. No ano de 2009, o então presidente Nicolas Sarkozy afirmou que a burca não é um símbolo religioso, mas sim um

signal de subserviência e depreciação (LETTINGA & SAHARSO, 2014). Ademais, Sarkozy ressalta que a incorporação dos valores franceses por parte de seus imigrantes é essencial para a sua aderência à sociedade francesa:

O que é uma integração bem-sucedida se não se sentir francês por si só? Se não se orgulhar de ser francês? (...) **Para quem quer morar na França, a França pede apenas uma coisa: que admitam que a França não começou com eles, mas que começou há muito tempo, e que ela só quer que a amemos e respeitemos seus valores, compartilhemos sua história, sintamo-nos parte de seu destino. Não há lugar na França para a poligamia, para a mutilação genital feminina, para casamentos forçados, para o véu na escola, para o ódio da França.** Eu fui censurado por ter dito que aqueles que desprezam a França, aqueles que a odeiam, não tem que ficar. Mas o que mais temos para oferecer àqueles que querem viver na França, se não o orgulho de ser francês primeiro? [grifos nossos] (NICOLAS SARKOZY, Tours, 10/04/07 *apud* IVALDI 2008, tradução livre).

No marco dos posicionamentos acima e no contexto das referidas leis, parece existir uma tentativa, por parte do Estado francês, de instituir os valores seculares centrais do país, ocasionando tensões perante à sua minoria muçulmana. Ademais, Mill (2001) destaca que a autoridade e a resiliência das leis fornecem consistência para a institucionalização da vontade da maioria. Esse entendimento ressoa na sociedade francesa atual, passados, respectivamente, 14 e oito anos da promulgação das leis 2004-228 e 2010-1192. Igualmente, Tocqueville (2005) pontua que a autoridade da maioria no Legislativo requer a sanção do tempo: primeiramente, ela impõe a obediência pela força; porém, as leis não serão respeitadas até que sejam mantidas por muito tempo. Destarte, o contexto francês no qual estão inseridas essas leis parece indicar uma atualização do conceito de *tiranía da maioria*.

As duas leis em questão também podem ser examinadas no âmbito das liberdades individuais, premissa indispensável para o funcionamento adequado das democracias liberais. O liberalismo clássico representado por Mill (1991) sustenta a necessidade de proteção das liberdades individuais perante o Estado e os demais membros da sociedade. Para o autor (1991), a única finalidade que justifica a interferência dos homens na liberdade de ação de outros é a autoproteção. A defesa da laicidade em espaço público, apesar de representar um valor liberal, não justificaria, na visão de Mill (1991), a restrição das liberdades individuais, no caso, a religiosa.

O desrespeito às liberdades individuais configura-se, na realidade, como uma atitude essencialmente iliberal. Embora não exista uma definição comumente aceita de iliberalismo, o termo ancora-se, fundamentalmente, na negação dos princípios liberais das liberdades individuais (RILEY, 2007; ROSANVALLON, 2001).

Em seus estudos sobre a democracia e as liberdades individuais, Diamond (1996, p. 11, tradução livre) aponta dez itens necessários para a execução correta da democracia liberal. Dois

desses são claramente atingidos pelas legislações em análise. O quesito nº 4: “grupos culturais, étnicos, religiosos não são proibidos de expressar os seus interesses no processo político e de usar a sua língua e cultura”; e nº 7: “os indivíduos têm substancial liberdade de crença, opinião, discussão, fala, publicação, assembleia, demonstração e petição⁴”.

Ao analisar o quarto item de Diamond (1996), é primordial uma compreensão mais holística do Islã, entendendo-o como um conjunto de práticas culturais. Ao serem impedidas de usarem determinadas vestimentas, as cidadãs muçulmanas francesas são censuradas de viver de acordo com a sua cultura. Já a negação do sétimo item democrático de Diamond (1996) é mais perceptível, visto que o uso do *hijab*, *niqab* ou burca é, tradicionalmente, entendido como uma demonstração de crença religiosa.

O enfraquecimento democrático em razão das reduções das liberdades individuais geradas por essa lei também pode ser visto na fala do então Ministro da Imigração da França, Eric Besson (2009), que defendeu o banimento da burca com o argumento de que a “autoridade pública é fundada por meio da proteção da dignidade do indivíduo, se necessário indo contra a vontade da pessoa em questão” (JOPPKE & TORPEY, 2013). Esse trecho deixa claro a violação das liberdades individuais em nome dos valores da maioria, a saber: a laicidade e os direitos humanos. A defesa das liberdades individuais, feita por Mill ainda no século XIX, apresenta grande similaridade com o tema em questão:

O próprio bem do indivíduo, seja material seja moral, não constitui justificativa suficiente [para ação coercitiva do Estado ou de outro indivíduo]. O indivíduo não pode ser, legitimamente, compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, por que tal seja melhor para ele, por que tal o faça mais feliz, por que na opinião dos outros, tal seja sábio ou correto (MILL, 1991, p. 53).

O respeito às liberdades individuais, conforme apontadas na citação acima de Mill (1991), também se relaciona com a premissa liberal de defesa da autonomia individual. Dentro dessa discussão acerca da redução da autonomia individual e a regulação da moral, o conceito de *agency* de O'Donnell (1999) surge como uma importante ferramenta reflexiva. A referida lei francesa, ao intervir nas liberdades dos indivíduos (em específico dos estudantes muçulmanos), acaba agindo

⁴ Os demais requisitos são: 1) O poder real residindo em agentes eleitos; 2) O poder executivo é constrangido constitucionalmente e é responsabilizado por outras instituições governamentais; 3) Alternância partidária no governo e liberdade constitucional para a livre formação de partidos políticos; 5) Através de partidos políticos e eleições, os cidadãos têm múltiplos canais para expressar e ter representado os seus interesses e valores, incluindo uma diversidade de associações, movimentos e grupos autônomos que são livres para se formar; 6) Além da liberdade de associação e pluralismo, devem existir fontes alternativas de informação; 8) Os cidadãos são politicamente iguais perante a lei; 9) Todas as liberdades mencionadas acima são, efetivamente, respeitadas por um judiciário independente, cujas decisões são cumpridas e respeitadas por outros centros de poder; 10) O estado de direito protege os cidadãos de detenções injustificadas, do exílio, do terror, da tortura e da interferência indevida em suas vidas pessoais, não só pelo Estado, mas também por forças organizadas antiestatais.

contra a sua *agency*, visto que é retirada a possibilidade do cidadão de exercer a sua autonomia e racionalidade (O'Donnell, 1999). Destarte, a democracia contemporânea ancora-se na ideia de *agency* promulgada e respaldada pela lei; nota-se, em razão do exposto, um enfraquecimento na democracia francesa (ibidem).

A impossibilidade do uso da vestimenta demonstra outra violação do conceito de *agency*. Retira-se das mulheres muçulmanas a liberdade de fazerem escolhas individuais, abrindo espaço para o próprio questionamento de sua racionalidade como indivíduo. Segundo O'Donnell, “um agente é alguém concebido como dotado da razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos de sua situação e de seus objetivos” (O'DONNELL, 1999, p. 11).

Os conceitos de *liberdade positiva* e *liberdade negativa* de Berlin (2002), outrossim, fornecem um interessante enquadramento para a discussão da restrição da liberdade individual ocasionada pelas leis 2004-228 e 2010-1192. Compreendendo a *liberdade positiva* como a presença do autodomínio dos indivíduos e a *liberdade negativa* como ausência de interferência, nota-se que as referidas leis ferem o segundo tipo de liberdade ao representarem uma clara interferência nas escolhas dos indivíduos. A limitação da *liberdade negativa* também pode ser vista em razão das leis em questão, que atentam sobre duas das três circunstâncias envolvendo a *liberdade negativa*: 1) Autonomia de expressar crenças; 2) Liberdade de satisfazer, pessoalmente, gostos e a livre procura de objetivos individuais (MERQUIOR, 2014).

Mais recentemente, a instauração do estado de emergência na França, logo após os atentados terroristas de 13 de novembro de 2015⁵, constituiu outra medida de restrição às liberdades da comunidade muçulmana francesa. O decreto foi estendido cinco vezes até ser internalizado na legislação francesa, em outubro de 2017, sob a forma da nova lei antiterrorismo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017). O estado de emergência permitiu a prisão de indivíduos suspeitos para a ordem e a segurança pública, o fechamento de locais de encontros de pessoas e a revista sem mandado judicial em domicílios durante o dia e a noite (ESTADO DE SÃO PAULO, 2015). Organizações como a *Human Rights Watch* (2016) e a *Amnesty International* (2017) vêm denunciando que o estado de emergência tem sido utilizado para atacar muçulmanos por meio de incursões abusivas, discriminatórias e, também, de prisões.

Ademais, controversas medidas permitidas pelo estado de emergência, como o fechamento

⁵Ataques coordenados em Paris e Saint-Denis geraram 137 mortos e 413 feridos, no pior ataque ocorrido em solo francês desde a 2ª Guerra Mundial. O autointitulado Estado Islâmico assumiu a autoria da ação (BBC, 2015).

de locais religiosos, restrição de movimento para indivíduos suspeitos e a possibilidade de revistar residências, ganharam caráter permanente na nova lei antiterrorismo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017). Dessa forma, observa-se a incorporação de algumas medidas excepcionais ao ordenamento jurídico francês, garantindo, assim, a permanência de providências arbitrárias.

Retomando os atributos que Diamond (1996) apresenta como sendo fundamentais para uma democracia liberal, nota-se que a instituição do estado de emergência e a decorrente lei antiterrorismo acabam invertendo o sentido do último item exposto pelo autor. Isso porque o Estado, ao invés de proteger “os cidadãos de detenções injustificadas, do exílio, do terror, da tortura e da interferência indevida em suas vidas pessoais”, ele mesmo acaba executando essas medidas (DIAMOND, 1996, p. 12, tradução livre).

A legitimidade dessas medidas é complexificada pelo argumento liberal milliano de que a proteção individual e societal contra danos externos justifica a restrição da liberdade individual. O sentimento de pânico causado pelos atentados terroristas na França e o amplo apoio da opinião pública também são variáveis fundamentais, as quais explicam a instituição dessas medidas arbitrárias. Conforme Mill (1991), é essencial encontrar o equilíbrio entre a necessidade da defesa da sociedade contra danos de outrem e a garantia da liberdade individual. No caso francês, acredita-se que a legítima proteção dos indivíduos tenha sido instrumentalizada de modo a infringir, desproporcionalmente, as liberdades individuais da minoria muçulmana francesa. Este ponto é bem elucidado por Constant (2003, p. 348) que, ainda no início do século XVIII, argumentava que a abnegação dos direitos individuais em favor da sociedade é, historicamente, um dos princípios empregados para legitimar a opressão da maioria sobre a minoria.

Contemporaneamente, as violações das liberdades individuais em razão do estado de emergência/lei antiterrorismo também são evidenciadas pela *Freedom House* (2015), a qual afirma que, em razão dos mortais atentados terroristas dos anos recentes, o governo francês restringiu proteções constitucionais e “empoderou” a aplicação da lei, afetando as liberdades individuais. No seu relatório de 2017 (p. 1, tradução livre), a *Freedom House* enfatiza que, nesse contexto de crise gerado pelos recentes ataques terroristas, “Paris tem estado cada vez mais disposta a reduzir as proteções constitucionais e a capacitar as forças policiais a agirem de forma a prejudicar as liberdades pessoais”.

Consequentemente, as medidas tomadas pelo Estado francês, sob o auspício do estado de emergência, contribuem para o enfraquecimento da *agency* dos cidadãos muçulmanos ao restringir seus direitos e liberdades fundamentais. Esse déficit se refletirá na qualidade da democracia

francesa, conforme evidencia o *The Economist Democracy Index 2015*. A publicação sustenta que o aumento das restrições à liberdade dos cidadãos, gerado pelo estado de emergência francês, ocasionou um aumento da deterioração da coesão social, impulsionando a queda do país da categoria *full democracy*⁶ para *flawed democracy*⁷ em 2015. Posição esta mantida por Paris na publicação do último relatório da *The Economist* em 2018. Aqui, as visões clássicas de Constant a respeito dos limites para a ação estatal soam como um alerta diante do indivíduo: “quando o governo ataca implacavelmente os homens de que ele suspeita, o ataque não é somente contra o indivíduo que ele persegue; é contra toda a nação que, por sua vez, se diminui e degrada-se” (2003: 78, tradução livre).

Considerando a Europa Ocidental, dentre os 21 países que fazem parte da região, a França aparece na 17ª colocação (THE ECONOMIST DEMOCRACY INDEX, 2017). A publicação destaca que “a incorporação dos poderes do estado de emergência dentro da legislação ordinária francesa [no final de 2017] representa uma ameaça potencial aos direitos e liberdades de vários grupos na França, e não somente a potenciais grupos e indivíduos terroristas” (THE ECONOMIST DEMOCRACY INDEX, 2017: 23, tradução livre).

A restrição das liberdades da comunidade muçulmana na França também pode ser observada na promulgação de leis municipais, em 2016, por diversas cidades francesas⁸ proibindo o *burkini* - traje de banho usado pelas mulheres muçulmanas que cobre todo o corpo (LOUATI, 2017). Contextualmente, a medida foi adotada, primeiramente, pela cidade de Nice um dia depois da execução do atentado terrorista (que matou 84 pessoas e feriu mais de 300) no município francês. Logo após entrar em funcionamento, presencia-se diversos ataques contra mulheres muçulmanas usando o *burkini*, bem como de policiais obrigando essas mulheres a retirarem a vestimenta ou retirarem-se da praia (ibidem).

De modo similar às leis analisadas anteriormente, a lei contra o *burkini* atinge diretamente os direitos fundamentais das mulheres muçulmanas que optam por usar esta roupa. Dessa forma, o Estado tanto limita as opções de escolha dos indivíduos quanto fere a sua autonomia e questiona

⁶ Países possuidores de uma cultura política democrática e protetores das liberdades políticas e civis básicas. O desempenho do governo é satisfatório e há um sistema eficaz de cheques e balanços. A imprensa é independente e diversa. O judiciário é independente e efetivo (The Economist Democracy Index, 2015).

⁷ Países com eleições livres e justas e com respeito às liberdades civis básicas. No entanto, existem deficiências significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política (ibidem).

⁸ Ao todo foram 29 municípios franceses. São eles: Saintes-Maries-de-la-Mer, Vallauris-Golfe-Juan, Cassis, Cagnes-sur-Mer, La Ciotat, Le Lavandou, Mandelieu-la-Napoule, Cavalaire-sur-mer, Cap d’Ail, Menton, Cogolin, Cannes, Sainte-Maxime, Villeneuve-Loubet, Fréjus, Nice, La Londe-les-Maures, Saint-Laurent-du-Var, Cagnano, Beaulieu-sur-Mer, Sisco, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Ghisonaccia, Villefranche-sur-Mer, Leucate, Eze, Le Touquet, Roquebrune-Cap-Martin, Oye-Plage, Théoule-sur-Mer (Louati, 2017).

a sua racionalidade. Para O'Donnell (1999, p. 4): “a concepção de *agency* é o aspecto legalmente promulgado de uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável”. Berlin (2002), ao comentar sobre as liberdades individuais, tem um entendimento semelhante e que pode ser aplicado ao caso em questão: “todas as formas de interferir nos seres humanos, atingindo-os, moldando-os contra a sua vontade para o seu próprio padrão, todo o controle de pensamento e condicionamento é, portanto, uma negação daquilo que os torna homens e seus valores em definitivo” (2002, p. 184, tradução livre). Assim, dentro da ótica berliniana, as leis do *burkini* constituiriam uma restrição às *liberdades negativas* dos indivíduos em questão.

Trazendo para a discussão a ideia de *tiranía da maioria*, as referidas leis sobre o *burkini* também parecem se encaixar nas vontades da maioria em universalizar os seus costumes. O ponto a refletir consiste na demarcação dos limites para a ação da vontade da maioria diante os direitos da minoria muçulmana na França. A imposição de valores majoritários do secularismo através de leis representa uma ameaça à diversidade e, paradoxalmente, ataca os valores do individualismo. Os comentários do então *premier* Manuel Valls, afirmando que a vestimenta “não é compatível com os valores da França e da República” e de que o *burkini*, mais do que um tipo de roupa de banho, “é uma expressão de um projeto político, uma contra-sociedade baseada, principalmente, na escravização da mulher”, indicam as tentações universalistas da maioria (Kroet, 2016, online). Tocqueville (2005) já chamava a atenção de que a opção por leis uniformizadoras em países com diversidade de costumes levará a problemas e à miséria.

Não obstante, uma decisão do *Conseil d'Etat* (maior corte administrativa do país) considerou inconstitucional o decreto do município de Villeneuve-Loubet, em 26 de agosto de 2016, criando jurisprudência aplicável às demais municipalidades (LE MONDE, 2016). O órgão argumentou que o decreto “violou seriamente as manifestações das liberdades fundamentais da liberdade de movimento, liberdade de consciência e liberdade pessoal” (CONSEIL D'ETAT, online, tradução livre). Neste ponto, contrariamente ao respaldo dado às leis 2004-228 e 2010-1192, o judiciário atuou como garantidor dos direitos das minorias, evitando a sua opressão pela maioria. Não por acaso, Tocqueville (2005) sublinha que a salvaguarda da democracia contra a *tiranía da maioria* reside na independência do judiciário e no princípio de pluralidade de consciência.

No entanto, a constante adoção de medidas iliberais pelo Estado francês levou a *Freedom House* (2017) a reduzir, pela primeira vez em 14 anos, o índice de “liberdades civis” na França. A instituição justificou a posição “devido a infrações de autonomia pessoal, em particular, controles de vestimenta e símbolos religiosos, que se concentram, desproporcionalmente, sobre as mulheres

situadas no contexto de ataques terroristas e medidas agressivas de contraterrorismo” (FREEDOM HOUSE, 2017: 1, tradução livre).

Após problematizar as políticas públicas sob o prisma das liberdades individuais, passa-se a refletir sobre a representatividade política da comunidade muçulmana no contexto de exame da democracia francesa.

3. A REPRESENTAÇÃO DOS MUSLIM ETHNIC MINORITY LEGISLATORS NA FRANÇA

Um dos pilares do sistema democrático é a oportunidade de todos os indivíduos concorrerem a cargos públicos por meio de eleições livres e justas. Dessa forma, os cidadãos têm a possibilidade de engajarem-se (votando e/ou sendo votados) nas escolhas políticas que determinarão o futuro da sociedade. A representação política, igualmente, indica a reafirmação da autonomia individual e dos interesses particulares, na medida em que diferentes interesses pessoais estão representados no processo de construção de políticas públicas.

Para Bobbio (2000), o melhor remédio contra a restrição dos direitos de liberdades dos indivíduos por parte do Estado é a participação direta ou indireta do maior número possível de cidadãos na formação das leis. Estando presentes nesse processo, os cidadãos estarão mais aptos a defender as suas liberdades. Esse ponto já era advogado no século XIX por Mill (2001), que afirmava que um dos mecanismos eficazes contra a *tiranía da maioria* é a representação proporcional das minorias no parlamento.

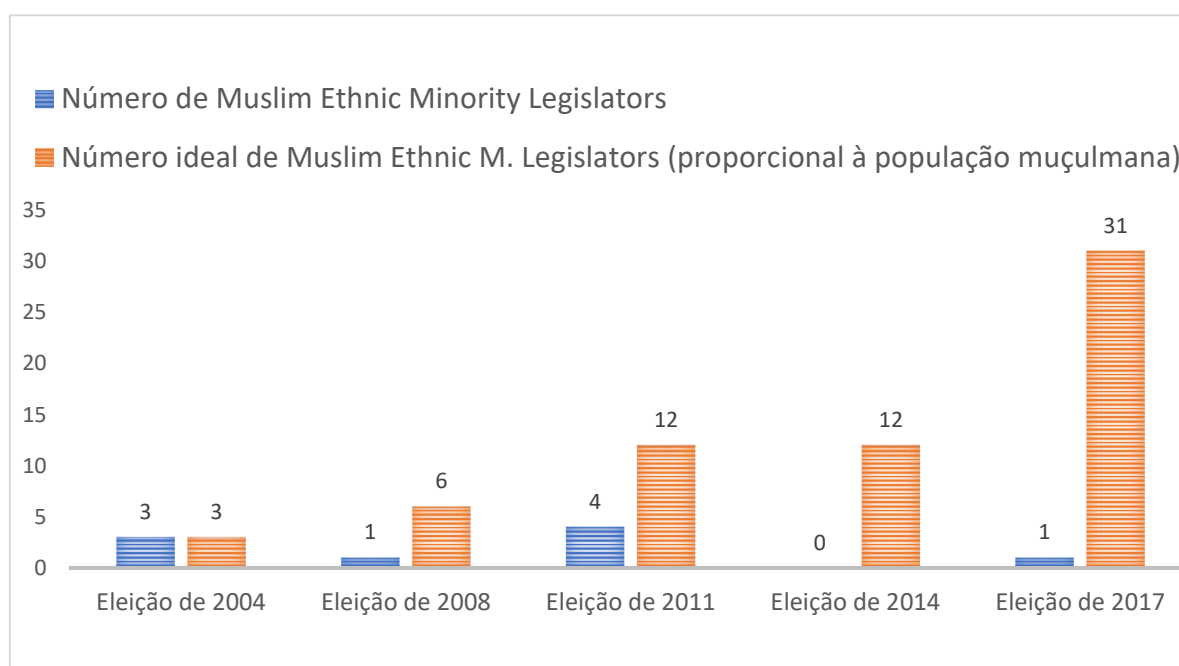
Investigando o histórico da representação política da minoria árabe-muçulmana na França, percebe-se quão problemática é a questão. Antes de avançar nesse ponto, é relevante mencionar que a ausência de estatísticas oficiais sobre etnicidade e religiosidade na França dificulta o estudo a respeito da representação política das minorias no país. Igualmente, o próprio conceito de religião deve dispor de um entendimento mais holístico em razão da complexidade que a fé apresenta para cada indivíduo. Segundo Sinno (2009), “muçulmano” não, necessariamente, significa uma identidade religiosa, mas sim uma identidade que pode ter dimensões religiosas, raciais, políticas ou culturais. Na Europa e nos EUA, os muçulmanos e o Islã têm sido “racializados”, ou seja, compreendidos dentro de uma etnicidade que envolve caracterizações visuais e culturais de seus membros. Assim, ser muçulmano não significa apenas uma questão de fé, mas também um significado sociológico (JAMAL, 2009; KLAUSEN, 2009).

Não é possível perceber o Islã somente como uma prática religiosa, e sim dentro de um

conjunto identitário que envolve práticas culturais e étnicas. Nesse sentido, o trabalho emprega o conceito de *Muslim ethnic minority legislators* para referir-se aos parlamentares muçulmanos na França. Para Hughes (2016), *Muslim ethnic minority legislators* inclui minorias étnicas que acreditam e praticam o Islã, têm ao menos um parente muçulmano e/ou são originários de um grupo tradicionalmente muçulmano (curdos, marroquinos, turcos etc.).

Em âmbito prático, o trabalho atualizou os dados expostos por Ahmed (2013) acerca da representação parlamentar de minorias na França desde a fundação da 5ª República Francesa (1958). As novas informações sobre *Muslim ethnic minority legislators* foram coletadas diretamente no site oficial da Assembleia Nacional e do Senado francês. De modo a estabelecer um parâmetro a respeito da representação desta minoria no parlamento, acrescentaram-se os dados referentes às estimativas da população muçulmana durante o período em questão. Dito isso, tem-se os seguintes dados sobre os *Muslim ethnic minority legislators*⁹ no Senado francês¹⁰:

Gráfico 1 - Representação Dos Muslim Ethnic Minority Legislators – Senado



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados de Ahmed (2013) e do Senado francês¹¹.

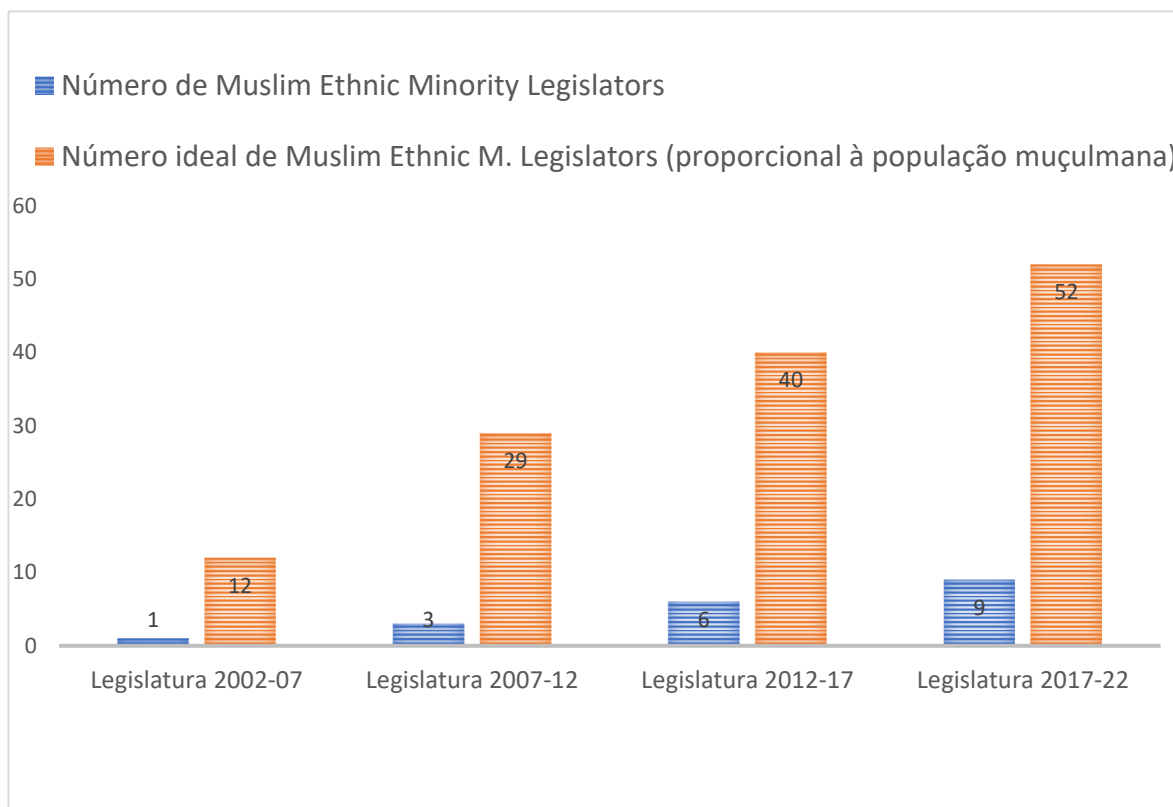
⁹Metodologicamente, optou-se por não incluir os parlamentares oriundos do departamento ultramarino francês de Mayotte e os congressistas eleitos pelos franceses que vivem no exterior. Em ambos os casos, esta escolha ocorre em razão de Mayotte e dos círculos eleitorais 9º (Magreb e África Ocidental) e 10º (Oriente Médio e África Subsaariana) abrangerem territórios tradicionalmente de maioria muçulmana. Dessa forma, a tendência é que seus representantes eleitos pertençam a essa fé. Onze círculos eleitorais de franceses estabelecidos no exterior elegem congressistas (no Senado, desde 1946, e na Assembleia Nacional, desde 2012).

¹⁰A relação completa dos *Muslim ethnic minority legislators* eleitos para o Senado e para a Assembleia Nacional francesa encontra-se em anexo no final do trabalho.

¹¹As legislaturas do Senado francês, ao contrário da Assembleia Nacional, são preenchidas por meio de duas eleições executadas no intervalo de três anos (antes de 2011 eram quatro anos). Nesse sentido, optou-se por trazer os dados referentes às eleições, a fim de melhor evidenciar o número de *Muslim ethnic minority legislators* em cada período.

Já os *Muslim ethnic minority legislators* oriundos da Assembleia Nacional são os que seguem:

Gráfico 2 – Representação Dos *Muslim Ethnic Minority Legislators* - Assembleia Nacional



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados de Ahmed (2013) e da Assembleia Nacional francesa¹².

Inicialmente, a informação mais relevante é que os primeiros *Muslim ethnic minority legislators* somente foram eleitos em 2002 na Assembleia Nacional e, em 2004, no Senado. Esse déficit levanta alguns questionamentos acerca da eficácia do modelo representativo francês para as minorias. O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em seu relatório sobre os direitos das minorias na França (2008), afirma que a sub-representação política das *minorias visíveis*¹³ torna fundamentais os esforços para promover uma maior representação política desses grupos.

A aferição do número ideal de representantes *Muslim ethnic minority legislators* para o Senado foi elaborada com base nas seguintes estimativas para a população muçulmana. Eleição de 2004 (127 assentos): população muçulmana estimada em 2% do total, a partir de dados de 2002 do Cevipo *apud* Dargent (2010). Eleição de 2008 (114 assentos): população muçulmana estimada em 5% do total da França, a partir de dados de 2007 do Cevipof *apud* Dargent (2010). Eleição de 2011 (170 assentos): população muçulmana estimada em 7% do total, a partir de dados de 2010 da Pew Research Center (2015). Eleição de 2014 (178 assentos): população muçulmana estimada em 7% do total, a partir de dados de 2010 da Pew Research Center (2015). Eleição de 2017 (348 assentos): população muçulmana estimada em 8,8% do total, a partir de dados de 2017 da Pew Research Center (2017).

¹² A aferição do número ideal de representantes *Muslim ethnic minority legislators* para a Assembleia Nacional foi construída a partir das mesmas bases de dados utilizada para o Senado.

¹³ Termo que abrange os imigrantes e seus descendentes oriundos de migrações pós-coloniais, ou seja, da África do Norte, África Subsaariana e Sudeste Asiático. Excluem-se os franceses originários das antigas colônias no Norte da África, os *Pieds-noirs* (ESCAFRÉ-DUBLET E SIMON, 2009).

Keslassy (2009) pauta a urgência da representatividade dessas minorias. O autor (2009) pondera que a redução desse déficit contribuirá para fortalecer a república, reduzindo a distância entre os direitos formais e os direitos reais. Keslassy (2009) acredita que a baixa diversidade na representação política refere-se, em última análise, a refletir sobre a qualidade e a legitimidade da democracia francesa. Após examinar os resultados legislativos de 2012, Keslassy (2012) conclui que há uma crise na democracia representativa francesa.

Outro elemento evidenciado nos gráficos refere-se à evolução temporal da representação dos *Muslim ethnic minority legislators*. No Senado, o movimento é marcadamente irregular, enquanto que a Assembleia Nacional apresenta uma tendência de elevação. Destarte, o crescimento da representação dos *Muslim ethnic minority legislators* na câmara baixa do Parlamento francês acompanha a tendência para outras minorias. Keslassy (2017) coloca que o número de representantes das *minorias visíveis* na Assembleia Nacional passou de três (0,54%), em 2007, para 11 (2%), em 2012, chegando a 34 (6,18%), em 2017. Uma possível explicação para esse crescimento pode residir na alteração de uma das características apontadas por Bird (2005) para explicar a baixa representatividade política das minorias francesas: um sistema político no qual os líderes partidários gozam de ampla discricção na promoção de elites étnicas com pouca ou nenhuma negociação democrática.

Consoante com seu discurso de defesa da diversidade, o partido do atual presidente Macron, *La Republique en Marche!*, foi responsável pela eleição de quase 80% dos representantes das *minorias visíveis* no pleito de 2017 (KESLASSY, 2017). Esse dado parece indicar um caminho para uma maior inclusão da diversidade na política francesa, ancorada em posturas mais liberais das lideranças e dos partidos políticos. Entretanto, apesar do considerável crescimento, o contingente de *Muslim ethnic minority legislators* ainda encontra-se longe de um número razoável considerando o total da população muçulmana na França, conforme apontam os gráficos 1 e 2.

A representação insuficiente das minorias nos parlamentos é, para Mill (2001), um dos elementos que permite a sustentação da *tiranía da maioria*. O autor sublinha que “em uma democracia realmente igualitária, toda ou qualquer seção [da sociedade] deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente (...) homem por homem, eles devem ser plenamente representados, assim como a maioria” (2001, p. 131, tradução livre). Consoante, Tocqueville (2005) aponta que o Legislativo é, de todos os poderes políticos, aquele que mais facilmente atende aos interesses da maioria.

Todavia, é importante destacar que a origem étnico-religiosa de um congressista não,

necessariamente, condicionará o seu comportamento parlamentar. O voto dos *Muslim ethnic minority legislators* na lei 2010-1192 é um exemplo dessa assunção. A lei, ao impedir que o rosto dos indivíduos esteja coberto em espaços públicos, acabou afetando diretamente as mulheres muçulmanas que usavam o véu islâmico do tipo burca ou *niqab*. O escrutínio da lei revela que as três *Muslim ethnic minority legislators* votaram a favor da lei. Já na Assembleia Nacional, dos três *Muslim ethnic minority legislators*, dois não estavam presentes no momento da votação e o outro votou a favor da medida. Contudo, o número de representantes étnicos-religiosos constitui-se de um parâmetro relevante na construção da identidade representativa dos grupos sociais.

Exposto e discutido o déficit representacional dos *Muslim ethnic minority legislators*, cabe agora evidenciar e problematizar a relação entre a opinião pública e a ação parlamentar da maioria na votação das políticas públicas que tiveram impacto direto sobre a comunidade muçulmana francesa à luz do conceito de *tiranía da maioria*.

4. A OPINIÃO PÚBLICA E O COMPORTAMENTO DA MAIORIA E MINORIA NAS VOTAÇÕES PARLAMENTARES

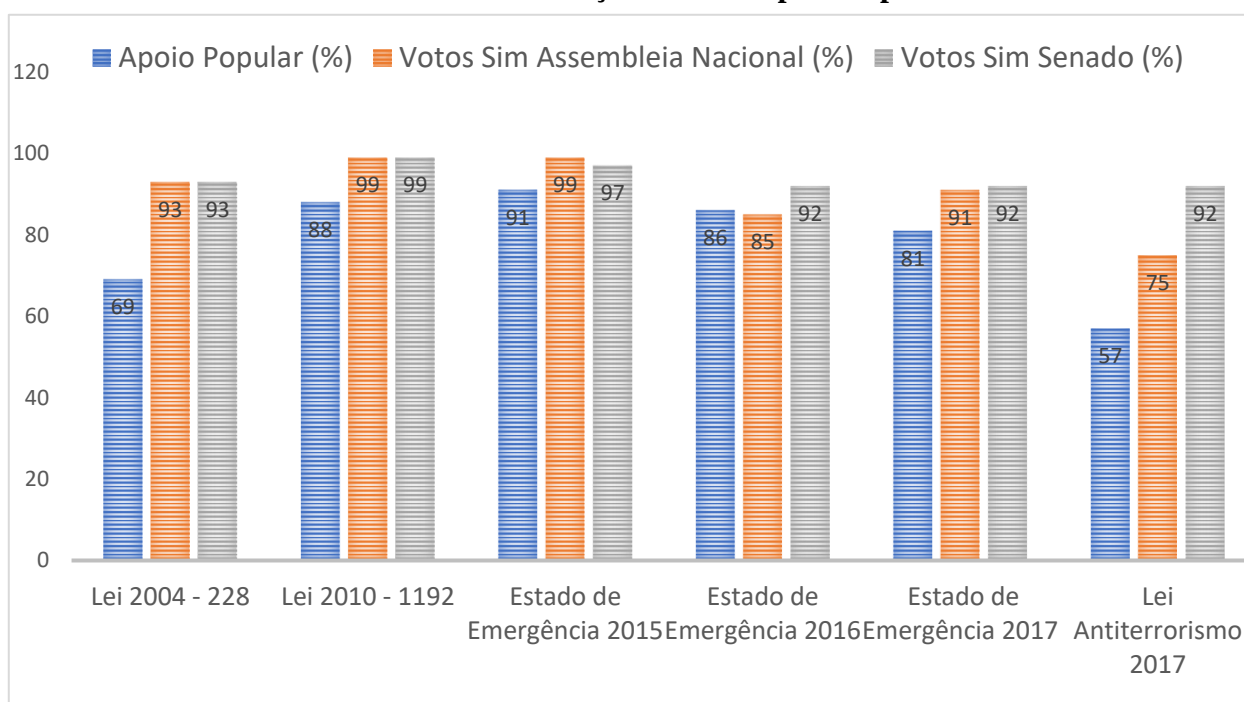
Para Tocqueville (2005) e Mill (1991), a opinião pública representa o principal elemento sustentador da *tiranía da maioria*. Fomentada pela opinião pública, a *tiranía da maioria* tem como causa os valores e costumes, mais do que o direito. Tocqueville (2005) destaca que as maiorias tendem a forçar os seus parlamentares a se subordinarem as suas paixões e costumes, impondo-os tiranicamente as minorias. De acordo com Tocqueville, “a maioria é investida de uma força ao mesmo tempo moral e material, que age tanto sobre a vontade quanto sobre as ações” (2005, p. 298).

Para o francês (2005), os cidadãos, imersos em um forte individualismo, perdem o interesse pela esfera pública, focando-se somente em seus interesses pessoais. Assim, abre-se espaço para a subjugação dos mesmos aos interesses e ideais da maioria. Estes valores são consentidos pela população através do poder irresistível da opinião pública. O poder moral da maioria, difundido pela opinião pública, é fundado no entendimento de que é preferível os interesses de muitos aos de poucos.

Norteados por esse ambiente teórico-conceitual, o trabalho relacionou as votações parlamentares das leis 2004-228, 2010-1192 e do estado de emergência/lei antiterrorismo com o apoio da população. Este último foi mensurado a partir de dados de pesquisa de opinião realizadas pelo Instituto Francês de Opinião Pública (IFOP), Instituto Odoxa e pela *Commission Nationale*

*Consultative des Droits de l'Homme*¹⁴. Não foram inseridos dados sobre as leis do *burkini* em razão desta tratar-se de um tema municipal. No entanto, registra-se que essa matéria (assim como as demais investigadas) conta com o apoio da maioria da população. De acordo com o instituto IFOP (2016b), 64% dos franceses mostraram-se contrários ao *burkini*. Dito isso, abaixo segue o gráfico 3, que relaciona as políticas públicas em questão com o apoio popular:

Gráfico 3 – Votações Leis X Apoio Popular



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Assembleia Nacional (online), Senado¹⁵ (Online), IFOP (2015a, 2016a, 2016b, 2017), *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (2014) e Odoxa (2017).

Os dados apresentam uma nítida correlação entre a opinião pública e o comportamento de voto parlamentar. Igualmente, destaca-se a ampla maioria de votos com que as leis foram aprovadas: no Senado, a porcentagem sempre esteve acima dos 90%, enquanto na Assembleia Nacional o número esteve, geralmente, próximo desse índice também.

A respeito da lei 2004-228, cabe notar que o apoio popular aumentou ao longo do tempo: em dezembro de 2003, 69% dos franceses tinham uma visão favorável a lei que banisse todos os símbolos religiosos de escolas públicas; já em novembro de 2015, o número aumentou para 85% (IFOP, 2015b). Asad (2006), comentando o processo de discussão da lei 2004-228, aponta que a mesma contou com forte apoio de políticos da esquerda e da direita, além de intelectuais, unidos

¹⁴ Dado o significativo espaço temporal entre as matérias legislativas, houve a necessidade de utilizarem-se bases de dados distintas para mensurar o apoio popular. A saber: lei 2004-228 e estado de emergência: IFOP; lei 2010-1192: *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*; lei antiterrorismo: Instituto Odoxa.

¹⁵ Uma vez que, em 2016, houve quatro prorrogações do estado de emergência, realizou-se uma média dessas votações na Assembleia Nacional e no Senado.

na visão de que o caráter secular da república francesa estaria ameaçado por valores islâmicos simbolizados pelo véu.

As considerações de Asad (2006) também podem ser usadas para a reflexão sobre as outras medidas analisadas: as grandes majorias obtidas representam a transcendência das divisões político-ideológicas diante de um entendimento comum. O fato de a lei 2010-1192 receber apenas um voto contrário, tanto na Assembleia Nacional quanto no Senado, ressalta esse ponto. A enfática defesa da laicidade por parte da opinião pública francesa parece adquirir o poder moral apontado por Tocqueville no século XIX.

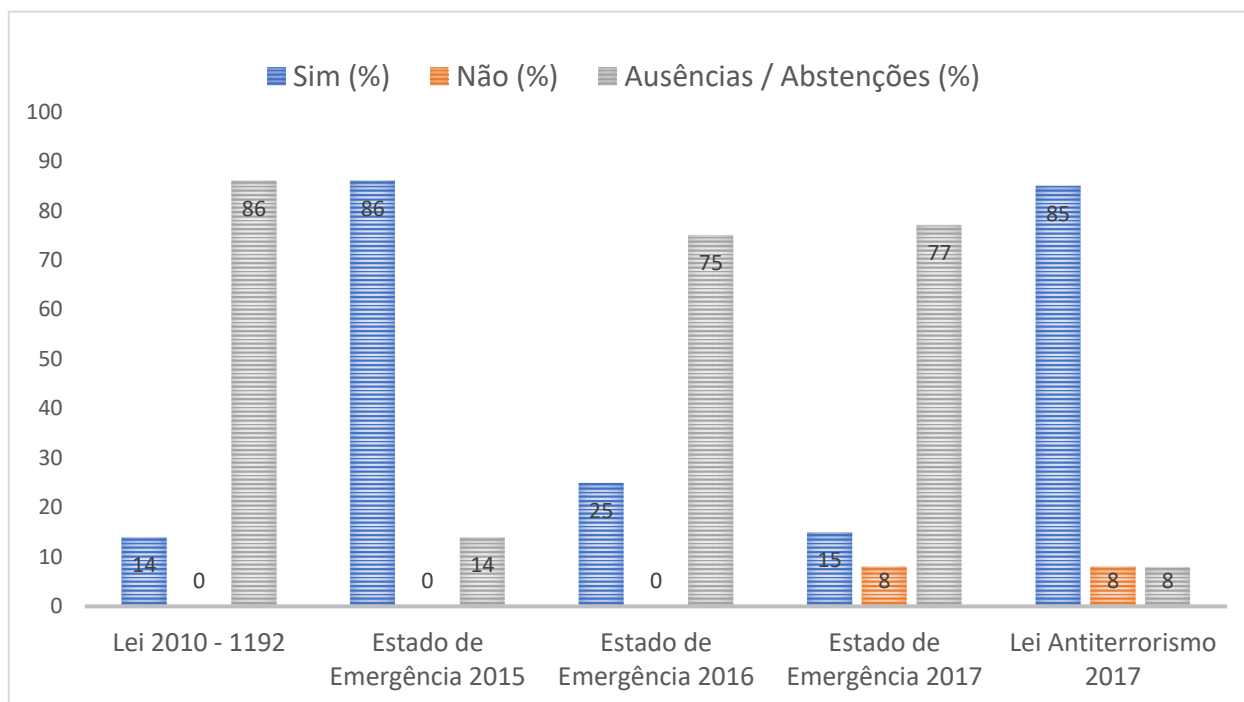
A hegemonia de determinados valores também é tratada pelo *founding father* estadunidense, Madison, ainda no século XVIII. O autor alertava sobre os perigos de um poder absoluto da maioria, colocando que “se uma maioria é unida por um interesse comum, os direitos da minoria serão incertos” (2008b, online, tradução livre). Seu conceito de *facção*, igualmente, lança luz sobre essa discussão: “(...) número de cidadãos, sejam eles a maioria ou a minoria do todo, que são unidos e atuam por um impulso comum de paixão ou interesse, prejudicando os direitos de outros cidadãos ou os interesses permanentes e agregados da comunidade” (2008a, online, tradução livre).

Se as votações das duas leis anteriores indicaram a influência do valor da laicidade na opinião pública francesa, os escrutínios sobre a instauração, prorrogação do estado de emergência e sua posterior incorporação ao ordenamento jurídico via lei antiterrorismo apontam para um sentimento mais subjetivo: o medo causado pelo terrorismo. Impactada por atentados terroristas, a opinião pública apresentou um grande apoio às medidas geradas pelo estado de emergência. A restrição e violação das liberdades ocasionadas pela medida foram consentidas pela maior parte da população. Em junho de 2016, apenas 18% acreditavam que “o estado de emergência minava as liberdades fundamentais dos indivíduos” (YOUGOV, 2016).

O vínculo entre a anuência popular e as votações parlamentares também pode ser observado no último item do gráfico. Durante a votação na Assembleia Nacional, a redução da anuência popular refletiu uma votação menos expressiva da lei antiterrorismo. Outrossim, nota-se que o próprio apoio popular ao estado de emergência vem caindo ao longo dos anos. Resta saber se isso se traduzirá em termos de votos nas próximas discussões sobre o assunto. Se a tabulação dos dados acima permitiu relacionar a opinião pública com o tipo de voto dos parlamentares, demonstrando, assim, a atualidade do entendimento tocquevilliano de *tirania da maioria*, é necessário doravante investigar o comportamento nos temas dos *Muslim ethnic minority*

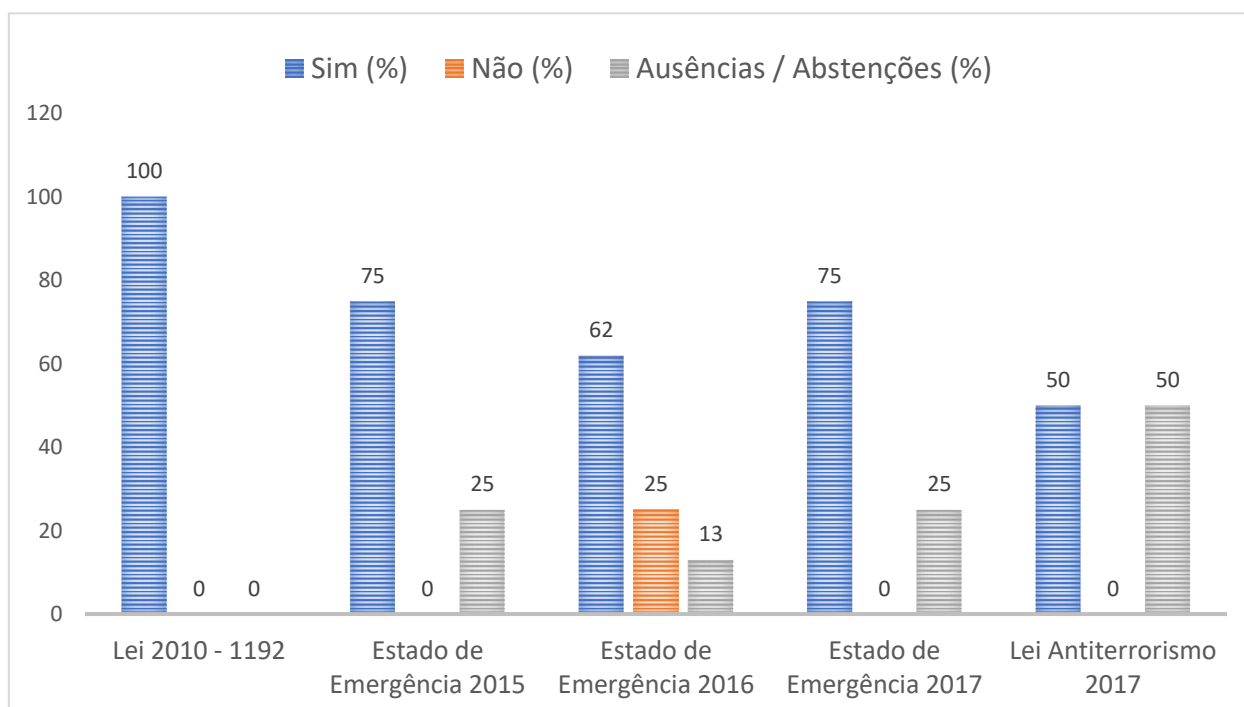
legislators. Isto posto, os gráficos 4 e 5 apresentam as seguintes informações¹⁶:

Gráfico 4 – Votos Dos Muslim Ethnic Minority Legislators - Assembleia Nacional



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Assembleia Nacional francesa (online).

Gráfico 5 – Votos Dos Muslim Ethnic Minority Legislators – Senado



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Assembleia Nacional francesa (online).

¹⁶ No momento da votação da lei 2004-228, não havia nenhum *Muslim ethnic minority legislators* no Senado. Na Assembleia Nacional, havia apenas um, o qual não estava presente no momento do sufrágio. Dessa maneira, exclui-se da análise a referida lei.

A análise dos escrutínios das políticas públicas em questão demonstrou a complexidade do comportamento parlamentar dos *Muslim ethnic minority legislators*. Por se tratar de medidas que afetam direta ou indiretamente a comunidade muçulmana francesa, poderia se esperar que os votos fossem majoritariamente contrários às leis. No entanto, observou-se que, em ambas as casas, os votos contrários foram minoritários. Na Assembleia Nacional, o posicionamento favorável às leis situa-se próximo das abstenções ou ausências. Já no Senado, os *Muslim ethnic minority legislators* votaram, majoritariamente, a favor das leis.

Estes dados reforçam o entendimento de que a origem étnico-religiosa de um congressista não, necessariamente, condicionará o seu comportamento parlamentar. Em específico sobre a lei 2010-1192, a votação pelo Senado parece acrescentar um outro elemento: a questão de gênero. As três representantes dos *Muslim ethnic minority legislators* na casa eram mulheres e votaram a favor de uma lei que restringiu, diretamente, o uso público do véu islâmico completo. Ademais, a própria representatividade da comunidade muçulmana no Senado expõe um dado singular: todos os representantes já eleitos para este órgão são do gênero feminino.

No caso das votações sobre o estado de emergência e a lei antiterrorismo, o escrutínio fragmentado impede a constatação de um voto *muçulmano*. O destacado número de ausências/abstenções indica uma postura cautelosa dos parlamentares diante de um tema sensível.

Por fim, a expressiva posição de ausência/abstenção conjugada com o baixo posicionamento contrário parece não representar uma significativa dissonância no contexto de aprovação das leis por imensas maiorias. Outrossim, a fragmentação dos votos impede a construção de qualquer barreira ao pensamento hegemônico da opinião pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do objeto indica que há elementos para afirmar a existência de manifestações da *tiranía da maioria* perante a minoria muçulmana francesa. Estas ocorrências contribuem para o enfraquecimento da democracia no país. A causa desse fenômeno consiste na mesma preconizada por Tocqueville e Mill no século XIX: as tentativas de universalização dos valores e dos costumes da maioria. Porém, sua operacionalização atualiza-se no século XXI: a tradicional antipatia religiosa transcorre via secularismo, e não mais dentro de uma seara inter-religiosa. O forte valor secular presente na maioria da sociedade francesa sustenta-se em outro elemento apontado pelos autores clássicos: o poder da opinião pública. O apoio da maior parte da população às medidas governamentais estudadas no presente artigo parece indicar a existência de uma consistente relação

entre a opinião pública e os atos públicos em questão. As amplas maiorias de votos obtidas pelas leis 2004-228, 2010-1192, estado de emergência e lei antiterrorismo retratam essa articulação entre a vontade da maioria, propagada pela opinião pública e executada pelo poder público democrático. Contudo, a recente perda de apoio popular ao estado de emergência e à lei antiterrorismo merece uma atenção detalhada no futuro, de modo a observar se manterão essa tendência e a averiguar os seus impactos para a legitimidade das medidas em questão.

A sub-representação da comunidade muçulmana no parlamento francês, por sua vez, expõe a problemática da fragilidade representativa desta minoria. Esse déficit sustenta o distanciamento político-cívico dos muçulmanos franceses e favorece o enfraquecimento democrático. No entanto, constatou-se que os *Muslim ethnic minority legislators* representam um grupo complexo e heterogêneo, conforme notado pelo escrutínio de seus votos. Essa análise permitiu inferir que este conjunto não atua como uma minoria muçulmana sólida, e nem como um contraponto aos interesses seculares-securitários da maioria.

Se a *tiranía da maioria* perante as minorias já era apontada como um dos grandes problemas do sistema democrático, o caso atual francês acrescenta como novo elemento uma ação paradoxal do liberalismo. A imposição de valores liberais, por meio das leis 2004-228 e 2010-1192 e do *burkini*, às minorias que, historicamente, não compartilham desses preceitos gerou medidas iliberais, que restringiram as liberdades de escolha individuais. Dessa forma, vemos na França tentativas de sobreposição das individualidades da minoria em prol dos valores seculares da maioria. Nesse sentido, o alerta de Mill e Tocqueville para o perigo da padronização da sociedade parece estar inserido no atual cenário francês. Igualmente, as regulares limitações das liberdades constitucionais dos muçulmanos franceses geradas pelo estado de emergência/lei antiterrorismo representam obstáculos adicionais à democracia francesa.

Por fim, a institucionalização de medidas de caráter iliberal por parte do Estado francês diante da minoria muçulmana e o poder influente da opinião pública francesa representam grande desafio contemporâneo para a democracia francesa. O fato de a França dispor da maior comunidade muçulmana da Europa, conjugado com sua tradicional influência sob os rumos do continente, acrescenta ainda mais premência a esta realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Hamila. (2013), *Les minorités (in) visibles au sein de sphère politique française*. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures et post doctorales

AMNESTY INTERNATIONAL. (2017), France's permanent state of emergency. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/a-permanent-state-of-emergency-in-france/>>. Acesso em 03 de outubro de 2017.

ASAD, Talal. (2006), *Formation of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*. California: Stanford University Press.

ASSEMBLÉE NATIONALE DE FRANCE. Apresenta dados sobre as eleições e as votações no órgão. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/>>. Acesso em 05 de março de 2018.

BBC. (2015), Paris attacks: What happened on the night. 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994>>. Acesso em 08 de outubro de 2017.

_____. Apresenta informações sobre os diferentes tipos de véu islâmico. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop_ups/05/europe_muslim_veils/html/1.stm>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

BERLIN, Isaiah. (2002). *Liberty*. Oxford: Oxford University Press.

BIRD, Karen. (2005), The Political Representation of Visible Minorities in Electoral Democracies: A Comparison of France, Denmark, and Canada. *Nationalism and Ethnic Politics*, 11:425–465.

BOBBIO, Norberto. (2000), *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (2014). La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2013. *Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*.

CONSEIL D'ETAT. (2016), CE, ordonnance du 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France. Disponível: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-ordonnance-du-26-aout-2016-Ligue-des-droits-de-l-homme-et-autres-association-de-defense-des-droits-de-l-homme-collectif-contre-l-islamophobie-en-France>>. Acesso em: 06 de outubro de 2017;

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES. (2008), *Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités*. Mission en France (19-28 septembre 2007).

CONSTANT, Benjamin. (2003). *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Indianápolis: Liberty Fund.

DARGENT, Claude. (2010), La population musulmane de France: de l'ombre à la lumière ? *R. franç. sociol.*, 51-2: 219-246

DIAMOND, Larry. (1996), Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 3: 20-37

ECONOMIST DEMOCRACY INDEX 2015, The. (2015), A report by The Economist Intelligence Unit. Disponível em: <<https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

ECONOMIST DEMOCRACY INDEX 2015, The. (2017), A report by The Economist Intelligence Unit. Disponível em: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2017.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2017>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

envue de l'obtention du grade de M. Sc. en science politique. Montreal.

IVALDI, Gilles. Inequality, Identity and the People: New Patterns of Right-Wing Competition and Sarkozy's 'Winning Formula' in the 2007 French Presidential Election. American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Aug 2008, Boston, United States. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00320692/document>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

ESCAFRÉ-DUBLET, Angéline; SIMON, Patrick Simon. (2009), Représenter la diversité en politique: une reformulation de la dialectique de la différence et de l'égalité par la doxa républicaine. *Raisons politiques*, v.35, n°3: 125-41.

ESTADO DE SÃO PAULO. (2015), Saiba o que significa o estado de emergência na França. 14 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,saija-o-que-significa-o-estado-de-emergencia-na-franca-,1796302>>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

EUROPOL. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

_____. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

_____. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2014-eu-terrorism-situation-and-trend-report>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Macron sanciona lei antiterrorismo, que substitui emergência na França. 31 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/10/1931704-macron-sanciona-lei-antiterrorismo-que-substitui-emergencia-na-franca.shtml>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2015: France Profile. (2015). Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/france>>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2017: France Profile. (2017). Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/france>>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

HUGHES, Melanie. (2016), Electoral Systems and the Legislative Representation of Muslim Ethnic Minority Women in the West, 2000–2010. *Parliamentary Affairs*, vol. 69, n° 3: 548-68.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2016). France: Abuses Under State of Emergency. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

IFOP. (2015), L'approbation des mesures annoncées par F. Hollande après les attentats. Novembre 2015. Disponível em: <http://www.ifop.com/media/poll/3204-1-study_file.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

IFOP. (2015), Les Français et la laïcité. Sondage Ifop pour le Comité national d'action laïque. Novembre 2015. Disponível em: <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/03/3232-1-study_file.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

IFOP. (2016), Juin 2016. Les Français et l'état d'urgence. Disponível em: <http://www.ifop.com/media/poll/3434-1-study_file.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

IFOP. (2016), Les Français et le port du burkini. Août 2016. Disponível em: <http://www.ifop.com/media/poll/3460-1-study_file.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

IFOP. (2017), Le regard des Français sur les grands enjeux de l'élection présidentielle : La sécurité #3. Mars 2017. Disponível em: <http://www.ifop.com/media/poll/3691-1-study_file.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

JAMAL, Amaney. (2009), The Racialization of Muslim Americans. In: SINNO, Abdulkader. (2009). *Muslims in Western Politics*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 200-17.

JOPPKE, Christian; TORPEY, John. (2013), *Legal Integration of Islam: A Transatlantic Comparison*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

JOSEPHSON, Peter. (2014). Tyranny of the Majority. In: GIBBONS, Michael. *The Encyclopedia of Political Thought*. John Wiley & Sons, Ltda.

KESLASSY, Eric. (2009), Ouvrir la politique à la diversité. *Institut Montaigne*.

_____. (2012), Une Assemblée nationale plus représentative? Sexe, âge, catégories socio professionnelles et pluralité visible. Les Notes de l'Institut Diderot. *Institut Diderot*.

_____. (2017), Une Assemblée nationale plus représentative? Mandature 2017-2022. Sexe, âge, catégories socio professionnelles et « pluralité visible. Les Notes de l'Institut Diderot. *Institut Diderot*.

KLAUSEN, Jytte. (2009), Muslims Representing Muslims in Europe: Parties and Associations after 9/11. In: SINNO, Abdulkader. (2009). *Muslims in Western Politics*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 96-112.

KROET, Cynthia. Manuel Valls: Burkini 'not compatible' with French values. *Político*. 17 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/manuel-valls-burkini-not-compatible-with-french-values/>>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

LE MONDE. (2016), Le Conseil d'Etat met en route les arrêtés « anti-burkini ». Disponível em: <http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/08/26/le-conseil-d-etat-suspend-l-arrete-anti-burkini-de-villeneuve-loubet_4988472_3224.html>.

LETTINGA, Doutje; SAHARSO, Sawitri. (2014), Outsiders Within-Framing and Regulation of Headscarves in France, Germany and The Netherlands. *Social Inclusion*, vol. 2, n° 3: 29-39.

LOI 2004-228. 15 de março de 2004. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&categorieLien=id>>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

LOI 2010-1192. 11 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

LOUATI, Yasser. (2017). Islamophobia in France: National Report, In: BAYRAKLI, Enes; HAFEZ, Farid. (Orgs). *European Islamophobia Report 2016*. SETA - *Foundation for Political, Economic and Social Research*, p. 183-212.

MADISON, James. *The Federalist Papers: nº 10*. The Same Subject Continued The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection From the New York Packet. Avalon Projects: Yale Law School. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp>. Acesso em 8 de dezembro de 2017.

_____. *The Federalist Papers: nº 51*. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments From the New York Packet. Avalon Projects: Yale Law School. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp>. Acesso em 8 de dezembro de 2017.

MERQUIOR, José Guilherme. (2014), *O Liberalismo Antigo e Moderno*. São Paulo: É Realizações.

MILL, John Stuart. (1991), *Sobre a Liberdade*. Petrópolis: Vozes.

MILL, John Stuart. (2001), *Considerations on Representative Government*. London: The Electric Book Company.

O'BRIEN, Peter. (2016), *The Muslim Question in Europe: Political Controversies and Public Philosophies*. Temple University.

O'DONNELL, Guillermo. (1999), Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados*, v. 42, nº 4: 655-690.

ODOXA. (2017), Baromètre sécurité: 57% des Français sont favorable au projet de loi antiterroriste. Disponível em: <<http://www.odoxa.fr/sondage/barometre-securite-57-francais-favorables-projet-de-loi-antiterroriste/>>. Acesso em 6 de março de 2018.

PEW RESEARCH CENTER. (2015), Religious Composition by Country, 2010-2050. Disponível em: <<http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projection-table/2010/number/all/>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

_____. (2017), 5 facts about the Muslim population in Europe. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

RAPPORT ANNUEL DE L'OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ 2013-14. (2014). Observatoire de la laïcité, Paris. Disponível em: <<http://www.gouvernement.fr/rapport-annuel-de-l-observatoire-de-la-laicite-2013-2014>>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

RAPPORTEUR HANIFA CHÉRIFI. (2005), Ministère de l'Éducation Nationale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Application de la loi du 15 Mars 2004. Disponível em: <<http://media.education.gouv.fr/file/98/4/5984.pdf>>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

RILEY, Angela. (Tribal) Sovereignty and Illiberalism. *California Law Review*, vol. 95, nº 3, 2007, pp. 799-848.

ROSANVALLON, Pierre. (2001), *Fondements et problèmes de l' illibéralisme français*. Disponível em: < <https://www.asmp.fr/travaux/communications/2001/rosanvallon.htm>>. Acesso em 05 de março de 2018.

SENATE DE FRANCE. Apresenta dados sobre as eleições e as votações no órgão. Disponível em: <<https://www.senat.fr/>>. Acesso em 05 de março de 2018.

SINNO, Abdulkader. (2009). *Muslims in Western Politics*. Bloomington: Indiana University Press.

TOCQUEVILLE, Alexis de. (2005), *A Democracia na América: Livro 1, Leis e Costumes*. Martins Fontes: São Paulo.

YOU GOV. (2016), EtudeYouGov France Le Huffington Post I>Télé. Disponível em: <[https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/b96zcorr1sl/Results%20for%20Huffington%20Post%20\(Barom%C3%A8tre%20-%20juillet\)%20094%20290716.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/b96zcorr1sl/Results%20for%20Huffington%20Post%20(Barom%C3%A8tre%20-%20juillet)%20094%20290716.pdf)>. Acesso de 05 de fevereiro de 2018.

Anexo I

Nome	Ano da Eleição	Local Nascimento / Descendência	Distrito Eleitoral	Partido Político	Gênero
Alima Boumediene Thierry	2004	Argelina	Paris	<i>Europe Écologie Les Vertes</i>	F
Bariza Khiari	2004, 2011	Argélia	Paris	Socialista	F
Eliane Assassi	2004, 2011, 2017	Argelina	Seine-Saint-Denis	Partido Comunista Francês	F
Samia Ghali	2008, 2014	Argelina	Bouches-du-Rhône	Socialista	F
Leila Aichi	2011	Argelina	Paris	<i>Europe Écologie Les Vertes</i>	F

Anexo II

Nome	Ano da Eleição	Local Nascimento / Descendência	Distrito Eleitoral	Partido Político	Gênero
Kléber Mesquida	2002, 2007, 2012	Argélia	Herault	Socialista	M
Élie Aboud	2007, 2012	Líbano	Herault	<i>Union pour un mouvement populaire</i>	M
Henri Jibrayel	2007	Libanesa	Bouches-du-Rhône	Socialista	M
Avi Assouly	2012	Argélia	Bouches-du-Rhône	Socialista	M
Kheira Bouziane	2012	Argélia	Côte-d'Or	Socialista	F
Seybah Dagoma	2012	Chadiense	Paris	Socialista	F

Razzy Hammadi	2012	Argelino e Tunisiano	Seine-St-Denis	Socialista	M
Chaynesse Khirouni	2012	Argelina	Meurthe-et-Moselle	Socialista	F
Mounir Mahjoubi	2017	Marroquina	Paris	A República em Marcha!	M
Danièle Obono	2017	Gabão	Paris	A França Insubmissa	F
Belkhir Belhaddad	2017	Argélia	Moselle	A República em Marcha!	M
Brahim Hammouch	2017	Argélia	Moselle	<i>Mouvement Démocrate Et apparentés</i>	M
Sarah El Haïry	2017	Marroquina	Loire-Atlantique	<i>Mouvement Démocrate Et apparentés</i>	F
Mohamed Laqhila	2017	Marrocos	Bouches-du-Rhône	<i>Mouvement Démocrate Et apparentés</i>	M
Mustapha Laabid	2017	Marroquina	Ille-et-Vilaine	A República em Marcha!	M
Sonia Krimi	2017	Tunísia	Manche	A República em Marcha!	F
Anissa Khedher	2017	Tunisiana	Rhône	A República em Marcha!	F
Sira Sylla	2017	Senegalesa	Seine-Maritime	A República em Marcha!	F
Naïma Moutchou	2017	Marroquina	Val-d'Oise	A República em Marcha!	F
Fiona Lazaar	2017	Marroquina	Val-d'Oise	A República em Marcha!	F
Jean François Mbaye	2017	Senegal	Val-de-Marne	A República em Marcha!	M

Decorrências da Liberdade Econômica como Impulsionadora do Empreendedorismo e da Competitividade

Henrique dos Santos Rodrigues. Administrador com ênfase em Comércio Exterior pelo UNIS-MG.

E-mail: pedro.junior@unis.edu.br

Sheldon William Silva. Professor do Centro Universitário do Sul de Minas.

E-mail: sheldonwilliamsilva@gmail.com

Alef Rodrigo Pereira. Bacharel em Administração - Comércio Exterior pelo UNIS-MG.

E-mail: alefrodrigopereira@yahoo.com.br

Felipe Flausino de Oliveira. Mestre profissional de Administração da Fundação Dom Cabral.

E-mail: felipe.oliveira@unis.edu.br

Nilton dos Santos Portugal. Professor do Centro Universitário do Sul de Minas. E-mail: nilton@unis.edu.br

Resumo

A relação do Estado com a sociedade e a economia sempre foi objeto de interesse de filósofos, cientistas políticos e economistas, que buscaram demonstrar os impactos desse relacionamento para o ser humano. Nesse contexto emerge ideias que advogam a liberdade individual e econômica como uma institucionalidade que permite o progresso da sociedade em seus diversos aspectos. Dessa forma, se configura tema importante a ser estudado no presente trabalho, os precursores e as decorrências da liberdade econômica como impulsionadora do empreendedorismo no contexto da formação de uma sociedade civil livre e próspera por meio de uma desejável economia dinâmica. Tal objetivo será alcançado através de pesquisa bibliográfica e documental que descreve o fenômeno da liberdade econômica e o relaciona com variáveis desejáveis à economia de um país, a saber, empreendedorismo e competitividade. A conclusão desse trabalho evidenciou a correlação positiva entre liberdade econômica, empreendedorismo e competitividade. Tal achado evidencia um grau elevado de associação entre liberdade econômica e a prosperidade, então a liberdade e prosperidade variam e grau e sentido equiparado, portanto essas variáveis podem estar interligadas, sejam por suas implicações em relação a si ou pela ação de uma variável externa.

Palavras-Chave: Sociedade civil. Liberdade econômica. Empreendedorismo. Competitividade.

Abstract

The state's relation to society and economy has always been object to the interest of philosophers, political scientists and economists, that sought to demonstrate the impacts of such entanglement to the human being. In this context ideas emerge that advocate to individual and economic freedom as institutionalities that allow society's progress in its diverse aspects. Being so, it makes itself important theme to be studied in this work, the precursors and consequences of economic freedom as propeller of entrepreneurship in the context of formation of a free and prosperous civil society through a desirable dynamical economy. Such goal will be reached through bibliographical and documental research that describes the economic freedom phenomenon and relates it to variables that are desirable to the economy of a country. Namely, entrepreneurship and competitiveness. The conclusion of this work evidenced the positive correlation among economic freedom, entrepreneurship and competitiveness. Such a finding evidences a high degree of association between economic freedom and prosperity, so freedom and prosperity vary and degree and meaning equated, so these variables may be interconnected either by their implications for self or by the action of an external variable.

Key-words: Civil Society. Economy. Economic freedom. Entrepreneurship. Competitiveness.

Decorrências da Liberdade Econômica como Impulsionadora do Empreendedorismo e da Competitividade

Henrique dos Santos Rodrigues – Centro Universitário do Sul de Minas UNIS-MG
Sheldon William Silva – Centro Universitário do Sul de Minas UNIS-MG
Alef Rodrigo Pereira – Centro Universitário do Sul de Minas UNIS-MG
Felipe Flausino de Oliveira – Centro Universitário do Sul de Minas UNIS-MG
Nilton dos Santos Portugal – Centro Universitário do Sul de Minas UNIS-MG

1. INTRODUÇÃO

Desde 1995 a liberdade econômica é medida oficialmente por organizações de pesquisa e estudos econômicos por meio de índices. Autores que agora e há muito a defendiam têm suas teorias apoiadas pelos resultados da sua mensuração que consistentemente apontam relações entre ela e fatores desejáveis e necessários ao progresso da sociedade.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo relacionar a liberdade econômica com a competitividade e o empreendedorismo, a fim de verificar se a correlação entre elas é positiva. Ou seja, se aumentando a liberdade econômica de um país seu empreendedorismo e sua competitividade também são fortalecidos.

Essa problemática se justifica pelo momento vivido pela política e economia mundial, diante de um cenário onde governos aparentemente se tornam mais intrusivos, e consequentemente, a liberdade do cidadão se apequena, e assim nascem conflitos e desordem a despeito do crescente poder do estado.

O problema de pesquisa que norteia esse trabalho pode ser resumido a seguinte pergunta: qual o nível de associação entre a liberdade econômica e o empreendedorismo, bem como entre a liberdade econômica de um país?

Knight (1964) afirma que é indiscutível o fato de que o livre mercado para bens e serviços é o único mecanismo que pode suportar cooperação em larga escala, vantagem mútua, e liberdade de escolha para ambos: o consumidor e produtor.

O objetivo deste artigo será atingido por meio da comparação de indicadores de liberdade econômica com índices de dinamismo empreendedor e ranking de competitividade econômica, tendo por base o resgate teórico de pensadores e precursores do tema abordado, bem como discussões mais recentes.

O trabalho se encontra dividido em 5 partes, além dessa introdução. Primeiramente, abordam-se os conceitos sobre liberdade econômica, privilegiando a visão clássica e moderna a respeito do tema. Em seguida, aborda-se a questão do empreendedorismo e sua dinâmica. No terceiro item, explica-se a metodologia adotada. No quarto capítulo, faz-se a correlação dos dados e indicadores levantados para verificar as suas interações. Por fim, segue-se as considerações finais.

2. LIBERDADE ECONÔMICA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Entender o conceito de liberdade econômica requer entender os dois conceitos que o compõem. Eis o primeiro: Liberdade; que é o estado do ser que não sofre restrição nem constrangimento partido do arbítrio de outro ser. Em outras palavras, é a capacidade de agir sem limitação imposta por terceiros. Aristóteles afirmava que se trata de viver por seu próprio desígnio e não de outros.

Para Hobbes (1651) um homem livre é aquele que, naquelas coisas que graças a sua força e engenho é capaz de fazer, não é impedido de fazer o que tem vontade de fazer.

Segundo Hayek (1960) consiste naquele estado no qual um homem não está sujeito à coerção pela vontade arbitrária de outro ou outros.

Segundo Gwartney e Lawson (2003), os principais elementos da Liberdade econômica são: liberdade de escolha, de competição e a proteção das pessoas e seus respectivos bens. E que quando a liberdade econômica está presente, os indivíduos decidirão com base em suas escolhas o que será produzido e como ocorrerá este processo, além de ressaltar sobre a disposição dos indivíduos a se submeter a atividades que são mutuamente vantajosas.

O segundo: Economia; na origem do termo é a arte de administrar um lar (TRIANDAFYLLIDIS, 1998). Consiste no conjunto de ações coordenadas e meios técnicos para a produção, distribuição e consumo de bens ou serviços; gestão de economia da casa.

De acordo com Clark (1915) a economia é governada por leis naturais que quando descobertas e declaradas constituem o estudo da ciência econômica. Algumas entram em operação somente quando os homens vivem em sociedades moderadamente civilizadas, trabalhando de forma organizada, enquanto outras simplesmente operam em qualquer lugar onde o trabalho humano prevaleça. Mas na essência econômica é a criação e uso da riqueza; a qual prega que todo homem que vive tem, e que, porém, a não ser que lhe seja dada, deve fazer algo para consegui-la.

No contexto do Estado, Smith (1776) afirma que a Economia Política é considerada um ramo da ciência do homem de estado ou legislador, a qual propõe dois objetivos distintos: primeiro prover uma fonte farta de subsistência para o povo, ou, mais propriamente, permitir que ele proveja tal receita ou subsistência para si; e em segundo, suprir o estado ou união com receita suficiente para o serviço público. Em resumo, propõe enriquecer ambos, o povo e o soberano.

Para Mises (1990) no curso do desenvolvimento da teoria econômica desde Cantillon, Hume, os fisiocratas e Adam Smithé, a economia tem já por algum tempo uma teoria geral da ação, escolha e preferência humana.

Ainda para Mises (2004), ação é a busca por melhora das condições do ponto de vista do julgamento de valor do indivíduo em questão, ou seja, substituir o que ele considera um estado de coisas menos satisfatório por um melhor, e nessa satisfação do seu desejo ele se torna mais feliz. Mises ressalta que as ações feitas conscientemente tem influência da razão, e por isso sejam quais forem, não se submetem à classificação popular entre racional e irracional.

Neste contexto, a Liberdade econômica pode ser considerada como precursora da economia, por meio das ações dos indivíduos e de suas associações. Esta, portanto, é uma medida gradual porque é percebida de maneiras distintas em relação as variáveis econômicas como cultura, demografia e localidade por exemplo. Esta prevalece onde há economia, que se instaura onde habita o ser humano ou sociedade, que por vezes desfrutam de maior de liberdade, bem como em certos momentos desta e menor medida.

Miller & Kim (2016) afirmam que liberdade econômica é a liberdade de o indivíduo atuar no mercado tão livremente quanto limitada seja a atuação do estado.

Segundo Mises (1990) é o mercado em si. A liberdade do povo de produzir, de consumir, de determinar o que deve ser produzido, em qual quantidade, em que qualidade, e para quem será destinado. A liberdade econômica é o mercado, o qual produz tudo, e que é permitido ou coibido pelo governo¹.

Ridderstedt (2014), descreve um dentre os conceitos de liberdade econômica, o qual salienta que o nível de abertura e incentivo de um país para com o comércio internacional e o investimento afeta o empreendedorismo de várias maneiras. Tal aspecto da liberdade econômica

¹ O governo, segundo Mises (1990), não desempenha como seu papel a produção, sua finalidade é servir como órgão ou instrumento de regulação econômica, de fiscalização das disposições dadas e aceitas como leis em determinada sociedade.

é evidenciado nas barreiras comerciais regulatórias, na tributação no comércio internacional, nos meios de controle internacionais dos mercados de capitais, no tamanho do setor comercial e nas diferenças entre as taxas de câmbio oficiais e as do mercado negro.

Friedman (1962) se mostrou convencido de que basicamente, só há duas maneiras de coordenar as atividades econômicas de milhões. Uma é o planejamento central envolvendo o uso de coerção, uma técnica que fora e ainda é utilizada tanto pelo exército como pelos estados totalitários modernos. A outra é a cooperação voluntária entre indivíduos, a técnica do mercado: por meio desta, declara-se que a possibilidade de coordenação por cooperação voluntária baseia-se na elementar embora frequentemente negada premissa de que ambas as partes de uma transação econômica se beneficiam dela, sabido que a transação é bilateral, voluntária e informada. Está também afirma que a negociação traz coordenação sem coerção, além de informar que um modelo de sociedade que opera de forma organizada por meio de trocas voluntárias é uma economia de troca de livre iniciativa privada, o que temos chamado de capitalismo competitivo.

Gwartney e Lawson (2002a) afirmam que os elementos principais da liberdade econômica são escolha pessoal, trocas voluntárias, liberdade de competição e proteção da pessoa e propriedade.

2.1 O Indivíduo

O ser humano em sua individualidade e seu estado natural é absolutamente livre, e portanto, depende apenas de si para transformar a natureza e produzir seu sustento e seu conforto através do seu engenho; segundo suas limitações físicas e intelectuais exercitadas em oposição às forças da natureza e de outros indivíduos com interesses convergentes sobre mesmos bens.

Esta é a condição dos indivíduos fora da sociedade, conhecida como estado de natureza. Hobbes (1651) afirma que as diferenças entre capacidades dos homens são pequenas tendendo à igualdade, e por isso, permitem que qualquer um seja capaz de matar outro por força ou por maquinação com terceiros, e que desta igualdade de capacidade deriva a igualdade de esperança de alcançar seus fins. Então se dois homens com desejos sobre o mesmo bem possuem forças equiparadas, será razoável que se tornem inimigos e disponham a competir por um objeto ou objetivo qualquer, que seja de interesse mútuo. E quando se percebe que o único impedimento no caminho para a riqueza é a força de um só homem, percebe-se que a união com outros indivíduos para desapossar e privar o primeiro do fruto do seu trabalho, liberdade e vida tende a ser muito eficaz, e, portanto, eminente. Entretanto, os mesmos que se uniram para violar a liberdade do

primeiro estarão sob o mesmo perigo em relação a outros. Neste contexto, evidencia-se que a condição humana é de conflito, porque cada um se governa pela própria razão e se permite lançar mão de qualquer recurso que deseje, disso segue-se que em tal condição todo homem tem direito a todas coisas e que possa se valer também dos corpos dos outros. Por isso enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas não poderá haver para nenhum homem a segurança de viver o tempo que a natureza pudesse lhe permitir.

Então sozinho o homem mesmo inseguro sobre a duração da vida e a disponibilidade futura do produto do seu trabalho, produz para si, mas é na sociedade que a economia se intensifica, principalmente a produtividade e a complexidade das criações, devido às trocas voluntárias e à divisão do trabalho entre os homens.

2.2 A Sociedade

A sociedade surge quando indivíduos dispersos em um ambiente na natureza, querendo ter uma vida mais pacífica, se unem com o objetivo de evitar a iminente ameaça de conflitos entre indivíduos, os quais geralmente eclodem devido as divergências de interesses entre os mais fortes ou menos respeitosos e os demais.

Sobre essa associação de indivíduos, segundo sua vontade, instituem-se as regras que definirão fronteiras entre as ações dos particulares e o alcance dessas ações sobre a esfera de liberdade do outro concidadão.

As regras de liberdade dos indivíduos são estabelecidas para definir a esfera de ação individual que não deve ser invadida. Essas regras são as leis daquele povo, que se tornam o seu governo, e são nessas leis que as suas liberdades de ações e prerrogativas estão definidas.

A partir daí por exemplo, agressões ou qualquer outra iniciativa que se caracterize pelo uso da força contra terceiros, que não seja amparada pela legislação estabelecida por determinada sociedade, serão punidas segundo a vontade do povo expressa nas leis. Nisso o estado, representante da vontade deste povo, exceto no caso da defesa própria que é legitimada na lei, será o único que poderá impedir qualquer cidadão por meio da força, de descumprir a lei instituída pela vontade de todos.

Locke (1689) explica que mesmo o estado de natureza tem uma lei, que é a razão. E que a razão recomenda que nenhum prejudique outro na vida, liberdade, saúde ou posses. Mas como qualquer lei seria ineficiente se não houvesse quem a fizesse ser cumprida, coloca-se naquele

Estado a execução da lei da natureza nas mãos de todos homens, para que se preserve o inocente e se impeçam os infratores; evitando que os homens se molestem e ao invés disso, observem a lei da natureza, a qual implica na paz e na preservação da humanidade.

Por isso Locke admite satisfeito que o governo dos cidadãos é a solução para as intempéries do estado de natureza, cuja a ocorrência é mais frequente em condições, sejam estas geográficas, demográficas e(ou) sociais, que propiciem aos homens a possibilidade de fazer juízo em causa própria; pois pode-se deduzir que um homem que pratica um ato de injustiça contra sua própria família, dificilmente tornara-se justo para condenar a si mesmo por seus crimes.

A sociedade então é constituída para a proteção dos bens dos indivíduos, que se representam em suma todo o esforço exercido em suas vidas, as representam, portanto.

Menger (1871) define propriedade como a soma de todos os bens sob posse de um indivíduo econômico para satisfação das suas necessidades.

Aristóteles em 350 A.C. já declarava que todo Estado é uma sociedade com princípio e esperança pelo bem; porque o ser humano sempre age para conseguir o que julga bom. E se todas as associações buscam por algum bem, o Estado ou a união de cidadãos, que é a maior, e que engloba todas, visa o maior bem e em maior medida que qualquer outra.

Diz Locke (1689) que no estado de natureza os homens são juizes e executores para si. Porém a desejável sociedade política, para que exista, é imprescindível ter em si o poder de preservar a propriedade, castigando as ofensas de todos os seus membros. Para formar essa sociedade de cidadãos cada integrante entrega à comunidade seu poder natural em todos os casos que possa recorrer à lei para sua proteção. Em síntese, todos ficam unidos em um ‘corpo’, por meio de uma lei comum estabelecida e judicatura para qual apelar, com autoridade para decidir controvérsias e punir ofensores; neste contexto, estes ficam, portanto, em sociedade civil.

Esta sociedade civil organizada em seu território e com governo próprio, passa a ser reconhecida por outros povos como um estado soberano; o que Kant (1780) diz ser a união de uma multidão de seres humanos submetida a leis de direito.

2.3 O Governo

O governo de leis, sobre este povo, se dará pela representação exercida por órgãos de legisladores, juizes e administradores.

Mises (2010) define com clareza o estado como aparelho social de compulsão e coerção, que induz as pessoas a obedecerem às regras de vida em sociedade; a Lei como as regras, segundo as quais o estado age; e governo como os órgãos encarregados da responsabilidade de administrar o aparelho coercitivo, pois sem o recurso da coerção admite que a existência da sociedade correria perigo, e por trás das regras de conduta, cuja observância é necessária para assegurar a cooperação humana pacífica, deve pairar a ameaça da força. Ainda, se todo o edifício da sociedade não deve ficar à mercê de qualquer de seus membros, alguém tem de estar em condições de exigir da pessoa que não respeita a vida, a saúde, a liberdade pessoal ou a propriedade privada, que obedeça às regras da vida em sociedade. Confirma-se, portanto, que esta é a função que a doutrina liberal atribui ao Estado: a proteção à propriedade, à liberdade e à paz.

Este corpo burocrático também conhecido como administração pública será o determinante de quão economicamente livre este Estado será. Porque é o governo que controla o uso da força e das leis; e se este governo que originalmente foi instituído para coibir a barbárie, tendo o monopólio do uso da força e os meios para alterar leis, aumentar seu papel na produção da ordem, oferecendo mais serviços além da manutenção da lei, e para isso consequentemente impor regulações e apropriações sobre recursos e atividades econômicas, inerentemente não sendo capaz de determinar resultado melhor que a escolha de cada cidadão, provavelmente acabará por dificultar o comércio, ocasionando escassez e desordem econômica.

Por isso a liberdade econômica é determinada pelo nível de intromissão do governo na atividade econômica. Pela gangorra entre aumento do papel do Estado (lei e ordem) e diminuição de liberdades individuais, bem como *vice-versa*. A constituição americana, por exemplo, pode ser considerada como modelo desta afirmativa, pois desde sua criação acolheu cláusulas que protegiam a liberdade dos cidadãos contra o arbítrio de particulares e do governo. Um modelo cultural de respeito à liberdade, cujo resultado dessa tem se mostrado como ambiente favorável ao surgimento de uma nação tão próspera.

Kant (1795) afirma que a única constituição sobre a qual toda legislação jurídica de um povo deve ser baseada, é a republicana, com respeito à lei, a base de toda forma de constituição civil. Pois esta é estabelecida primeiramente por princípios de liberdade dos membros da sociedade como homens; por princípios de dependência de todos a uma única legislação como sujeitos; e pela lei de sua igualdade como cidadãos.

E apesar do excelente papel da lei o maior inimigo da liberdade econômica segundo Miller & Kim (2016) é seu primeiro protetor, o Estado; que com o poder delegado do povo passa a ter

capacidade de influenciá-la negativamente por sua excessiva atuação no meio econômico.

Sendo assim, o papel do governo deve ser mesmo limitado ao papel antigo, radical, originário, clássico, de proteger o ambiente propício às interações entre os indivíduos, os fazendo respeitar a vida e a propriedade, por meio da imposição da lei daquele povo; de proteger os bens e a liberdade para troca-los; de indiretamente proteger o mercado.

Sobre o papel saudável e despretensioso do Estado, Ballvé (1956) diz que a liberdade de iniciativa e o constante desejo pelo desenvolvimento do bem-estar é o que causa o progresso individual, e consequentemente de grupos nacionais, pois estes, nada mais são que a soma de avanços individuais feitos por seus componentes. E quando, por outro lado, a atividade e iniciativa de indivíduos é regulada em vista de um suposto interesse nacional, a estagnação se instala, o ritmo da vida econômica diminui, conflitos surgem entre diferentes grupos, e geralmente, o uso da força surge como alternativa, e o resultado é luta armada.

Nesse contexto, o estado é incapaz de entender ou mesmo coordenar o que seja bom para maioria. É suficiente que ele apenas proteja o ambiente onde os cidadãos virão a viver, produzir, trocar e consumir. As decisões econômicas em acordo com a vontade do povo podem vir a criar prosperidade a todos os envolvidos na economia. Isso justifica a teoria de que o Estado deve minimizar sua interferência nas questões econômicas e se empenhar na preservação da vida e dos bens do povo, forçando o cumprimento da lei e das obrigações contratuais entre os cidadãos.

Sobre isso, Mises (1960) esclarece que tudo que a ação humana tem alcançado é resultado da cooperação voluntária entre os homens. O que o governo faz ou devia fazer é proteger estas atividades, de pessoas que não aceitam as regras que são necessárias para a preservação da sociedade humana e de tudo o que ela produz. De fato, a principal função do governo, ou realmente sua única função, é preservar o sistema de ação voluntária ou cooperação entre as pessoas ao impedir estas de recorrerem à violência; e sua principal função não é criar algo, e sim proteger aqueles que estão criando.

Na visão de Gwartney & Lawson (2002b), políticas e instituições se tornam consistentes com a liberdade econômica quando estas provêm infraestrutura para trocas voluntárias e protegem indivíduos e sua propriedade de agressores que buscam usar da violência, coerção e(ou) fraude para tomar propriedade do que não lhes pertence por direito. Arranjos legais e monetários são particularmente importantes: governos promovem liberdade econômica quando eles provêm uma estrutura legal e um sistema de imposição da lei que protege os direitos de propriedade dos

proprietários e forçam cumprimento de contratos de uma maneira constante, eles também ampliam o grau de liberdade econômica quando facilitam o acesso a recursos que não sejam derivados de atos ilícitos. Em alguns casos, o próprio governo pode prover uma moeda de valor estável; em outros casos, pode simplesmente remover obstáculos que retardam o uso de dinheiro, provido por outros, incluindo organizações privadas e outros governos. Todavia, a liberdade econômica também requer que o poder público se abstenha de muitas atividades, este deve evitar utilizar-se de ações que interfiram no livre arbítrio, com ênfase na troca voluntária e na liberdade de competição. A Liberdade econômica é reduzida quando tributos, gastos governamentais e regulações substituem a escolha pessoal, trocas voluntárias e as condições do mercado; restrições que limitam a entrada em cargos e atividades empresariais também retardam a liberdade econômica.

Smith (1776), há muito já advertiu que comércio e a manufatura raramente prevalecerão em um estado que não conta com poder administrativo que seja capaz de executar regular o conjunto de leis adotado por determinada sociedade, ou seja, sua justiça; na qual por exemplo, a população não se sinta segura em relação a posse de suas propriedades, no qual a fé de contratos não é apoiada pela lei e na qual não se espera que a autoridade do Estado seja empregada em assegurar o pagamento de dívidas daqueles que dispõem de recursos para quita-las. O comércio e a manufatura, em síntese, raramente florescerão num estado onde não há um certo nível de confiança na prática da justiça por parte seu governo.

Hume (1752) também já alertava a sociedade inglesa sobre o desincentivo ao comércio em governos absolutos devido aos privilégios dos cargos públicos e ao baixo status atribuído ao comércio nestas sociedades.

Particularmente sobre o Brasil, Keedi (2015) aponta as semelhanças entre a economia brasileira, dita capitalista, e a sua real análoga, a economia socialista. Para isso confronta as altas taxas de juros e carga tributária com o ínfimo retorno em prestação de serviço por parte do Estado com sua ineficiência peculiar. Acrescenta que o Estado brasileiro se assemelha ao Estado socialista que tem sua arrecadação garantida seja por lucro ou prejuízo; e que usa a iniciativa privada apenas para levar em frente seu objetivo de produção. Keedi sugere a limitação do Estado a suas funções essenciais: privatização e liberdade por redução da carga tributária e dos gastos do governo; também defende o exercício de cargos políticos por empresários, que saberão zelar pelo bem do povo, assim como fazem pelo interesse de seus acionistas.

2.4 A Mensuração Da Liberdade Econômica

A mensuração da liberdade econômica vem ganhando destaque no âmbito de instituições internacionais que buscam demonstrar sua evolução. Já existe um índice levantado por organizações de pesquisa e estudos econômicos como a Heritage Foundation que em seu método considera os seguintes componentes agrupados em quatro categorias, na elaboração do relatório anual de liberdade econômica por Miller & Kim (2016):

- Governo das leis:

Direito de propriedade: Habilidade de indivíduos para acumularem propriedade privada, seguros por leis claras que sejam efetivamente impostas pelo estado.

Corrupção: Determinado pelo Índice internacional de corrupção percebida, mede a insegurança e incerteza nas relações econômicas.

- Governo limitado

Liberdade fiscal: Medida do peso dos tributos impostos pelo governo.

Gasto governamental: Nível de gastos do governo como porcentagem do Produto Interno Bruto.

- Eficiência regulatória

Liberdade de empreendimento: Medida quantitativa da habilidade para abrir, operar e fechar um empreendimento, que representa o peso das regulações e a eficiência do governo no processo regulatório.

Liberdade de trabalho: Medida quantitativa que leva em conta vários aspectos do ambiente legal e regulatório do mercado de trabalho do país.

Liberdade monetária: Combina uma medida de inflação com uma avaliação dos controles sobre preços, porque ambos distorcem a atividade do mercado.

- Mercado livre

Liberdade de comércio: Medida composta de ausência de barreiras tarifárias e não tarifárias que afetem importação e exportação de bens e serviços.

Liberdade de investimento: Grau da possibilidade de indivíduos e firmas moverem recursos

entre atividades de um país para outro sem restrições.

Liberdade financeira: Medida de eficiência bancária e de independência de controle governamental no setor financeiro. Propriedade estatal de bancos e instituições financeiras como seguradoras e mercados de capitais que reduzem a competição e geralmente diminuem a quantidade de serviços disponíveis.

2.5 Decorrências da liberdade econômica

De Hume (1752) pode-se inferir que liberdade econômica é causa de prosperidade e paz, que a grandeza de um estado e a felicidade de seus súditos, normalmente são reconhecidos como inseparáveis em relação ao comércio; e como os homens privados recebem maior segurança, na posse de seu comércio e riquezas e do poder do público, assim o público torna-se poderoso em proporção à opulência e comércio extensivo de homens privados.

Também se nota a tendência a ordem e ao empreendedorismo, quando Hume (1752, p. 100) afirma que “é um método violento, e na maioria dos casos impraticável, obrigar o trabalhador a trabalhar, a fim de levantar da terra mais do que a subsistência própria e da família, mas se lhe for apresentado manufaturas e mercadorias, ele o fará por si mesmo”.

No que tange a arte e ciência o mesmo autor ainda relembra o que foi observado pelos antigos; que todas as artes e ciências surgiram entre nações livres, e que os persas e os egípcios, apesar de seu bem-estar, opulência e lucidez, não fizeram mais que esforços desprezíveis para se deleitarem com os prazeres mais finos, levados a tal perfeição pelos gregos, em meio a guerras contínuas, maior simplicidade de vida e maneiras. Também se observou que quando os gregos perderam a sua liberdade, embora aumentassem poderosamente em riquezas por meio das conquistas de Alexandre, as artes desse momento declinaram-se e desde então não puderam se reerguer nesse clima. A aprendizagem foi transplantada para Roma, a única nação livre naquela época. E tendo se encontrado com um solo tão favorável, fez brotos prodigiosos por mais de um século; até que a decadência da liberdade produziu também a decadência das letras, e espalhou uma barbárie total sobre o mundo. E informou que a partir dessas duas experiências, das quais cada uma era o dobro em sua espécie, revelou-se a queda da aprendizagem em governos absolutos, bem como sua ascensão em populares, Longino achou-se suficientemente justificado, em dizer, que as artes e ciências nunca poderiam florescer, se não em um governo livre.

Nesse sentido Smith (1776) também reforça a defesa da liberdade e de sua importância para o indivíduo e para o coletivo ao afirmar que procurando o próprio bem o cidadão é guiado

como se por uma mão invisível a promover um fim que não estava previsto na sua intenção; que perseguindo o próprio interesse frequentemente promove o da sociedade com mais efetividade do que quando propositalmente o buscou.

3. EMPREENDEDORISMO

Empreendedorismo assume uma gama extensa, mas compatível de sentidos. Significa atuar, praticar, agir, executar, o que no contexto econômico possui sentido equivalente ao de: participar da economia de qualquer forma. Avançando na concepção, o ato de empreender pode ser percebido como uma iniciativa particular de atender necessidades e, sobretudo, promover melhorias. Também designa a atividade de alguém que visa lucro, e para este fim alcançar, objetiva atender a necessidade de terceiros. E por fim mistura este último sentido com o de cientificismo e genialidade de alguns indivíduos altamente bem-sucedidos no mercado por suas vantagens relativas a talento, sorte, preparo e dedicação em desenvolver seu ofício. Devido à sua notoriedade, estes indivíduos, na percepção popular, se tornam ícones disto que se entende por empreendedorismo.

Cantillon (1755) no século XVIII ilustrou a atividade empreendedora de mercadores que, percebendo a demanda por um produto viabilizaram o suprimento dessa necessidade ao encontrarem quem o produzisse; compravam e o faziam de maneira acessível a quem o necessitasse. Com sua atividade criavam mercados, centros de comércio e contribuíam para uma convergência dos preços na região onde os comercializavam.

Empreender é uma função na análise econômica, distinta de outras, porque na realidade é uma característica de todo agente que toma parte na economia: que produz, trabalha, cria, troca e consome em meio às incertezas por falta de informações precisas, sempre buscando um estado melhor da situação atual, em síntese, uma evolução. Já o termo mais restrito que normalmente vem na mente, define o termo como o conjunto de indivíduos mais ambiciosos que a média da população, corajosos e famintos por lucros, que se dedicam a dominar a arte de servir e trocar, que percebem tendências mais rapidamente que a maioria, pioneiros de avanços econômicos; o mesmo autor sugere que deveriam ser chamados de promotores. Novamente, este mostra a relação entre a atividade econômica individual ao alcance de todos, empreendedora por natureza, e a eficiência na alocação de recursos, gerada por esta simples atitude humana, porque todo indivíduo que age na economia está sujeito a descobrir discrepâncias entre preços de fatores complementares de produção e preços futuros dos produtos; e ao agir buscando vantagem para si nessa discrepância, colabora para alocação eficiente de bens.

O conceito de Say (1821) é de que a função do empreendedor consiste em combinar fatores de produção e com isso gerar ou aumentar a utilidade de materiais. Produção não é criação de matéria, mas de utilidade. Nisto está a geração de riqueza.

Para Schumpeter (1934), empreendedor é o agente que traz novas combinações, não necessariamente por inventar, mas por colocar em prática inovações, destruir velhas tradições e criar novas. É o sujeito satisfeito em fazer, melhorar e exercer a engenhosidade. De caráter orgulhoso e geralmente oportunista que encontra na dedicação à atividade econômica a oportunidade mais viável para se distinguir na sociedade; é o agente que rompe o fluxo circular da economia com iniciativa, autoridade e visão.

Rothbard (1962) afirma que o empreendedor é um ajustador das discrepâncias do mercado na direção da maior satisfação dos desejos dos consumidores. Quando ele inova também é um agente regulador, uma vez que está ajustando as discrepâncias do mercado como elas se apresentam, no potencial de um novo método ou produto.

Para Drucker (1984) os empreendedores criam novas satisfações ou novas demandas, algo novo, algo diferente; mudam ou transmutam valores. Já Kirzner (1963), assim como Mises e Rothbard, observa o empreendedor como o indivíduo alerta e regulador das discrepâncias entre mercados. McMullen & Shepherd (2006) acrescentam que o empreendedor parece ter uma visão mais acurada da realidade que os indivíduos que não agem empreendedora, e que a diferença entre os dois é a posse de conhecimento aplicável. Conhecimento este, que reduz a percepção de incertezas, tal ponto que não só permite a um possível empreendedor formar uma crença de ter reconhecido uma oportunidade, mas também permite a ele superar dúvidas que o impediriam de agir. Porque a realidade se apresenta com oportunidades da qual só os preparados para percebê-las e explorá-las poderão usufruir.

4. METODOLOGIA

Pesquisa bibliográfica é definida por Gil (1987) com sendo a pesquisa desenvolvida com base em material já elaborado, que se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto constituído principalmente de livros e artigos científicos.

E a pesquisa documental é a que se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Sobre a pesquisa exploratória Gil (1987) afirma que tem como objetivo proporcionar maior

familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

As fontes usadas nesta pesquisa foram secundárias provenientes de livros, artigos e relatórios institucionais.

Buscou-se assim ratificar as proposições do trabalho por meio de evidências baseadas em dados qualitativos de organizações estatísticas acreditadas, dedicadas ao tema.

Com esses dados em mãos aplicou-se uma análise de correlação entre estes a fim de verificar o comportamento dessas variáveis.

Larson & Farber (2015) descrevem a correlação como uma medida de força e da direção de uma relação linear entre duas variáveis. Onde os dados podem ser representados por pares ordenados (x,y) , sendo x a variável independente (entende-se como explanatória) e y a variável dependente (entende-se resposta). O coeficiente de correlação varia entre -1 e $+1$ inclusive. Quando se aproxima de -1 , entende-se que a relação linear ou associação é negativa, significando que a presença de valores elevados em uma variável, tendem a implicar valores baixos na outra. Quando o índice se aproxima de $+1$, a correlação ou associação é positiva, o que significam que se uma variável apresenta valor elevado, a outra variável tenderá a evidenciar o mesmo comportamento. Se 0 , entende-se que não há uma relação linear.

Os dados utilizados neste trabalho foram extraídos da fundação Heritage, no que consiste ao Índice de Liberdade Econômica de 2016, do Instituto Lagatum no que tange o Índice de Prosperidade 2016, e do Fórum Econômico Mundial para o Índice de Competitividade Global 2015-2016. Por se tratar de instituições fidedignas já presentes no mercado há alguns anos, optou-se por utilizar seus índices para a construção da correlação dos dados.

5. ANÁLISES E DISCUSSÃO

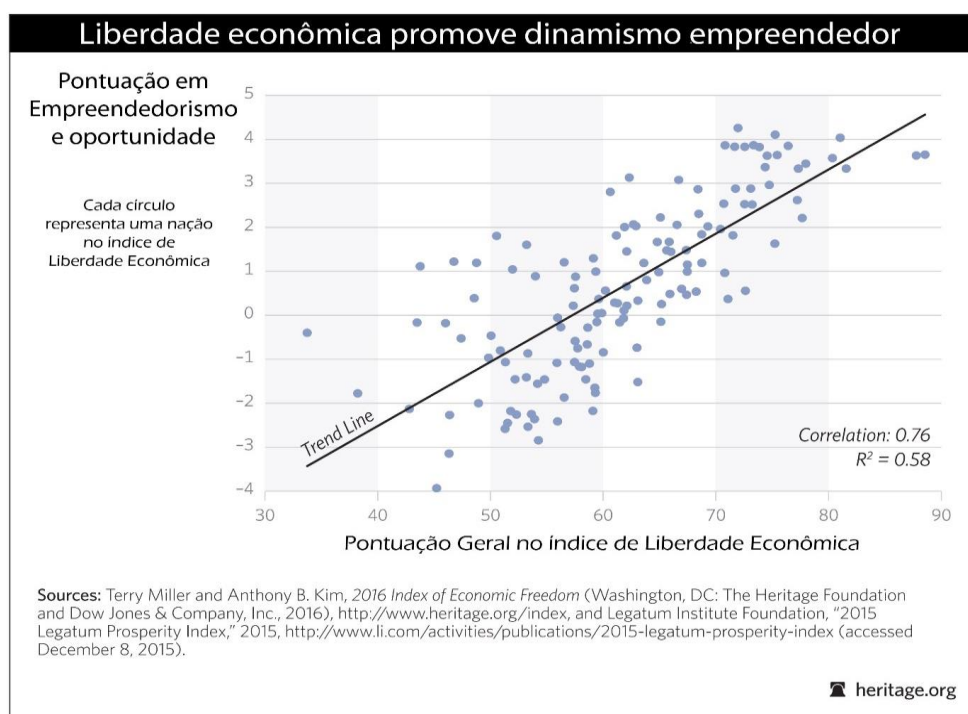
Nesse capítulo é realizada a confrontação de índices obtidos a partir de rankings internacionais que permitem conhecer a relação entre liberdade econômica, empreendedorismo e competitividade.

As tabelas com as informações completas utilizadas nesse estudo podem ser verificadas no anexo 1 do artigo.

Primeiramente aborda-se a relação entre liberdade econômica e empreendedorismo entre os países; e seu resultado pode ser visualizado através do gráfico 1 a seguir extraído do relatório anual de 2016 sobre liberdade econômica da fundação Heritage.

Uma quarta parte da liberdade econômica é o quão aberto é o país para o comércio internacional e o investimento, fator que tende a afetar o empreendedorismo de várias maneiras. Este aspecto da liberdade econômica inclui as barreiras comerciais regulatórias, a tributação no comércio internacional, os controles internacionais dos mercados de capitais, o tamanho do setor comercial e as diferenças entre as taxas de câmbio oficiais e do mercado negro.

Gráfico 1. Correlação Entre Liberdade Econômica E Empreendedorismo



Fonte: Miller e Kim (2016)

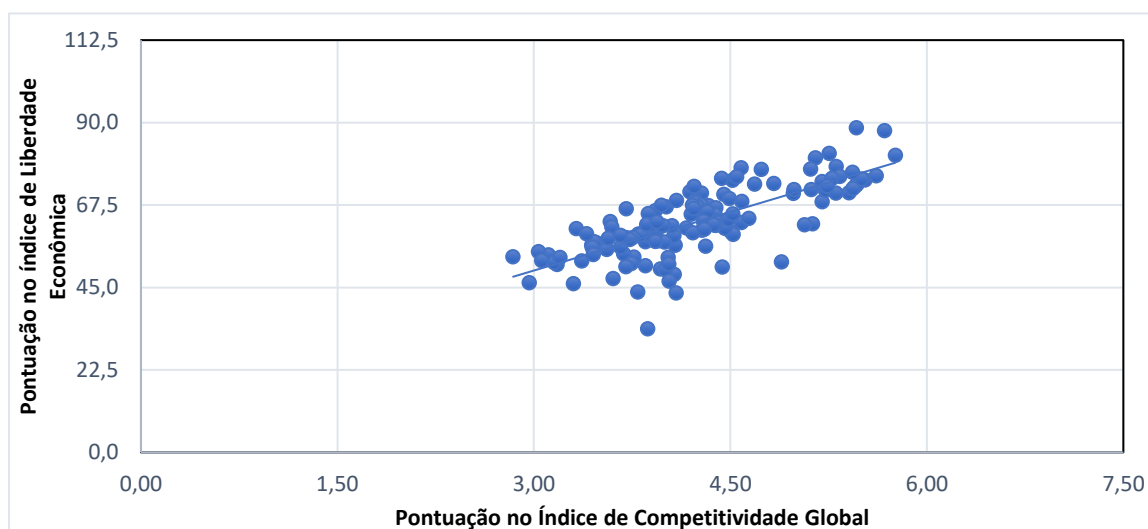
Pode-se verificar a existência de uma correlação direta entre essas duas variáveis, demonstrada pelo índice de correlação de 0,76. Assim sendo, quanto maior a liberdade econômica do país maior o seu dinamismo empreendedor. Pois como visto no referencial teórico a própria atividade econômica é uma das concepções de empreendedorismo, logo o país que permite a economia acontecer livremente poderão evidenciar um índice ambiente favorável de empreendedorismo; pois há associação entre essas variáveis.

Tal fenômeno pode ser justificado, principalmente, pelo fato de que uma maior liberdade econômica se traduz em menor burocracia nos negócios, menos interferência advinda de intervencionismo estatal, o que age como incentivo ao empreendedor para exercer sua atividade e

colocar em prática suas ideias.

E no que tange a relação entre liberdade econômica e competitividade global dos países, pode-se observar correlação igualmente favorável. Isso fica demonstrado por meio do gráfico 2 gerado partindo da sobreposição do Índice de liberdade econômica da fundação Heritage 2016 e do Índice de competitividade global do Forum Econômico Mundial 2015-2016.

Gráfico 2. Correlação Entre Liberdade Econômica E Competitividade Global



Fonte: Elaboração própria com base em Schwab e Lagatum (2016)

Percebe-se assim que se algum país economicamente livre se especializa em suas maiores capacidades, existe a tendência de sua infraestrutura se aprimorar pelo empreendedorismo, o que, entretanto, apenas evidencia-se como associação e não como fenômeno casual. Da mesma forma, o resultado se torna visível no aumento da sua competitividade global, conforme a correlação de 0,75 demonstrado no gráfico 2, que confrontou os índices de liberdade econômica e competitividade de 138 países.

Dessa forma, é notável que a liberdade econômica varia em mesmo sentido e grau em relação ao empreendedorismo, visto que a indução à adaptação, eficiência e competição, determina um modelo econômico mais voltado a atender as necessidades do consumidor, enquanto modelos que fogem a essa regre tendem a provocar a realocação em setores onde exista maior potencial de desenvolvimento. Este processo, sendo respeitado e não impedido tende a gerar eficiência e satisfação dos indivíduos nas qualidades de consumidor e trabalhador.

Tais correlações permitem observar uma forte relação de associação entre as variáveis, o que revela que de fato a liberdade econômica varia em sentido e grau muito semelhante a

competitividade e o empreendedorismo, entretanto não se pode evidenciar nenhuma condição de causa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de prosperidade e hedonismo velhas estruturas tendem a ser esquecidas. Temas de importância perene são deixados em segundo plano e com isso verdadeiros avanços, antigos e provados pelo tempo, são perdidos. Nesse trabalho tratou-se do avanço real que é o conceito radical e atemporal de liberdade no seu contexto econômico, e como esta tende a obter resultados desejáveis e semelhantes ao empreendedorismo e a competitividade global.

Assim, por meio desse trabalho, foi possível reconhecer a importância da liberdade e da livre associação para fins produtivos na criação da riqueza, independência e ordem na sociedade, permitindo por isso atingir sua justificativa maior. Porque como o texto defendeu, economia é um bem que acontecendo, pressupõe respeito e acordo entre os homens. O homem econômico produz e troca; o não econômico se apodera. Porque quando a liberdade da economia é tolhida há trágica impotência, boa razão, e larga via para guiar o povo, forma indivíduos apenas dispostos a se submeter a uma relação desequilibrada de poder com o governo.

Considera-se uma limitação desse estudo o fato de não trabalhar outros indicadores que também possam ser relacionados com a liberdade econômica como: prosperidade, desenvolvimento humano, distribuição de renda, poder de compra, saúde, renda per capita, educação e governança democrática.

Assim sendo, indica-se para futuros estudos a análise da correlação entre a liberdade econômica e outros fatores e indicadores importantes no contexto da sociedade civil e sua economia, bem como uma análise de causalidade para evidenciar se de fato, existe relação de causa (influência) entre essas variáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. (1912), *Politics*. Nova Iorque: E.P. Dutton & Co.
- BALLVÉ, F. (1956), *Essentials of economics*. México: Van Nostrand.
- CANTILLON, R. (1755) *An essay on economic theory*. Auburn: Mises Institute.
- CLARK, J. B. (1915), *Essentials of economic theory*. Nova Iorque: Macmillan.
- DRUCKER, P. (1984), *Innovation and entrepreneurship*. Abingdon: Butterworth-Heinemann.
- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and freedom*. Chicago: Univeristy of Chicago.
- FRIEDMAN, M., & FRIEDMAN, R. D. (1980), *Free to choose*. Nova Iorque: HBJ.
- GIL, A. C. (1987), *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- GWARTNEY, J., & LAWSON, R. (2002), *Economic freedom of the world*. SSRN: Disponível m: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2562401 Acesso em 14 jan. 2017.
- GWARTNEY, J., & LAWSON, R. (2002), *The concept and measurement of economic freedom*. Tallahassee: Florida State University; Capital University.
- GWARTNEY, J., & LAWSON, R. (2003), *The concept and measurement of economic freedom*. In *European Journal of Political Economy*; Volume 19; 2003; Pages 405-430.
- HAYEK, F. A. (1960), *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- HOBBS, T. (1651), *Leviathan*. Oxford: Clarendon Press.
- HUME, D. (1752), *Essays Moral, Political, Literary*. Cambridge: Cambridge University.
- KANT, I. (1780), *The metaphysical elements of justice*. Cambridge: Hackett.
- _____. (1795), *Paz perpétua*. London: Couchman.
- KEEDI, S. (2014), *Logística, transporte, comércio exterior e economia em conta-gotas*. São Paulo: Aduaneiras.
- KIRZNER, I. M. (1963), *Market theory and the price system*. London: Nostrand Company.
- KNIGHT, F. H. (1964), *Risk, uncertainty and profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- LARSON, R; FARBER, B. (2015), *Estatística aplicada*. 6. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- LOCKE, J. (1689), *Two treatises of government*. London: Black Swan.
- MCMULLEN, J. S. & SHEPHERD, D. A. (2006), *Entrepreneurial action and the role of uncertainty in the theory of the entrepreneur*. Briarcliff Manor: Academy of Management Review.
- MENGER, C. (1871), *Principles of economy*. Auburn: Lodwing Von Mises Institute.

MILLER, T., & KIM, A. B. (2016), *Index of Economic Freedom*. Massachussets: Heritage Foundation.

MISES, L. V. (1940), *Ação humana*. Auburn: Mises Institute.

_____. (1960), *On money and inflation*. Auburn: Mises Institute.

_____. (1990), *Money, method and the market process*. Norwell: Praxeology Press.

_____. (2004), *The free market and its enemies: Pseudo-science, socialism and inflation*. Irvington: Foundation for Economic Education.

_____. (2010), *Liberalismo segundo a tradição clássica*. São Paulo: Instituto Mises Brasil.

RIDDERSTEDT, Ivan. Economic Freedom and Entrepreneurship : Conflicting Evidence. 2014, doi:49.

ROTHBARD, M. N. (1962), *Man, economy, and state*. Auburn: Mises Institute.

SAY, J. B. (1821), *A treatise on political economy*. Nova Iorque: Augustus M. Kelley.

SCHWAB, K. (2016), *The Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.

SCHUMPETER, J. A. (1934), *The theory of economic development*. Cambridge: Transaction.

SMITH, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.

LAGATUM INSTITUTE, (2016), *The Legatum Prosperity Index*. Disponível em: <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/2016-legatum-prosperity-index-pdf.pdf?sfvrsn=2> Acesso em 2 dez. 2016.

TRIANDAFYLLIDIS, M. (2016), *Modern Greek*. Disponível em: http://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/search.html?lq=%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1&sin=all Acesso em: 01 dez. 2016.

Governo, Oposição, Líderes e Minoria: Poderes Institucionais o Brasil Em Perspectiva Comparada

Sergio Simoni Junior. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: sergiojr_ss@yahoo.com.br

Resumo

O poder legislativo e suas relações com o poder executivo ocupam papel central no debate sobre a consolidação e o funcionamento das democracias latino-americanas. Apesar de considerável avanço teórico e empírico no conjunto da literatura, diferentes posições analíticas compartilham equívoco semelhante, a saber, a indistinção entre as clivagens governo/oposição e liderança/minoria. Assume-se, de modo geral, que poderes e força do governo (oposição) equivalem a poderes e força da liderança partidária (minoria). Neste artigo, por meio de uma discussão teórica-conceitual, da análise dos dispositivos constitucionais e regimentais do Brasil em comparação com demais países da América do Sul, e de uma releitura de estudos sobre processo decisório, orçamentário e de fiscalização e controle do caso brasileiro, defendo a importância da separação analítica das duas clivagens para melhor compreensão do funcionamento do presidencialismo multipartidário.

Palavras-Chave: Relações Executivo-Legislativo; Poderes Do Executivo; Presidencialismo; Legislativo; Constituições.

Abstract

Legislative power and its relations with the executive branch play a central role in the debate on the consolidation and functioning of Latin American democracies. Despite considerable theoretical and empirical achievements in the literature, different analytical positions share a similar misconception, namely, the indistinction between the government-opposition and leadership-minority cleavages. It is generally assumed that power and force of government (opposition) is equivalent to power and force of parties leaders (minority). In this article, through a theoretical-conceptual discussion, an analysis of the Brazilian constitutional and regimental devices in comparison to South American countries, and a reexamine of studies about Brazilian decision-making, budgetary and oversight process, I emphasize the importance of analytical separation between the two cleavages to better understanding the modus operandi of multiparty presidentialism.

Key-words: Executive-Legislative Relations; Executive Powers; Presidentialism; Legislative; Constitutions.

Governo, Oposição, Líderes e Minoria: Poderes Institucionais no Brasil em Perspectiva Comparada

Sergio Simoni Junior – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1. INTRODUÇÃO¹

Os estudos sobre as relações entre executivo e legislativo nos presidencialismos latino-americanos e brasileiro em particular apresentaram diferentes diagnósticos e visões nas últimas décadas. Durante os primeiros anos da redemocratização, os estudiosos ressaltavam que o presidencialismo padeceria de uma ingovernabilidade crônica, em comparação com o parlamentarismo, devido à legitimidade dual oriunda da eleição separada para cada poder (Linz, 1994). Posteriormente, esta interpretação foi qualificada por outros trabalhos, dentre eles, Shugart e Carey (1992), que notam que existem diferenças internas importantes entre os presidencialismos e alertam que os problemas de funcionamento deste sistema são exacerbados quando o executivo tem poderes legislativos elevados e os partidos políticos são fracos, não possuindo mecanismos de controle sobre a sorte eleitoral de seus parlamentares. Nesta abordagem, o executivo não conseguiria formar maioria no legislativo, e parlamentares individualistas se sobreporiam aos líderes partidários².

A partir de meados dos anos 90, um conjunto de literatura rompe com essa visão, ressaltando que a governabilidade não apenas era possível como de fato ocorria em diversos sistemas políticos da América Latina (Cheibub, 2007; Chasquetti, 2011; Amorim Neto, 2006). O estudo do caso brasileiro, em particular, ensejou uma maior generalização teórica dessas análises. As críticas elaboradas à literatura prévia da política comparada se dirigiam à ênfase explicativa exclusiva no sistema de governo e eleitoral para análise do processo decisório, ignorando arranjos internos ao legislativo, e à incompreensão do efeito dos poderes de agenda do executivo, que, antes que dificultar, poderiam facilitar a governabilidade.

Mesmo aceitando o diagnóstico de que o executivo domina a produção legal (Figueiredo e Limongi, 1999), diversos estudos recentes sobre o Brasil procuram requalificar a participação do legislativo, tanto no processo legislativo (Freitas, 2016), quanto nas funções de fiscalização e

¹ Agradeço os comentários do(a)s pareceristas anônimo(a)s que motivaram um redirecionamento do artigo originalmente submetido.

² Outra qualificação importante foi realizada por Mainwaring e Shugart (1997), que afirmam que o funcionamento do sistema presidencialista é prejudicado quando o sistema partidário é fragmentado.

controle (Inácio e Rezende, 2015), ressaltando que o legislativo não é meramente carimbador de propostas oriundas do executivo nem passivo ou inoperante nas funções de *accountability*.

No decorrer dos diversos estágios da literatura, teses diferentes ou mesmo opostas compartilhavam, no entanto, uma imprecisão conceitual e empírica similar: tomaram como sinônimos os termos governo e líderes partidários (ou maioria), de um lado, e oposição e minoria parlamentar, de outro³. Esta sobreposição tem duas implicações. De um lado, prejudica a compreensão de governos minoritários, objeto de estudos em Figueiredo *et. al.* (2012) e Negretto (2006). Neste artigo, dando continuidade à proposta elaborada em Simoni Jr. (2017)⁴, resalto outra implicação importante: poderes de agenda do executivo e concentração de direitos legislativos em líderes partidários interferem em relações de ordem diferentes, ou, em outras palavras, dizem respeito à clivagens diferentes. Enquanto os poderes de agenda implicam em fortalecimento do governo em relação à oposição (ou dos partidos que estão no governo em relação aos partidos que não estão no governo), a centralização de trabalhos legislativos implica em fortalecimento dos líderes partidários em detrimento do individualismo parlamentar. Poder executivo forte não significa, necessariamente, uma maioria ou líderes legislativos fortes. Da mesma forma, direitos parlamentares concentrados não implicam diretamente em governo fortalecido no âmbito legislativo.

Como notam Limongi e Cheibub (2010), a revisão dos estudos sobre presidencialismo na América Latina esteve em parte embasada em uma elaboração teórica inovadora que combinou os estudos sobre parlamentarismo europeu com os trabalhos sobre legislativo norte-americano. Minha proposta é que um reexame dessa combinação mostra a importância de se separar conceitualmente e empiricamente os poderes do governo, da oposição, dos líderes e da minoria. No debate sobre parlamentarismo europeu, o foco da discussão é a relação oposição e governo. Minoria, neste contexto, diz respeito ao *status* do governo: trata-se de um executivo constituído por menos da metade das forças partidárias no parlamento. Nos estudos legislativos norte-americano, minoria, diferentemente, diz respeito à comportamentos individualistas dos parlamentares, em detrimento da preferência partidária e majoritária.

³ Exemplificando com uma passagem: “O presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos (...). A solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais” (Figueiredo e Limongi, 1999: 25).

⁴ Muitas passagens e raciocínios expostos aqui também o foram em Simoni Jr. (2017). No entanto, uma reelaboração importante foi adotada: no texto anterior, considerou-se a clivagem maioria/minoria como se referindo às coalizões legislativas *ad hoc*. Neste texto, diferentemente e mais adequado com o debate teórico, refere-se à clivagem entre líderes e minorias partidárias.

Este argumento teórico é testado por duas estratégias. A primeira analisa os dispositivos constitucionais e regimentais do caso brasileiro⁵ em uma perspectiva comparada com outros países da América do Sul, cobrindo as diversas etapas do processo legislativo (tal como propõe García Montero, 2009), bem como os processos de fiscalização e controle exercidos pelo parlamento. O foco está em verificar em que medida os arranjos do processo legislativo interferem diferentemente no poder de cada termo da dupla clivagem. Este esforço empírico olha as capacidades institucionais, formais e potenciais, sem analisar as causas e consequências efetivas desses arranjos.

A segunda estratégia empírica consiste em reavaliar alguns estudos de caso sobre o Brasil, cobrindo tanto trabalhos sobre processo decisório e orçamentário, quanto sobre fiscalização e controle. Sem, evidentemente, tratar de todos os importantes estudos sobre relações executivo-legislativo no Brasil, se pretende tão somente exemplificar os ganhos analíticos da aplicação da proposta deste artigo, estimulando novos estudos a partir desta ótica.

Após esta introdução, o artigo apresenta um breve balanço de temáticas tratadas na literatura sobre legislativo norte-americano e parlamentarismo europeu, ressaltando as diferenças entre os conceitos de minoria e oposição, governo e líderes partidários, e a ausência dessa percepção nos estudos sobre presidencialismo sul-americano; posteriormente, apresento os dispositivos formais, presentes na Constituição e no regimento interno, que favorecem a atuação do governo, da oposição, dos líderes partidários e das minorias parlamentares no Brasil, comparando brevemente com demais casos da América do Sul; depois, trabalhos empíricos sobre o Brasil são discutidos e reavaliados a partir da dupla clivagem proposta, ressaltando os ganhos interpretativos; as conclusões se seguem com a síntese do artigo.

2. OPOSIÇÃO E MINORIA NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Até recentemente, grande parte da literatura comparada sobre formas de governo se desenvolvia a partir de tipos ideais de parlamentarismo e presidencialismo. São tidas como características típicas do parlamentarismo um poder executivo forte, multipartidarismo e organização legislativa centralizada, com partidos como centro do sistema. Os contornos do regime

⁵ No Brasil, a organização interna da Câmara dos Deputados estabelece o bloco da maioria, da minoria, do governo e da oposição. Cabe lembrar, além disso, que o bloco da maioria não é regimentalmente base do governo. Diz o artigo 13 do regimento interno: “Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria. Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes”.

presidencialista, por seu turno, consistiam basicamente no modelo norte-americano, no qual o executivo é fraco, o sistema bipartidário, e as comissões legislativas são as organizadoras dos trabalhos legislativos. Cada estudo de caso ou comparado sobre relações executivo-legislativo e sobre poder legislativo tomava como referência estes tipos polares.

Nos estudos sobre processo decisório nos EUA, uma das principais questões de pesquisa consiste em verificar em que grau parlamentares concentrados em comissões teriam poder *vis-à-vis* o plenário e os partidos. Colocando em outros termos, em que medida minorias teriam poder em relação à maioria ou aos líderes. A questão gira em torno da capacidade institucional e de como são alocados os membros das comissões. A corrente distributivista afirma que parlamentares se auto-selecionam para comissões cuja jurisdição temática é importante para seu eleitorado. Encastelados nestas instâncias, direcionariam benefícios concentrados para seus distritos (Mayhew, 1974). Dessa forma, a produção legislativa não seria representativa da preferência majoritária do conjunto do parlamento nem dos partidos, mas antes um somatório de preferências minoritárias extremadas emanadas pelas decisões das comissões.

Outras abordagens apresentam visão diferente. Para a corrente informacional (Krehbiel, 1991), o arranjo institucional que fortalece as comissões visaria, na verdade, a diminuir a incerteza das decisões sobre políticas públicas. Dessa forma, as decisões tomadas não ocorreriam à revelia da preferência da maioria. Para a corrente partidária (Cox e McCubbins, 1993), por seu turno, o partido majoritário do legislativo conseguiria controlar posições institucionais-chaves e, com isso, influenciar o trabalho das comissões na medida em que impede que as proposições aprovadas sejam contrárias à sua preferência.

Assim, grande parte do debate nos estudos legislativos norte-americanos se volta para compreender qual o grau de poder das minorias, entendidas como parlamentares com comportamentos individualistas, sob o conjunto de preferências do plenário e/ou do partido majoritário. Neste registro analítico, minoria não quer dizer oposição. Diferente é o debate e as questões sobre parlamentarismo. A fusão de poderes entre executivo e legislativo implica que um governo é formado e se mantém apenas se e enquanto tiver o apoio da maioria do parlamento. Strom (1990) empreende uma inovação na literatura ao colocar no centro da análise os governos minoritários. Como explicar a manutenção de um governo cujo gabinete não é composto por partidos que detém a maioria de cadeiras do parlamento? Parte da resposta, segundo o autor, estaria nos arranjos institucionais internos ao legislativo, notadamente o sistema de comissões, que podem incentivar, dadas certas condições, que certos partidos não participem e nem derrubem o governo.

Em suma, os termos minoria e maioria variam de significado entre os estudos sobre presidencialismo norte-americano e os trabalhos sobre parlamentarismo. Nos primeiros, dizem respeito à relação entre comportamento individualista de parlamentares, com posições minoritárias, em relação ao interesse dos líderes partidários e da maioria do plenário. Na literatura sobre parlamentarismo europeu, de modo diferente, trata-se mais do jogo entre executivo e legislativo, entre processo de formação e manutenção de coalizões e a força da oposição.

Mais do que isso. Os arranjos institucionais podem ter impacto diferenciado entre as clivagens governo/oposição lideranças/minorias. Centralização decisória dos trabalhos legislativos pode tanto fortalecer o executivo, por facilitar a coordenação com o parlamento, quanto fortalecer a oposição, por possibilitar maior coesão entre seus membros. Poderes legislativos do presidente podem tanto ser usados como instrumentos de uma maioria legislativa organizada em uma coalizão quanto mecanismos de barganhas de presidentes minoritários.

Este ponto passa despercebido nos estudos sobre presidencialismo na América Latina. Como dito na introdução, as análises iniciais previam a incapacidade de cooperação entre executivo e legislativo, a partir da visão formulada por Linz (1994) acerca do conflito inerente entre esses poderes, dada a legitimidade dual e a independência de mandatos.

A tese do autor passou por refinamentos. Para os fins deste artigo, é importante destacar o conceito de “segredo ineficiente” de Shugart e Carey (1992). Os autores o formulam em oposição ao modelo do “segredo eficiente”, de Cox (1987), que, analisando o desenvolvimento histórico do parlamentarismo inglês, mostra uma crescente concentração de poderes decisórios no gabinete em prejuízo das minorias legislativas. O segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992), sendo seu oposto, seria o mundo no qual presidentes se deparam com partidos políticos fracos, dada a ausência de incentivos para coesão partidária na arena eleitoral, e logo as minorias teriam seu máximo poder, prejudicando a governabilidade.

Um conjunto de estudos elabora críticas a esse diagnóstico, seja do ponto de vista empírico, seja teórico (Chasquetti, 2001; Limongi e Cheibub, 2011; Siavelis, 2000). Sua inovação se deu em parte por meio da combinação teórica entre os supracitados estudos acerca do legislativo norte-americano e do parlamentarismo europeu, ressaltando que arranjos internos ao legislativo e poderes de agenda do executivo permitem a governabilidade, minimizando a importância da separação de poderes e do sistema eleitoral. Análises sobre o caso brasileiro fornecem grande parte dos subsídios empíricos nesta discussão.

Mesmo com visões opostas, esses diagnósticos compartilham da ausência de diferenciação entre a dupla clivagem governo/oposição e líderes/minoria parlamentar⁶. A partir da próxima seção, aplico a proposta interpretativa deste artigo por meio de duas estratégias. A primeira consiste em uma análise dos dispositivos constitucionais e regimentais do caso brasileiro, em comparação com demais países da América do Sul. A segunda se volta para uma releitura sobre alguns trabalhos empíricos do caso brasileiro.

3. DISPOSIÇÕES FORMAIS PARA ATUAÇÃO DO GOVERNO, DA OPOSIÇÃO, DE LÍDERES E DE MINORIAS NO BRASIL, EM PERSPECTIVA COMPARADA

O material utilizado como objeto desta análise são as Constituições e os regimentos internos da Câmara dos Deputados⁷ vigentes no ano de 2013 no Brasil e nos demais nove países sul-americanos. As variáveis cobrem as diversas etapas do processo legislativo: a de iniciativa, a consecutiva, de eficácia e extraordinária, para usar os termos de García Montero (2009), bem como os processos de fiscalização e controle exercidos pelo parlamento. São analisados dois conjuntos de arranjos: aqueles que interferem na relação do governo com oposição, e aqueles que incidem na clivagem líderes e minorias.

A análise dos arranjos formais é tradicional nos estudos sobre legislativo latino-americano, frequentemente por meio de índices que mensuram e sintetizam as informações (Shugart e Carey, 1992; Saiegh, 2010; García Montero, 2009; Moisés e Simoni Jr, 2016). No entanto, como notam alguns autores (Fortin, 2013), esta estratégia muitas vezes padece de problemas de validade e confiabilidade, de modo que procedo aqui apenas à observação dos dispositivos, sem propor fórmulas de agregação. Cabe ressaltar, por fim, que este quadro não permite averiguar o uso efetivo da capacidade institucional, mas antes sua potencialidade.

Quais dispositivos institucionais afetam as relações entre governo e oposição? Analiso os seguintes mecanismos:

- Decreto constitucional (no Brasil conhecido como Medida Provisória): instrumento

⁶ No mais das vezes, tem-se trabalhos que focam em apenas uma dessas dimensões, como o estudo de poderes de *gatekeeping* – um dos principais poderes de minoria – de Aléman (2006), ou o trabalho de Morgenstern *et al.* (2008) sobre oposições.

⁷ Analiso exclusivamente as regras referentes à Câmara Baixa, exceto nos procedimentos que exigem uma atuação conjunta das duas casas legislativas, como ocorre com o processo do *impeachment* ou a análise de vetos presidenciais, em alguns países.

legislativo que permite ao executivo legislar unilateralmente. Além da existência deste poder, verifico se a não apreciação pelo legislativo implica na extinção ou promulgação da medida e se o parlamento pode emendar o texto editado pelo governo.

- Veto parcial: assinala se o executivo tem poder de vetar parcialmente legislação aprovada pelo parlamento, e o quórum exigido para derrubar o veto. A hipótese é que a influência da oposição parlamentar é maior quanto menor for a maioria exigida para esse procedimento.

- Urgência presidencial: diz respeito à capacidade do governo em tornar mais célere a apreciação de seus projetos de lei, de forma unilateral⁸.

- Iniciativa exclusiva: verifica se determinados temas legislativos são reservados à iniciativa exclusiva do governo, especificamente legislação orçamentária, administrativa e fiscal. Além disso, esta variável detalha as consequências previstas pela Constituição caso a lei orçamentária não seja aprovada a tempo e se o legislativo pode emendar as propostas oriundas do governo.

- Quórum para aprovar comissão de investigação (denominada no Brasil de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)): trata-se do número de assinaturas parlamentares necessárias para aprovar a criação de comissões legislativas especificamente dedicadas a investigar e fiscalizar atos do governo, instrumento tradicional da oposição.

- Quórum para abrir e julgar presidente em um processo de *impeachment*: diz respeito ao julgamento político de destituição do chefe do executivo.

- Voto de censura a ministro do executivo: esta variável se refere a um mecanismo presente em alguns países da América do Sul que permite ao legislativo remover ministro de Estado por voto de censura.

- Procedimento para exigir votação nominal: projetos de lei podem ser aprovados por votação simbólica, mas parlamentares podem requisitar o método nominal, no qual cada legislador registra expressamente sua posição sobre a matéria. Este dispositivo é importante para a oposição, pois, além de retardar os trabalhos legislativos, permite o registro da posição de parlamentares do governo sobre assuntos politicamente delicados. Aqui se considera qual é o número de parlamentares exigido para protocolar esse pedido, e se ele é mandatório ou sujeito à deliberação no plenário.

⁸ A capacidade do legislativo em requisitar urgência incide na dimensão liderança-minoria, conforme falarei adiante.

- Oposição com direito a assento na Mesa Diretora: verifica se a Constituição ou o regimento reserva aos partidos da oposição participação no colegiado que dirige o parlamento.

Quadro 1 – Poderes E Instituições Na Clivagem Governo-Oposição

Poderes e instituições		Favorece Governo	Favorece Oposição
Decreto		X	
Se sim	Decurso de prazo		X
	Legislativo pode emendar		X
Veto parcial		X	
Iniciativa exclusiva	Área Orçamentária	X	
	Legislativo pode aumentar despesa	X	
	Não decisão	X	
	Área Administrativa e fiscal	X	
	Restrição de emendamento	X	
Urgência presidencial		X	
Voto de censura a ministros		X	
Assento Mesa Diretora			X

Poderes e Instituições	Quórum
Derrubar veto parcial	Absoluto
Aprovar CPI	1 terço
Voto de censura a ministro	-
Exigência de votação nominal	6%
Impeachment - abertura	2 terços
Impeachment - julgamento	2 terços

Fonte: elaboração própria a parte da Constituição e do Regimento Interna da Câmara dos Deputados do Brasil

Pode-se observar no quadro 1 que o sistema político brasileiro concorre para o fortalecimento do executivo em detrimento da oposição legislativa na dimensão do processo decisório. Em todos os dispositivos, exceto nos detalhamentos sobre o trâmite do decreto e na composição da mesa diretora, o governo é favorecido. No entanto, a oposição presente no legislativo conta com recursos para fiscalizar o governo. Mas como esses poderes se encontram em comparação com demais países da América do Sul?

Os detalhes estão presentes em Simoni Jr. (2017). Aqui descrevo os principais pontos. Na questão do decreto, apenas o executivo da Argentina tem mais poder que o brasileiro, pois o legislativo não pode emendá-lo e o decurso de prazo implica em aprovação da medida. Em alguns casos, como Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o governo sequer conta com a possibilidade de editar um decreto. Em todos os países, exceto a Bolívia, o governo tem poder de vetar parcialmente uma lei aprovada pelo parlamento. Em alguns casos, como Argentina, Chile,

Equador e Uruguai, o quórum para derrubar o veto é mais exigente que o estabelecido pela constituição brasileira, o que diminui o poder da oposição. Assim como no Brasil, na maioria dos países o governo possui prerrogativa de exigir urgência na apreciação de projetos de lei. No quesito sobre iniciativa exclusiva, o caso brasileiro se situa entre os que mais restringe a ação da oposição legislativa, ao lado do chileno e do peruano.

Além do Brasil, apenas Bolívia e Equador concedem aos partidos de oposição o direito de ter uma cadeira na mesa diretora. Se requerida por 6% de parlamentares (ou líderes que representam esse número), é obrigatório procedimento de votação nominal no Brasil. Entre os demais países, a variação é grande. Na Venezuela, por exemplo, basta um parlamentar exigir para que se proceda à verificação. Na Argentina, tal fato ocorre com assinatura de 10% dos deputados. No Paraguai, o pedido deve ser feito por 20% dos parlamentares, e ainda está sujeito à deliberação do plenário.

O legislativo brasileiro se destaca por não possuir o poder de voto de censura contra ministro de Estado, presente em diversos outros países da América do Sul, como na Bolívia, onde uma maioria de 2/3 pode destituir um ministro. No Uruguai e no Peru, basta uma maioria absoluta. No âmbito do quórum necessário para instalar uma comissão de inquérito, por sua vez, o caso brasileiro se destaca como um dos menos exigentes (1/3 dos parlamentares), diferentemente do Peru e do Chile, onde é necessária a concordância de 35% ou 2/5 dos deputados, respectivamente. Por fim, nos procedimentos de impeachment, o Brasil segue o padrão dos demais, exigindo-se 2/3 de votos para abertura e nova votação com mesma maioria para julgamento.

Elaborando uma síntese simplificadora, pode-se dizer que, no Brasil, o governo é forte institucionalmente no âmbito do processo decisório, mas a oposição, em algum grau, tem oportunidades institucionais na dimensão de fiscalização e controle.

Passo agora à segunda clivagem a ser analisada. Quais os dispositivos institucionais que afetam as relações entre líderes e minoria? Analiso os seguintes mecanismos referentes à estrutura e força das comissões:

- Proporcionalidade partidária: a composição das comissões se dá de acordo com o tamanho dos partidos? Se sim, isso prejudica a ação individualista das minorias parlamentares.

- Papel dos líderes na alocação de membros: identifica se as lideranças partidárias têm prerrogativa formal na definição dos membros das comissões ou se os parlamentares individuais têm maior liberdade de escolha.

- Poder conclusivo: identifica se as comissões podem aprovar projetos de lei unilateralmente, sem a apreciação no plenário. Cabe notar, no entanto, que no caso brasileiro esse poder é sujeito à reconsideração pelo mesmo.

- Iniciativa de lei: assinala se as comissões são tidas como atores dotadas de capacidade de apresentação de projetos de lei, fortalecendo o poder das minorias.

- Urgência: aqui diz respeito à prerrogativas do próprio legislativo em solicitar urgência no tratamento de projetos de lei, mecanismo que diminui o poder das comissões, e, logo, das minorias

Quadro 2 – Poderes E Instituições Na Clivagem Líderes-Minorias

	Favorece Líderes	Favorece Minorias
Proporcionalidade partidária	X	
Seleção de membros	X	
Poder conclusivo		X
Iniciativa de lei		X
Urgência	X	

Fonte: elaboração própria a parte da Constituição e do Regimento Interna da Câmara dos Deputados do Brasil

As comissões no Brasil apresentam alguns mecanismos que favorecem o poder das minorias parlamentares e outros que conferem prerrogativa aos líderes. Comparativamente, conforme dados presentes em Simoni Jr. (2017), a maioria dos países sul-americanos se assemelha ao Brasil na dimensão do critério partidário na distribuição das cadeiras (com exceção do Equador e do Uruguai) e na importância dos líderes na alocação de membros das comissões (com exceção do Equador e do Paraguai). Já com relação ao poder conclusivo e à capacidade de iniciativa, o Brasil faz parte de um pequeno grupo que concede esse poder às comissões, ao lado da Argentina e do Paraguai, no primeiro caso, e da Venezuela, no segundo. Na questão do requerimento de urgência por parte do legislativo, a maioria dos países apresenta regramento similar ao Brasil, com maioria absoluta exigida para aprovar requerimento⁹.

Em síntese, no caso da dimensão governo-oposição é nítida a posição do Brasil no polo que favorece o executivo no processo decisório, mas a oposição tem algumas capacidades institucionais importantes nos mecanismos de fiscalização e controle. Na dimensão líderes-minoria, ainda que líderes tenham fortes prerrogativas, o cenário institucional é turvo. Dessa forma, ressalta-se a pertinência da proposta deste artigo: não apenas os poderes do governo e dos líderes partidários não

⁹ No caso brasileiro o requerimento deve ser (i) assinado por 1/3 de membros da Câmara ou líderes que representem esse número ou (ii) 2/3 dos membros da comissão competente ou (iii) 2/3 de membros da mesa diretoria, se se tratar de matéria de competência desta.

podem ser colapsados, como tem impacto diferente sobre a oposição e as minorias parlamentares, respectivamente.

No entanto, a análise com base unicamente em critérios institucionais é incompleta. Assinala apenas um poder potencial, e não sua efetividade pelos atores. Tão importante quanto, não permite captar o jogo político que ocorre no interior dessas regras institucionais. De modo a minimizar esses problemas, na próxima seção apresento uma releitura de trabalhos sobre legislativo e relações executivo-legislativo no Brasil.

4. ESTUDOS SOBRE O CASO BRASILEIRO

Nesta seção, debatarei alguns estudos de caso sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. A lista de trabalhos discutidos não tem a pretensão de ser representativa das pesquisas da área, antes se busca tão somente demonstrar a pertinência da proposta deste artigo, que possibilita novas leituras das análises presentes na literatura. Os estudos escrutinados cobrem diversas etapas do processo legislativo e orçamentário, bem como os mecanismos de fiscalização e controle sobre o executivo. Além de verificar efetivamente o funcionamento dos dispositivos institucionais analisados acima, estes trabalhos permitem detalhar a dinâmica de outras dimensões do trabalho legislativo, notadamente as ações de emendamento.

Figueiredo e Limongi (1999) estabeleceram um ponto de não-retorno no debate sobre presidencialismo brasileiro. Os autores foram pioneiros na crítica empírica e teórica à proposição dominante da Ciência Política comparada acerca das dificuldades de funcionamento de um sistema político assentado em presidencialismo e multipartidarismo. Seu argumento é que os poderes do executivo e a concentração dos trabalhos legislativos nas mãos dos líderes partidários estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelos regimentos do Congresso possibilitam a governabilidade e a formação de coalizões estáveis, aproximando o caso brasileiro ao funcionamento do parlamentarismo. Os dados levantados pelos autores revelam que a produção legal no Brasil tem ampla dominância e o sucesso do executivo. Ou seja, grande parte das leis promulgadas tiveram origem em propostas do governo e, das propostas submetidas pelo executivo, a grande maioria recebe aprovação pelo parlamento.

Já escutinamos acima os poderes do executivo brasileiro. Os autores ressaltam principalmente a importância das áreas de legislação nas quais apenas o governo pode iniciar matéria e o poder conferido pela medida provisória. A iniciativa exclusiva na área administrativa confere

ao governo, por exemplo, poder de barganha sobre sinecuras do estado brasileiro. Na área orçamentária, além de proibidos de iniciar legislação, os parlamentares também têm restrições no emendamento da peça elaborada pelo governo, de modo a evitar descontrole fiscal. Quanto à medida provisória, Figueiredo e Limongi (1999) chamam a atenção para o potencial que a medida tem em alterar as preferências dos membros do congresso, visto que, ao apreciar a medida, o *status quo* já foi alterado.

Além da força do executivo no processo decisório, a explicação dos autores está também ancorada na concentração dos trabalhos legislativos em torno dos líderes partidários. Dentre os poderes de líderes, o regimento interno da Câmara dos Deputados destaca, em seu artigo 10: fazer uso da palavra, em qualquer tempo, nas sessões ordinárias; inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; participar, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do plenário, de modo a orientar sua bancada; registrar os candidatos do partido para concorrer aos cargos da Mesa; indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los (Brasil, 2019).

Destaco aqui dois poderes dos líderes. Primeiro, o papel a eles atribuído nas propostas de requerimentos que afetam o trâmite legislativo e no processo de emendamento e, segundo, seu poder na indicação (e substituição) de membros das comissões.

Acima discutimos o procedimento para exigir votação nominal. No Brasil, esse requerimento necessita do apoio de 6% do corpo parlamentar, ou de líderes que representem esse número. Como notam Figueiredo e Limongi (1999:30), “dado o ritmo dos trabalhos, é impossível reunir o apoio requerido antes que a matéria seja dada por vencida, isto é, antes que o presidente da Mesa anuncie a próxima matéria em pauta. Em suma, do ponto de vista prático, somente os líderes partidários são capazes de “forçar” uma votação nominal quando esta não é prevista regimentalmente”¹⁰.

Analisando apenas as regras do processo legislativo, tal como fiz na seção, anterior, os autores afirmam que “a aprovação do requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto. Para ser considerada, a emenda tem que atender a

¹⁰ Cabe notar que o regimento interno apresenta limitações ao uso deste recurso. Exige-se que entre uma e outra votação nominal deve haver um prazo de uma hora, que somente pode ser ignorado caso o plenário apoie requerimento de quebra de interstício apresentado por 10% de parlamentares ou líderes que representem esse número (artigo 185 do regimento interno).

um dos seguintes requisitos: ser apresentada por uma das comissões permanentes, ser subscrita por 20% dos membros da Casa, ou ser subscrita por líder partidário que represente essa percentagem de deputados. A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados” (Figueiredo e Limongi, 1999: 29).

Empiricamente, Figueiredo e Limongi (1999) verificam que o pedido de urgência tende a ser deliberado nas reuniões de colégios de líderes e aprovado por votação simbólica no plenário. Assim, os autores argumentam que comportamentos individualistas não encontram oportunidades institucionais no legislativo brasileiro. A urgência limita o tempo que as comissões têm para apreciação legislativa.

Como dito acima, o sistema de comissões é central nas discussões sobre legislativo norte-americano. No Brasil, a literatura nota que as comissões seriam enfraquecidas, pois, além da existência do mecanismo da urgência, os membros desses colegiados são designados pelos líderes partidários. Mais do que isso, estes atores têm a prerrogativa de substituí-los a qualquer momento. De fato, têm-se evidências que é alta a rotatividade dos membros das comissões. Pereira e Muller (2000: 46) observam essa característica e afirmam que “a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo”. De fato, uma das vertentes na literatura que partiu das teses e dos dados de Figueiredo e Limongi (1999) afirma que a dominância do executivo no processo decisório implicaria na inoperância do legislativo¹¹.

Aqui entra a proposta analítica deste artigo. A concentração de poder nas mãos dos líderes na designação de membros das comissões diminui, potencialmente, o poder das minorias, mas não concorre, necessariamente, para fortalecer o executivo. Para tal, depende da formação e funcionamento da coalizão. Da mesma forma, pedidos de urgência realizados pelo executivo e pelo legislativo tocam em clivagens diferentes. A maioria legislativa pode, em tese, usar esse instrumento não apenas contra a minoria, mas também contra o executivo. Trabalhos empíricos futuros podem verificar se esses mecanismos se alteram conforme o *status* da coalizão, por exemplo.

Freitas (2016) apresenta evidências que permitem avançar nesta direção. A autora mostra que o legislativo tem participação importante no processo decisório. Aplicando uma metodologia que permite verificar alterações em cada dispositivo em todas as etapas do processo decisório, a autora chama atenção para o fato de que os dados sobre sucesso e dominância do executivo escondem um fenômeno interessante: grande parte da legislação aprovada passou por alterações no

¹¹ Visão que os autores negam principalmente em Limongi e Figueiredo (2009).

legislativo.

Freitas (2016) reforça que a atuação dos parlamentares promovendo alterações nos projetos oriundos do governo ocorre principalmente nas comissões. Mais do que isso, os dados levantados pela autora mostram que projetos tramitando em urgência não são menos emendados que projetos em tramitação ordinária. Ou seja, mesmo em um contexto no qual o executivo conta com elevados poderes, parlamentares participam efetivamente do processo decisório. Mas, que parlamentares? Freitas (2016) ressalta que a maioria das alterações foi proposta por membros da coalizão. Especificamente, 80% das emendas aprovadas foram elaboradas pelos relatores.

No entanto, dentro da série temporal analisada pela autora, em alguns momentos o governo era minoritário. Ao notar esse ponto, a autora afirma: “a coalizão é a protagonista quando o assunto é alterações, mas o fato de fazer parte do governo não é suficiente para explicar seu protagonismo. O status da coalizão, isto é, se ela é ou não majoritária, deve ser considerado. Coalizões majoritárias tendem a dominar o processo de formação das políticas. O status minoritário, por outro lado, implica em negociar com os partidos da oposição para se chegar ao número necessário de votos para a aprovação dos projetos (...). Esse ponto deve ser destacado: não basta fazer parte do Executivo ” (Freitas, 2016: 97).

Ou seja, poderes legislativos do executivo e concentração do processo decisório nos líderes não implicam nem em alienação do legislativo como um todo no processo decisório nem da oposição, especificamente. Junqueira (2017), utilizando a mesma estratégia empírica, complementa a análise de Freitas (2016) e afirma que as alterações nos projetos processadas por parlamentares da oposição não são realizadas pelos relatores, mas sim por parlamentares individuais.

Uma das vertentes do debate sobre executivo-legislativo no Brasil recai sobre a questão orçamentária. Se no plano da elaboração legislativa a organização formal do congresso implica uma concentração em líderes e em atores institucionais como os relatores, na tramitação da peça orçamentária, de acordo com alguns analistas, interesses individualistas emergiriam.

Como foi dito na seção anterior, o executivo tem iniciativa exclusiva na apresentação da proposta orçamentária. No entanto, o legislativo tem a prerrogativa de alterar a proposta, ainda que com severas restrições. Mais do que isso, qualquer parlamentar tem o direito de apresentar emendas ao projeto orçamentário. Até 2015, mesmo que aprovadas, as emendas tinham caráter autorizativo,

ou seja, o executivo não era obrigado a executá-las¹².

Segundo algumas interpretações, este arranjo institucional ensejaria um jogo de barganha entre executivo e parlamentares. O primeiro, em busca de apoio no congresso para sua agenda. Os segundos, em busca de recursos para suas bases eleitorais. Pereira e Muller (2003) argumentam que as emendas orçamentárias constituiriam o elo explicativo para o equilíbrio entre duas facetas contraditórias dos partidos políticos brasileiros: fortes na arena legislativa e fracos na arena eleitoral¹³.

Alguns estudos vêm matizando essa visão, mostrando que mesmo em um contexto institucional no qual não existem constrangimentos ao comportamento individualista dos parlamentares, a lógica predominante é a partidária. Batista (2015) mostra que ministros tendem a executar emendas elaboradas por parlamentares correligionários, e Luz (2017) ressalta que parlamentares tendem a alocar emendas em ministérios controlados por suas legendas. E legisladores da oposição? Os dados trazidos por Luz (2017) mostram que estes tem comportamento diferente dos parlamentares da base: tendem a concentrar suas emendas em um único ministério.

Em suma, os estudos escrutinados aqui, longe de esgotar as diferentes interpretações sobre a dinâmica das relações executivo-legislativo no Brasil, permitem visualizar os ganhos analíticos advindos da incorporação da proposta deste artigo. A lógica do emendamento legislativo é diferente entre parlamentares do governo e da oposição, e se altera quando se trata de governo majoritário ou minoritário. Além disso, os parlamentares valorizam o sistema de comissões, como mostram Vasquez e Freitas (2019) por meio da análise de alterações no regimento interno desde 1988. Apenas com uma aplicação da dupla clivagem é possível compreender as diferentes estratégias mobilizadas pelos parlamentares.

Nos estudos sobre mecanismos de fiscalização e controle também se mostra importante esta proposta. Figueiredo (2001) analisa CPI's e mecanismos de fiscalização nas comissões, como convocação de ministros, requerimentos de informação e propostas de fiscalização e controle. Comparando Brasil pós-88 com o período de 1946, os dados da autora mostram que na república pré-64 mais comissões de inquérito foram instaladas e maior número delas concluiu seus trabalhos. O argumento da autora é que isso se deve à maior concentração dos trabalhos legislativos imposta

¹² A emenda constitucional conhecida como “PEC do orçamento impositivo” ainda concede ao governo discricionariedade para definir o *timing* da execução da emenda.

¹³ Fracos na arena eleitoral devido ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que segundo as principais interpretações, concorre para incentivar voto pessoal.

pelo regimento atual. Note-se que neste ponto Figueiredo (2001) elabora sua explicação a partir da dimensão líderes partidários/minorias. Implícito na argumentação se encontra a ideia de que parlamentares individuais, mesmo da coalizão, podem ter incentivos para chantagear o governo a que pertencem em busca de maiores vantagens. A proposta de criação e os trabalhos de uma CPI se enquadrariam em uma das estratégias para tal.

Além desse ponto tocado por Figueiredo (2001), cabe notar que, nos dados levantados pela autora, a oposição é responsável pela maioria dos pedidos de CPI e das propostas de fiscalização nas comissões. Ou seja, é possível argumentar que se tem dois tipos de incentivos diferentes para fiscalização e controle do governo. O primeiro é oriundo de membros da coalizão governista que, adotando comportamento individualista, podem perpetrar ações de fiscalização com vistas a chantagear o governo. O segundo vem de partidos de oposição, que desejam enfraquecer o executivo. Essa separação analítica chama atenção para o fato de que as mesmas estruturas institucionais podem ser mobilizadas por incentivos diferentes dados os conflitos nas duas clivagens.

Os mecanismos de requerimentos de informação analisados por Figueiredo (2001) foram objeto de estudo aprofundado por Araújo (2017). Esses requerimentos podem ser feitos tanto nas comissões quanto no plenário. No primeiro caso, devem ser aprovados por maioria do colegiado. No segundo, pela mesa diretora (Lemos e Power, 2013). Araújo (2017) analisou os pedidos realizados no plenário, ressaltando que são mecanismos de controle que não impedem o comportamento de minorias parlamentares. No entanto, seu argumento é que esses requerimentos funcionam como controle interno dos partidos da coalizão.

A despeito da ênfase da análise nas legendas que fazem parte do gabinete, os dados apresentados pelo autor permitem também verificar o comportamento da oposição. Araújo (2017: 434) relata que, entre 1995 e 2014, 22688 requerimentos de informação com informações precisas sobre o programa de política pública a ser controlado foram aprovados na Câmara dos Deputados. Adiante em sua análise, o autor nota que 9705 foram protocolados por partidos da coalizão. Ou seja, ainda que Araújo (2017) não sublinhe, seus dados mostram que a maioria dos dispositivos de controle aprovados teve por origem parlamentares da oposição. A mesma conclusão pode-se chegar analisando as porcentagens da “taxa de controle horizontal do gabinete” no gráfico 1¹⁴.

Dessa forma, podem-se ter duas lógicas diferentes guiando a estratégia do uso dos

¹⁴ Quando analisa as redes de controle, o autor afirma que os partidos da coalizão apresentam maior taxa de controle efetivo. Mas isso se deve à ponderação que faz pelo número de legendas. A se considerar número absoluto, a oposição tem vantagem.

requerimentos de informação. Partidos da coalizão o utilizam como meio de minimizar os custos de delegação inerentes a um governo de gabinete, tal como argumentado por Araújo (2017). Partidos de oposição, por sua vez, podem utilizar este mecanismo como forma de imputar custos eleitorais à coalizão. Estudos futuros podem especificar como essa estratégia é utilizada.

Inácio e Rezende (2015) analisam o controle da coalizão por meio de outro mecanismo. Na teoria encampada pelas autoras, quando o ministério e a comissão temática correspondente no legislativo são liderados por partidos diferentes, ocorreria um controle do tipo delegação cruzada. Diferentemente do mecanismo analisado por Araújo (2017), minorias parlamentares não tem papel na delegação cruzada. Antes, ela ocorre por meio de atores institucionais, os líderes de comissão, embasados por lideranças partidárias.

O foco das autoras também é o controle exercido internamente pela coalizão, mas, para os propósitos deste artigo, é importante ressaltar que as informações trazidas por Inácio e Rezende (2015) revelam que os períodos de maior controle da oposição foram o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Lula. Tal como dispostos os dados, cobrindo todo o mandato, não é possível afirmar cabalmente, mas é razoável inferir que isso ocorreu devido aos governos minoritários que ocorrem justamente nesses períodos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre relações executivo-legislativo no presidencialismo latino-americano passou por diversas etapas. Nos últimos anos, a literatura tem ressaltado que governabilidade oriunda de coalizões partidárias não apenas são possíveis como ocorrem com frequência. Os estudos sobre o caso brasileiro em particular ressaltam que isso se deve ao efeito de duas instituições: poderes do executivo e concentração dos trabalhos legislativos nos líderes partidários.

Este artigo chama atenção para o fato de que ambas instituições tocam em clivagens diferentes da disputa política. Poderes do governo interferem na força institucional da oposição. Concentração nos líderes, por sua vez, limita a capacidade de minorias parlamentares individualistas. Em outras palavras, os poderes do governo não podem ser confundidos com poderes da maioria ou dos líderes partidários. Da mesma forma, instituições que favorecem a oposição não favorecem, necessariamente, uma minoria parlamentar. Ainda que algumas passagens notem essa diferenciação, como “o poder de agenda não garante que seus detentores façam valer suas preferências ante a oposição da maioria.” (Figueiredo e Limongi, 1999: 38), as consequências dessa observação passam

despercebidas pela literatura.

O argumento proposto foi aplicado por meio de duas estratégias analíticas. A primeira consistiu na observação dos dispositivos institucionais e formais do caso brasileiro, em perspectiva comparada, pela ótica da dupla clivagem. A segunda estratégia se voltou a uma releitura de estudos empíricos sobre processo legislativo, orçamentário e de fiscalização e controle no Brasil. Este esforço mostrou que os arranjos institucionais tem impacto diferente entre as disputas governo/oposição e líderes/minoria, que comportamentos partidários e individualistas de parlamentares da base do governo e da oposição são dessemelhantes e, mais do que isso, variam conforme o *status* majoritário ou minoritário do governo.

Novos estudos que levem em consideração a proposta deste artigo podem avançar no conhecimento sobre o funcionamento do presidencialismo no Brasil e na América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMÁN, Eduardo (2006). “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 125–155.
- AMORIM NETO, Octavio. (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Fundação Adenauer/FGV.
- ARAÚJO, Victor (2017). “Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro”. *Opinião Pública*, vol. 23, no. 2, pp. 429-458.
- BATISTA, Mariana (2015). “A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)”. *Revista Ibero-americana de estudos legislativos*, no. 4, pp. 3-16.
- BRASIL (2019). *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.
- CHASQUETTI, Daniel (2011). “Democracia, Multipartidarismo y coaliciones en America Latina: evaluando la difícil combinación”. em *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CHEIBUB, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, Gary (1987). *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (1993). *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001). “Instituições e política no controle do executivo”. *Dados*, vol. 44, no. 4, pp. 689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora.
- FIGUEIREDO, Argelina; CANELLO, Júlio e VIEIRA, Marcelo (2012). “Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875.
- FORTIN, Jessica (2013). “Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement”. *International Political Science Review*. Vol 34, Issue 1, pp. 91 – 112.
- FREITAS, Andréa (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- INÁCIO, Magna e REZENDE, Daniela (2015). “Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas”. *Opinião Pública*, vol. 21, no. 2, pp. 296-335.
- JUNQUEIRA, Andréa (2017). *Os determinantes da atuação oposicionista em democracias: o caso brasileiro*. Dissertação de mestrado – Departamento de Ciência Política – USP.

KREHBIEL, Keith (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

LEMOS, Leany e POWER, Timothy (2013). “Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)”. *Dados*, vol. 56, no. 2, pp. 383-412.

LIMONGI, Fernando (2006). “Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos Cebrap*, no. 76, 17-41.

LIMONGI, Fernando e CHEIBUB, José Antonio (2010). “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”. *Revista Ibero-americana de estudos legislativos*, vol.1, no. 1, pp. 38-53.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2009). “Poder de agenda e políticas substantivas”. Em: RENNÓ, L.; INÁCIO, M. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104.

LINZ, Juan (1994). “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?” em LINZ, J; VALENZUELA, A. (ed.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LUZ, Joyce (2017). Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação de mestrado – Departamento de Ciência Política – USP.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

MOISÉS, José Álvaro e SIMONI JR. Sergio (2016). “How strong are South American Parliaments?” in CORY, P. (ed.) *Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21st Century*. Nova Publishers.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; PEREZ-LINAN, Anibal (2008). “Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America”. *Journal of Legislative Studies*. Vol.14, Nos.1/2, pp.160–189.

NEGRETTO, Gabriel (2006). “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, vol 48, issue 3, p. 63–92.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2000). “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, no. 43, pp. 45-67.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, vol. 46, n. 4, pp. 735-771.

SAIEGH, Sebastian (2010). “Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures” em SCARTASCINI, C. et al. (ed.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Inter-American Development Bank.

SIAVELIS, Peter (2000). “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment” em MAINWARING, S e SHUGART, M. (ed.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SIMONI JR., Sergio (2017). “Oposição e Minoria no Presidencialismo Sul-Americano” em VISCARRA, S. P.; MASSUCHIN; M. G.; AVI DOS SANTOS, S.; MESQUITA, L. R.; GRANJA HERNÁNDEZ, L.; ALMEIDA, H. N.. (Ed.). *América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região*. 1ed.Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017, v. 1, p. 1-333.

SHUGART, Matthew e CAREY, John (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge: University Press.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de (2019). “Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro”. *Caos –Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 23, p 36-55, jul./dez.

Implementação e *Compliance* na América Do Sul: O Protocolo de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas

Camilly Pitombeira Regueira. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: camillypr@gmail.com

Elia Elisa Cia Alves. Professora adjunta no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: eliacia@gmail.com

Andrea Quirino Steiner. Professora e chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: ecodea@gmail.com

Resumo

Qual o status do combate ao tráfico humano nos países da América do Sul? Conforme o modelo de Weiss e Jacobson (1998) de implementação e compliance de acordos, quatro variáveis foram abordadas: características da atividade e do acordo envolvidos, ambiente internacional e fatores domésticos. O principal resultado é que a implementação e o compliance de prevenção do Protocolo são relativamente bem-sucedidos, mas as provisões de criminalização e proteção permanecem problemáticas.

Palavras-Chave: Tráfico de pessoas; UNODC; Implementação; Compliance; Teoria dos Regimes

Abstract

What is the status of the fight against human trafficking in the countries of South America? According to Weiss and Jacobson (1998) model of agreements implementation and compliance, four variables were addressed: characteristics of the activity and agreement involved, international environment and domestic factors. The main result is that Protocol implementation and compliance are relatively successful, but provisions for criminalization and protection remain problematic.

Key-words: Human Trafficking; UNODC; Implementation; compliance; Regimes theory.

Implementação e *Compliance* na América do Sul: o Protocolo de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas

Camilly Pitombeira Regueira – Universidade Federal da Paraíba

Elia Elisa Cia Alves – Universidade Federal da Paraíba

Andrea Quirino Steiner – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

O Protocolo para Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, é o único instrumento internacional criado para lidar com esse tema. Criado no âmbito da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e adotado em Nova Iorque, em 2000, é um dos Protocolos de Palermo, e está em vigor desde 2003, sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

Este trabalho analisa a implementação e o *compliance* do Protocolo, a partir do modelo proposto por Weiss e Jacobson (1998) em relação às suas provisões de: punição (relacionada à criminalização do tráfico), proteção às vítimas e prevenção do crime. Foram analisados os onze países ratificantes da América do Sul.

O artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. Na seção dois focamos o tráfico de pessoas, apresentando conceitos e um breve histórico do tema na agenda internacional. Na seção três, apresentamos o referencial teórico e metodológico, discutindo a teoria sobre a implementação e *compliance* de regimes internacionais. Na sequência, uma seção empírica com o levantamento e a análise dos dados. Por fim, algumas considerações finais.

2. O TRÁFICO DE PESSOAS: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

A definição de tráfico de pessoas reconhecida e aceita internacionalmente é dada pelo Protocolo de Tráfico de Pessoas, em que:

“[...] entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. (...) deverá incluir, (...), a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a extração de órgãos” (UNODC, 2004b).

Três elementos nesta definição precisam, necessariamente, estarem presentes para que um crime seja enquadrado como tráfico de pessoas: i) o ato, quanto ao recrutamento, ao

transporte/transferência e ao alojamento; ii) o meio que corresponde à forma para atrair a vítima (força, engano e/ou a formas de coação) e iii) o propósito, exploração sexual, serviços forçados, etc.

Este crime tem como principal alvo as mulheres adultas e crianças, totalizando 45% e 40%, respectivamente, das vítimas traficadas na América do Sul (UNODC, 2016). A maioria dos aliciadores são homens e a atividade é relacionada à exploração sexual da vítima. Geralmente, as vítimas são jovens adultas, com baixa escolaridade, com algum vínculo familiar (com filhos, mas solteiras) e com dificuldade em conseguir emprego (Leal e Leal, 2002; Colares, 2004; Birol, 2013).

Nesse ponto, importa definir o que não é tráfico de pessoas: contrabando de migrantes e imigração irregular (quando uma pessoa permanece em país estrangeiro de forma ilegal). Apesar da dificuldade de identificação, na prática a diferença está no uso da coação e no destino final da relação entre as partes envolvidas (Birol, 2013).

O tráfico de pessoas se expressa geograficamente no âmbito doméstico e internacional. No tráfico doméstico, a vítima é explorada em sua terra natal. Internacionalmente, sugere-se que existe (1) um local de origem (onde a vítima é recrutada) e (2) um local de destino (onde a vítima é explorada) (Birol, 2013). Geralmente, as pessoas são traficadas de países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos, tanto no âmbito sub-regional (mais comum), quanto do ponto de vista transregional (UNODC, 2014).

Ao longo do século XX, com a progressão do tráfico de pessoas como tema na agenda internacional, houve melhoras na caracterização do crime, abrangendo não somente mulheres ou crianças, e reconhecendo suas várias formas, não somente para o fim da exploração sexual (Castilho, 2007; Vallim, 2010).

No âmbito da Assembleia Geral da ONU, buscou-se elaborar um instrumento específico para tratar do tema que, em 1999, foi aprovado como um Protocolo Adicional à Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, em Palermo (Castilho, 2007). Tal documento constituiu o primeiro instrumento internacional com uma definição consensual de tráfico (supracitado), sendo assim, um marco para o combate a este crime.

Apesar disso, o tráfico de pessoas se intensificou. Por outro lado, com a adoção da Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030, em 2015, a comunidade internacional estabeleceu metas e objetivos pelo fim do tráfico de pessoas, fortalecendo a coordenação internacional contra esse crime (UNODC, 2016). Diante dessa evolução, é preciso se questionar, até que ponto países que

aderiram ao Protocolo do Tráfico de Pessoas responderam, de fato, aos seus dispositivos? A fim de acessar tal resposta, parte-se para a apresentação do arcabouço teórico-metodológico empregado na análise.

3. A IMPLEMENTAÇÃO E O COMPLIANCE DOS REGIMES INTERNACIONAIS

Mitchell (1994) define *compliance* como o “comportamento de um ator que se conforma às regras específicas de um tratado”, isso porque as partes podem estar em *compliance* com algumas provisões do acordo e, ao mesmo tempo, violar outras. O autor também chama atenção para o problema da endogeneidade: quando o comportamento de *compliance* pode não ser impacto do acordo em si. De fato, países podem nem haver ratificado um acordo e estarem em *compliance* com ele.

Chayes e Chayes (1993) publicaram uma teoria geral de *compliance*, denominada teoria gerencial. A premissa básica é que há uma propensão dos países em estarem em *compliance* com acordos internacionais e que quando alguma violação ocorre, não é de forma deliberada, mas inadvertidamente. Tal fato pode acontecer devido à falta de recursos por parte do Estado, a ambiguidades do texto ou simplesmente pelo longo tempo decorrido entre a assinatura do acordo e a performance do Estado. Baseado nisso, definem-se níveis aceitáveis de *compliance* que podem ser gerenciados de forma coletiva, em detrimento de sanções e formas duras de *enforcement*.

Já a relação entre implementação e *compliance* não é direta. Raustiala e Slaughter (2002) definem *compliance* como “um estado de conformidade ou identidade entre o comportamento de um ator a uma regra específica”. Quanto à implementação, explicam que é o processo de colocar compromissos internacionais em prática: a passagem da legislação, a criação de instituições (domésticas e internacionais) e o *enforcement* de regras. A implementação, portanto, seria um passo crítico em direção ao *compliance*, mas o *compliance* poderia ocorrer sem implementação e pode ser coincidente e ocorrer por razões exógenas ao acordo (Chayes e Chayes, 1993; Mitchell, 1994).

Weiss e Jacobson (1998) definem implementação como as “medidas que os Estados tomam para tornar os acordos internacionais eficazes em sua lei doméstica”. Quanto ao *compliance*, dizem que “vai além da implementação. Se refere a se países de fato aderem às provisões do acordo e às medidas de implementação que instituíram”. Apontam que, mesmo existindo leis e regulações sobre a questão (como pede a implementação), não se pode ter *compliance* como dado, pois o país pode não estar cumprindo com a regulação implementada. Esses autores se diferenciam por estudar

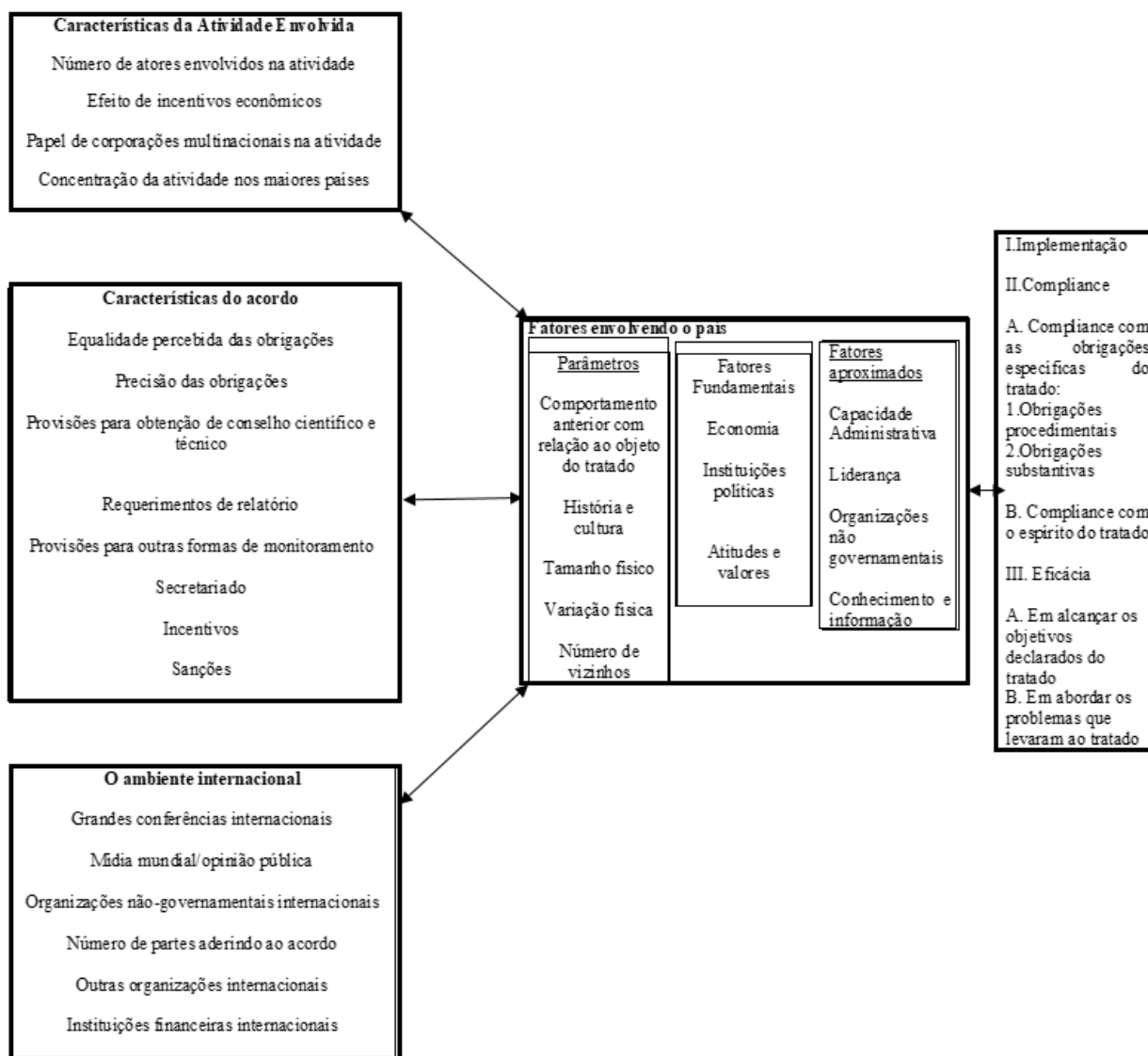
implementação e *compliance* simultaneamente, e afirmam que existem vários fatores que podem afetar a implementação e o *compliance* dos acordos internacionais, e propõem um modelo de análise.

Combinando métodos quantitativos e qualitativos, utilizando comparações focadas estruturadas, eles analisam cinco diferentes acordos ambientais internacionais. Ao final de seu estudo, apresentam um modelo teórico explanatório de variáveis identificadas como influentes na implementação e *compliance* dos acordos. Nele, a implementação e o *compliance* são tratados como uma única variável dependente, e quatro variáveis independentes são analisadas: características da atividade envolvida, características do acordo, ambiente internacional e fatores envolvendo o país. Cada uma engloba vários componentes, apresentados na Figura 1 (Weiss e Jacobson, 1998).

Gallagher (2010) discute a implementação e *compliance* ao Protocolo de Tráfico Humano sob a perspectiva de Raustiala e Slaughter (2002), embora valorize o trabalho de Weiss e Jacobson (1998). Tendo em vista o objetivo deste estudo, empregamos o modelo de Weiss e Jacobson (1998), dialogando com a literatura da área para respaldar os argumentos.

Neste ponto são necessários alguns esclarecimentos. Primeiro, o elemento eficácia não será contemplado. Conforme mencionado, o estudo da eficácia de acordos internacionais está mais relacionado à capacidade de resolução do problema em questão e compreende uma gama de outros fatores (Underdal, 1992). Segundo, Weiss e Jacobson (1998) explicam que o modelo é mais útil para análises sincrônicas (com variações espaciais), que diacrônicas (com variações espaciais e temporais). Esse aspecto é contemplado, visto que o estudo analisa a variação de implementação e *compliance* entre países (componente espacial). Em terceiro lugar, o modelo supracitado foca em acordos relacionados à questão ambiental. Finalmente, uma vez que o objetivo dos autores é não somente caracterizar implementação e *compliance*, mas também melhorar a implementação e o *compliance* a acordos internacionais, o modelo busca estabelecer relações nas variáveis que podem ser manipuladas através de intervenções políticas, oferecendo recomendações a tomadores de decisão. Diante disso, a próxima seção apresentará a metodologia, bem como o levantamento e a apresentação dos resultados.

Figura 1 - Análise da implementação, *compliance* e eficácia dos acordos internacionais, conforme proposto por Weiss e Jacobson (1998) (tradução livre)



3. METODOLOGIA

O tráfico internacional de pessoas mais comum é o sub-regional. O caso da América do Sul chama a atenção, pois praticamente todos¹ os países do continente ratificaram o Protocolo; contudo, houve consideráveis diferenças no modo como o protocolo foi incorporado por alguns países, não obedecendo aos padrões estabelecidos pelo mesmo. Destaca-se que 89% do tráfico deste continente é sub-regional (78% relacionado ao tráfico doméstico e 11% ao tráfico entre países da América do

¹ A Guiana não ratificou, mas aderiu ao protocolo, assim como o Suriname.

Sul) (UNODC, 2016).

O estudo de caso é uma metodologia adequada a esta pesquisa por se encaixar nos seguintes requisitos propostos por Gerring (2004): maior enfoque na inferência descritiva que na causalidade; variância relevante disponível para uma única unidade; pioneirismo (não se tem conhecimento de estudos semelhantes para a região); e não há uma busca por relações de probabilidade. Este estudo parte de um estudo de caso de uma região (a América do Sul) no âmbito de uma unidade (o Protocolo sobre Tráfico de Pessoas), se encaixando no segundo tipo de estudo de caso proposto por Gerring (2004): covariância passível de ser observada em uma única unidade, sincronicamente.

Foram analisados relatórios de 2014, com dados de 2010 a 2012 (UNODC, 2014) e 2016, com informações de 2012 a 2014. (UNODC, 2016), bem como publicações de 2015 e 2017 (USA, 2015; 2017). A fonte primária de informação foi o Relatório Anual sobre Tráfico de Pessoas (TIP) do Departamento de Estado dos Estados Unidos (USA, 2017), visto ser o documento com informações mais recentes sobre o tema.

Embora criticado, o relatório, instituído pelo Ato de Proteção às Vítimas do Tráfico (TVPA) daquele país, de 2000, é considerado um mecanismo unilateral de avaliação de *compliance* e estabelece padrões mínimos que devem ser adotados para a eliminação do tráfico, assim como critérios para avaliar a performance dos Estados (Gallagher, 2010).

O relatório instituiu um sistema de ranking baseado em quatro níveis sobrepostos: nível 1) governos com *compliance* completo com os padrões mínimos do TVPA; nível 2) governos sem *compliance* completo com os padrões mínimos do TVPA, mas estão fazendo esforços significativos; nível de lista de observação do nível 2) uma variação do segundo nível, em casos de falhas no cumprimento com os padrões mínimos (dois anos consecutivos nesse nível coloca o país no nível 3); 3) governo de países que não estão em *compliance* com os padrões mínimos, nem esforçando-se para tal.

Fizemos um levantamento de como cada Estado absorveu o protocolo, levando-se em conta a criação de leis, programas nacionais e/ou a criação de instituições específicas para lidarem com o tráfico de pessoas (não apresentado em detalhe por conta de restrições de espaço). Adicionalmente, analisamos (baseados no próprio relatório) o *enforcement* das ações de implementação, relacionadas às provisões de criminalização, proteção das vítimas e prevenção do tráfico. Devido à

impossibilidade de analisar implementação e *compliance* a todas as provisões do protocolo²², nos concentramos nos objetivos identificáveis supracitados. Após a análise da implementação e do *compliance*, procurou-se investigar os fatores do comportamento dos Estados, com o modelo teórico de Weiss e Jacobson (1998).

5. O CASO DA AMÉRICA DO SUL

Utilizando a classificação do TIP mais recente (2017), essa seção traz um panorama da situação na América Latina em relação a três provisões do Protocolo (punição, proteção e prevenção). Em seguida, compara o *compliance* dos países analisados com as quatro variáveis independentes propostas por Weiss e Jacobson (1998) e seus respectivos componentes: características da atividade envolvida, características do acordo, ambiente internacional e fatores envolvendo o país.

A Venezuela é o único país da América do Sul a estar no pior nível (ver Quadro 2). Ressalta-se que a Guiana esteve nesse mesmo grupo (USA, 2015), mas passou para o nível 1, por ter criado uma lei que prevê a implementação de todas as provisões do Protocolo (USA, 2017).

O Chile, a Colômbia e a Guiana são os únicos países no primeiro nível (USA, 2017). Em alguma medida, todos os Estados incorporaram alguma provisão de punição relacionada à criminalização do tráfico. Contudo, Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai e Uruguai excluem o elemento “meio” da definição oficial, elemento como fator agravante, porém não essencial, à caracterização do crime. Isso significa que, para ser enquadrado como crime de tráfico, basta haver recrutamento e exploração da vítima (adulta), sem necessariamente recorrer-se a meios de coação (nos moldes do Protocolo só aplicável a crianças). Assim, desconsidera-se que existem mulheres que escolhem a prostituição como trabalho e emigram voluntariamente para a indústria do sexo, abrindo brecha para a criminalização da prostituição (Castilho, 2008).

Observou-se, ainda, um alargamento nas definições de Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela, para incluir como crimes de tráfico de pessoas atividades que não são consideradas pelo Protocolo, como adoção ilegal; venda de tecidos, fluídos e material genético e todas as formas de trabalho infantil. O Protocolo considera como tráfico a exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravidão ou práticas similares, a servidão ou a extração de órgãos.

²² Não foram abarcadas algumas medidas relacionadas às provisões de proteção, prevenção e cooperação; provisões relacionadas ao repatriamento das vítimas e controle de fronteiras e documentos.

Novamente, a literatura aponta implicações negativas da adoção de definições demasiadamente abrangentes de tráfico: a atenção e os recursos que deveriam ser direcionados ao combate do tráfico acabam desviados para outras situações.

Todos os países analisados apresentam, na prática, confusão na hora de identificar uma situação de tráfico, entre tráfico e contrabando, crimes de tráfico e outros tipos de crime. Adicionalmente, a implementação de serviços especializados para as vítimas é defasada e sua eficácia varia, dependendo da região de cada país. As três medidas da provisão de proteção analisadas se revelaram limitadas em sua execução. Em todos os países, relata-se escassez de serviços de cuidados oferecidos pelo governo, ficando esses a cargo de organizações não governamentais (ONGs) que, frequentemente, desempenham o papel com poucos recursos. A questão se torna mais complexa à luz da defasagem de serviços especializados, como a disponibilidade de abrigos para as vítimas, principalmente crianças.

Apesar de ser responsabilidade do Estado a proteção e o cuidado para com as vítimas, inclusive a prevenção de sua revitimização (Gallagher, 2010), nenhum governo relatou a provisão do direito de regularização da situação legal, com exceção do Chile e do Uruguai. Isso porque a vítima encontrada no país ao qual foi traficada, possivelmente está em situação ilegal, fazendo-se necessário a existência de dispositivos legais que assegurem seu direito de permanecer em seu território, impedindo-a de ser deportada ou sob o risco de ser alvo de tráfico novamente.

Apesar das provisões de proteção fazerem parte do objetivo declarado do Protocolo, o tom discricionário com que foram escritas tem sido alvo de inúmeras críticas. Na apresentação conjunta do Grupo Interagência³, apontou-se que a natureza discricionária das provisões de proteção era excessivamente restritiva e dissonante da legislação internacional referente aos direitos humanos, em especial quanto à questão dos recursos que deveriam ser direcionados às vítimas (Gallagher, 2010). Há, ainda, relutância por parte dos Estados de se amarrarem às obrigações de proteção contidas no Protocolo. A falta de treinamento de oficiais, por exemplo, promove falhas na identificação de situações de tráfico, com vítimas passando despercebidas.

O *compliance* às provisões de prevenção parece ser, em alguma medida, o mais adequado (USA, 2017). Em geral, todos os países analisados disseminaram informações sobre o tema, seja através de campanhas ou de outros eventos de conscientização, além de estabelecerem medidas para

³ Um grupo informal de agências intergovernamentais, como a ACNUDH, UNICEF, OMI, ACNUR e, ocasionalmente, de um relator especial da ONU sobre violência contra a mulher. Seu objetivo era assegurar que os Protocolos de Tráfico e Migração considerassem aspectos relacionados aos direitos humanos.

treinamento e de se articular com outros países para cooperar em investigações, um ponto de *compliance* com o Protocolo. Porém, a cooperação entre oficiais da lei dos países estudados é variável.

Passando para a análise das quatro variáveis independentes de implementação de *compliance*, segundo o modelo de Weiss e Jacobson (1998), iniciamos com a identificação do número de atores, no que tange a características da atividade envolvida. Supõe-se que quanto menor o número de atores envolvidos na atividade, mais fácil a regulação e, portanto, mais provável o *compliance* (Olson, 1968 *apud* Weiss e Jacobson, 1998). No Protocolo de Palermo, os atores protagonistas são as inúmeras organizações criminosas que operam fora dos canais formais e legítimos de atuação do governo e, portanto, são atores obscuros, de difícil identificação.

Outro aspecto é que o Estado também possui sua parcela de responsabilidade pela ocorrência do crime, ao negar sua responsabilidade de atuação (Gallagher, 2010). No entanto, se, por um lado, a lei internacional possui um princípio geral de não atribuição de responsabilidade ao Estado por uma conduta privada, por outro, há uma exceção a esta regra, pois o Estado se torna responsável pelos efeitos das condutas de partes privadas ao falhar nas medidas necessárias para prevenir e/ou reparar esses efeitos.

Neste quesito, a singularidade do Estado como ator responsável pelo combate ao tráfico deveria facilitar a implementação das obrigações do Protocolo e o cumprimento às suas provisões. No entanto, a implementação e o *compliance* dos países sul-americanos às provisões de proteção é problemática.

Gallagher (2010) afirma que, particularmente no que tange aos direitos humanos, entende-se que o Estado é responsável não somente se viola direitos humanos ou não os garante, no sentido tradicional (aplicação vertical), mas também se falha na proteção das ações de violação de direitos. Neste sentido, o Estado é responsável por falhar em tomar medidas em concordância com o padrão internacional requerido.

Os incentivos econômicos podem favorecer *compliance*, ao tornar menos custosa a adoção dessas medidas (Weiss e Jacobson, 1998). Considerando os tipos de provisão analisados, a proteção incide um custo alto: a disponibilização de alojamentos, centros de cuidado, mão de obra médica, psicológica, social, etc. (Gallagher, 2010).

Outro ator são as corporações multinacionais, especialmente, em relação à exploração do

trabalho, vítimas são iludidas com boas oportunidades, mas acabam sendo forçadas a trabalhar por pouca ou nenhuma remuneração (Parente, 2014). Neste sentido, as multinacionais podem auxiliar no combate ao tráfico, ao assegurarem um padrão de contratação. Empresas como o Google e a Microsoft têm investido, inclusive economicamente, no combate ao tráfico humano e se posicionado veementemente contra o crime⁴.

Voltando-se às características do acordo, o primeiro componente analisa a equidade percebida das obrigações. No protocolo, não há imposição de obrigações específicas, visto que o texto se dirige a todas as partes da mesma forma e na mesma proporção, o que configura como um fator positivo para o *compliance* das partes.

Adicionalmente, quanto mais precisas as obrigações, mais fácil avaliar e promover *compliance*. Se a linguagem é imprecisa e permissiva, maior a tendência dos países de serem mais flexíveis com relação ao seu cumprimento. Esse aspecto tem sido objeto de críticas ao protocolo, principalmente quanto às suas provisões de proteção (Hyland, 2001; Seideman, 2015). Trechos como “em que considere apropriado”, “cada Estado parte deverá considerar a possibilidade”, “se esforçar” (UNODC, 2004b), entre outras, podem dar margem para o não cumprimento de determinadas provisões, tornando difícil a identificação de comportamento desviante (Gallagher, 2010).

O Guia Legislativo para a implementação da Convenção de Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos (UNODC, 2004a) justifica a linguagem usada afirmando que os requerimentos que fornecem assistência e apoio às vítimas são discricionários, em virtude dos custos e dificuldades em se providenciar assistência social a todas as vítimas (desincentivo econômico, discutido adiante). Outro aspecto remete à obtenção de conselho científico e técnico, não presente no caso em questão. Contudo, o UNODC prevê, como apoio à implementação do documento, o auxílio técnico às partes (UNODC, 2004b).

A exigência de relatórios para monitorar um acordo é relativamente comum no direito internacional, para obter informação das políticas e ações adotadas e promover, de certa forma, o *accountability* dos países. Considera-se, isso um dos poucos instrumentos disponíveis para avaliar a extensão de implementação e *compliance* (a despeito das falhas de informação e confiabilidade dos dados). Os relatórios consistem o que a literatura chama de *systems for implementation review*,

⁴ Ver: <http://humantrafficking1.weebly.com/multinational-corporations.html> para multinacionais com combate ao tráfico humano, trabalho escravo e semiescravo.

“instituições pelas quais as partes compartilham informações, comparam atividades, revisam a performance, abordam a falta de conformidade [com o acordo] e ajustam os compromissos” (Victor et al., 1998: p. 3), onde o UNODC seria a instituição em si.

O Protocolo de Palermo não solicita nenhum tipo de relatório sobre seu processo de implementação e *compliance*. No entanto, a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, à qual o Protocolo está submetido, prevê a realização de uma Conferência das Partes (COP) de dois em dois anos. Originalmente, essa COP foi designada com efeito sobre os requerimentos da convenção, mas em 2004 (CTOC/COP/2004/6), ela foi estendida para os seus três protocolos complementares, inclusive o de tráfico. Portanto a COP, através da UNODC, instituição que faz as vezes de secretariado do acordo, deve revisar periodicamente a implementação e o *compliance* da convenção e dos protocolos e fazer recomendações para melhorá-los.

A partir da COP3, em 2006, instituiu-se que os países respondessem a questionários (em dois ciclos de relatórios) a respeito das provisões de criminalização e proteção do Protocolo (os artigos relacionados à prevenção e cooperação foram excluídos do monitoramento). Levando-se em conta as respostas dos países, um questionário em termos de implementação e *compliance* foi aplicado. Esse sistema se repetiu na COP4, em 2008. Porém, em virtude do volume repetitivo de informações, dos baixos índices de resposta e da informação superficial e ambígua, a 5ª sessão da COP, em 2010⁵, introduziu uma abordagem diferente, por meio do estabelecimento de um Grupo de Trabalho (GT), com o propósito de aconselhar os países na implementação de suas responsabilidades com relação ao Protocolo (Gallagher, 2010). O GT passou a promover esclarecimentos e recomendações quanto a obrigações-chave, provisões e implementações dos dispositivos previstos pela legislação.

Portanto, a COP4 em 2008 foi a última sessão com questionários. A partir de 2010, os relatórios emitidos pelo UNODC relatam as atividades conduzidas relativas às obrigações dos Estados perante a convenção e seus protocolos.

Requerimentos formais de relatório não são a única forma de monitoramento. Alguns países permitem e encorajam relatórios de fontes não governamentais, podendo as ONGs desempenhar um papel importante ao prover informação. No caso do protocolo, porém, não há qualquer provisão que encoraje esse tipo de monitoramento.

Contudo, o supracitado TIP, emitido anualmente pelo Departamento de Estado dos EUA,

⁵ Informações obtidas em <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP.html>, acesso em 10 de dezembro de 2017.

pode ser considerado um mecanismo de monitoramento de *compliance* unilateral, sujeito a inúmeras críticas, dentre as quais destacam-se questionamentos sua metodologia e da coleta de dados. Ainda assim, o relatório permanece como referência e impacta a resposta dos Estados ao tráfico: há indícios de que este tenha impulsionado iniciativas dos Estados, temerosos de uma má avaliação pelo sistema de ranking (Gallagher, 2010; Hyland, 2010).

Outra iniciativa que promove a disseminação de informações da implementação e monitoramento do protocolo é o Portal do Conhecimento sobre Tráfico Humano⁶. Iniciativa da UNODC, esse portal abriga um banco de dados de jurisprudência sobre instâncias documentadas oficialmente. Contém detalhes de histórias de vítimas e traficantes, informações sobre o número de indiciamentos e condenações ao redor do mundo.

O que acontece com os relatórios é igualmente importante à produção dos relatórios em si e, nesse ponto, avalia-se o papel do Secretariado. Normalmente criados como o braço burocrático dos acordos internacionais e de extrema importância na sistematização e organização das informações relacionadas, os secretariados usam o relato dos países para esclarecer aos oficiais do governo as obrigações do acordo e a variedade de técnicas que podem ser usadas no cumprimento das obrigações.

Apesar da assistência financeira não estar prevista no texto, a UNODC, como guardião do acordo, presta vários tipos de auxílio às Partes para promover a implementação do Protocolo. Além do supracitado fundo voluntário, é responsável por oferecer ajuda prática aos Estados, auxiliando na elaboração de leis, criação de estratégias e recursos para implementá-las, além de prover assistência especializada e ferramentas práticas para encorajar a cooperação entre países nas investigações e processos criminais.. No caso da América do Sul espera-se o programa foi aderido por Brasil (em abril de 2017) e Colômbia (em fevereiro de 2017)⁷ aderiram a um programa elaborado pelo UNODC, em parceria com a União Europeia no auxílio da implementação de respostas ao tráfico.

Há também de assistência técnica da UNODC, no âmbito legislativo; na promoção de eventos de conscientização; e na promoção de campanhas, como a Coração Azul, uma iniciativa de conscientização de escopo mundial que visa promover o apoio político para combater os criminosos

⁶ Ver: <https://www.unodc.org/cld/en/v3/htms/index.html>

⁷ Ver: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/GLO.ACT_EGM_Concept_Note.pdf

por trás do tráfico (USA, 2015). Além disso, a UNODC criou um fundo para as vítimas do tráfico⁸ que financia ONGs e atua em ações técnico-científicas, no auxílio de estudos, pesquisas e publicações.

O protocolo não prevê quaisquer sanções para o descumprimento de suas obrigações. Contudo, o TIP supre, em tese, essa falta de sanções, já que o TVPA, o ato que instituiu o relatório, autoriza o presidente dos EUA a negar a provisão de assistência não humanitária e não relativa ao comércio a qualquer país que se encaixe na pior classificação (nível 3). Somando-se a isso, tais países também correm o risco de que os EUA se oponham à obtenção de fundos de instituições financeiras internacionais (IFI), incluindo o Banco Mundial (BM), e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Dentre os países estudados, o peso das sanções do governo estadunidense pode recair especificamente para promover o *compliance* da Venezuela (no nível 3). A Venezuela tem sido alvo de sanções dos Estados Unidos desde 2003, por não cumprir com os padrões de *compliance* mínimos estabelecidos pelo TVPA (Seelke, 2015). Para o ano fiscal de 2016, em virtude da manutenção de sua posição no nível 3, o país foi novamente objeto de sanções parciais, sendo privada da obtenção de certos financiamentos⁹.

Além da Venezuela, desde 2003 nenhum outro governo sul-americano foi objeto de sanções nos anos em que não cumpriu com os padrões mínimos do TVPA. De qualquer modo, países sul-americanos frequentemente dependem da manutenção de boas relações políticas e econômicas com os Estados Unidos e podem temer a humilhação pública que vem com a designação do nível 3, tanto quanto as sanções (Seelke, 2015). O fato é que não há comprovação de que estas sanções estejam promovendo o *compliance* dos países sul-americanos.

No que tange ao efeito da opinião pública e da mídia, Weiss e Jacobson (1998) atentam que, quando uma questão possui saliência mundial, as atenções se voltam para como os Estados estão lidando com ela. No caso do tráfico de pessoas, pesquisas indicam uma defasagem de informações veiculadas pela mídia. Uma pesquisa realizada pela *Media Tenor*, em 2013, revelou o baixo foco da mídia sobre as vítimas e esforços legislativos de governos contra o tráfico, frente à necessidade de

⁸ Em 2010 foi instituído o *UN Voluntary Fund for Victims of Trafficking In Persons, Especially Women and Children*, gerenciado pelo UNODC. Como as contribuições são voluntárias, poucos países contribuem (em 2017, apenas 12) – ver <http://www.unodc.org/unodc/human-trafficking-fund.html>.

⁹ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/presidential-determination-respect-foreign-governments-efforts-regarding>.

dois relatórios semanais para romper o limiar da conscientização pública¹⁰.

Sobre o papel das ONGs internacionais, Weiss e Jacobson (1998) indicam um efeito positivo no sentido do *compliance* das partes aos acordos. As ONGs internacionais estão presentes nas questões de tráfico de pessoas desde o início da elaboração do protocolo, até a sua implementação e *compliance* (Gallagher, 2001; UNODC, 2016). ONGs como a Anistia Internacional, o *Human Rights Watch* e a Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (GAATW) têm liderado o movimento global anti-tráfico humano¹¹. Argentina, Brasil, Colômbia e Peru possuem membros da GAATW¹².

Outro componente em análise remete ao número de partes que aderem a um determinado acordo. À medida que o número de partes aumenta, os demais países não querem ficar para trás em aderir e serem vistos como retardatários. Hyland (2010) afirma que um dos resultados mais observáveis do Protocolo de Tráfico de Pessoas foi sua rápida adoção¹³. No caso dos países estudados, todos ratificaram o protocolo.

Desde a entrada em vigor do Protocolo, em 2003, diversas organizações no âmbito da ONU têm se juntado à UNODC nos esforços de combate ao tráfico de pessoas, o Quadro 1 enumera as principais atividades promovidas via as duas maiores atuantes no tema: a Organização Internacional para Migração (IOM, em inglês) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) que já tem registro de atividades nesse sentido desde 1999 com uma atuação ainda mais sistemática a partir de 2005.

¹⁰ <http://us.mediatenor.com/en/library/newsletters/167/media-narratives-on-modern-day-slavery-are-lacking>.

¹¹ Ver: http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1239390842422/6012763-1239905793229/Human_Trafficking.pdf

¹² Ver: <http://gaatw.org/members/the-americas> para uma lista de membros da GAATW no continente americano.

¹³ Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en, acesso em 16 de outubro de 2017.

Quadro 1. Principais Atividades De Organizações Internacionais

Organização Interacional para Migração (IOM, em inglês)	Peru	Em parceria com a Companhia de serviços financeiros SURA, possibilitou o projeto de unidade de saúde móvel da IOM, Caravana da Vida; treinamento sobre tráfico de pessoas a profissionais da saúde e professores e Campanha Peru Contigo.
	Argentina	Em parceria com Comissão Argentina para Refugiados e Migrantes (CAREF), financiou estudo e publicação sobre migrantes dominicanos no país (2003) e contribuiu para a adoção, em 2008, da lei argentina para Prevenir e Punir o Tráfico de Pessoas e Ajudar Vítimas.
	Colômbia	Acordo com o governo colombiano para fornecer apoio técnico na luta contra o tráfico humano, com financiamento da União Europeia. O acordo ainda inclui treinamentos para comitês departamentais de tráfico humano.
	Paraguai	Em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, assinaram um acordo de cooperação para facilitar a ação conjunta em questões estratégicas de combate ao tráfico humano.
	Uruguai	Memorando de entendimento para promover, entre outras medidas, o treinamento e conscientização sobre o tráfico de pessoas, no intuito de estimular a formulação de um projeto de lei contra o tráfico de pessoas no país, ainda inexistente.
Organização dos Estados Americanos (OEA)	Membros da OEA	Promoção de programas de treinamento e políticas anti-tráfico, fornecendo oportunidades de troca de informações e boas práticas entre membros. Promoção de reuniões entre mais altos níveis de oficiais do governo responsáveis pelo combate ao tráfico humano, através de um processo político chamado Meetings of National Authorities on Trafficking in Persons (Seelke, 2015). Nesse bojo, adotou um novo plano de combate ao tráfico destinado a promover a implementação do Protocolo de Tráfico de Pessoas; a cooperação e coordenação entre agências (bilateralmente e multilateralmente); o treinamento de profissionais, instituições e organizações engajadas no combate ao tráfico; e o fornecimento de assistência em ações de conscientização pública.

Fonte: Elaboração própria baseado em www.iom.int, acesso em 13 de dezembro de 2017 e <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/06/ruotanen.htm>, acesso em 25 de maio de 2016.

Weiss e Jacobson (1998) também inserem as IFI no seu modelo. No contexto do tráfico humano, os bancos internacionais também fornecem assistência a governos para o combate ao crime de tráfico. O Banco de Desenvolvimento Interamericano (IDB), por exemplo, é mais ativo no trabalho relativo ao tráfico humano, fornecendo empréstimos, assim como projetos de assistência técnica¹⁴. Seelker (2015) explica que, em 2004, o IDB formou um grupo de trabalho interno para ajudar os governos em seus esforços anti-tráfico na região latino-americana. Contudo, desde 2011 o IDB não aprovou nenhum projeto relacionado ao tráfico de pessoas.

Passa-se agora para a análise da variável independente que abrange os fatores envolvendo o país; o Quadro 2 traz uma síntese de alguns dos componentes desta variável. Primeiramente, o comportamento anterior e a legislação em vigor no período em que determinado país se tornou parte de um acordo é um indicativo importante do seu cumprimento das obrigações aceitas. Em nosso caso, apenas a Colômbia possuía lei específica quando ratificou o protocolo em 2004, pois possuía uma lei anti-tráfico desde 2002. O Brasil, que ratificou o protocolo no mesmo ano, havia conduzido uma grande pesquisa em 2002 (Leal e Leal, 2002) que revelou a existência de dezenas de rotas de tráfico no país, e começou a chamar a atenção das autoridades nacionais para a questão. Ao que parece, os países da América do Sul começaram a se mobilizar de fato após a criação do protocolo.

14

http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/2443621239390842422/6012763-1239905793229/Human_Trafficking.pdf; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/06/ruotanen.htm

Ver:

Quadro 2. Comparação Dos Países Da América Do Sul Quanto Aos Níveis De Compliance Ao Protocolo De Tráfico Humano Estabelecidos Pelo TVPA E As Variáveis Utilizadas.

PAÍS	NÍVEL DE COMPLIANCE*	NO. DE VIZINHOS	RENDA (US\$)**	TIPO DE REGIME***	FRAGILIDADE ESTATAL****
Argentina	2	5	19.101,30	Democracia (falha)	2
Bolívia	Lista de observação do nível 2	5	6.531,52	Regime híbrido	10
Brasil	2	10	14.666,02	Democracia (falha)	6
Chile	1	3	22.536,62	Democracia (falha)	2
Colômbia	1	4	12.985,38	Democracia (falha)	10
Equador	2	2	10.776,57	Regime híbrido	7
Guiana	1	3	7.062,86	Democracia (falha)	9
Paraguai	2	3	8.639,29	Democracia (falha)	9
Peru	2	5	11.767,52	Democracia (falha)	6
Suriname	Lista de observação do nível 2	3	14.766,80	Democracia (falha)	6
Uruguai	2	2	19.831,45	Democracia (plena)	2
Venezuela	3	3	17.665,20	Regime híbrido	11

* Dados de USA (2017)

**PIB per capita de 2015 (PPP em US\$ constantes de 2011); dados do World Bank, 2017.

*** Segundo a classificação do *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* (2015).

**** Segundo o índice do *Center for Systemic Peace* (2017)¹⁵.

Weiss e Jacobson (1998) sugerem que países maiores têm uma tarefa mais complicada de cumprir com as obrigações dos acordos. O Brasil é o país com as maiores dimensões, está classificado no nível 2 juntamente com a maioria dos outros países menores, inclusive o Uruguai. A Venezuela, com a pior classificação, é menor que o Brasil.

No caso do Protocolo em questão, mais importante que o território seja a questão das fronteiras de cada país, pois um maior número de vizinhos pode implicar em maior dificuldade de

¹⁵ O índice pontua os países em eficácia e legitimidade em quatro dimensões: segurança, economia, política, e social, no final do ano de 2014. A pontuação varia de “0” a “25”, onde “0” diz respeito a “nenhuma fragilidade” e “25” quer dizer “extremamente frágil”. A fragilidade de um Estado está associada com a sua capacidade em gerenciar conflito; fazer e implementar políticas públicas; entregar serviços essenciais e sua resiliência sistêmica em manter a coerência do sistema, coesão e qualidade de vida; responder eficazmente aos desafios e crises, e sustentar o desenvolvimento progressivo. Ver: <http://www.systemicpeace.org/vlibrary/GlobalReport2017.pdf>, acesso em 16 de outubro de 2017.

controlar o tráfico. Conforme mencionado, o tráfico intra-regional é a modalidade mais comum.

Conforme o Quadro 2, o caso da América do Sul é bastante peculiar nesse sentido. O Brasil é o maior país, possuindo a maior fronteira do continente: faz fronteira com todos os países, à exceção de Chile e Equador. As dificuldades de se combater o tráfico nas fronteiras do Brasil são muitas: o policiamento é defasado, o acesso é facilitado pela existência de municípios geminados na linha de fronteira; metade da fronteira terrestre brasileira é de fronteira seca, com especificidades étnicas e culturais próprias devido à proximidade com outros países e palco de diversas atividades, lícitas e ilícitas, sendo o tráfico humano uma das atividades ilícitas e uma das formas de violação aos direitos humanos (Birol, 2013). Apesar de todas essas questões, o Brasil ocupa posição intermediária. Já Equador e Uruguai, que estão na mesma posição que o Brasil, contam com apenas dois países vizinhos fronteiriços. Por fim, a Venezuela, que se enquadra no pior nível, possui o mesmo número de vizinhos que o Chile, que se enquadra no melhor nível.

No modelo de Weiss e Jacobson (1998), o federalismo também causa complicações na hora de se cumprir os acordos por causa dos vários níveis de autoridade que existem no país, que são difíceis de serem coordenados. Às vezes a autoridade do governo central, que aceita as obrigações, não são alcançadas plenamente no âmbito local. Neste estudo, os únicos países que seguem um modelo federativo são Argentina, Brasil e Venezuela: este último apresenta o pior registro de *compliance*, no entanto, os dois primeiros ocupam posição intermediária. Além do mais, eles não são os únicos com dificuldades em *compliance*. O Chile e a Colômbia, que possuem a melhor classificação, são unitários, mas os demais países que ocupam posição intermediária também o são.

Quando à economia, espera-se que países mais desenvolvidos se saiam melhor no cumprimento dos acordos. Conforme o Quadro 2, embora a Venezuela seja o país com o quarto maior PIB per capita, está classificada na pior posição. Por outro lado, a Guiana, com um dos níveis per capita mais baixos, teve a melhor classificação de *compliance* ao acordo.

Em relação às instituições políticas, Weiss e Jacobson (1998) sugerem que países mais democráticos se saiam melhor em termos de *compliance*. Contudo, afirmam eles, essa generalização nem sempre se sustenta, e democratização não necessariamente leva a melhor *compliance*.

Com base no índice de democracia da revista *The Economist*¹⁶, que classifica os países em

¹⁶ *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* é baseado em cinco categorias: pluralismo e processo eleitoral; liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política e cultura política. Ver: <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>

quatro tipos de regime (democracias plenas, democracias falhas, regimes híbridos e regimes autoritários), observamos que Venezuela, que possui a pior classificação de *compliance*, junto à Bolívia, com a segunda pior, são considerados regimes híbridos. Apesar disso, conforme o Quadro 2, a Guiana, ocupando o grupo 1, é considerado democracia (falha). Já todos os demais países (com exceção do Equador, que é considerado híbrido), junto ao Chile com a melhor classificação, são considerados democracias (falhas).

Para Weiss e Jacobson (1998), países com capacidade administrativa mais forte geralmente se saem melhor em implementação e *compliance*. Encontramos dificuldade em mensurar a capacidade administrativa dos países estudados, pois não se define o conceito utilizado. Também não foi encontrado nenhum índice que pudesse nos indicar a capacidade administrativa de países, optando-se por utilizar um índice que mede a fragilidade estatal do *Center for Systemic Peace*. Espera-se que quanto menos frágil o Estado, melhor a implementação e *compliance*. Ao comparar o índice ao ranking do relatório, o Quadro 2 mostra que: os países com piores classificação em termos de *compliance* – Venezuela (nível 3) e Bolívia (lista de observação do nível 2) têm piores índices de fragilidade estatal, com escores de 11 e 10. Contudo, Colômbia e Guiana aparecem com altos índices de fragilidade estatal, embora tenham a melhor classificação em termos de *compliance*.

Finalmente, avalia-se o papel das ONGs domésticas na implementação e *compliance* de acordo. Elas mobilizam a opinião pública, estabelecem agendas políticas e tornam disponível informação sobre problemas (inclusive informação que os governos não têm ou prefeririam manter em sigilo). Frequentemente a informação que tornam disponível é essencial para o monitoramento, como é o caso dos países aqui estudados. Nas informações coletadas, ao observamos as leis elaboradas, programas nacionais e principalmente o relatório dos EUA, nota-se o envolvimento das ONGs em cada país, relatando, denunciando e chamando a atenção para os problemas e para a defasagem dos serviços governamentais. As ONGs são mencionadas em todos os países, em exceção do Paraguai (USA, 2017).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a implementação e o *compliance* do Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas na América do Sul, a partir do modelo proposto por Weiss e Jacobson (1998), focando nas provisões de punição, proteção e prevenção. As quatro variáveis sugeridas pelo modelo foram abordadas (características da atividade envolvida, características do acordo, ambiente internacional e fatores envolvendo o país), porém não foi possível incluir todos os componentes das

mesmas. Assim, estudos futuros poderão contemplar as variáveis do modelo que não foram incluídas neste estudo: história e cultura; atitudes e valores e conhecimento e informação.

É importante ressaltar que não objetivamos estabelecer nenhuma relação de causa e efeito direta e linear entre as variáveis e implementação e *compliance*, nem tivemos a pretensão de afirmar categoricamente que as variáveis “x” ou “y” são responsáveis pelo bom ou mau nível de implementação e *compliance*. Antes, procuramos identificar de que modo essas variáveis juntas podem afetar o quadro de implementação e *compliance* verificado. As quatro variáveis apresentam fatores que interagem entre si e possuem alguns elementos que parecem influenciar nos registros de *compliance* às provisões analisadas. Não foi possível precisar o peso da influência de cada variável no comportamento observado em cada país. Porém, buscou-se mapear como cada fator se expressa e contribui com o cumprimento das obrigações do Protocolo.

O modelo aplicado foi útil no sentido de auxiliar na explicação do comportamento observado nos Estados sul-americanos relativo às provisões de prevenção e proteção, com a primeira sendo mais satisfatória do que a segunda. Os países estudados são mais bem-sucedidos em cumprirem com as obrigações referentes às medidas de prevenção, em detrimento das mais custosas medidas de proteção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIROL, A. P. J. (2013) Pesquisa ENAFRON. Diagnóstico sobre o Tráfico de Pessoas nas áreas de fronteira. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça.

CASTILHO, E. W. (2007). “Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo”. IN: OLIVEIRA, M. P. P. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça.

_____ (2008). “A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero?” Cadernos Pagu, vol. 31:101-123.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. (1993). “On compliance”. International organization, vol. 47, no 2:175-205.

COLARES, M. (2004) Primeiro diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça.

GALLAGHER, A. (2001). “Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis”. Human Rights Quarterly, vol. 23: 975–1004.

GALLAGHER, A (2010). The International Law of Human Trafficking. Cambridge University Press.

GERRING, J. (2004). “What Is a Case Study and What Is it Good for?” American Political Science Review, vol. 98, no 2: 341-354.

HYLAND, K. (2010). “Ten Years After the Palermo Protocol: Where are Protections for Human Trafficking Victims?” Human Rights Brief, vol. 18, no 1: 2-5.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2014) Portal Países. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/>>. Acesso em 20 junho 2016.

LEAL, M. L.; LEAL, M. F. (2002) Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil. Brasília: CECRIA.

MITCHELL, R. B. (1994). Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance. Cambridge, The MIT Press.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OAS (1994) Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (B-57). Disponível em <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm>. Acesso em 25 junho 2016.

PARENTE, T. M. (2014). “Human Trafficking: identifying forced labor in multinational corporations & the implications of liability”. Revista de Direito Internacional, vol. 11, no 1: 146-161.

RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A. M. (2002). International Law, International Relations and Compliance. IN: CARLSNAES, W; RISSE, T; SIMMONS, B. A. (eds.) The Handbook of International Relations. London: Sage, p. 538-558.

SEELKE, R. C. (2015). Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. Congressional Research Services, RL33200.

SEIDEMAN, Christina A. (2015). “The Palermo Protocol: Why It Has Been Ineffective in Reducing Human Sex Trafficking”. *Global Tides*, 9, Article 5.

UN – UNITED NATIONS (1994) General Assembly Resolution 49/166, Traffic in Women and Girls, A/RES/49/166 (24 February 1995). Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/166>. Acesso em 25 junho 2016.

UNDERDAL, A. (1992). “The Concept of Regime Effectiveness”. *Cooperation and Conflict*, vol. 27, no. 3: 227-240.

UNITED STATES, USA (2015). Trafficking in Persons Report (TIP). Washington, D.C.: U.S. Department of State.

_____ (2017). Trafficking in Persons Report (TIP). Washington, D.C.: U.S. Department of State.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2004a) Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. New York: United Nations.

_____ (2004b) United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. New York: United Nations.

_____ (2014). Global Report on Trafficking in Persons. Viena: UN.

_____ (2016). Global Report on Trafficking in Persons 2016. Viena: UN.

THE ECONOMIST (2016). Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety. The Economist Intelligence Unit.

VALLIM, D. C. (2010). Um estudo sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual: o encontro entre Estado e ONG's na construção de uma política pública. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal Fluminense – UFF.

VICTOR, D. G.; RAUSTIALA, K.; SKOLNIKOFF, E. B. (1998). The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice. International Institute for Applied System Analyses – IASA: Luxemburg.

WEISS, E. B.; JACOBSON, H.K. (1998). Engaging countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords. Cambridge, MA: MIT Press.

Teoria e Desenho de Pesquisa em Ciência Política

Denisson Silva. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: denisson@denissonsilva.com

Suzana Alves. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: suzialvess@hotmail.com

Thiago Silame. Professor da Universidade Federal de Alfenas.

E-mail: thiago.silame@gmail.com

Ranulfo Paranhos. Professor adjunto da Universidade Federal de Alagoas.

E-mail: ranulfoparanhos@me.com

Resumo

Qual o papel da teoria para em um desenho de pesquisa? Este artigo defende que o quadro teórico é fundamental em desenhos de pesquisa que pretendem produzir inferências causais falsificáveis. Metodologicamente, descrevemos o processo de planejamento de um desenho de pesquisa, adotando cinco pressupostos de utilização do quadro teórico: (1) sistematizar os conceitos, (2) definir o problema de pesquisa, (3) delimitar hipóteses causais, (4) definir indicadores mais adequados à sistematização do desenho de pesquisa e (5) aumentar a validade interna e externa. Com esse trabalho esperamos contribuir com boas práticas de utilização de teoria em desenhos de pesquisa em Ciência Política.

Palavras-Chave: Teoria; Desenho De Pesquisa; Falseabilidade

Abstract

What is the role of theory for research design? The general objective is to argue that the theoretical framework is fundamental in research designs that seek to produce falsifiable causal inferences. Methodologically, we describe the process of planning a research design, adopting five assumptions for using the theoretical framework: (1) systematize the concepts, (2) define the research problem, (3) delineate causal hypotheses, (4) define indicators more suitable to the systematization of the research design and (5) to build internal and external validity. With this work we hope to contribute with good practices of using theory in research designs in Political Science.

Key-words: Theory; Research Design; Falsifiability.

Teoria e Desenho de Pesquisa em Ciência Política

Denisson Silva – Universidade Federal de Minas Gerais

Suzana Alves – Universidade Federal de Minas Gerais

Thiago Silame – Universidade Federal de Alfenas.

Suzana Alves – Universidade Federal de Alagoas

1. INTRODUÇÃO

Qual o papel da teoria para o desenho de pesquisa em Ciência Política? Nesse trabalho, argumentamos que a teoria tem papel central para a construção do desenho de pesquisa em Ciências Sociais em geral, e em Ciência Política em particular, que tenha potencial de produzir inferências causais falsificáveis (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Nesses termos, teoria é fundamental para: (1) sistematizar conceitos, (2) escolher e refinar o problema de pesquisa, (3) delimitar a hipótese de trabalho (em um modelo hipotético-dedutivo), (4) definir os indicadores mais adequados para o conceito(s) sistematizado(s), e (5) aumentar a validade interna e externa da pesquisa¹. Neste sentido, o artigo avança ao mostrar através da análise de um artigo como a teoria pode ser apropriada para o desenho de pesquisa e a construção de inferências falseáveis. É importante ressaltar que temos como público alvo nesse artigo alunos de graduação e pós-graduação. Isto posto, acreditamos que as recomendações aqui traçadas podem ser aplicadas em outras áreas de conhecimento.

Teune e Przeworski (1970) preconizaram que a tarefa das Ciências Sociais é explicar os fenômenos sociais. Para cumprir tal objetivo os pesquisadores devem se ater às teorias existentes afim de confirmá-las ou refutá-las. Trata-se de um movimento que no limite possibilita dois desdobramentos. O primeiro é o processo de acumulação do conhecimento (CHALMERS, 1994) e o segundo é o processo de ruptura com teorias anteriores (KUHN, 1978). Portanto, a construção de explicações consiste em confirmações graduais e/ou modificações das teorias que servem de premissas gerais em um esquema explicativo (TEUNE e PRZEWORSKI, 1970). Assim sendo, evitar problemas recorrentes nos desenhos de pesquisa acelera o processo de acumulação de conhecimento científico (GEDDES, 2003).

¹ O viés de seleção trata de uma inclinação a um dado resultado da pesquisa. Tal inclinação pode ocorrer devido aos casos selecionados, a escolha do objeto por parte do pesquisador em função de crenças, valores e preconceitos, facilidades de acessar fontes, etc. O viés de seleção pode ocorrer também, por exemplo, ao utilizarmos uma amostra aleatória em uma investigação de *N* reduzido. Contudo, como alerta King, Keohane e Verba (2000:138), ao deixar de lado o método de seleção por aleatoriedade é importante que a seleção escolhida produza ao menos alguma variação na variável dependente. Ou seja, o viés de seleção também pode ser minimizado com uso consciente da teoria, já que ela pode nos informar qual/quais caso/s, são relevantes para o estudo em *small -N*, no entanto, não será objeto de análise nesse trabalho. No debate sobre viés de seleção ver também Collier (1995).

Pesquisas sistemáticas em Ciência Política são fundamentais para o desenvolvimento da compreensão do mundo político (LANDMAN, 2008). Desta forma, a fundamentação teórica de desenhos de pesquisas ou produtos finais de pesquisa possuem um papel essencial para quem quer testar, reformar ou criar uma teoria, tanto para indutivistas² quanto para dedutivistas.

Além desta introdução, o artigo está dividido em seis seções. Na primeira seção ressaltamos a importância de se evitar erros no desenho de pesquisa com o intuito de se obter inferências válidas. A segunda seção aborda o papel da teoria na sistematização de conceitos. Trata-se de se verificar como a teoria fornece suporte para que o pesquisador selecione variáveis que sejam capazes de medir um conceito. Trata-se de perceber como categorias abstratas (conceitos) podem ser mensuradas, operacionalizadas, através de variáveis que podem ser observadas. Na terceira seção discutimos como teorias podem orientar a construção do problema de pesquisa e elaboração das hipóteses. Na seção seguinte abordaremos a questão da validade e confiabilidade dos conceitos mensurados. Pretendemos fornecer subsídios para verificar se a escolha de uma determinada variável foi a melhor para “medir” ou “representar” um conceito considerando a teoria mobilizada. Na quinta seção mobilizamos o trabalho de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) como exemplo de um desenho de pesquisa orientado teoricamente e que produz acúmulo de conhecimento científico para a própria teoria mobilizada. Por fim, tecemos nossas considerações finais.

2. DESENHO DE PESQUISA E INFERÊNCIAS VÁLIDAS

Em uma visão simples, entendemos o desenho de pesquisa como um plano de trabalho. No entanto, este plano, tem a função de garantir a obtenção de evidências que possibilitem responder a um problema de pesquisa inicial e produzir inferências causais (KELLSTEDT e WHITTEN, 2013; RUBIN e BABBIE, 2011), entendendo como inferência causal o ato de conhecer os efeitos causais a partir de dados observados (KING, KEOHANE e VERBA, 1994)

Segundo King, Keohane e Verba (1994), um bom desenho de pesquisa tem quatro características: (1) o objetivo é a inferência; (2) os procedimentos são públicos; (3) as conclusões são incertas; e (4) o conteúdo é o método. As quatro características estão ligadas entre si, no entanto, as três últimas são necessárias para sustentação da primeira, pois se os procedimentos não forem públicos, fica difícil avaliar a validade da inferência. Se as conclusões não contêm incertezas, elas são perfeitas, e se são perfeitas não é Ciência. Se o conteúdo não se sustenta no método, não pode

² Para os indutivistas a teoria também é uma meta. Ver Chalmers (1993).

ser avaliado/replicado. Dito de forma “popperiana”³, as condições de falseamento da teoria não se fazem presente. Ou seja, na ausência das três últimas características temos qualquer coisa com forte tendência dogmática, menos uma contribuição para acumulação do conhecimento científico⁴.

O primeiro objetivo do desenho de pesquisa é a inferência válida, que é objetivo de toda boa ciência (KING, KEOHANE e VERBA, 1994; TEUNE e PRZEWORSKI, 1970). Podemos compreender inferência como um processo no qual utilizamos informações disponíveis para chegar a informações indisponíveis (KING; KEOHANE; VERBA, 1994; FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2013), pois a inferência é um processo de observar um fato/evento para aprender sobre outro fato/evento que não observamos diretamente (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Um bom desenho de pesquisa quer seja qualitativo ou quantitativo, descritivo ou explicativo, não difere no seu objetivo que é fazer inferências válidas. Assim, um projeto de pesquisa deve evitar inferências inválidas (DE VAUS, 2001). A principal distinção entre pesquisa descritiva e explicativa, é que um desenho de pesquisa descritivo normalmente é utilizado para revelar outros fatos ou variáveis que não se tenha observado, com o objetivo de descrever o mundo (a realidade social). Enquanto que na pesquisa explicativa a inferência é usada para conhecer efeitos causais a partir dos dados obtidos, com o objetivo de explicar o mundo (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Cabe destacar que desenho de pesquisa é diferente de método de coleta de dados, sendo o método de coleta de dados irrelevante para a lógica de desenho de pesquisa (DE VAUS, 2001). Uma inferência causal válida pode ser constituída a partir de dados coletados através de entrevista em profundidade, *surveys*, narrativa histórica, dados experimentais, entre outras formas de coletar dados (implicações observáveis) (BOX, 2008).

Uma vez que a causa não é observada, e sim inferida, fazer boa inferência depende inteiramente de conceitualização adequada e mensuração/operacionalização do fenômeno em estudo (BOX, 2008). Entendendo que a coleta pode se dar de diversas maneiras, isoladas ou combinadas, a dependência da sistematização do conceito investigado é etapa fundamental para inferir da melhor maneira possível a causa de um evento, ou efeito da causa.

O mundo político exhibe várias faces como um prisma. Encontraremos diferentes tipos de desenho de pesquisa para tentar dar conta da tarefa de compreender as causas dos efeitos ou

³ POPPER, K. (1968). *The Logic of Scientific Discovery*. Londres: Hutchinson.

⁴ Seguindo a mesma linha de raciocínio Babbie (1999) ressalta que o conhecimento científico tem como características a possibilidade de estar sujeito a verificação empírica e conseqüentemente ser aberto a modificações.

compreender efeitos das causas⁵. Assim, inferências válidas podem ser alcançadas através de uma abordagem qualitativa, quantitativa, método misto; com *small-N*, *large-N*; experimental, observacional; *cross-sectional*, *time-series*; *cross-case*, *case-oriented*, entre outras possibilidades.

Por exemplo, é possível abordar o tema da disciplina partidária⁶ tomando como objeto de estudo apenas as votações dos congressistas em comparação com as indicações dos líderes de bancadas ou de partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Esse tipo de análise é eminentemente quantitativa, permite testar a hipóteses sobre a disciplina dos parlamentares, ou seja, realizar inferências explicativas para o fenômeno da alta ou baixa disciplina dos parlamentares. Contudo, outro desenho de pesquisa poder fazer uma coleta de dados a partir de entrevistas semiestruturada e aplicação de *survey* com os congressistas no intuito de identificar as causas (explicações) para o fenômeno da disciplina partidária.

Para King, Keohane e Verba (1994), um desenho de pesquisa pode ser dividido em quatro partes: (1) a questão de pesquisa, (2) a teoria, (3) os dados, e (4) uso dos dados. Dessas quatro partes será dado destaque a teoria, uma vez que ela pode auxiliar a escolher a questão de pesquisa, quais dados coletar e qual uso será feito deles.

3. TEORIA E CONCEITO SISTEMATIZADO

Um passo importante para o desenho de pesquisa é a sistematização do conceito. Conceitos teóricos bem definidos contribuem para a boa formação da questão de pesquisa. Partindo do pressuposto que conceitos não são meros rótulos, mas categorias abstratas que precisam ser sistematizadas é necessário ter uma teoria, ou melhor, um *background* teórico para guiar a sistematização do conceito. Aqui, a teoria é entendida como uma declaração sistemática que descreve e explica as causas ou efeitos do fenômeno analisado. Ela é composta de lei causal ou hipóteses, explicações e condições antecedentes (KELLSTEDT, WHITTEN, 2013; RUBIN, BABBIE, 2011; VAN, 1997; KING, KEOHANE E VERBA, 1994). Segundo King, Keohane e Verba a teoria pode ser descrita como:

(...) una especulación razonada y precisa sobre la respuesta que cabe dar a la pregunta de una investigación, e incluye una declaración de por qué tal respuesta es correcta. Las teorías suelen conllevar hipótesis descriptivas o causales más específicas. Una teoría debe estar en

⁵ Segundo Rezende (2015) os desenhos de pesquisa que buscam compreender as causas dos efeitos se concentram em análise descritiva e interpretação causal, enquanto os desenhos de pesquisa que buscam compreender os efeitos das causas se concentram na explicação causal e na estimação. Ver também Mahoney e Goertz (2012)

⁶ Para estudos sobre disciplina partidária no Brasil ver Figueiredo e Limongi (2001), Amorim-Neto (2000), Nicolau (2000), Neiva (2011), Melo e Batista (2012).

consonancia com los datos disponibles anteriormente sobre una pregunta de investigación. (KING; KEOHANE; VERBA, 2000, p. 29)

Por exemplo, Van Evera (1997) elenca sete atributos para uma boa teoria: (1) tem grande poder explicativo, (2) é parcimoniosa, (3) é satisfatória, (4) tem um *framework* claro, (5) é falseável, (6) explica um fenômeno importante, e (7) tem riqueza prescritiva. O primeiro ponto trata da capacidade de explicar a variável dependente e possui três características: (a) *importância* se refere à magnitude do efeito que da variável independente tem sobre a variação da variável dependente; (b) *alcance exploratório* refere-se a quantidade fenômenos afetados, ou seja, ao poder explicativo da teoria; e (c) *aplicabilidade* representa o quanto as causas e as condições antecedentes são comuns no mundo real.

O segundo atributo, parcimônia, significa ter a capacidade de explicar o evento/fenômeno mobilizando o menor número possível de variáveis. O terceiro atributo diz respeito ao fato da teoria ser satisfatória. Ocorre quando a teoria não nos deixa entender que as causas podem ser explicadas por outra teoria, ou seja, satisfaz nossa curiosidade. O quarto atributo é ter os conceitos definidos claramente. Quanto a ser falseável, é ser passível de verificação. Segundo Popper (1975:331) “é verificando a falsidade de nossas suposições [teorias] que de fato estamos em contato com a realidade”. O fato da teoria ser falseável permite testes intersubjetivos. O sexto atributo é poder responder a uma pergunta cientificamente importante. Por fim, o sétimo atributo de uma boa teoria se refere à capacidade de produzir recomendações que atendam às demandas da sociedade. Por exemplo, meteorologistas podem alertar as comunidades sobre ameaças de chuvas fortes em regiões ribeirinhas e de encostas. Ou cientistas políticos podem alertar sobre perigos da instabilidade política para os governos democráticos.

As teorias também podem ser classificadas pelo seu nível de análise. Peters (1998) chama atenção para os seguintes níveis: (a) *macro*, (b) *meso*⁷ e (c) *micro*. As duas principais versões de teoria de nível macro são: a teoria sistêmica e a estrutural-funcionalista. As teorias de nível meso podem ser divididas principalmente por região geográfica e por instituições. No nível micro são divididas por: estado-sociedade, centrado na sociedade ou estado.

Cada nível desses tem suas potencialidades e suas fraquezas. O pesquisador deve identificar qual nível de análise mais adequado de acordo com o fenômeno em questão. Ou seja, saber se o que quer analisar está no nível macro (sistemas e/ou estruturas), no nível meso (funcionamento de instituições específicas), ou nível micro (indivíduo).

⁷ Para uma abordagem sociológica sobre teorias de médio alcance ver Merton (1960).

Assim, cada nível de análise pode ajudar, contudo devem ser observados seus limites (PETERS, 1998). O nível macro e o micro são dois extremos⁸. No nível macro, há um risco latente de personificação de estruturas. Esta consiste em atribuir características humanas a estrutura (instituições). Quando isso ocorre, a agência dos indivíduos não é considerada e a estrutura determina de maneira fatalista as ações dos mesmos. No nível micro, o risco existente é ignorar as instituições e as variáveis sistêmicas que podem condicionar ou constranger o comportamento individual⁹. Para Peters (1998) o nível meso pode ajudar o pesquisador a evitar os problemas de generalizações excessivas ou de especificação inadequada, como também evitar o problema de *estiramento conceitual*¹⁰ (SARTORI, 1970).

A sistematização do conceito é compreendida como uma formulação específica de um conceito particular (ADCOCK e COLLIER, 2001). Por exemplo, se um pesquisador usar o conceito de democracia, logo surge a seguinte pergunta: mas de que democracia ele está falando? Se o pesquisador estiver se referindo a um conceito elitista de democracia, este conceito significa um método para tomada de decisão política (administrativa ou legislativa), em que os políticos adquirem o poder em uma competição por votos da população em uma dada circunscrição eleitoral. Tal conceito de democracia pode-se chamar de democracia procedimental e se restringe às eleições (SCHUMPETER, 1961). Portanto não se trata da democracia dos clássicos. Há uma delimitação clara do conceito a ser utilizado a partir de um determinado referencial teórico.

Esta formulação explicita o que o pesquisador deve fazer sobre o conceito que está usando e em que sentido é importante para conferir verificabilidade. Para além desse aspecto, ao sistematizar o conceito, o pesquisador tem mais clareza da sua questão de pesquisa e de quais dimensões que o seu conceito carrega. Ou seja, o desenho de pesquisa ganha eficiência quando identificamos a teoria no nível adequado para o nosso fenômeno. Essa eficiência é ampliada quando saímos dos estágios de *background* para o de conceito sistematizado. Assim é possível partir para o nível de mensuração sabendo com clareza que evidências são necessárias para fazer uma inferência válida sobre o fenômeno de estudo.

⁸ Para uma abordagem estatística ver sobre modelos hierárquicos (ROUNTREE, LAND, & MIETHE 1994).

⁹ Peres (2008) ressalta que o surgimento do Novo Institucionalismo, enquanto atual paradigma hegemônico da Ciência Política, configura-se como uma síntese ao Institucionalismo e ao Comportamentalismo.

¹⁰ O termo *conceptual stretching* (em inglês) desenvolvido por Sartori (1970) significa uma ampliação do alcance de um determinado conceito, para dar conta de novas estruturas, sendo que, ao mesmo tempo que o estiramento conceitual nos dá ganhos em cobertura, nos gera perdas de precisão conceitual. Ver também Collier e Mahon Jr. (1993)

Identificar corretamente a teoria evita desenhos de pesquisa indeterminados. A teoria ajuda a selecionar os casos e informa a melhor maneira de mensurar o conceito¹¹. Segundo King, Keohane e Verba (1994), um desenho de pesquisa indeterminado é aquele que nada pode ser aprendido sobre suas hipóteses causais. Para esses autores há duas situações básicas de projetos indeterminados: (1) quando tem mais inferências que implicações observáveis, isso acontece quando o pesquisador faz uma série de inferências causais sem ter observações suficientes; (2) quando tem duas ou mais variáveis independentes perfeitamente correlacionadas entre si (multicolinearidade)¹².

As sistematizações teóricas mais antigas podem não representar o conceito clássico ou o mais aceito e difundido entre os pesquisadores. O que levará o autor a incorrer no risco básico de fundamentar seu projeto de pesquisa e, conseqüentemente, suas opções metodológicas a partir de um quadro conceitual superado ou já refutado (MUNCK e VERKUILEN, 2009). Esse problema dirá respeito diretamente à validade do projeto de pesquisa. Outra questão não menos importante se refere à sistematização teórica em que conceitos formulados a partir de referências atualizadas mostrarão ao leitor/avaliador que seu o projeto está conectado com a literatura mais recente sobre o assunto.

4. O PROBLEMA DE PESQUISA E AS HIPÓTESES

Nesta seção, destacamos dois elementos fundamentais de um bom desenho de pesquisa: o problema de pesquisa¹³ e a hipótese. Foi dado centralidade na teoria para o desenho de pesquisa, porque o pressuposto adotado é que boas questões de pesquisa devem atender a dois critérios básicos: (1) ser importante no mundo real e (2) fazer uma contribuição específica para uma literatura acadêmica identificável, o que significa dizer que está ancorado em teoria (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

De forma didática, a questão de pesquisa deve ser apresentada de forma objetiva e mais direta possível, através de uma sentença interrogativa que estabeleça relação entre duas ou mais variáveis. A pergunta pode ser formulada em termos conceituais, ou seja, de maneira mais abrangente. Se a pergunta estiver compreensível e puder ser respondida através de uma pesquisa científica, seu projeto está no caminho certo. Quanto mais complicada for a questão de pesquisa, menores as chances do leitor/avaliador se interessar pelo seu projeto ou compreendê-lo, o que não é desejável.

¹¹ A teoria também é fonte de questões e de explicação (Peters, 1998).

¹² Ver Figueiredo Filho et. Al. (2016) sobre formas de detectar e superar o problema da multicolinearidade.

¹³ Problema de pesquisa e pergunta (questão) de pesquisa, são sinônimos aqui (RUBIN e BABBIE, 2011).

Por exemplo:

- (1) A ser evitado: Considerando a ideologia como aspecto presente no comportamento dos partidos políticos, qual seria a sua função sobre a possibilidade das coalizões partidárias serem mais ou menos fragmentadas nos períodos eleitorais?
- (2) Recomendado: Qual o efeito da homogeneidade ideológica das coalizões na Fragmentação eleitoral?

Uma questão de pesquisa mal formulada torna difícil avaliar em que medida os resultados observados respondem satisfatoriamente a proposta de trabalho. Para Schmitter (2002), o pesquisador deve chamar a atenção para o seu projeto de pesquisa logo no início da proposta e de forma irresistível com o problema, ideia/tema, conceito e método. Do contrário, uma vez que o leitor/avaliador perder o interesse sobre o projeto de pesquisa será muito difícil que ele volte atrás.

A clareza da exposição do problema de pesquisa facilita a possibilidade de se verificar se o pesquisador chegou ao objetivo desejado, assim como, se ele foi parcimonioso e se a inferência é válida/testável. O foco é se a questão de pesquisa é boa. King, Keohane e Verba (1994: pp.16-17) sugerem seis procedimentos para produzir uma boa questão de pesquisa:

- (1) Escolher uma hipótese considerada importante para estudiosos da área de interesse;
- (2) Selecionar uma hipótese aceita pela literatura, mas que suspeita-se que seja falsa;
- (3) Tentar resolver ou fornecer mais evidências de um lado de uma controvérsia na literatura;
- (4) O desenho de pesquisa deve elucidar ou avaliar suposições não questionadas na literatura;
- (5) Argumentar que um tópico foi negligenciado pela literatura;
- (6) Mostrar que as técnicas ou provas obtidas para algum propósito em uma literatura pode ser usada em outra literatura para resolver um problema existente.

Todas as opções para uma boa questão de pesquisa têm como referência o framework da área de interesse. A partir de King, Keohane e Verba (1994) percebemos que o desenvolvimento de uma boa questão de pesquisa está associado com o desenvolvimento da hipótese a ser testada. Ou seja, elaborar uma pergunta de pesquisa para um desenho falseável, é desenvolver hipótese(s) falseáveis¹⁴. Ou seja, elaborar possíveis respostas para o problema de pesquisa que devem ser passíveis de teste empírico. Temos dois tipos básicos de questões de pesquisa: (1) O que está

¹⁴ Em termos metodológicos, o que importa é se as hipóteses de pesquisa são falsificáveis, ou seja, não importa como chegamos a elas, se por extração da teoria (dedutivismo) ou se através da observação empírica (indutivismo) (POPPER, 1968).

acontecendo? (ordem descritiva), e (2) Por que está acontecendo? (ordem explicativa) (DE VAUS, 2001). Para King, Keohane e Verba (1994), tanto uma pesquisa descritiva quanto uma explicativa podem produzir inferências válidas. De Vaus (2001) ressalta que uma boa pesquisa descritiva provoca no pesquisador o “porque”. Vale destacar a máxima de King, Keohane e Verba (1994) de que uma pesquisa descritiva bem-feita vale mais do que uma explicativa mal feita.

O que interessa não é se a pesquisa é explicativa ou descritiva, isso se dá mais em função da massa crítica de trabalhos dentro de um determinado campo. Se área de interesse é pouco desenvolvida, provavelmente será necessário ao pesquisador começar por uma pesquisa descritiva para identificar o que está acontecendo e levantar possíveis variáveis para a compreensão do fenômeno. Por exemplo, uma pergunta descritiva: “Como se dá a disputa eleitoral nos municípios brasileiros?”; uma pergunta explicativa: “Qual o efeito do governo sobre as disputas eleitorais dos candidatos a prefeitos?”. O mesmo tema foi abordado no nível descritivo e em seguida no nível explicativo.

Anteriormente foi definido que a teoria é uma declaração sistemática que explica as causas ou os efeitos das causas. Vamos seguir o mesmo raciocínio para definir hipótese. Primeiramente a hipótese é uma sentença afirmativa que estabelece uma conjectura entre variáveis. Trata-se de uma provável resposta ao problema de pesquisa (VAN EVERA, 1997; RUBIN, BABBIE, 2011; FIGUEIREDO et al., 2012). Dá-se entre uma ou mais variáveis independente(s) (VI) e uma variável dependente (VD), ou melhor, entre uma ou mais variável(eis) explicativa(s) (VI) e uma variável explicada (VD). Figueiredo et al.(2012) advogam que além de determinar a relação entre VI e VD, uma boa hipótese também apresenta o efeito esperado entre variável explicativa e variável explicada, por exemplo, conjecturar que “Regimes parlamentarista exercem efeito positivo sobre a estabilidade política”¹⁵.

Para Collier, Mahoney e Seawright (2004), uma hipótese possui três componentes básicos: (1) relação esperada, (2) variável independente e (3) uma variável dependente. Por exemplo: Há uma correlação forte e positiva entre coalizões majoritárias e sucesso legislativo do Poder Executivo.

Nesse exemplo há relação esperada, variável independente e dependente. Nós acrescentamos a esse quadro dois elementos importantes na formulação das hipóteses: (1) direção (positiva ou negativa) e (2) magnitude (fraca, moderada ou forte). É possível utilizar modelos de regressão para

¹⁵ Em média, regimes parlamentaristas são mais estáveis do que regimes presidencialistas

verificar a contribuição de cada variável independente sobre a capacidade preditiva do modelo (BLALOCK, 1967). Essa estratégia possibilita identificar se a relação causal testada é positiva ou negativa, além da magnitude (PARANHOS et al, 2013).

Uma boa hipótese é essencialmente aquela que estabelece relação causa-efeito, assegura replicabilidade e falseabilidade. Além disso, a hipótese de pesquisa deve estar relacionada à questão central de pesquisa e ao objetivo geral, criando uma conectividade entre os elementos do projeto de pesquisa. Essencialmente, como recomenda King (2006), as hipóteses devem guiar as relações entre variáveis ou dimensões analíticas.

5. MENSURANDO CONCEITO: VALIDADE E CONFIABILIDADE

Para Sartori (1970) antes de mensurar qualquer coisa, primeiro precisamos conhecer o que queremos mensurar. Quando já passamos pelo conceito de *background*, pelo conceito sistematizado e temos uma boa pergunta de pesquisa e hipóteses claras, podemos afirmar que conhecemos o que queremos mensurar. Entendemos que uma teoria informa a melhor maneira de mensurar o conceito (PETERS, 1998) e um conceito sistematizado informa qual/quais é/são a(s) dimensão(ões) que ele carrega (ADCOCK e COLLIER, 2001).

O objetivo não é tratar sobre qual o melhor ou pior método para mensurar um dado conceito ou uma dada dimensão de um conceito, mas discutir os conceitos de validade externa e interna e confiabilidade. Isto posto, ao se escolher o instrumento de medição podemos comprometer os elementos de validade interna, externa e a confiabilidade, comprometendo a inferência causal. Adcock e Collier (2001), na sua pesquisa sobre validade de mensuração, encontraram 37 tipos de validades no vocábulo de pesquisadores que trabalham com a questão da conceitualização e da mensuração.

O primeiro conceito a ser abordado é de confiabilidade, que está intrinsecamente ligado a qualidade da coleta e do computo dos dados (JANNUZZI, 2012). Ou seja, a forma como coletamos os dados garante confiabilidade dos valores obtidos. Por exemplo, ao usarmos uma balança bem calibrada como instrumento para aferir o peso de uma dada pessoa, devemos esperar que o valor obtido não sofra alteração sem que a pessoa tenha uma perda ou ganho real de peso. Esperamos que a balança seja confiável, se estiver devidamente calibrada. A mesma lógica é usada para os instrumentos de coleta de informações sociais. Ao se aplicar um questionário ou formulário de um *survey* repetidas vezes, criamos a possibilidade de verificar se há ou não variação substancial da

percepção dos entrevistados (controlando outros fatores). Desta forma, podemos dizer que o instrumento é confiável¹⁶. No entanto, não podemos deixar de lado a possibilidade de haver erros de mensuração. Segundo King, Keohane e Verba (2000:162) é o tipo de “coisa” que deve-se evitar na elaboração de um desenho de pesquisa preciso, nas ciências sociais. Conforme os autores todas as medidas e observações que são imprecisas possibilitam os erros de mensuração na investigação social. Deve-se tentar reduzir o erro o máximo possível.

King, Keohane e Verba (2000) apontam dois tipos de erro de mensuração sendo estes o erro aleatório e o erro sistemático, que podem ser diferenciados da seguinte forma: o primeiro ocorre quando os valores são demasiadamente elevados ou baixos. Tal fato ocorre de forma não controlada, esse tipo de erro é de ineficiência, mas não de viés para inferências descritivas. O segundo é o erro sistemático é quando o pesquisador superestima de forma constante o valor de certos tipos unidades podendo enviesar e tornar incoerente a estimação do efeito causal de um dado estudo.

Aqui vamos distinguir apenas três tipos de validade: (1) interna; (2) externa e; (3) de mensuração. A validade *interna* se refere a capacidade das medidas e evidências de conseguir convencer que o desenho é robusto. Ou melhor, que o desenho de pesquisa permite fazer inferências dos resultados e que estes resultados não sejam produzidos por outros fatores aleatórios. A validade *externa* refere-se à capacidade do estudo representar os demais eventos da mesma classe de fenômeno. Ou seja, a extensão com que o estudo pode ser generalizado, além de ser um estudo particular (RUBIN e BABBIE, 2011; DEVAUS, 2001). Quanto à validade de *mensuração*, é a preocupação com a operacionalização do conceito, ou seja, se a operacionalização do conceito reflete adequadamente o conceito sistematizado pelo pesquisador (ADCOCK e COLLIER, 2001; DE VAUS, 2001; RUBIN e BABBIE, 2011). O ponto chave para garantir validade de mensuração é usar a medida mais apropriada para nossos propósitos teóricos (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

A próxima seção visa exemplificar a importância da teoria para o desenho de pesquisa. Para tanto vamos apresentar o artigo de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) sobre formação de coalizões em sistemas de governo parlamentarista e presidencialista.

¹⁶ A “calibração” de um questionário é realizada através da aplicação de um pré-teste (BABBIE, 1999).

6. PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO. FAZ DIFERENÇA?

A pergunta que nomeia a presente seção foi formulada pelo cientista político espanhol Juan Linz (1991) na esteira do processo conhecido como terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). Desde então, no meio acadêmico estabeleceu-se um debate normativo sobre qual o sistema de governo seria mais favorável à sobrevivência de regimes democráticos (LINZ, 1991; LAMOUNIER, 1991; LIJPHART, 1991; MAINWARING, 1993; MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING e SHUGART, 1998; VALENZUELA, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998).

Basicamente, a caracterização do regime presidencialista ressaltava os aspectos geradores de conflito. Para Lijphart (1991) o aspecto de jogo de “soma zero”¹⁷ do presidencialismo criaria incentivos para a não cooperação entre os atores políticos. Considerando a independência dos mandatos do Executivo e do Legislativo os partidos políticos que não ganharam a presidência não teriam incentivos para cooperarem com a agenda de governo, uma vez que estes teriam como objetivo principal a ocupação do cargo no futuro, dificultando a possibilidade de cooperação e/ou de governos de coalizão. Ademais, a ausência de mecanismos para contornar crises políticas, tais como o voto de censura ou confiança¹⁸, presentes no parlamentarismo, potencializariam o conflito entre os poderes e a ocorrência de situações de paralisia decisória em decorrência da existência de governos divididos.

A situação se agravaria em um contexto de multipartidarismo e sistema eleitoral proporcional, fatores que potencializariam os aspectos disfuncionais do sistema, e poderiam levar a um quadro de paralisia decisória (MAINWARING, 1993; MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING e SHUGART, 1998; VALENZUELA, 1998 *apud* CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2002). O diagnóstico era ruim e os prognósticos ainda piores. A própria estabilidade do regime democrático estaria em questão neste contexto a partir de soluções extraconstitucionais para a resolução do impasse (LAMOUNIER, 1991; LINZ, 1991; LIJPHART, 1991; MAINWARING, 1993).

¹⁷ Em teoria dos jogos o resultado do tipo “soma zero” ocorre sempre que um dos jogadores leva todo o prêmio envolvido no jogo. (FIANI, 2009; PIMENTEL, 2007).

¹⁸ Nos sistemas parlamentaristas os governos sobrevivem enquanto são sustentados por uma maioria legislativa. O voto de censura (ou de desconfiança) se dá quando uma maioria parlamentar deseja destituir o primeiro-ministro e o gabinete (equivalente aos Ministérios no Presidencialismo) formado por ele. Existe também o voto de desconfiança construtivo. Neste caso novas eleições são convocadas para escolher o primeiro-ministro (chanceler). Este tipo de voto de desconfiança existe na Alemanha e na Espanha. Primeiros-ministros que encontrem dificuldade em obter maiorias também podem acionar o mecanismo de voto de confiança. Neste caso, a assembleia (parlamento) é dissolvida e novas eleições parlamentares são convocadas no intuito de propiciar maioria legislativa ao chefe do executivo. Para maiores informações ver Cintra (2004).

O fato é que uma teoria sobre sistemas de governo foi estabelecida considerando os aspectos constitutivos/normativos do presidencialismo e do parlamentarismo, considerando as regras eleitorais e aspectos constitucionais, derivando comportamento dos atores a partir de elementos exógenos à arena legislativa. O presidencialismo levando ao conflito dos atores e o parlamentarismo possibilitando a cooperação.

O trabalho de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) propõe um diálogo com tal teoria. O intuito dos autores é verificar se de fato há diferenças substantivas entre presidencialismo e o parlamentarismo no que concerne às capacidades ou incentivos que cada um dos sistemas oferece para a construção de coalizões e, se este quadro se agrava em cenários multipartidários. Os autores verificam qual a eficiência legislativa de governos minoritários em comparação aos governos de maioria, uma vez que tal ineficiência legislativa no parlamentarismo poderia levar a convocação de novas eleições e no presidencialismo à paralisia decisória e até mesmo uma ruptura de regime para a solução do impasse entre os poderes.

Primeiramente vamos localizar qual o nível de alcance da teoria formulada. Podemos dizer que em Ciência Política a análise de instituições é de alcance médio, ou seja, está no nível meso. Instituições devem ser tomadas como elementos estruturados da ação dos diversos agentes políticos. O pressuposto da racionalidade informa cada passo dado pelos atores envolvidos no intuito de alcançar os seus objetivos.

Isto posto, os autores reconhecem o alcance da teoria, contudo, as conclusões/generalizações de que coalizões são excepcionais em regimes presidencialistas, que governos unitários ou de coalizões minoritárias são ineficientes e que a democracia está ameaçada em função da vigência do presidencialismo carecem de evidências empíricas. O Quadro 1 abaixo resume as controvérsias:

Quadro 1. – Premissas Comportamentais Do Presidencialismo E Críticas.

Premissas comportamentais do “modelo estilizado” Presidencialista	Autores	Consequências	Crítica	Autores Críticos
Presidentes têm fortes incentivos para não dividir o poder	LINZ (1991); VALENZUELA (1991); LIJPHART (1991);	Governo Dividido/Paralisia Decisória Ruptura do Regime Democrático	Foco no aspecto soma zero; Amenizar ou desconsiderar o fato de que os Executivos desejam conduzir sua agenda de forma eficiente; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante;	FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH (2004)
Partidos têm fortes incentivos para não cooperarem com o Executivo	LINZ (1991); VALENZUELA (1991); LIJPHART (1991); MAINWARING (1992)	Governos Minoritário/Paralisia Decisória	Partidos só estão interessados na competição presidencial; Foco no aspecto soma zero; Desconsiderar que partidos tem interesses por políticas públicas Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante;	FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH (2004)
Paralisia Decisória de Governos Minoritários e ruptura institucional	SHUGART e CAREY (1992)	“Segredo Ineficiente”	Amenizar ou desconsiderar o fato de que os Executivos desejam conduzir sua agenda de forma eficiente; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante; Pressupor poderes de agenda como estímulo para ação unilateral do Executivo; Pressupor que o Executivo não controle recursos (<i>pork</i> e cargos/ministérios)	CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH (2004)

Fonte: Elaboração pelos autores a partir de Silame (2016).

Visando lidar com tais conclusões e generalizações os autores se valem da observação de um conjunto de dados que abrangem todas as democracias entre 1946 e 1999 para verificar empiricamente se sistemas presidencialistas são menos suscetíveis a coalizões que parlamentaristas, se o multipartidarismo é um agravante para a formação de coalizões e, se governos minoritários são menos eficientes no que se refere a sua capacidade legislativa. Desta forma, os autores puderam delimitar claramente à partir da teoria dada as variáveis dependentes e independentes verificáveis empiricamente, ou seja, falseáveis que possibilitam que seu empreendimento seja público e que as inferências sejam válidas. Abaixo esquematicamente as relações verificadas em termo de VI's e VD:

Sistema de governo (VI) → formação de coalizões (VD)

Sistema de governo + multipartidarismo (VI) → formação de coalizões (VD)

Governo majoritário (VI) → eficiência legislativa (VD)

Eficiência legislativa (VI) → estabilidade de governo/regime (VD)

O desenho de pesquisa proposto pelos autores claramente pretende testar “uma hipótese

aceita pela literatura, mas que suspeita-se que seja falsa”, “questionando suposições não questionadas pela literatura” e assim “tentar fornecer mais evidências em uma controvérsia” (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). Assim, os autores deixam claro qual o estado da teoria até aquele momento e derivam a pergunta de pesquisa e a hipótese a ser trabalhada. Além disso, os autores constataam que essa teoria estabelecida carece de evidência empírica.

Nesse percurso os autores trabalham com um modelo formal espacial de distribuição de preferências entre os atores políticos. Para tanto mobilizam o conceito de ponto de reversão. Que é sistematizado para atender os dois sistemas, assim, no parlamentarismo o ponto de reversão se configura na situação de eleições antecipadas e no presidencialismo é a situação em que o partido do presidente controla todas as pastas ministeriais e as políticas são estabelecidas no ponto ideal do presidente.

O modelo espacial de distribuição de preferências permite aos autores verificarem quatro proposições importantes sobre os sistemas de governo. Vamos a elas: 1) “no parlamentarismo, cada coalizão ministerial conta com o apoio de uma maioria parlamentar. Caso contrário, antecipa-se a eleição” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002: 192); 2) “no presidencialismo é possível que uma coalizão parlamentar majoritária não controle nenhum ministério” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002:194); 3) “se uma maior fragmentação partidária torna mais (menos) provável a emergência de Assembleias com pontos ideais de política distantes do ponto do partido formador, coalizões ministeriais serão mais (menos) prováveis quando o número de partidos for grande” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002:198) e; 4) “coalizões ministeriais formam-se quando a distância política entre o partido formador e o partido dele mais próximo é relativamente grande. Quando um governo é minoritário, a política está relativamente mais próxima de seu ponto ideal” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002:198).

As duas primeiras suposições remetem aos pontos de reversão. A primeira significa que todo e qualquer governo parlamentarista seja de gabinete unitário, minoritário ou majoritário necessita de apoio de maioria parlamentar, caso contrário se convocam novas eleições, ou seja, se partido(s) pode(m) se beneficiar de políticas ele(s) deve(m) apoiar o primeiro ministro. “Assim, um governo de gabinete dura tanto quanto sua coalizão parlamentar” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002:197).

A segunda suposição permite a coexistência no presidencialismo de um governo minoritário com uma oposição majoritária, uma vez que se a oposição vê incentivos em ser governo no futuro

ela aguarda a próxima rodada eleitoral. Se nenhum partido se beneficia de políticas e, desta forma não tem incentivo de integrar uma coalizão, o *status quo* em termos de política tende a prevalecer¹⁹ e não necessariamente uma solução extraconstitucional, o que contraria a literatura (LINZ, 1994; ACKERMAN, 2000; NINO, 1996; HARTLYN, 1994; GONZÁLEZ E GILLESPIE, 1994 *apud* CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2002). “Assim, por mais veementes que sejam os discursos, não passam de uma nuvem de fumaça que encobre um consenso subjacente” (CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2002:197).

Os autores advogam que a lógica²⁰ que informa a formação de coalizões é a mesma seja no parlamentarismo ou no presidencialismo, pois governos minoritários só acontecem quando a ponto de preferência da política está próximo do partido do governo²¹. Sempre que as preferências políticas se afastem do ponto ideal do partido formador (o maior no parlamentarismo; o do presidente no presidencialismo) da coalizão, este terá incentivos para formar coalizões (CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2002).

Isto posto, governos minoritários não necessariamente são ineficientes do ponto de vista legislativo se comparados à governos de coalizão, pois o ponto ideal das políticas defendidas pelo governo é próximo dos partidos no legislativo e estes podem apoiar as políticas sem pertencerem a uma coalizão.

Acerca da proposição três os autores concluem, portanto, que o efeito de um aumento da fragmentação é indeterminado nos dois sistemas, uma vez que são as preferências dos atores políticos que determinam ou não a formação da coalizão. A distância das preferências das políticas do partido formador deve ser minimamente grande em relação às preferências de outros partidos para que este tenha incentivos para formar coalizões. Em ambos os sistemas de governo, as coalizões ministeriais se constituem quando o partido formador opta por políticas que se situam longe da preferência do partido que lhe está mais próximo no espectro político (proposição 4). Portanto, os

¹⁹ “Se a assembleia não pode tomar a iniciativa de apresentar projetos de lei, ou se o presidente pode vetar leis sem que seu veto seja derrubado, o resultado pode ser a paralisia legislativa. Isto porque, neste caso, o presidente propõe leis e a oposição as rejeita, sem ser capaz de, ao mesmo tempo, fazer passar as suas próprias políticas” (CHEIBUB, SAIEGH e PRZERWORSKI, 2002: 196).

²⁰ Os autores assumem o pressuposto que “dependendo da distribuição das cadeiras no Parlamento e das preferências políticas, a frequência de governos de minoria no presidencialismo é igual à soma da frequência de governos minoritários e eleições antecipadas no parlamentarismo. Em outras palavras, a diferença entre o número de governos minoritários nos dois sistemas deve ser igual à frequência de eleições antecipadas no parlamentarismo.” (CHEIBUB, SAIEGH e PRZERWORSKI, 2002:205)

²¹ No presidencialismo obrigatoriamente o partido formador é o partido do presidente e que obrigatoriamente irá integrar a coalizão.

governos minoritários de um único partido não devem ser ineficientes e muito menos a causa de desastres, seja qual for o sistema.

A análise dos dados²² empreendida pelos autores mostra que maioria de único partido ocorre nos dois sistemas, sendo que isto acontece em 55,1% em regimes presidencialistas e 48,2% em regimes parlamentaristas. Quando nenhum partido obtém maioria, coalizões são formadas em 75% dos casos no parlamentarismo sendo que em 79% dos casos elas são majoritárias. No presidencialismo coalizões emergem em 53% dos casos e em 57% dos casos elas são majoritárias, ou seja, na ausência de um partido majoritário, os sistemas parlamentaristas são regidos por um governo de minoria em 40% dos casos, e 70% nos regimes presidencialistas.

Em parlamentos com três partidos representados (13% da amostra trabalhada pelos autores) e que nenhum possui maioria no parlamento, coalizões são formadas em 82% dos casos em sistemas parlamentaristas e 11% no presidencialismo, sendo que coalizões majoritárias estão presentes em 94% dos casos em regimes parlamentaristas e em 62% dos casos em sistemas presidencialistas com esta configuração. Quando a representação de partidos no parlamento é igual ou maior que quatro e nenhum dos partidos é majoritário coalizões emergem tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, sendo a que as frequências respectivas são de 75% e 56%.

Coalizões majoritárias ocorrem em 76% dos casos no parlamentarismo e em 56% dos casos no presidencialismo. “Portanto, nestas circunstâncias, formam-se coalizões majoritárias em 57% dos casos sob parlamentarismo e em 31% sob presidencialismo” (CHEIBUB, PRZEWSKI e SAIEGH, 2002: 202)²³. Os autores constatarem que governos minoritários são mais frequentes sob o presidencialismo 39% dos casos frente 21% sob o parlamentarismo, mas em ambos os sistemas a maior parte dos governos são majoritários. Há uma diferença entre os dois sistemas. Mas esta diferença é de grau, não de espécie.

A partir do desenho de pesquisa de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) percebemos, até aqui, que dois mitos foram desfeitos. O primeiro se referia ao fato de que o regime presidencialista não fornece incentivos para a formação de governos de coalizão. O segundo mito se referia a

²² Os autores estabelecem uma classificação das possibilidades de governos. Quando nenhum partido obtém maioria pode se formar coalizões. As coalizões podem ser majoritárias (COALMAJ) e minoritárias (COALMIN). Quando um partido obtém sozinho uma maioria pode-se ter um governo de partido único majoritário (UNIMAJ) ou uma coalizão supermajoritária (SUPERMAJ). Quando nenhum partido obtém a maioria das cadeiras e nenhuma coalizão ministerial é formada, o governo é uma minoria de um único partido (UNIMIN). Quando a maioria não participa do governo temos o governo dividido (DIVIDIDO) (CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2002: 200).

²³ Os autores constatarem que primeiro-ministro pertence ao maior partido em 86% dos casos e no presidencialismo em 75% dos casos o partido do presidente é o maior partido.

fragmentação partidária em sistemas presidencialistas como um impedimento para o estabelecimento de coalizões. Não se trata de uma questão numérica e sim de se considerar as preferências dos atores políticos. A fragmentação é mais um convite ao estabelecimento de coalizões do que o contrário. Contudo, ainda falta analisar as expectativas acerca de governos minoritários em implementar políticas via legislativo. Lembremos o argumento. Nos regimes parlamentaristas a ausência de uma maioria parlamentar que apoie as políticas no governo se revertem em novas eleições. No presidencialismo a consequência é o governo dividido, no qual vigora a paralisia decisória dando margem a soluções que podem colocar em risco o regime democrático.

Ao se observar o sucesso legislativo dos Executivos em ambos os sistemas se percebe que governos minoritários de único partido geralmente não geram crises. No parlamentarismo tais governos são capazes de aprovar 81,3% de seus projetos e nos sistemas presidencialistas esta capacidade é de 65,2%, “ao contrário do que geralmente se pensa, nos dois sistemas os governos de coalizão, majoritários ou minoritários, não são mais eficazes do ponto de vista legislativo do que os governos minoritários de um único partido” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002: 207).

Apesar de ser um fato que os regimes parlamentaristas são mais longevos que os presidencialistas, sendo a expectativa de vida dos primeiros de 69 anos *vis-à-vis* os vinte anos dos segundos, tal fato não pode ser explicado, pelo menos do ponto de vista empírico, por uma incapacidade sistêmica de se formar alianças sob a égide de um ou outro regime e nem mesmo por uma ineficiência legislativa de governos minoritários.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho abordamos alguns conceitos fundamentais que o pesquisador deve estar atento na hora de fazer o seu desenho de pesquisa: inferência, problema de pesquisa, hipótese, conceito sistematizado, validade interna, validade externa e validade de mensuração. Foi dado destaque a teoria, pois partimos do pressuposto que sem acúmulo do conhecimento científico é impossível fazer boa inferência, independente do paradigma adotado pelo pesquisador.

Em síntese, o objetivo de uma boa ciência é produzir inferências válidas, ou seja, inferir a causa de um determinado efeito ou efeito de uma determinada causa. Consequentemente, para conseguir fazer uma boa inferência é necessário um bom desenho de pesquisa, sendo que o desenho não deve ser entendido como meros passos para execução do trabalho científico. O desenho deve garantir clareza do framework, conseguir sistematizar o conceito que vai ser operacionalizado (o

que garante validade interna e confiabilidade dos dados), consequentemente identificar quais são as possíveis dimensões, pois um conceito não é necessariamente uma variável. Em termos gerais, o desenho de pesquisa deve garantir validade interna, externa a validade de mensuração se a operacionalização do conceito reflete a sua sistematização.

Quando o projeto não é teoricamente orientado fica difícil fazer qualquer inferência válida. Além do mais, pode gerar ineficiência, uma vez que pesquisador poder querer “descrever tudo sobre tudo” ou querer medir tudo. Ou ainda, medir aquilo que não ajuda no possível problema de pesquisa, e esse “tudo” pode incluir o que não é importante. Assim, a teoria é fundamental para articular as partes de um bom projeto de pesquisa, orientando na escolha de uma pergunta de pesquisa e formulação das hipóteses de trabalho que seja relevante socialmente e relevante a uma explicação científica. Todas estas questões foram observadas na análise do artigo de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADCOCK, R.; COLLIER, D. (2001), Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529-546.
- AMORIM NETO, OCTAVIO. (2000), Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 25 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>.
- BABBIE, Earl. (1999), *Métodos de Pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- BLALOCK, H. (1967), Causal Inferences, Closed Populations, and Measures of Association. *The American Political Science Review*, 61, 1, p. 130-136.
- CHALMERS, A. F. (1993), *O que é ciência afinal?* São Paulo: Editora Brasiliense.
- CHEIBUB, J.A.; Przerworski, A.; Saiegh, S. (2002), Governos de coalizão nas democracias Presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 187-217.
- CINTRA, A. O. (2004), Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as intuições? In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed. p. 37-59.
- COLLIER, D. (1995), Translating quantitative methods for qualitative researchers: The case of selection bias. *American Political Science Review*, 89(2), p. 461-466.
- COLLIER, D., MAHONEY, J., & SEAWRIGHT, J. (2004), "Claiming too much: Warnings about selection bias". In H. E.; D. C. *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman& Littlefield.
- FIANI, Ronaldo. (2009), *Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001), *Executivo e Legislativo na ordem constitucional* 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B; ROCHA, E. C. DA; SILVA JÚNIOR, J. A. DA; PARANHOS, R; SANTOS, M. L. W. (2012), Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em ciência política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 3, n. 1-2.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. DA; SILVA JÚNIOR, J. A DA; PARANHOS, R. (2013), Causalidade e mecanismos em Ciência Política. *MEDIAÇÕES*, V. 18 N. 2, p. 10-27, Jul./Dez.
- GEDDES, B. (2003), *Paradigms and sandcastles: theory building and research design in comparative politics*. United States of America: University of Michigan.
- HUNTINGTON, SAMUEL. (1994), *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.

- JANNUZZI, P. M. (2012), *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5. ed. São Paulo: Editora Alínea.
- KELLSTEDT, P.; WHITTEN, G. (2013), *The Fundamentals of Political Science Research*. New York: Cambridge University Press.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. (1994), *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press.
- KING, G., KEOHANE, R. O., & VERBA, S. (2000), *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial.
- KUHN, T. S. (1978), *A estrutura das revoluções científicas*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva.
- LAMOUNIER, B. (1991), Brasil: rumo ao parlamentarismo? In: Lamounier, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré.
- LANDMAN, T. (2008), *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. New York: Routledge.
- LINZ, JUAN. (1991), Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença? In: Lamounier, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré.
- LIJPHART, AREND. (1991), Presidencialismo e democracia majoritária. In: Lamounier, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré.
- MAINWARING, SCOTT. (1993), Presidentialism and Multipartyism. The difficult combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26 nº 2 p. 198-228.
- MAHONEY, JAMES and GERRY GOERTZ (2012), *A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research in the Social Sciences*. New Haven. Princeton University Press.
- MARCONI, M. de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. (2011), *Metodologia Científica*. 6ª Ed., rev. ampl. São Paulo: Editora Atlas.
- MERTON, R. K. (1960), *Teoría social y estructura social*. Andres Bello.
- MUNCK, G. AND VERKUILEN, J. (2009), "Conceptualizing and measuring democracy: an evaluation of alternative indices". In: Munck, G. *Measuring democracy: a bridge between scholarship and politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- PARANHOS, R; FIGUEIREDO FILHO, D. D.; ROCHA, E. C. DA; SILVA JÚNIOR, J. A. (2013), Inferências causais falsificáveis em Ciência Política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 4, n. 1-2, p. 264-283.
- PERES, Paulo S. (2008), Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. *RBCS*, vol.23, nº 68, pp. 53-71. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a05.pdf>
- PETERS, B. (1998), *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press. (Comparative government and politics).

PIMENTEL, Elson L. A. (2007), *Dilema do prisioneiro: da teoria dos jogos à ética*. Belo Horizonte: Argvmentvm.

POPPER, K. (1968), *The Logic of Scientific Discovery*. Londres: Hutchinson.

REZENDE, F.C. (2015), Modelos de Causação e Pluralismo Inferencial. *Working Paper*. Núcleo de Epistemologia e Método Comparado na Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

ROUNTREE, P. W., LAND, K. C. AND MIETHE, T. D. (1994), Macro-Micro Integration In The Study Of Victimization: A Hierarchical Logistic Model Analysis Across Seattle Neighborhoods*. *Criminology*, 32: 387–414. Doi:10.1111/J.1745-9125.1994.Tb01159.X

RUBIN, A.; BABBIE, E. R. (2011), *Research Methods for Social Work*. Belmont: Cengage Learning.

SARTORI, G. (1970), Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, Cambridge Univ Press, v. 64, n. 04, p. 1033–1053.

SILAME, Thiago. (2016), *Diálogos sobre o “ultrapresidencialismo” estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros*. 220f. Tese de Doutorado. 2016. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SCHMITTER, P. (2002), *The Ideal Research Proposal*. Disponível em: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/IdealResearchProposal.pdf>

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

TEUNE, H.; PRZEWORSKI, A. (1970), *The logic of comparative social inquiry*. New York, John Wiley & Sons.

VAN EVERA, S. (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

VAUS, D. A. DE. (2001), *Research Design in Social Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications. (Research Methods Series).

As Lógicas da Inferência Causal na Ciência Política: Argumento e Evidências

Flávio da Cunha Rezende¹. Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: rezzende2005@gmail.com

Resumo

O artigo analisa transformações nos padrões de cientificidade da Ciência Política ao longo das duas últimas décadas. A análise oferece evidências que corroboram a hipótese de que a produção de alto fator de impacto na Ciência Política vem passando por um processo de ajuste às regras de inferência em sintonia com o que ocorre nas ciências sociais empíricas de forma mais geral. O artigo procura entender mais de perto, padrões, tendências, e variabilidade entre periódicos de alto fator de impacto na ciência política. Este ajuste termina por configurar uma condição característica que conceituamos como o Pluralismo Inferencial, no qual coexistem múltiplas lógicas de causação para a produção de inferências válidas. A partir de uma metodologia original e de dados de contagem extraídos de um corpus de 2.644 artigos publicados em seis importantes periódicos no período pós 2005, a análise empírica busca corroborar a condição característica do pluralismo inferencial.

Palavras-Chave: Pluralismo Inferencial; Cientificidade; Ciências Sociais; Fator de Impacto

Abstract

This paper analyses transformations in the scientific status of Political Science in the two last decades. The analysis offers high evidence corroborating the hypothesis about the high impact production has been adjusting to the rules of inference as experienced by empirical social sciences. The paper attempts to understand patterns, tendencies and variation across high impact factor journals in political science. This adjustment brings about a characteristic condition called Inferential Pluralism in which coexist multiple logics of causation to produce valid inferences in the context of political science. Empirically, the paper develops an original methodology, based in text analysis and content analysis, to measure Inferential Pluralism and test the argument in a population of 2664 articles published in five high impact journals after 2005.

Key-words: Inferential pluralism; Scientific Status; Social Sciences; Impact.

¹ Ph.D Cornell University, EUA. Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFPE. Pesquisador de Produtividade, CNPQ. Este artigo é um sub-produto da pesquisa “Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial” que vem sendo continuamente financiada pelo CNPQ. Ele sintetiza alguns dos argumentos e evidências já apresentados em outros trabalhos, sem perder a originalidade, e, a orientação por construir um argumento plausível para tal fenômeno. O autor agradece em particular a Caio Rios, Tales Araujo, Manoel Santos (UFMG), Nara Pavão (Vanderbilt University), e, Mariana Batista (UFPE), bem como aos revisores do manuscrito na Revista. Estes contribuíram com importantes influxos que elevaram a qualidade dos argumentos e das evidências aqui apresentadas.

As Lógicas da Inferência Causal na Ciência Política: Argumento e Evidências

Flávio Rezende da Cunha – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Um dos mais importantes argumentos conhecidos para os estudiosos da reflexividade metodológica da Ciência Política contemporânea, é o de que esta, em sintonia com as ciências sociais empíricas, vem experimentando sensíveis transformações na dinâmica da “produção do conhecimento” ao longo das duas últimas décadas. Pode-se considerar que produção atual na disciplina exibe um conjunto estruturado de características que torna o conhecimento produzido na atualidade bastante diferente daquele produzido há 20 anos. Observa-se na atualidade uma crescente expansão do rigor em termos dos desenhos de pesquisa – experimentais e observacionais; uma maior consciência metodológica acerca de temas como a integração entre métodos quantitativos e qualitativos; os limites da validade interna e externa; a relevância dos modelos, e, especialmente sobre as estratégias confeccionadas para gerar inferência causal válida.

King e Epstein (2002) mostram que o grande problema das ciências sociais empíricas é, na realidade, promover uma transformação das suas regras metodológicas no sentido de se ajustar as “regras de inferências” que permitam gerar conhecimento crível. Angrist e Pischke (2009) no livro *Mostly Harmless Econometrics*, que lastreou a reflexividade sobre a questão inferencial nas ciências sociais, também mostra a importante conexão entre os desenhos de pesquisa (experimentais ou observacionais) para gerar inferências críveis. Essa tendência, de forma mais ampla, vem estruturando nas ciências sociais empíricas – como é o caso da economia, da ciência política, e, mais recentemente do direito – uma revolução de credibilidade que se pergunta se de fato podemos construir desenhos de pesquisa que gerem identificações causais críveis, i.e, se as supostas conexões entre causas e efeitos pode ser confiáveis e válidas. A grande questão das ciências sociais seria, na visão desses autores, a de encontrar desenhos de pesquisa que possam lidar com o conhecido problema fundamental da inferência causal. Esta tendência vem sendo consolidada na ciência política ao longo das últimas décadas, e, tem sido forte a preocupação de importantes metodólogos – especialmente nos EUA – sobre tais preocupações.

Embora se argumente que o “problema inferencial” tem assumido primazia na pesquisa empírica, e tenha havido e um amplo esforço por parte dos cientistas políticos em ampliar a compreensão sobre as diversas lógicas e padrões de causalção, raros são os esforços analíticos que

se voltam para mostrar empiricamente como tais características se estrutura na produção de alto fator de impacto. O problema fundamental a ser tratado neste artigo, de forma simplificada, é a de compreender como se estruturam estas transformações, quais suas grandes características, e, como ela efetivamente é exibida na produção do conhecimento para o caso específico da ciência política contemporânea. Em termos mais simples, o estudo aqui proposto busca mostrar se existem traços distintivos na produção de alto fator de impacto ciência política. A compreensão dessas transformações ocorre a partir do conceito de pluralismo inferencial, o qual argumenta haver na ciência política um processo de coexistência entre várias lógicas de causação, sendo este campo disciplinar bem demarcado por uma diversidade de formas para conectar teorias, modelos, e, metodologias, para lidar com o problema inferencial. Esta diversidade também se expressa pela elevada variabilidade entre os periódicos.

O propósito deste artigo é apresentar, de forma simplificada, as principais lógicas de causação que estruturam a produção de conhecimento inferencial válido em Ciência Política moderna. O artigo parte do argumento central da teoria do pluralismo inferencial proposta por Rezende, (2015, 2017) em que considera a coexistência de múltiplas lógicas de causação para a construção de desenhos de pesquisa. A principal implicação do pluralismo inferencial é, que de forma peculiar, as tentativas de “lidar com o problema inferencial” tem expandido o papel crescente de análise causal no contexto da pesquisa empírica, e se verifica uma pluralidade de formas de operacionalizar a relação entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial.

Para lastrear tal argumento, o artigo desenvolve a seguinte estratégia: em primeiro plano, são apresentadas as discussões mais contemporâneas – a partir de obras fundamentais que estruturaram o pensamento e a reflexividade metodológica – em torno da causação na ciência política. Em particular, são apresentados duas posições fundamentais no debate: a posição canônica proposta por King, Keohane e Verba (1994) relativos à importância a conexão entre desenhos de pesquisa e inferência causal; e, em contraponto, são apresentadas algumas das posições propostas pela Nova Metodologia Qualitativa que pensam sobre tal problema abrindo espaço para o argumento da existência de várias lógicas de causação na ciência política, a qual deve ser exibida em termos de produção, com sensíveis impactos na transformação da cientificidade disciplinar.

Na seção seguinte, se apresentam as argumentações em torno das diversas lógicas de causação mobilizadas pela ciência política conectando a existência dessas lógicas com o conceito de pluralismo inferencial. Lastreado em Brady (2008), são apresentadas, de forma simples, as quatro grandes lógicas de causação na ciência social (e política) e como tais lógicas são mobilizadas pela

ciência política contemporânea, dando sentido ao argumento do pluralismo inferencial na produção de alto fator de impacto

Por fim, a partir de uma metodologia original (Rezende, 2017) lastreada em análise de conteúdo, e, dados de contagem extraídos de um corpus consideravelmente representativo da produção contemporânea, o artigo apresenta um conjunto de evidências sobre a incidência e variação temporal e entre periódicos das lógicas de causação no produção de alto fator de impacto na ciência política, com o propósito de corroborar o argumento do pluralismo inferencial.

2. A DEMANDA POR INFERÊNCIA CAUSAL

A expansão da demanda por inferência causal na Ciência Política está profundamente articulada com algumas das transformações essenciais verificadas no contexto da disciplina nas duas últimas décadas. Os padrões de cientificidade refletem fatores endógenos e exógenos— e, são construídos e institucionalizados pela comunidade científica e suas instituições de organização, regulação, e produção do conhecimento.

A ciência política contemporânea preserva uma especificidade de ser uma ciência mais cosmopolita conferindo sentido ao argumento seminal de Norris (1997) ao estudar a ciência política no final do século passado. Ela argumenta que a Ciência Política estaria, conquanto disciplina, e, em termos da produção, desde a década de 80 do século passado, se movimentando na direção de uma “Ciência Política cosmopolita”. Para além de uma expansão substantiva do volume e da diversidade da produção acadêmica, se verifica uma tendência crescente de convergência de agendas, problematizações, “metodologias, e teorias” que guiam a produção do conhecimento. A explicação oferecida pela autora confere poderes causais a fatores como a globalização e o acesso ao conhecimento produzido em escala internacional que faz com que em diversos pontos do planeta se possa fazer, em certa medida, uma ciência política mais similar. Para a autora, cientistas políticos, em diversos contextos e realidades, vem se “debruçando sobre problemas cada vez mais comuns, e utilizando métodos e técnicas cada vez mais similares” tornando compartilhadas as lógicas de produção do conhecimento científico. A preocupação com a qualidade da inferência causal” representa um dos principais temas compartilhados a partir de meados da década de 90.

A globalização termina por fazer com que a ciência política adquira a partir deste período um aspecto radicalmente diferenciado em relação à períodos históricos anteriores. A maior interação de pesquisadores de diversas tradições em redes de pesquisa bem como pelo acesso tecnológico aos

periódicos de alto fator de impacto, termina por fazer com que teorias, padrões de explicação científica, e de técnicas de análise de dados passem a experimentar um processo de “convergência isomórfica”. A preocupação com o rigor metodológico, compartilhamento teórico, bem como a proliferação de estratégias analíticas para a geração de análise inferencial adquire substantiva relevância na Ciência Política contemporânea desde então.

Estas transformações têm alterado sensivelmente a reflexividade disciplinar acerca do método – e sobre as metodologias e técnicas de análise – especialmente na pesquisa comparada onde teorias se “encontram” com as realidades empíricas. A agenda metodológica, portanto, representa o espectro de reflexividade dos cientistas políticos acerca das questões fundamentais que “regulam” o conhecimento científico. A questão inferencial tem sido cada vez mais presente nos debates de ponta na Ciência Política comparada.

O que caracteriza a ciência política nos anos mais recentes. Progressivamente, observa-se um influxo crescente das demandas por estudos com desenhos de pesquisa que permitam gerar inferências críveis seja pela via experimental ou observacional. A Ciência Política hoje tem como “padrão-ideal” o modelo causal inferencial para a produção do conhecimento. A preocupação com o binômio causalção-inferência, neste sentido, seria um dos traços distintivos da Ciência Política empírica. Pensar comparativamente, portanto, seria cada vez mais conectado à geração de proposição causal relevante e empiricamente testável.

No limite, a Ciência Política vem tentando mais sistematicamente se aproximar do “modelo ideal de pesquisa empírica”, proposto por ANGRIST e PISCHKE (2009) para lidar com o problema fundamental da inferência em desenhos de pesquisa observacional. Para estes autores, a ciência empírica deve, portanto, ser lastreada em questões causais empiricamente tratáveis, e essencialmente conter em suas análises: (a) uma proposição causal; (b) um “experimento ideal” – as proposições causais sejam empiricamente analisadas a partir de um “experimento ideal” (desenho de pesquisa) que possa ser capaz de idealmente estimar os efeitos causais; (c) estratégias de identificação – a partir da existência de um desenho de pesquisa factível e adequado, os cientistas devem construir suas estratégias de identificação para permitir que análises causais sejam construídas a partir de dados observacionais (i.e, não-experimentais) para se aproximar dos experimentos; e, por fim (d) inferência causal – a análise inferencial para estimação dos efeitos causais.

No contexto da Ciência Política, em particular, a importância crescente das inferências tem

tornado uma realidade. A construção de desenhos de pesquisa que tenham uma considerável aproximação com o “ideal experimental” passam a ganhar status analítico nos periódicos de alto fator de impacto, estruturando novas padrões de rigor na produção científica. Não à toa, esta aproximação tem dado margem ao surgimento de consideráveis inovações em termos de desenhos de pesquisa onde uma ampla ecologia de possibilidades tem feito coexistir experimentos, quase-experimentos, experimentos naturais, estudos comparados de small-n , e outras possibilidades, tendo como pano de fundo a conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial.

A conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial ganha força a partir do argumento seminal gerado por King, Keohane e Verba (1994) em *Designing Social Inquiry*. Esta obra transformou radicalmente as crenças fundamentais e o comportamento da comunidade científica acerca do status epistêmico da questão inferencial na Ciência Política ao colocar a questão inferencial como um dos quatro pilares centrais da “cientificidade”. Os autores chamam a atenção para a necessidade crescente da Ciência Política gerar conhecimento de forma mais aderente as “regras de inferência” no sentido de elevar a qualidade da pesquisa empírica produzida.

Eminentemente preocupados com a questão da lógica inferencial -- causal e descritiva -- na pesquisa qualitativa, os autores enunciam um argumento seminal em torno da lógica inferencial similar entre os métodos quantitativos e qualitativos na Ciência Política. Longe de pensar tradicionalmente, como era usual na Ciência Política, em termos de dois mundos imiscíveis – o qualitativo e o quantitativo - os autores passam a argumentar que as diferenças entre as duas tradições estariam situadas no plano das technicalidades e dos estilos de pesquisa.

A proposição central dos autores é a de que a tradição qualitativa de pesquisa poderia produzir melhores resultados inferenciais se pesquisadores fossem orientados pelas regras do método que orientam e governam a pesquisa quantitativa. Esta perspectiva vem a ser chamada da “lógica unificadora”. A questão inferencial e a preocupação com os desenhos de pesquisa passam desde então a assumir primazia na produção do conhecimento na produção de alto fator de impacto, alterando sensivelmente a natureza do conhecimento produzido.

A unificação entre os métodos passa essencialmente por questões associadas aos desenhos de pesquisa, i.e., das formas pelas quais os cientistas articulam a base empírica, as teorias, e as possibilidades metodológicas para a geração de inferências causais. Os desenhos de pesquisa devem atender a dois critérios essenciais: por um lado, os cientistas devem ter considerável atenção com o tratamento de questões relevantes para o mundo empírico, e por outro lado, devem se voltar

essencialmente para garantir a produção de explicações científicas e garantir qualidade inferencial. O problema crucial da Ciência Política como ciência reside, portanto, na sua carência metodológica para testar hipóteses, produzir inferências, e gerar novas teorias.

O “efeito disciplinador” gerado pelo argumento da qualidade inferencial proposto por KKV na Ciência Política representa um traço distintivo, trazendo à tona uma efervescente reflexão acerca das possibilidades inferenciais e especialmente em suas relações com os desenhos de pesquisa. Mais do que em qualquer momento na institucionalização da disciplina, se pode atestar tamanha atenção a tal problema. Importante salientar que, mesmo autores que “se afastam” da posição de KKV, como veremos adiante, consideram que a pesquisa empírica deve estar centrada na aderência explícita ou implícita a uma proposição causal. O influxo crescente desta crença nos diversos universos de pesquisa científica na Ciência Política tem sido marcado por compreender mais de perto como se pode de fato gerar conhecimento inferencial válido. Este problema se coloca a partir das discussões relativas as possibilidades inferenciais das pesquisas observacionais e experimentais que buscam, por diversas variantes, lidar com o problema fundamental da inferência causal.

Com efeito, a Ciência Política passa, nas décadas seguintes ao lançamento de *Design Social Inquiry* (DSI), a ser orientada por um forte compromisso com a questão da conexão entre teoria e dados empíricos bem como a apresentar uma maior reflexividade sobre metodologia, causalção, e as possibilidades em torno da inferência causal. Para tanto, os autores permitem que as fronteiras de diálogo com as abordagens estatísticas e econométricas sejam progressivamente alargadas. Os debates sobre metodologia terminam por gerar relevo e visibilidade para o campo disciplinar de metodologia política na organização e institucionalização da disciplina.

O impacto de DSI sobre a metodologia qualitativa foi também decisivo. As proposições geradas por KKV em *Designing Social Inquiry* faz surgir um amplo espectro de considerações sobre importantes cientistas políticos que produzem conhecimento acerca da “questão inferencial” na tradição qualitativa. A Nova Metodologia Qualitativa (NMQ) supõe, em contraposição ao argumento de KKV, haver traços distintivos nos desenhos de pesquisa qualitativos que os tornam intratáveis quando compreendidos a partir de uma lógica puramente freqüentista. As posições da Nova Metodologia Qualitativa foram sintetizadas originalmente no coletânea *Rethinking Social Inquiry* (RSI), organizada por Brady, Collier e Seawright (2004), que influenciou sensivelmente a “questão inferencial” nesta tradição.

A geração de inferências a partir de diversas perspectivas é também evidenciada pelo

argumento de Goertz e Mahoney (2012), no livro *A Tale of Two Cultures*, que mostra ser a Ciência Política em termos inferenciais mais claramente dividida entre duas culturas: a lógicas de causalção direta (efeito das causas); e, de causalção reversa (causas dos efeitos). Para a causalção direta, os autores preservam similaridade com os modelos de estimação de efeitos causais a partir de desenhos de pesquisa mais próximos dos experimentos, dos modelos formais, e, de análises estatísticas. Por outro lado, para compreensão das “causas dos efeitos” (*cause-of-effects*) se faz necessário mobilizar desenhos de pesquisa baseado em condições (*set-theoretical models*), estratégias de *process-tracing* e estudos de caso. Este argumento confere força ao conceito de pluralismo inferencial que deve ser mostrado na análise da produção no campo disciplinar da ciência política.

Se por um lado, se pode observar a expansão clara de modelos que buscam conferir status crescente das análises de estimação de impactos ou efeitos causais, centrado em técnicas econométricas de identificação e de análise empírica, por outro, na ciência política, se materializa, de forma singular, o contraponto de desenhos de pesquisa que se voltam para compreender causalção a partir de abordagens configuracionais.

3. LÓGICAS DE CAUSAÇÃO NA CIÊNCIA POLÍTICA

Como discutido na seção anterior, a busca crescente por inferência causal representa uma das mais expressivas tendências na Ciência Política. Por outro lado, em sintonia com as argumentações de Brady (2008) e Goertz e Mahoney (2012) se pode fundamentar o conceito de pluralismo inferencial para compreender as transformações da cientificidade. Antes da análise da produção, mostramos nessa seção, como se estruturam as várias lógicas de causalção no contexto da ciência política de forma mais ampla.

A análise causal possui dois componentes fundamentais: o primeiro que está ligado às lógicas de causalção diretamente envolvidas nas explicações; e, a segunda mais diretamente ligada à estratégia de estimação de efeitos causais. Embora interligados, e com equivalente importância nos debates sobre causalção, nos concentraremos na compreensão dos diversos modelos – ou lógicas de causalção – disponíveis para gerar inferências válidas na ciência política.

Cientistas políticos tem à disposição um conjunto de modelos ou padrões de causalção que envolvem desenhos de pesquisa observacional ou experimental. A Tipologia apresentada no Quadro 1 permite identificar, em grandes linhas, as concepções relativas às lógicas de causalção e os tipos de conhecimento que elas potencialmente podem oferecer para as ciências sociais empíricas.

Quadro 1 – Desenhos de Pesquisa e Tipos de Conhecimento

<i>Controle das Variáveis Omitidas - Confounders</i>	<i>Alto</i>	<i>Baixo</i>
<i>Seleção Casos</i>		
<i>Randômica</i>	Experimentos <i>Conhecimento Causal e Generalizável</i>	Estudos Observacionais <i>Conhecimento Não-Causal Generalizável</i>
<i>Não-Randômica</i>	Estudos Quasi-Experimentais <i>Conhecimento Causal Não-Generalizável</i>	Estudos Covariacionais <i>Conhecimento Não-Causal Generalizável</i>

Fonte: Elaboração do Autor

A ciência política contemporânea exhibe múltiplas de causalção configurando um campo de possibilidades analíticas, conceituais, metodológicas e técnicas para pensar desenhos de pesquisa. Consideramos, em sintonia com Brady (2008) haver quatro “paradigmas” não-excludentes de causalção: covariacionais; contrafactuais; experimentais; e, mecanismos causais. Com efeito, no contexto do pluralismo inferencial (Rezende 2015, 2017), deve-se esperar que a análise empírica da produção mostre que nenhum destes modelos possui o “monopólio legítimo” da validade inferencial. A principal implicação deste argumento é a de que Ciência Política coexistem diferentes concepções sobre causalção que disputam a primazia na confecção dos desenhos de pesquisa para lidar com o problema da inferência.

A lógica covariacional, que lastreia os métodos quantitativos, está ligada a proposição de que a força de associação da regularidade empírica entre causas (X) e efeitos (Y) permite dizer sobre causalção. A conexão entre regularidades empíricas e causalção deu margem a ocorrência de modelos centrados na lógica dedutivo-nomológica e nos modelos quantitativos que tem força na ciência política. Mesmo sabendo que “correlação não é causalção”, a lógica covariacional sinaliza para o fato de que as correlações entre variáveis representam um “sinal forte” para auferir sobre causalção. Modelos centrados em regressões e, em métodos quantitativos, usualmente orientam-se pela pressuposição de covariação entre variáveis para estimar “efeitos causais”.

Os modelos covariacionais tendem a estar fortemente associados à noção de generalizações empíricas, e por essa razão são usualmente criticadas. Popper (1999) chama a atenção para a “trivialidade das leis” nas ciências sociais. A realidade estudada pelas ciências sociais (e pela realidade política) são usualmente carregadas de indeterminação, incerteza, ambiguidade, e elementos informais (“clouds” na famosa expressão de Almond e Genco (1977) para o caso

particular da Ciência Política) tornando as leis causais inapropriadas. A segunda importante limitação tem a ver com o fato de que as leis tendem a deixar pouco espaço para contrafactuais e para casos desviantes. Em terceiro lugar, as concepções mais modernas tendem a considerar que as leis devem ser substituídas por estudos mais contextuais e mais atentos aos mecanismos causais.

A segunda tradição de análise causal considera seriamente a demanda por modelos contrafactuais (counterfactual models). Os modelos contrafactuais se fundamenta na concepção original de Lewis (1973) na qual causação é definida em relação a dependência de contrafactuais, e não de covariações empíricas. A análise recai sobre um caso “potencial similar” em que a “ausência de uma causa X conduz a ausência de um efeito Y”. A lógica contrafactual está associada à comparação controlada de casos, e se aplica bem a noção de que a inferência causal em small-n, seja a base do método comparativo. Woodward (2005) considera que as proposições causais são dotadas de “dependência contrafactual”. Estas permitem afirmar sobre o “que teria acontecido com o efeito causal se a causa tivesse sido modificada”. Hedström e Ylikoski, (2010) argumentam que os mecanismos causais estão densamente articulados com os contrafactuais pois permitem acessar em que condições (ou conjunto de condições) a dependência contrafactual se mantém.

Morgan e Winship (2007) consideram que os contrafactuais desempenham papel decisivo na pesquisa empírica observacional. Eles formam a base da chamada pesquisa “quasi-experimental” que tem sido um dos principais ramos dos modelos de estimação de efeitos causais, e se configuram como importantes referenciais para a construção de desenhos de pesquisa observacional na ciência empírica moderna que possuem grande impacto sobre a Ciência Política comparada.

Fearon (1991) considera que os modelos contrafactuais representam importantes elementos para pensar causação na Ciência Política, especialmente em desenhos de pesquisa do tipo *small-n*, situação em que os cientistas podem testar suas hipóteses em condições mais controladas “como se fossem experimentos”. Para tanto, ele considera que a maior aderência aos fatos e as teorias (que ele chama de *cotenability*) faz com que um dado argumento baseado em contrafactuais possua maior grau de inferência causal. Os modelos comparativos devem estar “atentos” ao importante fato de aderência dos argumentos contrafactuais que são utilizados para gerar inferências.

Sekhon (2004: p.287) considera que embora o conceito de probabilidades condicionais seja o elemento fundamental da inferência causal, as probabilidades condicionais por si não permitem gerar inferência válida. Em termos simples, as inferências sobre os contrafactuais quando se baseiam em probabilidades condicionais podem ser equivocadas, em função do não-balanceamento dos

grupos considerados no modelo. Para os cientistas políticos este problema se torna mais grave quando se consideram outras variáveis omitidas no modelo.

Brady (2008) aponta duas limitações importantes para os modelos contrafactuais. A primeira tem a ver com a questão da direção da causalção (i.e, X causa Y ou Y causa X ?), e a outra tem a ver com a presença de variáveis omitidas nos modelos lineares generalizados. Estes problemas típicos, levam ao fato de que é praticamente impossível diferenciar as causas dos efeitos (identificações precárias), bem como de lidar com os efeitos gerados pelo problema das variáveis omitidas - usualmente chamados de confounders. Com efeito, se considera fundamental ampliar a demanda por modelos mais rigorosos para pensar a causalção, essencialmente centrada nos modelos experimentais.

Nestes desenhos de pesquisa, conhecidos como modelos potenciais, ou os modelos Neyman-Holland-Rubin, a lógica central de causalção está ligada aos controles e as formas de manipulação “inserida” pelo pesquisador. A causalção envolve intervenção rigorosa, manipulação, e elevado grau de controle do pesquisador sobre os fatores que produzem um dado efeito causal de interesse, dissipando, a interferência das variáveis omitidas com a randomização, e, tornando possível identificar com maior eficiência as causas, e, como estas produzem causalmente os efeitos. A manipulação forçada nos experimentos está também diretamente ligada à lógica contrafactual.

Em condições experimentais, de uso crescente na Ciência Política empírica, os pesquisadores criam “contextos controlados” para poder operar na atribuição de fatores causais (tratamentos) em relação aos grupos onde tais causas não operam (controle). O experimento permite detectar os casos em que as causas C e os efeitos E ocorrem simultaneamente; e, casos em que se desviam de tal situação.

Nos experimentos, o rigor na construção do desenho de pesquisa permite com que a manipulação causal proposta pelo pesquisador possa, pelos controles, ser capaz de lidar com o problema da “direção da causalidade” e “retirar o problema da correlação espúria”. O fator causal manipulado no desenho de pesquisa representa de fato, nestas condições, a causa proposta. As abordagens experimentais são, portanto, construções “mais próximas” de acessar causalção de fato.

Os experimentos manipulam os fatores causais simplificando o problema da prioridade causal. Baseado em controles de laboratório ou processos de randomização, os experimentos criam os “grupos mais similares possíveis” (os melhores contrafactuais) para eliminar com os problemas de variáveis omitidas, descartando, portanto, as explicações rivais. Os modelos experimentais

adquirem considerável poder ao combinar a lógica contrafactual com manipulação e controle.

Na pesquisa empírica na Ciência Política, os experimentos criam as condições “ideais” para que seja possível acessar os efeitos causais desejados, bem como lidar com os problemas de eliminação das explicações rivais. Os desenhos experimentais mais frequentes estão ligados a várias opções sendo as comuns os chamados experimentos naturais, os experimentos de campo (field experiments), os experimentos de survey, e os experimentos de laboratório (laboratory experiments).

Na ciência social, como é usual em Ciência Política e em economia, os experimentos enfrentam limites no que se refere aos graus de manipulação e sobre as estratégias de randomização. Campbell, Cook e Shadish (2002) consideram que quando os controles experimentais e a randomização são “imperfeitos”, os experimentos devem ser considerados como quasi-experimentais, situação em que os estudos observacionais se valem de um desenho de pesquisa em que é possível gerar inferências com um controle “similar” as condições experimentais ideais.

Os experimentos naturais (*natural experiments*) têm sido uma das formas mais nítida desta tendência na Ciência Política empírica. Dunning (2008) mostra que nos experimentos naturais, as condições de manipulabilidade dos pesquisadores tendem a “sair do controle” dos pesquisadores, fazendo com que estes desenhos sejam, de fato, estudos observacionais. Ele afirma, que apesar desta natureza observacional, os pesquisadores podem argumentar de forma crível que a alocação dos grupos nas situações de tratamento e de controle, funcionam como “se fossem randomizadas” pela natureza.

A quarta lógica de causalção diz respeito aos mecanismos causais. Esta tradição de tem expandido seus domínios potenciais nas ciências sociais, e mesmo as pesquisas experimentais e observacionais nas ciências como a economia e a Ciência Política tem sido amplificada nas décadas recentes.

A análise causal por mecanismos, em tese, viria a complementar as posições covariacionais, em que se argumenta claramente sobre a necessidade de entender os “componentes que geram” as conexões causais entre duas variáveis X e Y numa proposição causal teoricamente orientada. A especificação de uma proposição causal conduz inexoravelmente a uma demanda por especificação dos mecanismos causais, evitando assim as relações sem sentido. Especificar e testar os mecanismos causais passam, nesta tradição, a se constituírem nos problemas centrais.

Bunge (2004) considera que a análise causal baseada em mecanismos usualmente enfrenta o

problema da identificação e diferenciação dos mecanismos essenciais e não-essenciais. Mecanismos causais essenciais estão, portanto, diretamente associados às leis empíricas (uma relação entre X e Y), e conferem sentido as conexões causais de interesse. A existência de teorias, leis, e proposições causais dependem, portanto, de mecanismos causais. O autor considera que os mecanismos causais quando desacoplados de leis empíricas podem ser considerados como “milagres”. Mecanismos e leis causais seriam, em princípio, acoplados na realidade empírica.

As explicações por mecanismos causais se tornam relevantes pois conferem valor às leis causais. Estas permitem que se possa conhecer mais profundamente “como” as conexões causais entre as variáveis de interesse são produzidas em diferentes contextos. A análise causal passa, nesse sentido, de compreender como operam os mecanismos que permitem que uma dada conexão causal numa proposição empírica seja mantida (ou alterada).

Com efeito, a “demanda analítica por mecanismos” tem se constituído importante tendência nas ciências sociais, e vai além das simples considerações sobre as correlações estatísticas. Na Ciência Política tal tendência vem se configurando nos debates relativos aos desenhos de pesquisa, nas possibilidades de explicação, na estimação dos efeitos causais, e mais amplamente sobre a qualidade inferencial. A oferta de explicações por mecanismos tem sido uma contraposição à tradição quantitativa, e tem lastreado o status e a relevância das chamadas tradições small-n.

Gerring (2010) apresenta algumas razões fortes para se preocupar com esta tendência. Em primeiro lugar, os problemas derivam da diversidade conceitual em torno do conceito de “mecanismo causal”. Segundo, ele chama a atenção para o importante fato de que as demandas por mecanismos não são inimigas das tendências mais recentes nos desenhos de pesquisa para a análise causal (seja na pesquisa observacional ou experimental), o que não conferiria status diferenciado as “análises causais por mecanismos”. Por fim, ele alerta para o limite dos modelos existentes que possam de fato auferir sobre os mecanismos causais. Neste sentido, ele considera que, embora consideravelmente importantes para a compreensão causal, eles devem ser considerados como secundários, complementares, e não adquirirem um status de “condição necessária” para a análise causal.

Mahoney (2010) e Goertz e Mahoney (2012) consideram um importante diferencial se o desenho de pesquisa está preocupado com “a causa dos efeitos” ou com o “efeito das causas” contida nas questões de pesquisa. Para o primeiro tipo de questão, que estaria mais próximo da análise causal de mecanismos, o caminho adequado seria o de mergulhar profundamente em “casos de forma

controlada na pesquisa *small-n*” para tentar compreender como mecanismos específicos operam. Para o segundo tipo de problema, i.e, quando a análise se volta para buscar o efeito das causas, se deve buscar implementar desenhos mais próximos dos modelos experimentais e quase-experimentais.

Gerring (2005) considera, em sintonia com Bunge (2004) que um argumento sobre mecanismos está diretamente ligado a um padrão de relacionamento covariacional entre X e Y. Os mecanismos causais apenas “complementam” as correlações, e em si eles se fundamentam em padrões de associações entre um conjunto específico de variáveis intervenientes. As análises (e as explicações) por mecanismos causais usualmente estão fortemente conectadas ao contexto e, por tal razão, compreender “a dinâmica causal” requer que pesquisas mobilizem intensivamente desenhos de pesquisa *small-n*. A descoberta de importantes mecanismos causais depende de análise comparada envolvendo instituições, agentes, e processos causais, a partir de pesquisa qualitativa. Por outro lado, vale considerar que os mecanismos possuem importantes características como a elevada variabilidade (ou elasticidade) entre contextos, indeterminação e reduzida observabilidade.

Falleti e Lynch (2009) consideram que os mecanismos causais permitem com que pesquisadores possam explicar um resultado particular num dado contexto. Neste sentido, os mecanismos por si, se mostram insuficientes para produzir explicações. Eles dependem consideravelmente do contexto. Os processos causais estão, portanto, situados na interação entre os mecanismos e o contexto, entendido como sendo um conjunto (ou configuração) de atributos relevantes e condições. Na análise causal as relações entre variáveis de interesse estão situadas (ou inseridas) em um contexto. Isto quer dizer que o contexto confere as condições que afetam o modo particular que X causa Y. Mecanismos causais devem neste sentido, serem analiticamente diferenciados de variáveis intervenientes, ou de condições contextuais.

Com efeito, explicações por mecanismos tendem, portanto, a combinar leis gerais com especificidade contextual (e institucional), o que torna muito mais aguda a necessidade de mobilizar estudos qualitativos (ou mesmo multi-método) e pesquisa qualitativa comparada. Desenhos de pesquisa típicos da análise recaem sobre estudos de caso, análise qualitativa comparada (QCA), análise de processos causais, e mesmo experimentos. O padrão clássico deste tipo de análise converge para a análise de poucos casos de fenômenos relevantes mais gerais.

Hedström e Ylikoski (2010) consideram que a análise por mecanismos estaria situada no que se convencionou chamar de realismo de médio alcance (*middle-range realism*). Mecanismos devem

ser concebidos como componentes de um processo causal que gera resultado. Compreender os mecanismos seria oferecer análises mais “translúcidas” de como eles funcionam, como eles são ativados, e como produzem o efeito causal sob análise.

A explicação por mecanismos vai muito além de compreender as variáveis intervenientes ou condições de produção dos fenômenos, e envolve a demanda por compreensão dos processos e sequências causais. Machamer (2004) considera que o problema da identificação dos mecanismos causais é sensível ao contexto, aos eventos, as condições, e mais amplamente ao problema de pesquisa. A intervenção controlada em desenhos experimentais assume centralidade, mas, para produzir explicações por mecanismos vai além de apenas identificar tais mecanismos .

Imai et alii (2011) considera que os modelos de resultados potenciais para inferência causal permite que os mecanismos causais sejam identificados a partir de uma “decomposição” dos efeitos diretos e indiretos. Os autores consideram que a análise por mecanismos deve ser estimulada e aperfeiçoada na Ciência Política tanto na perspectiva dos estudos experimentais e observacionais. Ele chama a atenção o importante fato de que a identificação dos mecanismos causais deva ser produzida a partir do relaxamento das fortes suposições de exogeneidade nos modelos causais.

4. METODOLOGIA

Esta seção apresenta as estratégias mobilizadas para construir as evidências empíricas apresentadas. Ela apresenta os critérios para a escolha da base empírica; o tipo de análise empreendida, as estratégias de mensuração; e, por fim, uma breve descrição dos dados.

4.1. A BASE EMPÍRICA

A base empírica corresponde a uma população de 2.644 artigos² publicados nos periódicos no período³ 2005 a 2015- *American Political Science Review* (APSR); *American Journal of Political Science* (AJPS); *British Journal of Political Science* (BJPS); *Comparative Political Studies* (CPS); *Comparative Politics* (CPOL); e *Political Analysis* (PAN).

² Os artigos contemplados na amostra incluem exclusivamente artigos que se utilizam de teorias e modelos para análise empírica, não incluindo, portanto, revisões de literatura, opiniões editoriais, ou artigos meramente metodológicos. Esta população de artigos foi acessada pelo Sistema do Periódicos Capes disponível no site <http://www.periodicos.capes.gov.br/> Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

³ Esta periodização se deve ao fato de que é a partir de meados dos anos 2000 que as grandes transformações metodológicas e a conexão com a questão inferencial começam a se tornar mais nítidas e mais influentes na disciplina.

A escolha dos cinco periódicos se deve a dois fatores básicos. O primeiro é combinar num *corpus* uma variação entre diversos tipos de publicações: a) aquelas que se situam no domínio mais restrito da Ciência Política como o AJPS (2,677); APSR (3,158) nos EUA, e, o BJPS (1,564) como fora dos EUA; b) periódicos tradicionais na área de Política Comparada - CPS (1,574) e CPOL (0,859); e, c) um periódico “metodológico”, o PAN (2,754). A escolha desses periódicos também é justificada pois os mesmos integram uma população de alto fator de impacto.

O segundo fator é o de contemplar uma população de estudos empíricos aplicados que exiba variabilidade em termos dos problemas de pesquisa, das teorias mobilizadas, metodologias, desenhos de pesquisa, técnicas de análise para dar conta do problema da inferência causal. A opção pela heterogeneidade de abordagens representa um contexto ideal para capturar o “mapeamento” das opções metodológicas, dos desenhos de pesquisa, e das lógicas de causalção que podem melhor caracterizar o pluralismo inferencial.

A Tabela 1 apresenta características – Fator de Impacto Médio, Quantidade de Artigos; e, a Distribuição – dos artigos por periódico na população estudada. O fator de impacto médio da 2,066, caracterizando uma amostra de “alto fator de impacto”. A variabilidade entre os periódicos estudados possui um desvio padrão de 0,929.

Tabela 1 - Características da População Estudada por Periódico

Periódico	Fator de Impacto*	Qtd. Artigos	Distribuição
AJPS	2,677	661	25,0%
PAN	2,754	313	11,8%
APSR	3,158	464	17,5%
CPOL	0,859	228	8,6%
BJPS	1,564	378	14,3%
CPS	1,574	600	22,7%
Média	2,098		
Desvio Padrão	0,893		
Total		2644	

*Valor médio no Período 2010-2015. Fonte: *Web of Science: Thomson Reuters Scientific - Journal Citation Reports* (acessível via Periódicos Capes). Elaboração do Autor.

4.2. A ESTRATÉGIA DE ANÁLISE E MÉTRICAS

A estratégia básica da análise é lastreada na análise textual – textos como dados - que vem ganhando aplicabilidade e rigor na Ciência Política desde o estudo seminal de Benoit, Garry e Laver (2003) e aplicadas de acordo com as orientações gerais de Rezende (2017) para o caso do pluralismo inferencial.

Considerando as “palavras como dados”, essa técnica tem sido largamente utilizada para análise e extração de padrões, tendências e regularidades, e descoberta de conhecimento a partir de contagem extraídas de publicações científicas no domínio da ciência política contemporânea. Os artigos são considerados como “*bag-of-words*” que contém dimensões a serem “capturadas” através de busca textual direta a partir de um “dicionário” de palavras preparado pelo pesquisador em função dos seus propósitos num dado estudo.

É importante salientar que a aplicação dessa estratégia no artigo possui especificidades. Embora a análise aqui empreendida considere as “palavras como dados”, é necessário frisar que estamos interessados apenas em *caracterizar* a condição de pluralismo inferencial a partir de posições, escolhas, e, opções metodológicas contidas na produção⁴, e não estimar ou inferir a posição de documentos fora da amostra a partir de documentos referenciais, que é o propósito central destas estratégias.

A metodologia proposta por Benoit e Garry e Laver, (2003) serve, portanto, de inspiração, e, as “palavras como dados” são utilizadas para gerar evidências que caracterizam o argumento do pluralismo inferencial. Nossa tarefa, portanto, se aproxima do que Grimmer e Stewart (2013, p.268) consideram como “análises textuais não-automatizadas voltadas para a classificação de textos com categorias conhecidas a priori”, i.e, de “dicionários” intencionalmente construídos pelo pesquisador (*Dictionary Methods*⁵).

As métricas utilizadas na análise são originalmente geradas a partir de um dicionário “metodológico” de termos e geradas pelo programa NIVO 10 para a análise de artigos acadêmicos no formato PDF. O “Dicionário de Termos” foi composto a partir de dados de contagem em 49 (quarenta e nove) atributos (ver lista em anexo⁶) coletados nos periódicos selecionados. Neste

⁴ Na realidade, um artigo acadêmico pode ser considerado como um conjunto de opções – substantivas, teóricas, e metodológicas - realizadas pelo (s) pesquisador (es) e se assemelharia a “posições políticas” num espaço decisório, e, se assemelharia aos modelos de “*words as data*”. Todavia, na análise aqui considerada não se faz presente é a essência ou propósito básico que é o componente inferencial que tenta estimar a posição em textos fora da amostra a partir de textos Referenciais.

⁵ Eles chamam a atenção que as análises voltadas para a classificação utilizando dicionários são aquelas em que os pesquisadores utilizam as frequências de palavras chave para conhecer o tipo de documento analisado.

⁶ As consultas textuais específicas realizadas no NVIVO para mensuração destas variáveis (e outras de interesse) são apresentadas em Anexo.

universo foi selecionado um subconjunto específico de 39 (trinta e nove) termos correspondendo as 05 (cinco) dimensões que permitem capturar as características que podem corroborar empiricamente a condição do pluralismo inferencial. (Rezende, 2017)

Com o dicionário, foram realizadas as consultas em NIVO para extrair Quantidade de Referências Codificadas (QRC) e Fontes Codificadas (FC) e gerar o conjunto de métricas para os diversos periódicos entre 2005-2015. Para a construção dos indicadores nas análises longitudinais, a mensuração da frequência de termos por artigo (e por periódico) foi realizada da seguinte forma: em primeiro lugar, foi calculada a probabilidade (P) de ocorrência de um dado atributo. Esta foi medida pelo quociente entre a Quantidade de Fontes Codificadas (QFC) contendo o termo e o Total de Fontes Publicadas no Ano (TFPAn).

A partir destas probabilidades, de forma original, foi calculado o indicador “Força de Incidência do Termo” (FIT), entendido como sendo o produto entre probabilidade de ocorrência, P e a Quantidade de Referências Codificadas (QRF) por atributo, $FIT = P * QRF$. Este escore mede a importância, relevância, ou “peso” do termo na produção para cada ano. Com estes escores foram construídas as Matrizes QRC; Matrizes FIT e as Matrizes de Probabilidade, contendo as séries longitudinais dos dados por atributo que lastreiam as análises.

5. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Esta seção apresenta evidências empíricas para corroborar o argumento de que a Ciência Política vem experimentando um conjunto expressivo de transformações nas duas últimas décadas que é acompanhada pela consolidação um padrão de produção no qual coexistem diversas lógicas de causação (Brady, 2008) para produção de conhecimento inferencial válido. Estas transformações na cientificidade disciplinar, conforme discutido anteriormente, são aqui chamadas de forma mais ampla de Pluralismo Inferencial (Rezende, 2015).

Empiricamente, as transformações ocorridas na produção científica na Ciência Política na década 2005-2015, em termos mais amplos, podem ser observadas nos dados da Tabela 5.1. Os dados revelam uma elevação do status relativo da disciplina em termos da sua posição relativa no Ranking das Ciências Sociais; na expansão do volume da produção; bem como na substantiva elevação do impacto do conhecimento produzido.

Tabela 2 – Caracterizando a Produção Científica na Ciência Política 2005-2015

Ano	Posição Ranking	Quantidade Periódicos	Quantidade Artigos	Citações	Fator de Impacto (Mediano)	Rapidez Citação (1)	Vida Média (2)
2005	6	84	3.340	32.586	0,488	0,175	0,175
2006	6	85	3.472	37.409	0,5	0,157	0,157
2007	7	93	3.672	41.598	0,561	0,19	0,19
2008	6	99	3.872	52.805	0,639	0,19	0,19
2009	6	112	4.259	69.884	0,677	0,193	0,193
2010	4	141	5.078	76.087	0,655	0,221	0,221
2011	4	149	5.097	83.170	0,613	0,201	0,201
2012	4	157	5.516	93.202	0,689	0,229	0,229
2013	4	157	5.541	103.707	0,667	0,225	0,225
2014	4	161	6.133	121.506	0,734	0,262	0,262
2015	4	163	5.982	138.957	0,802	0,318	0,318

(1) Medido pelo *Aggregate Immediacy Index* que indica o quão rápido artigos em uma dada categoria são citados;

(2) Medido pelo *Aggregate Cited half-life* que representa a mediana da idade em anos dos periódicos de uma dada disciplina citados anualmente
Fonte: Journal Citation Report - WEB OF SCIENCE. Elaboração do Autor

A expansão do volume da produção pode ser evidenciada tanto na quantidade de periódicos que passa de 84 em 2005 para 163 no final da série, bem como na quantidade de artigos e citações produzidas. O fator de impacto mediano também passa de 0,488 para 0,802 mostrando a sensível elevação da importância do conhecimento produzido. Esta relevância é também observada na expansão da vida média das citações que passa de 0,175 para 0,318 no período.

A força de associação entre estes parâmetros básicos ao longo do tempo é apresentada na Tabela 2. A correlação forte e positiva entre o volume da produção e seu impacto bem como na rapidez, sugere que a Ciência Política, em termos agregados passa a ser cada vez mais “consumida” pela comunidade científica internacional e a ter maior impacto e visibilidade em termos de suas teorias, modelos e métodos. Em termos simples, a relevância disciplinar se expande substancialmente.

Tabela 3 – Matriz de Correlação – Características da Produção na Ciência Política

	<i>Qtd Periódicos</i>	<i>Artigos</i>	<i>Citações</i>	<i>Fator de Impacto</i>	<i>Rapidez Citação*</i>	<i>Vida Média**</i>
<i>Qtd Periódicos</i>	1,00					
<i>Artigos</i>	0,99	1,00				
<i>Citações</i>	0,93	0,97	1,00			
<i>Fator de Impacto</i>	0,82	0,87	0,92	1,00		
<i>Rapidez Citação*</i>	0,81	0,86	0,93	0,90	1,00	
<i>Vida Média**</i>	0,66	0,72	0,83	0,78	0,70	1,00

Fonte: *Journal Citation Report - WEB OF SCIENCE*. Elaboração do Autor.

Conhecidas tais transformações na produção disciplinar, importa para a análise mostrar como essas passam ser acompanhadas pelo pluralismo inferencial. As análises subsequentes são voltadas para tal propósito construídas a partir de um conjunto original de métricas.

Para indicar a demanda crescente por inferência, a presença de desenhos de pesquisa experimentais, bem como a orientação de testes de hipóteses ao longo do tempo, comparamos as dinâmicas de crescimento da Força de Incidência do Termo (FIT) medidas pelo coeficiente angular da reta linear de ajuste da evolução para o período 2005-2015, conforme mostrado na Tabela 3.

O sinal positivo dos coeficientes angulares para todos os periódicos e para os três termos conferem força ao argumento. O pluralismo inferencial é mais ainda corroborado pela considerável diversidade entre os periódicos, mostrando que existem diferentes velocidades entre os periódicos no que se refere a busca por inferência, pela mobilização de desenhos experimentais, e, por teste de hipóteses.

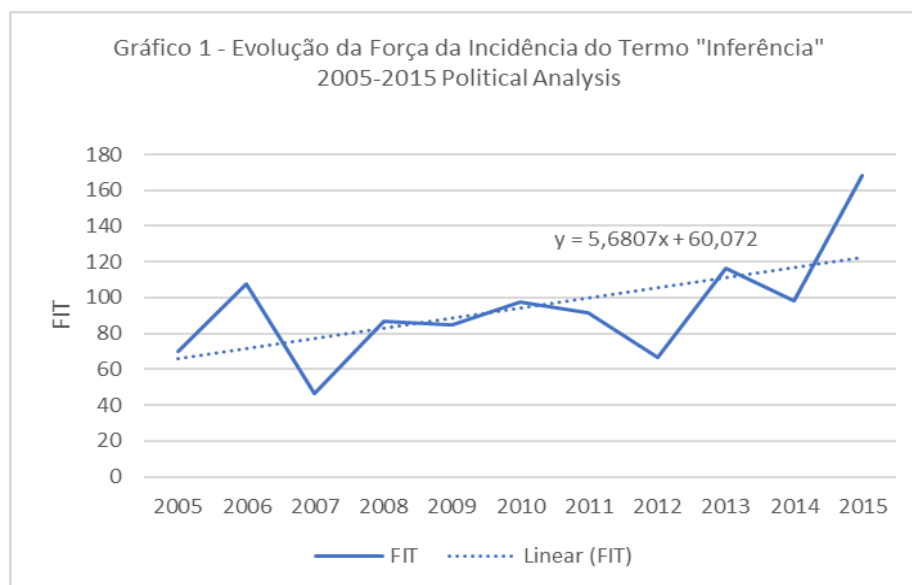
Tabela 4 - Coeficiente Angular da Evolução da Força de Incidência do Termo 2005-2015 por Periódico

Periódico	Inferência	Experimentos	Teste de Hipóteses
PAN	5,68	2,76	3,23
AJPS	3,16	11,66	1,21
APSR	1,54	5,44	9,64
BJPS	0,18	2,48	12,49
CPOL	0,12	0,30	3,01
CPS	0,01	1,19	12,68
Média	1,78	3,97	7,04
Mediana	0,86	2,62	6,43
Desvio Padrão	2,26	4,15	5,16

Fonte: Elaboração do Autor.

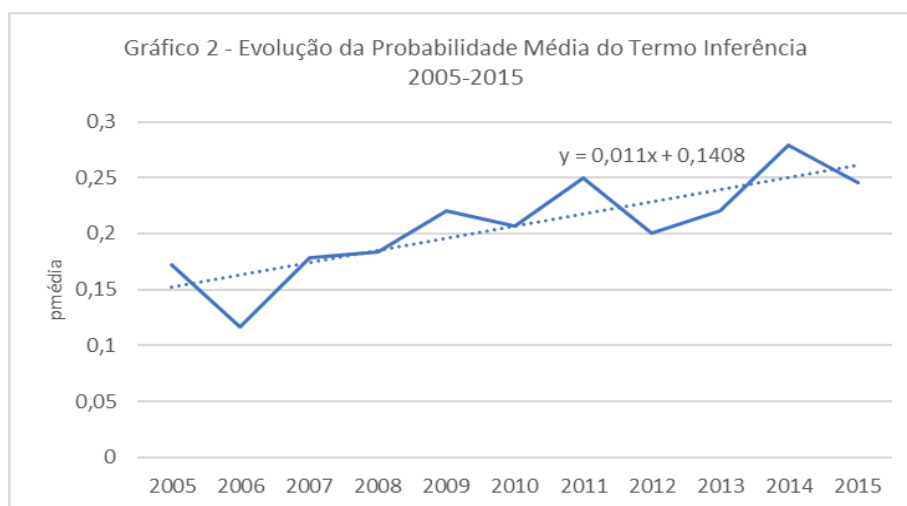
Observando o comportamento desta expansão para o termo Inferência as evidências sugerem uma tendência de crescimento para o grupo, e, uma variabilidade considerável entre os periódicos. O Political Analysis (PAN) sendo o caso exibe uma maior preocupação com a questão inferencial, apresentando comparativamente um valor de 5,68 para o período estudado, sendo o CPS seu caso polar oposto.

O Gráfico 1 mostra o comportamento do PAN A linha de tendência crescente com coeficiente angular de 5,68 revela que o termo “inferência” tem ocorrido de forma mais intensa no decorrer da década. A partir de 2010, exatamente um ano após a publicação de *Mostly Harmless Econometrics*, pode ser observado uma inflexão substantiva, sugerindo que o principal periódico metodológico da disciplina torna mais intensa sua preocupação com a conexão entre desenhos de pesquisa e qualidade inferencial.



Fonte: Elaboração do Autor.

Esta tendência também pode ser vista no Gráfico 2 a partir da evolução da probabilidade média de ocorrência do termo Inferência por artigo publicado nos periódicos mais aplicados – AJPS; APSR; BJPS; CPS; e CPS. A curva de ajuste tendencial mostra que início da série se observa uma chance de ocorrência de 14,1 % do termo Inferência, com uma taxa de crescimento de 1% ao ano. A inferência passa a ser cada vez mais frequente na produção ao longo do tempo sugerindo a relevância de uma ciência política movida pela busca de inferências e, em consequência, um conjunto de importantes consequências associadas, especialmente a demanda por desenhos de pesquisa, por modelos (formais e informais), e, análise estatística de dados.



Fonte: Elaboração do Autor.

No grupo dos periódicos mais “aplicados”, as evidências comparativas sugerem que o AJPS e o APSR, representantes da Ciência Política norte-americana de alto fator de impacto, se expandem

mais vigorosamente em termos da inferência e os que mais intensamente passaram a se preocupar com os desenhos experimentais. No que tange aos periódicos mais comparativos, em contraste, o CPS representa o caso que mais se verifica a expansão da incidência dos experimentos, e, também para o teste de hipótese.

Uma vez compreendida que as publicações de alto fator de impacto passam a exibir uma crescente preocupação com inferência, se faz importante entender para o argumento, como se estruturam as diversas lógicas de causação na disciplina. Para além de uma intensidade na orientação por inferência, é importante mostrar como se estrutura, em termos qualitativos, a condição de pluralismo inferencial. Para tanto, apresentamos distribuições de frequências e associações de termos mais diretamente ligados ao termo Inferência.

A primeira evidência agregada é apresentada no Gráfico 3 que exibe uma nuvem de palavras relativos aos 30 termos mais diretamente ligadas ao termo “inferência” no Political Analysis para o período estudado.

Gráfico 3 – Nuvem de Palavras 30 mais Frequentes associadas a Inferência

Political Analysis 2005-2015



Fonte: Elaboração do Autor.

A composição da nuvem sugere que a incidência do termo “inferência” na produção “metodológica” se faz acompanhar por termos que dão sentido a condição do pluralismo inferencial. Várias evidências conferem força ao argumento. Em primeiro plano, pode se verificar claramente que a inferência está fortemente ligada aos modelos (model, assumptions), a causação, e, a análise estatística de dados (statistical; data). As transformações da cientificidade no contexto da disciplina se fazem, portanto, acompanhar de uma maior orientação por modelos (Clarke e Primo, 2012), pela

conexão forte com dados empíricos, e com preocupações de causalção.

Ressalta também outro ponto relevante para a análise: a importância dos termos ligados dos Desenhos de Pesquisa, que aparecem como “research design”, identificação (identification), e, métodos (method (s)). Em termos das lógicas das duas culturas (Goertz e Mahoney, 2012) fica claro que a estimação de efeitos é preponderante pela presença de termos (estimation; estimate(s); effects) no grupo dos 30+.

No que se refere as lógicas de causalção, em particular, são evidenciadas a presença da experimental nas suas diversas formas se torna visível a partir de termos experimentos (experiment(s), tratamento) bem como de modelos bayesianos. Os métodos covariacionais se inserem como importantes através da presença de regressões (regression) na distribuição.

A distribuição absoluta dos dados de contagem da Nuvem de Palavras é apresentada na Tabela 4. Para o período estudado, o termo inferência ocorreu 1437 vezes, consolidando taxa de aproximadamente 131 vezes no período e uma taxa de aparição de 5 vezes por artigo publicado. Estas ocorrências são acompanhadas por termos como Dados em 642 vezes (44,7%); Causal em 614 vezes (42,7%), Modelo em 529 vezes (36,8%), e Estatística em 486 vezes (33,8%), sugerindo a configuração de uma ciência política que passa a ser mais preocupada com inferência causal, modelos, com análise de dados.

Tabela 5 - Distribuição das Frequência dos Termos associados à Inferência

Political Analysis, 2005-2015

Termo	Frequência	% Inferência
Dados	642	44,7%
Causal	614	42,7%
Modelo	529	36,8%
Estatística	486	33,8%
Bayesiano	252	17,5%
Método	221	15,4%
Tratamento	208	14,5%
Viés	205	14,3%
Efeitos	205	14,3%
Estimação	178	12,4%
Inferência	1437	100,0%
Inferência por Ano	130,64	
Inferência por paper	4,59	

Fonte: *Political Analysis*. Elaboração do Autor (Rezende, 2017)

A compreensão mais ampla da estrutura da produção do conhecimento metodológico no período 2005-2015 é mostrada na Tabela 5. A expressiva aparição do termo Modelo que ocorreu 14.033 vezes nos 313 artigos (com uma taxa anual de 1.276 vezes, e, de 45 vezes por artigo publicado) corrobora a noção de estarmos diante de uma Ciência Política orientada por modelos proposta por Clarke e Primo (2012).

O papel dos modelos tem uma importância crucial na confecção de desenhos de pesquisa. Esta característica se faz acompanhar do termo efeito, estimação que revela a relevância das lógicas de causação voltadas para estimar efeitos, especialmente experimentos e quase experimentos. Os modelos formais, mensurados pela aparição dos termos equação e função, também ocupam espaço privilegiado nesta distribuição, indicando que a disciplina mobiliza uma interação com campos disciplinares como a estatística, a matemática, e, a econometria.

Tabela 6 - Distribuição das Frequência dos Termos Associados à Inferência*Political Analysis*, 2005-2015

PAN Todos os Nos (30 mais frequentes)			
Palavra	Frequência	por ano	por paper
Modelo	14033	1276	45
Efeitos	3317	302	11
Método	2214	201	7
Estimação	2161	196	7
Modelos Formais	2127	193	7

Fonte: *Political Analysis*. Elaboração do Autor. Rezende (2017)

A condição de existirem várias lógicas de causalção na produção contemporânea é evidenciada na distribuição da probabilidade média de ocorrência de cada uma das lógicas (experimental, bayesiana, contrafactual, mecanismos, e set-theoretical) para os periódicos. A Tabela 6 apresenta tais evidências e revela que existe uma distribuição aproximadamente equânime de aparição entre as diversas lógicas para o *Political Analysis*. Para o conjunto de periódicos aplicados, embora existam as diferentes lógicas de produzir inferências, os experimentos assumem a primazia ocorrendo em 77% das fontes, sendo seguida pelos mecanismos que aparecem em 69,9% dos artigos analisados. Comparativamente, a incidência das abordagens set-theoretical (fuzzy sets e QCA) possuem as menores taxas de aparição em ambos os grupos.

Tabela 7 - Lógicas de Causação

Probabilidade Média de Ocorrência do Termo por Artigo

Political Analysis e Periódicos Aplicados 2005-2015

	<i>Political Analysis</i>	Periódicos Aplicados
Bayesian Models	7,7%	11,3%
Counterfactual	8,0%	9,7%
Experiment	9,3%	77,0%
Fuzzy	4,8%	2,2%
Mechanisms	8,9%	69,9%
QCA	1,9%	0,8%

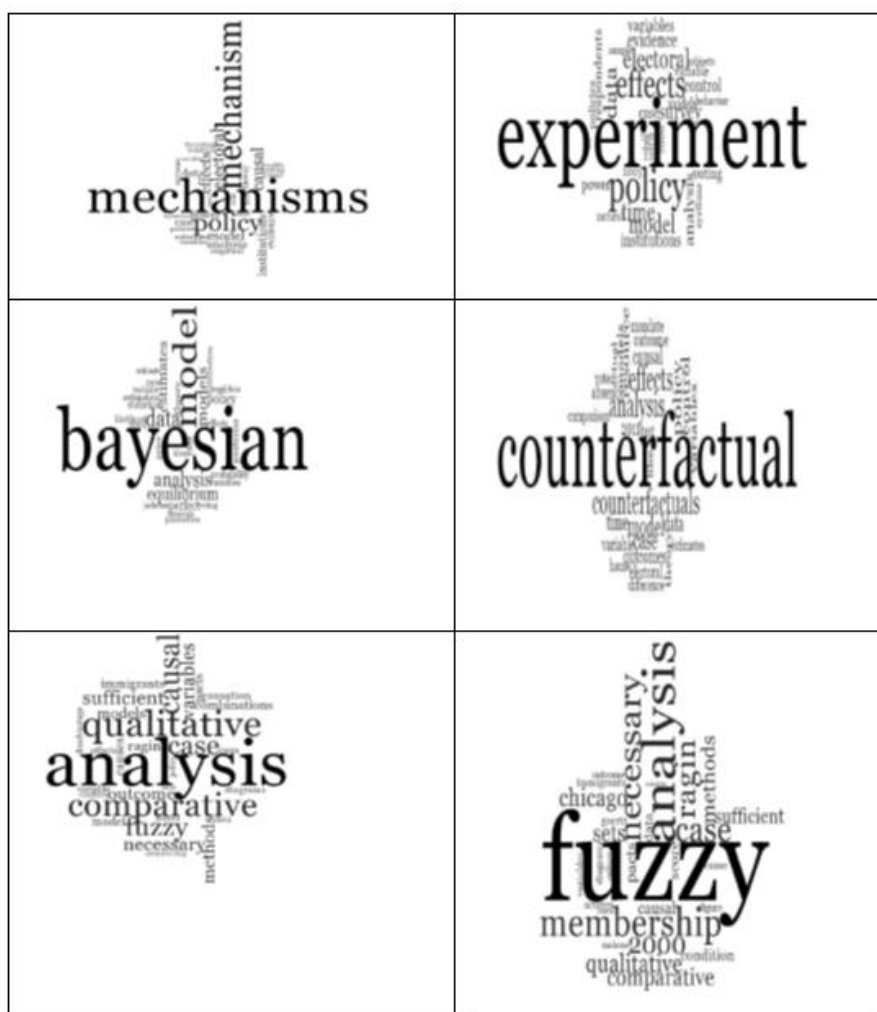
Fonte: Elaboração do Autor

As nuvens de palavras apresentadas no Gráfico 4 abaixo revelam como se organizam os 30 termos mais incidentes nos periódicos aplicados. As estruturas de nuvens para os diversos modelos de causação revelam uma divisão do trabalho entre essas lógicas e como elas se relacionam. Quanto a lógica de análise por mecanismos, vemos claramente a sua conexão mais próxima tanto com os fatores de análise institucional (especialmente em políticas públicas) como com a estimação de efeitos causais.

As lógicas experimentais também são utilizadas para a estimação de efeitos quanto para a análise de impacto em políticas públicas (que se torna *mainstream* nos últimos anos) na tradição comportamental (a ocorrência do termo *behavior* expressa tal conexão). Por outro lado, a aparição dos termos *survey* e *natural* entre os 30 mais frequentes na consulta experimentos, sinaliza para a ocorrência destes tipos de experimentos como os mais frequentes na ciência política contemporânea. Os modelos bayesianos e contrafactuais também estão sendo fortemente acoplados a estimação de efeitos causais.

A análise qualitativa configuracional centrada em condições necessárias e suficientes também se mostra marcante no grupo. Pode-se verificar nos dados a ocorrência dos termos causação indicando caminhos para a compreensão entre causas e efeitos. Estes desenhos se consolidam, como veremos adiante, a partir dos trabalhos de Ragin e Goertz autores que aparecem entre os 30 mais frequentes. Os dados também sugerem que este tipo de análise tem elevado o status das inferências na pesquisa qualitativa e tem sido uma opção para desenhos de pesquisa rigorosos na tradição

Gráfico 4 – Nuvens com as 30 Palavras mais recorrentes por Lógica de Causação

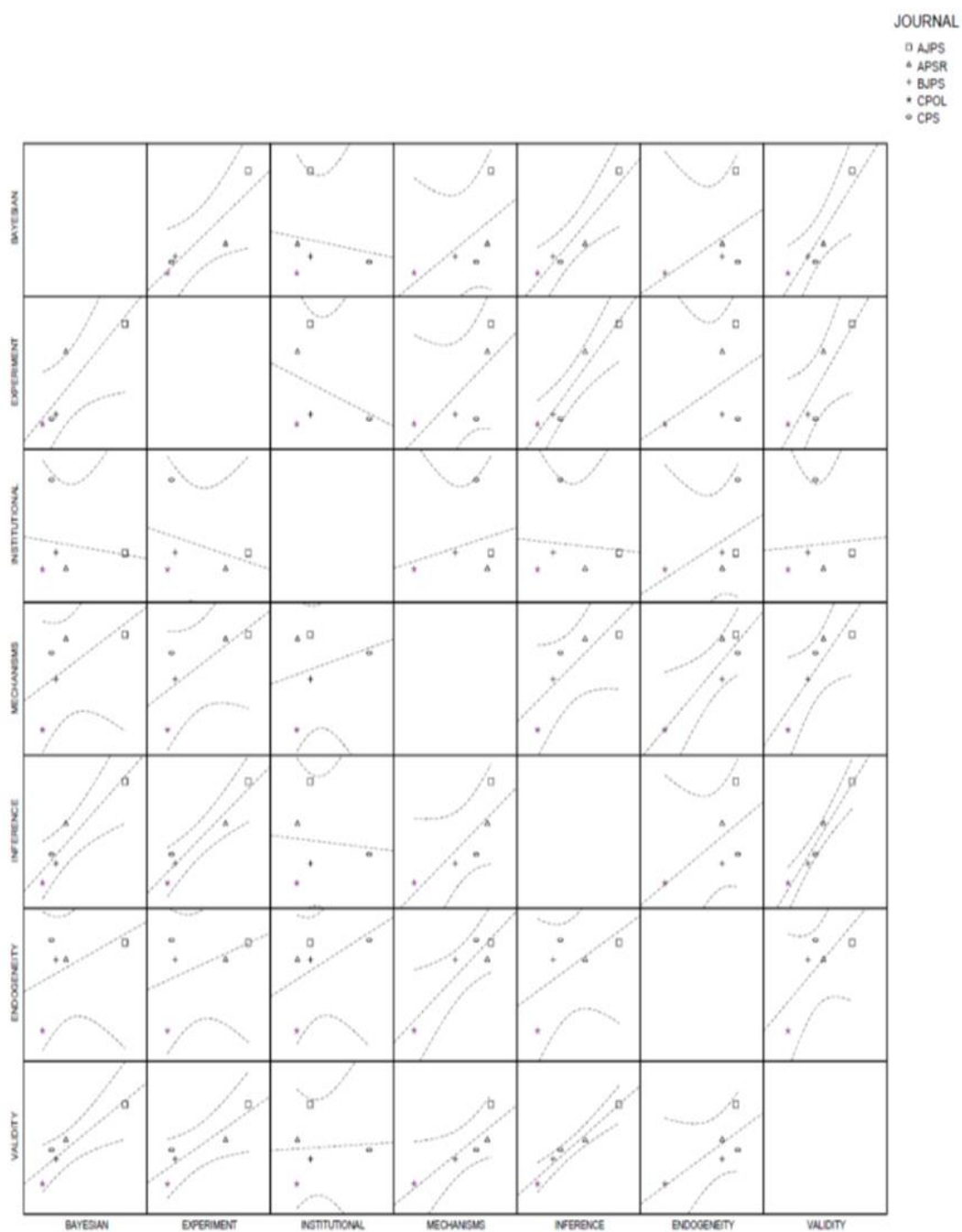


A distribuição e relacionamento entre essas lógicas de causação, e as preocupações com o rigor inferencial nos desenhos de pesquisa varia sensivelmente entre os periódicos aplicados. O Scatter Matrix apresentado no Gráfico 5 apresenta a conexão entre as lógicas de causação mais recorrentes - bayesiana, mecanismos, experimental – e elementos de desenhos de pesquisa – inferência, validade e endogeneidade.

Os dados revelam padrões de comportamento destas conexões que indicam (através das linhas de tendência e intervalos de confiança) que os periódicos mais diretamente voltados a ciência política como AJPS, APSR, e o BJPSR seriam aqueles mais de perto voltados para mobilizar lógicas experimentais e quase experimentais bem como ter maior preocupação com rigor inferencial e especialmente com validade. O padrão dissonante no grupo é introduzido pela lógica de causação institucional que tem apenas uma relação positiva com a análise de mecanismos bem como com a presença da endogeneidade. Isto explica bem o argumento de que as instituições estão associadas ao problema da endogeneidade e impõe severos limites para a produção de identificações “limpas”

como ocorre nos modelos em que a randomização é possível (ou emulada) como nos experimentos (e quase-experimentos).

Gráfico 5 - ScatterMatrix Força de Ocorrência do Termo (Médio) por Periódico e Atributo Seleccionado 2005-2015



Esta variabilidade na intensidade da ocorrência dos termos entre os periódicos aplicados é apresentada na Tabela 7 em que se pode ver a probabilidade média de ocorrência entre termos selecionados. Desta podem ser extraídas várias relevâncias para o argumento desenvolvido aqui. Em termos médios, pode-se verificar que as diferentes lógicas encontram espaço nestes periódicos. Comparativamente, se percebe uma distribuição bem mais equânime entre as análises por mecanismos (com média de 46,70% e desvio padrão de 2,8%), indicando que esta é uma tônica importante na produção inferencial na disciplina.

A mobilização dos desenhos de pesquisa experimentais aparece de forma expressiva com uma média de 23,06% e com uma variabilidade de 8,1% entre os periódicos. Dentre eles pode se ver uma clara divisão de trabalho entre os periódicos mais voltados a Ciência Política nos EUA – APSR e AJPS – e os demais. Dentre eles, o de menor fator de impacto comparativo, o CPOL é o que menos mobiliza tais desenhos. Comportamento similar é observado com os modelos bayesianos. Os modelos configuracionais estudados (*fuzzy* e *qca*), exibem comparativamente reduzidas probabilidades de ocorrência para todos os periódicos estudados.

Tabela 7

Probabilidade Média de Ocorrência por artigo publicado (%)

Lógicas de Causação por Periódico Aplicado 2005-2015

Termo	AJPS	APSR	BJPS	CPOL	CPS	Média	Desvio Padrão
Mechanisms	45,60%	48,70%	50,50%	44,40%	44,30%	46,70%	2,8%
Experiment	32,10%	31,60%	18,90%	15,60%	17,10%	23,06%	8,1%
Case Study	13,80%	13,40%	15,60%	27,10%	22,90%	18,56%	6,1%
Bayesian Models	17,40%	13,30%	10,40%	1,60%	6,40%	9,82%	6,1%
Counterfactual Models	7,50%	10,40%	6,30%	5,10%	8,40%	7,54%	2,0%
Fuzzy Sets	0,90%	2,70%	1,00%	2,20%	3,90%	2,14%	1,3%
QCA	0,10%	0,30%	0,00%	0,00%	2,70%	0,62%	1,2%

Fonte: Elaboração do Autor

Apesar da baixa incidência dos modelos configuracionais no grupo (isto não quer dizer que numa amostra maior tal resultado seja esperado) estudado, a argumentação do pluralismo inferencial pode ser verificada com a distribuição relevante dos estudos de caso (e das inferências *small-n*) tanto nos periódicos comparativos como nos de ciência política, com uma importante média de 18,56% de incidência. Isto implica que aproximadamente 1/5 da população estudada mobiliza desenhos de pesquisa centrados em estudos de caso, sob diferentes formas. Esta evidência tem muito a ver com a utilização de desenhos experimentais e quase-experimentais nas últimas décadas, que pelas diversas variantes, quase sempre mobilizam “casos”.

Para estudar mais de perto como se deu a questão inferencial nas dimensões mais qualitativas da produção ao longo do período, a parte final desta seção oferece evidências relacionadas à incidência de autores na tradição qualitativa, mais especificamente a Nova Metodologia Qualitativa (NMQ) discutida anteriormente, e como ela varia entre os periódicos analisados.

Para tanto, foram realizadas consultas textuais em NVIVO 10 na população estudada para capturar a incidência dos cinco autores mais relevantes Nova Metodologia Qualitativa, mais especificamente David Collier, James Mahoney, John Gerring, Gary Goertz, e Charles Ragin - para verificar a intensidade da ocorrência destes bem como a variação da frequência entre os periódicos aplicados no período 2005-2015.

O primeiro resultado comparativo relevante nestas consultas sugere Nova Metodologia Qualitativa que ainda encontra espaço na produção de alto fator de impacto, “desmistificando” a ideia de que estes seriam essencialmente quantitativos e formais.

Os dados da Tabela 8 refletem esta distribuição e mostram que em 40,4 % dos artigos consultados apresentam a presença do David Collier, seguidos por Mahoney (21,2%), Gerring (16,7%), o que corrobora a relevância da chamada Nova Metodologia Qualitativa na produção qualificada contemporânea. Comparativamente, o de menor incidência, apesar de sua grande importância para os debates contemporâneos sobre causalidade configuracional, é a presença de Ragin em apenas 9,7% dos artigos estudados.

Tabela 9 – Distribuição de Frequência

Por Autor na Tradição Nova Metodologia Qualitativa, por Artigo Publicado (%) e por Ano (%) 2005-2015

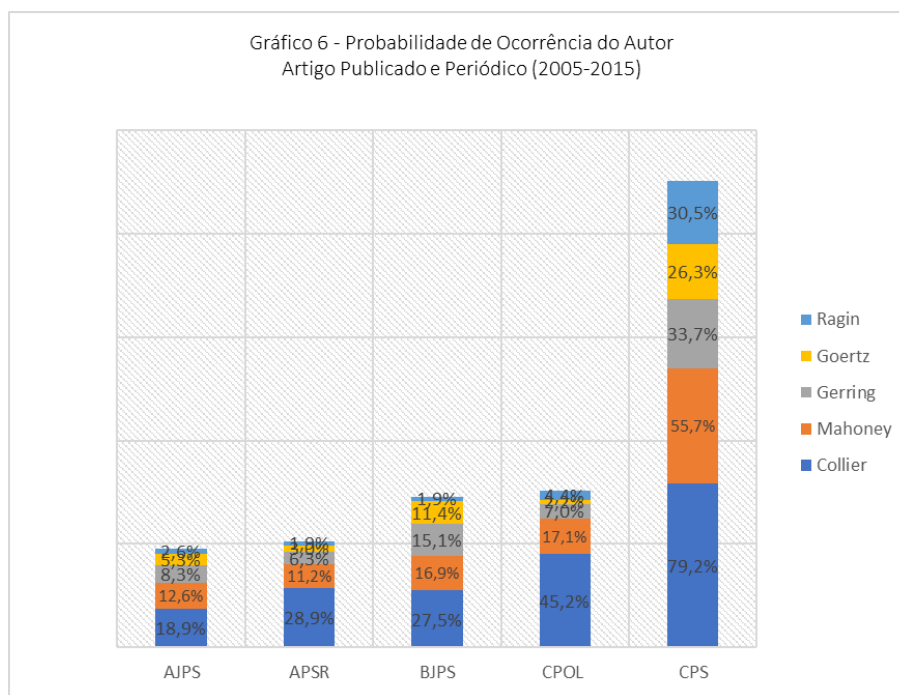
Autor	Frequência Absoluta	Frequência por Artigo Publicado	Frequência por Ano
Collier	941	40,4%	86
Mahoney	494	21,2%	45
Gerring	389	16,7%	35
Goertz	303	13,0%	28
Ragin	226	9,7%	21

Fonte: Elaboração do Autor

A variabilidade da incidência destes autores entre os periódicos analisados é exibida no Gráfico 6 que mostra a Probabilidade de Ocorrência do Autor (Ragin, Goertz, Gerring, Mahoney e Collier) nos periódicos aplicados.

Os dados evidenciam claramente uma diferença na “tolerância metodológica” sendo o APSR e o AJPS aqueles que são mais fechados aos métodos qualitativos. Por contraste, os periódicos mais comparativos, e, mais institucionalistas, apresentam uma maior probabilidade de incidência de autores como Collier, Mahoney e Gerring. Dentre eles, David Collier seria aquele com a maior proporção em todos os periódicos, sendo o mais bem aceito dentre eles. Por contraste, Ragin, que é um dos mais influentes na área de métodos configuracionais, aparece de forma mais intensa (30,5%) no CPS, e, exibe baixíssima chance de ocorrência nos demais.

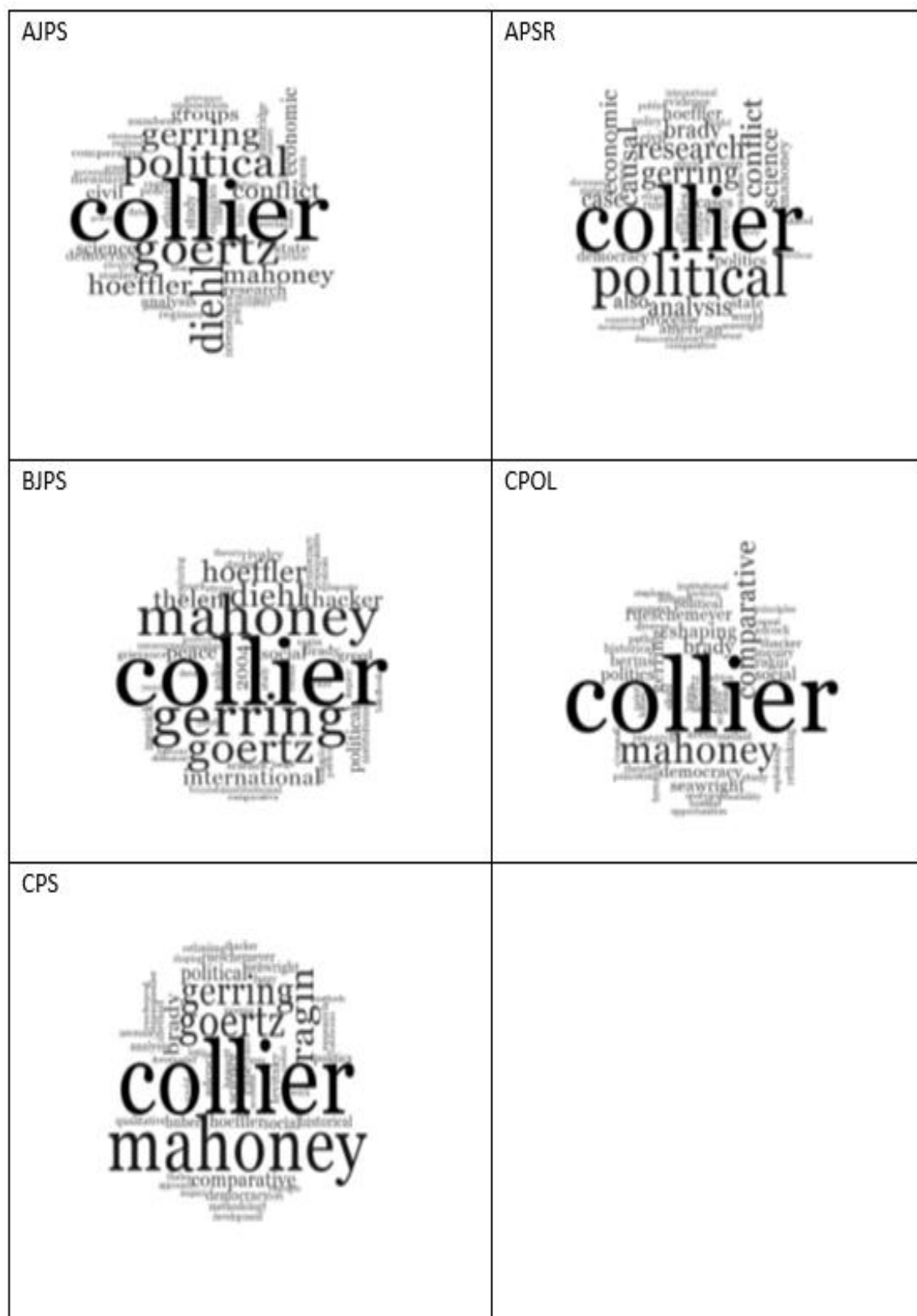
O Comparative Political Studies (CPS) possui um comportamento de excepcionalidade exibindo uma maior diversidade para os autores chave da Nova Metodologia Qualitativa e com maior atenção para os desenhos de pesquisa configuracionais. A chance de incidência do Ragin num artigo publicado na revista atinge a surpreendente taxa de 30,5% de chance de ocorrência.



Fonte: Elaboração do Autor

O Gráfico 7 apresenta nuvens de palavras relativas ao comportamento do autor mais incidente, David Collier, nos diversos periódicos analisados. Os dados permitem ver de forma mais “fina” como estes autores se inter-relacionam e se torna claro que eles ocorrem nos diversos periódicos de forma “configurada”. Os dados exibem singularidades, mas, evidenciam três importantes inferências de interesse para o argumento aqui desenvolvido. Primeiro, a importância seminal do livro *Rethinking Social Inquiry*, que coloca David Collier no centro dos debates metodológicos na ciência política contemporânea; segundo, a presença marcante dos debates trazidos por Goertz e Mahoney, na obra *A Tale of Two Cultures* que estrutura os debates modernos sobre as lógicas direta e reversa de causalção; e, por fim, a presença marcante de John Gerring, indica, tanto sua presença nos debates mais gerais sobre causalção, método, bem como com a sua contribuição para os estudos de caso.

Gráfico 7 – Nuvem de Palavras com as 30 mais frequentes por Periódicos



Fonte: Elaboração do Autor

6. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A conclusão básica do artigo é a de que a Ciência Política vem sofrendo consideráveis transformações na sua cientificidade ao longo do período estudado. Como evidenciam os dados, se observa um aumento expressivo no volume da produção bem como no fator de impacto do conhecimento produzido bem como uma expressiva tendência em que a conexão entre desenhos de pesquisa e a questão inferencial assume primazia.

No contexto do pluralismo inferencial, como evidenciado empiricamente, a despeito das limitações dos dados e das métricas utilizadas, a existência de diversos caminhos (estruturados em várias lógicas) para produzir inferência causal, termina por fazer com que os cientistas políticos passem a mobilizar várias lógicas de causação: os modelos covariacionais, contrafactuais, experimentais, e análise por mecanismos causais. Nenhuma destas posições possui o monopólio legítimo da causação, e na realidade, as boas inferências estão ligadas a criatividade e rigor no uso destas para gerar inferências válidas sobre problemas de pesquisa empiricamente tratáveis. Com o pluralismo inferencial se argumenta que a ciência política contemporânea tem encontrado diversas estratégias válidas para lidar com o “problema fundamental da inferência”.

As estratégias analíticas para “lidar com o problema inferencial” tem expandido o espectro de possibilidades para gerar conhecimento válido, e, neste sentido, transformado a cientificidade disciplinar nas duas últimas décadas. Uma das transformações mais relevantes pode ser vista na relevância crescente na produção de conhecimento inferencial sobre uma proposição causal a partir da confecção de desenho de pesquisa. A característica marcante da política comparada tem sido a da coexistência de diversos caminhos relativos aos desenhos de pesquisa e as possibilidades inferenciais, tanto a partir de dados experimentais como observacionais.

Como é largamente debatido na atualidade, o “efeito disciplinador” gerado pelo argumento da qualidade inferencial proposto por KKV na Ciência Política representa um traço distintivo, trazendo a tona uma efervescente reflexão na política comparada acerca das possibilidades inferenciais e suas conexões com o desenho de pesquisa. Mais do que em qualquer momento na institucionalização da disciplina, se pode atestar tamanha atenção a tal problema. Importante salientar que, mesmo autores que “se afastam” da posição de KKV, como mostramos ser o caso da Nova Metodologia Qualitativa (NMQ), consideram que a pesquisa empírica deve estar centrada na aderência a uma proposição causal, e ter a inferência como preocupação fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, Gabriel A. and Stephen J. GENCO (1977). Clouds, Clocks, and the Study of Politics. *World Politics*, 29 (4), pp. 489-522.
- ANGRIST, Joshua and Jörn-Steffen PRISCHKE (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. New Haven. Princeton University Press.
- BEACH, Derek and Rasmus Brun PEDERSEN (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor. The University of Michigan Press.
- BENOIT, Kenneth, GARRY, John and LAVER, Michael (2003). Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data. *American Political Science Review*, 97 (2), pp. 311-331
- BRADY, Henry E. (2008). "Causation and Explanation in Social Science." In: *The Oxford Handbook of Political Methodology*, pp.271–270. The Oxford Handbooks of Political Science. New York: Oxford University Press,
- BRADY, Henry, COLLIER, David and Jason SEAWRIGHT (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- BRADY, Henry, COLLIER, David and Jason SEAWRIGHT (2006). Towards a Pluralistic Vision of Methodology. *Political Analysis*, 14, pp.353-368.
- BUNGE, Mario. (2004) "How Does It Work?: The Search for Explanatory Mechanisms." *Philosophy of the Social Sciences*, 34 (2). pp.182–210.
- CAMPBELL, Donald T., COOK, Thomas D., and William R. SHADISH (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Cengage Learning.
- Clark, Kevin A. and David M. Primo (2012). *A Model Discipline: Political Science and the Logic of Representations*. New York. Oxford University Press.
- DUNNING, Thad. (2008) "Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments." *Political Research Quarterly* 61(2). pp. 282–93.
- Epstein, Lee and Gary King (2002) "The Rules of Inference." *University of Chicago Law Review*, 69, pp. 1–209
- FALLETI, Tulla G. and Julia F. LYNCH. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, vol. 42 (9), pp.1143-1166.
- FEARON, James D. (1991) "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science." *World Politics* 43(2), pp. 169–95.
- GEORGE, Alexander L. & BENNETT, Andrew (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- GERRING, John (2007). "Is there a (viable) crucial case method?" *Comparative Political Studies*, v. 40 (3), pp. 231-253.
- GERRING, John. (2010) "Causal Mechanisms: Yes, But..." *Comparative Political Studies* 43, no. 11 1499–1526.

GERRING, John. (2005): “Causation A Unified Framework for the Social Sciences.” *Journal of Theoretical Politics*, 17 (2) , pp.163–98.

GOERTZ, Gary and James MAHONEY (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. New Haven. Princeton University Press.

HEDSTRÖM, Peter, and Petri YLIKOSKI. “Causal Mechanisms in the Social Sciences.” *Annual Review of Sociology* 36, no. 1 (June 2010): 49–67.

IMAI, Kosuke, Luke KEELE, Dustin TINGLEY, and Teppei YAMAMOTO. (2011) “Unpacking the Black Box of Causality: Learning about Causal Mechanisms from Experimental and Observational Studies.” *American Political Science Review*, 105 (4), pp. 765–89.

KING, Gary, Robert O. KEHONE, and Sidney VERBA (1994). *Designing Social Inquiry*. New Haven. Princeton University Press.

KLUVE, Jochen. (2004): “On the Role of Counterfactuals in Inferring Causal Effects.” *Foundations of Science* 9, no. 1 65–101.

LEWIS, David (1973). Causation. *The Journal of Philosophy*, 70 (17), pp.556-567.

MACHAMER, Peter. (2004) “Activities and Causation: The Metaphysics and Epistemology of Mechanisms.” *International Studies in the Philosophy of Science*, 18, 1, pp.27–39.

MAHONEY, James (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics* 62 (1), pp. 120-147.

MORGAN, Stephen L. and Christopher WINSHIP (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research (Analytical Methods for Social Research)*. New York. Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa (1997). Towards a more cosmopolitan Political Science? *European Journal of Political Science*, 30 (1), pp.17-34.

RAGIN, Charles (1989). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley. University of California Press.

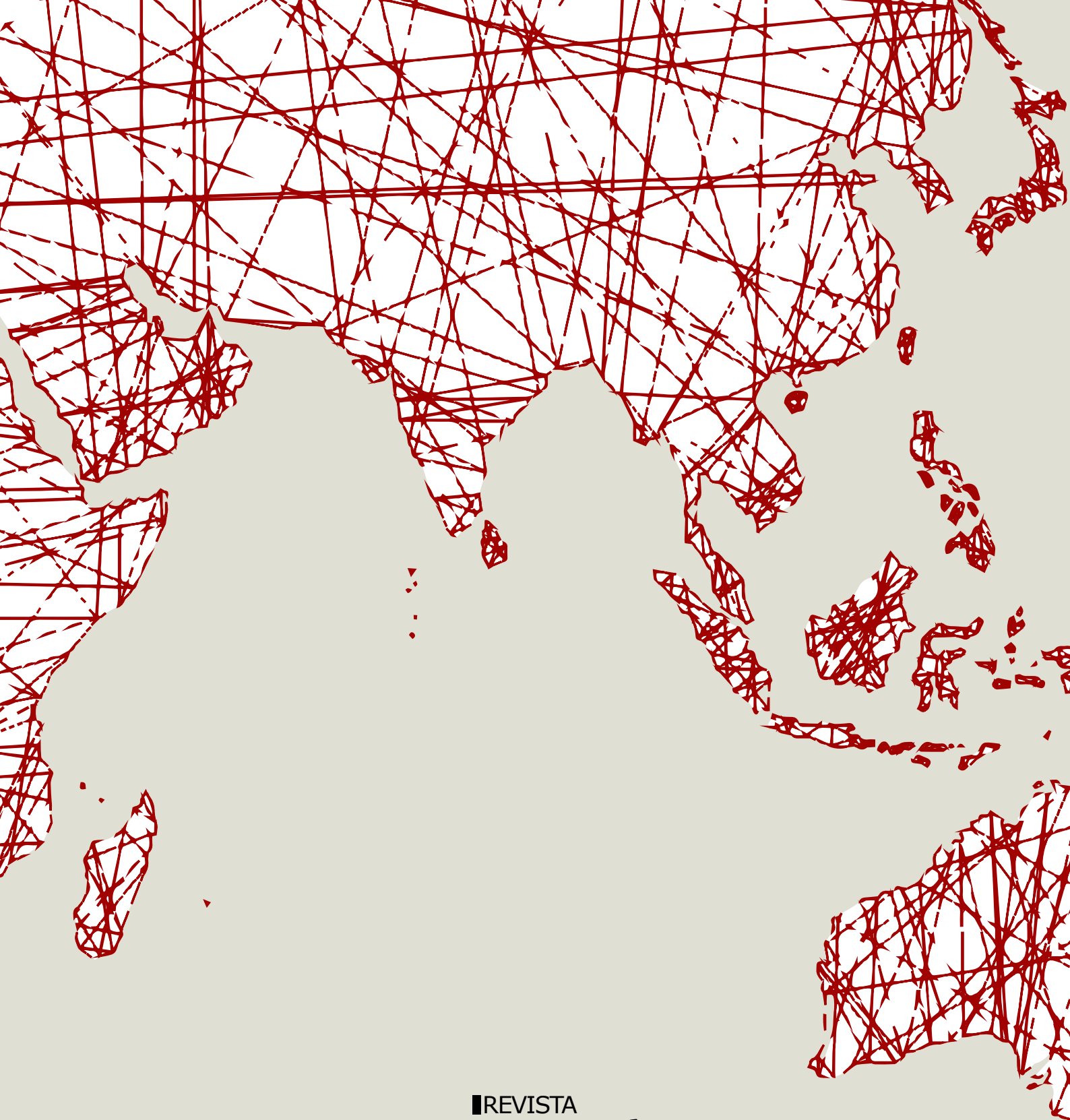
RAGIN, Charles (2000). *Fuzzy Set Social Science*. Chicago. University of Chicago Press.

REZENDE, Flávio da Cunha (2017). Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 63, p. 103-38

SCHNEIDER, Carsten A. and Claudius WAGEMANN (2012). *Set-Theoretical Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. New York. Cambridge University Press.

SEKHON, Jasjeet S. (2004) “Quality Meets Quantity: Case Studies, Conditional Probability, and Counterfactuals.” *Perspectives on Politics* 2 (2), pp. 281–93.

WOODWARD, James (2005). *Making Things Happen: A Theory of Causal Explanation*. New York. Oxford University Press.



REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 28
2019

Nº 2

■REVISTA
POLÍTICA HOJE