

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.241

7

Qualidade da representação de interesses no Brasil

Lucio Rennó



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2010

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010

Tiragem: 250 exemplares

Rennó, Lucio

Qualidade da representação de interesses no Brasil / Lucio Rennó Lavalle. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 7).

44p.

ISSN: 2179-5495

1. Políticas públicas - Brasil 2. Democracia - Brasil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título IV. Série

CDD: 351

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 QUALIDADE DA DEMOCRACIA, DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.1 QUALIDADE DA DEMOCRACIA: DIMENSÕES GERAIS.....	10
1.2 DIMENSÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES	13
1.3 PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES: ESTÁGIOS, ESTRUTURAS DE LIGAÇÃO E SUBVERSÕES	16
2 QUALIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL	21
2.1 PREFERÊNCIAS DOS ELEITORES E “ESCOLHAS ESTRUTURAIS”	22
2.2 AGREGAÇÃO DE PREFERÊNCIAS E FORMAÇÃO DE GOVERNO	25
2.3 DESPROPORCIONALIDADE ENTRE POPULAÇÃO E CADEIRAS	26
2.4 COLIGAÇÃO COMO UNIDADE DE CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL	28
2.5 PREFERÊNCIAS DOS POLÍTICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIA	39





APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO BRASIL

Lucio Rennó¹

INTRODUÇÃO

Passadas mais de duas décadas da inauguração de um regime democrático no Brasil, a questão hoje parece ser menos de temor de reveses autoritários de curto prazo e muito mais de preocupação sobre como a democracia representativa tem funcionado no Brasil e na América Latina. Possivelmente aliada a uma eventual frustração com o desempenho da democracia representativa, existem vozes cada vez mais audíveis, pleiteando ampliação dos espaços de participação popular nas decisões sobre políticas públicas, especialmente nos países andinos. Aparentemente, a democracia na América Latina depara-se com uma nova bifurcação em sua trajetória: manutenção de padrões tradicionais da democracia representativa ou ampliação de espaços participativos diretos.

Se, por um lado, acreditarmos que as propostas de reforma profunda da democracia representativa passam por frustração com o desempenho dela, então algumas questões óbvias emergem desse debate: quais são os resultados práticos, na forma de políticas públicas, ofertadas pelo sistema democrático representativo? As instituições eleitorais e partidárias permitem a formação de preferências e decisões coletivas? Mais importante, as decisões coletivas, na forma de políticas públicas, refletem as preferências da maioria dos eleitores e atenuam os graves problemas econômicos e sociais que assolam a região? Na verdade, essas questões são centrais na discussão sobre a qualidade da democracia em qualquer país, não só nos de democratização recente e em vias de desenvolvimento econômico. Mas, sem sombra de dúvidas, são mais prementes nesses.

Por outro lado, a partir de um ponto de vista mais teórico, as questões anteriores são importantes para se esmiuçar como instituições políticas, entendidas como regras e leis que demarcam o sistema político, se

¹ E-mail: <lucioreno@unb.br>. Professor adjunto do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) da Universidade de Brasília (UnB).

entrelaçam com o comportamento político dos atores centrais do regime, composto por preferências, escolhas e decisões desses atores políticos, incluindo indivíduos e organizações, e constituem o dinâmico jogo de implementação de políticas públicas.

Assim, ao tentarmos fazer uma avaliação de como interesses dos diversos setores da população refletem-se nas políticas públicas adotadas pelo sistema político, podemos avaliar como instituições afetam o comportamento político de eleitores, ativistas e representantes.

Dessa forma, a discussão sobre a qualidade da representação democrática (POWELL, 2004; HAGOPIAN, 2004 ; MAINWARING; BEJARANO; LEONGÓMEZ 2006), sobre a qualidade do voto e das eleições (AMES; BAKER; RENNÓ 2008) e sobre a qualidade do processo decisório orçamentário e das políticas públicas (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN; 2009) ganha cada vez mais destaque no debate sobre o funcionamento dos sistemas políticos latino-americanos. Em parte, essa literatura insere-se em abordagens de pesquisa mais amplas sobre o desempenho do regime democrático (DIAMOND; MORLINO 2004; O´DONNELL; CULLELL; IAZZETTA 2004) e deriva diretamente de um debate anterior a respeito dos desafios de transição e consolidação da democracia, principalmente na América do Sul (LEVINE; MOLINA, 2007). Mais importante, essa literatura oferece um arcabouço teórico e de análise empírica das distintas dimensões do funcionamento de instituições democráticas existentes hoje. Dimensões estas que remetem ao encadeamento entre formação de preferências individuais e coletivas no eleitorado, passando pela transposição dessas preferências para o mundo da política, por meio de mecanismos de representação de interesses e culminando no processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas. A metáfora proposta por David Easton (1965), comparando sistemas políticos com maquinarias que transformam insumos em produtos por meio de processos complexos, é oportuna. No caso de sistemas políticos, os insumos são as demandas do eleitorado e da sociedade civil organizada. Estas adentram o sistema político – composto por atores e instituições que tomam decisões, vocalizadas por representantes eleitos – e transformam as demandas em produtos, na forma de políticas públicas.

A literatura sobre a qualidade da democracia, principalmente em sua dimensão voltada para a representação de interesses, oferece esquemas analíticos e avaliativos do funcionamento da democracia no Brasil que permitem investigar como demandas transformam-se em políticas públicas.

Com base nisso, podemos avançar na discussão de ideias e propostas que aprimorem o sistema, caso nos convençamos da necessidade de mudanças.²

² Cabe destacar aqui que não há consensos necessários mínimos para propostas de reforma política no Brasil (RENNÓ, 2007b). Até por isso tamanha é a dificuldade de realização de reformas que vem sendo discutidas no Congresso Nacional há muito tempo.

Além disso, esse exercício pode nos auxiliar a pensar a dita crise de representatividade das instituições democráticas na região, que afeta a credibilidade do sistema perante a cidadania (MAINWARING et al., 2006; BOOTH; SELIGSON, 2009). É possível especular, inclusive, que o fortalecido discurso contrário à democracia representativa, principalmente na região andina da América do Sul, e os esforços de ampliação institucionais de fóruns participativos, consultivos e deliberativos em diversos países do continente sejam consequências diretas da frustração com o desempenho da democracia representativa nesses países.³ Dessa forma, avaliações sobre a qualidade da democracia, principalmente sua dimensão representativa, podem explicar a consolidação de propostas mais participativas. Inclusive, para alguns, tais propostas abrem espaço para a construção de alternativas socialistas ou não liberais à democracia representativa nas Américas – caso declarado do modelo bolivariano de Hugo Chaves.⁴

Neste capítulo, aplicamos o arcabouço teórico desenvolvido por estes distintos ramos da literatura sobre qualidade da democracia, da representação política e do processo decisório no estudo do caso brasileiro, principalmente no que tange ao processo de representação política em suas distintas etapas. Seguiremos o arcabouço proposto por Powell para identificar os momentos distintos do processo de responsabilização do governo às demandas populares e como o arcabouço institucional afeta a continuidade e fluidez da representação de interesses no Brasil. Nossas inferências serão baseadas em estudos anteriores sobre cada momento desse processo, em que revisitaremos dados e achados. Portanto, não utilizaremos aqui dados primários. Nossa unidade de análise serão estudos temáticos sobre cada dimensão do processo representativo.

O capítulo está dividido em duas grandes partes. Na primeira, discutiremos os principais pontos do debate sobre a qualidade da representação democrática, articulando os distintos enfoques mencionados anteriormente. O objetivo dessa primeira seção é isolar as distintas dimensões envolvidas na avaliação da qualidade da representação democrática. Na segunda parte do capítulo, passaremos a discutir o caso empírico do Brasil, enfocando os referentes empíricos identificados com as diferentes etapas do processo de representação democrática, nos remetendo a textos que estudaram essas distintas dimensões.

3 Para um mapeamento dos fóruns participativos nas Américas, veja Cabannes (2004).

4 O conceito de democracia iliberal foi desenvolvido para diferenciar regimes que mantêm eleições e instrumentos de consulta popular, mas enfraquecem ou limitam a possibilidade de oposição, controle e fiscalização do governo. Portanto, é um regime que privilegia a dimensão da participação, mas restringe a de separação de poderes, de pesos e contrapesos do modelo madisoniano de democracia. Para uma discussão teórica e conceitual sobre democracia illiberal, veja Zakaria (1997).

1

QUALIDADE DA DEMOCRACIA, DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A base teórica utilizada aqui para se pensar a questão da qualidade da democracia é o já clássico **Assessing the Quality of Democracy**, organizado por Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004). Começaremos identificando as implicações mais gerais deste debate e, posteriormente, afunilaremos nossa discussão para a dimensão específica da representação política, que é a que nos interessa diretamente aqui. Nesse segundo momento, a ênfase recairá sobre a abordagem de G. Bingham Powell e a sua discussão a respeito da representação e da responsabilização democrática, na qual ele aponta para os diferentes estágios do processo de representação de interesses que se inicia com a formulação de preferências no eleitorado e culmina na oferta de políticas públicas pelo governo. Esse processo, como aponta Powell, encontra entraves em seu percurso, gerados por fatores diversos como desenho institucional e limitações estruturais do Estado, leiam-se insuficiências econômicas e ineficiência burocrática. Em última instância, pretendemos aventar conclusões mais gerais sobre se os produtos do sistema político – políticas públicas, decisões orçamentárias e leis – que refletem os interesses do eleitorado.

1.1

QUALIDADE DA DEMOCRACIA: DIMENSÕES GERAIS

Pensar em qualidade da democracia exige, antes de tudo, algumas definições, principalmente sobre os dois conceitos centrais dessa literatura: qualidade e democracia. Assim, cabe iniciar esta discussão definindo qual é a ideia de qualidade que utilizaremos aqui e como ela se aplica à discussão a regimes e sistemas políticos.

Definir a qualidade de algo não é tarefa fácil. Diamond e Morlino (2004) propõem um caminho. Segundo eles, após revisarem o uso do termo pelas áreas de *marketing* e avaliação industrial, há três diferentes aplicações do conceito de qualidade que podem ser adequados ao estudo da política e da democracia. O primeiro refere-se à qualidade na forma de respeito a procedimentos. A qualidade de um produto é o resultado de um processo, conduzido de forma metódica e controlada. O respeito ao processo e à observância correta de seu andamento, portanto, passa a ser importante para avaliar a qualidade do produto.

O segundo uso do conceito de qualidade refere-se ao conteúdo: a qualidade de um produto é definida por suas características estruturais, como desenho, material e funcionamento. Ou seja, é a estrutura interna do produto, seus atributos particulares que devem ser o foco da avaliação de sua qualidade.

Por último, qualidade pode ser avaliada por meio dos resultados, enfocando no produto ofertado. Mais especificamente, qualidade pode ser medida pela satisfação do consumidor, independentemente de avaliações sobre as características de conteúdo do produto ou como este é produzido, seus aspectos estrutural e procedimental (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. xi). Assim, a avaliação da qualidade de produtos pode enfocar os procedimentos, o conteúdo e os resultados.

Para aplicarmos essa lógica à análise de regimes políticos, precisamos antes concordar sobre quais são as características que definem o regime que queremos avaliar. Primeiramente, precisamos concordar que o regime sendo avaliado é, de fato e de direito, uma democracia. Não é possível falar de qualidade da democracia em um regime que não é considerado, de forma minimamente consensual, como democrático. Definimos democracia aqui seguindo a definição procedimental minimalista. Pecaremos, portanto, pelo excesso na incorporação de regimes como democráticos, possivelmente englobando mais casos do que deveríamos. Uma democracia exige: **i)** sufrágio universal para adultos; **ii)** eleições livres, competitivas e recorrentes; **iii)** existência de competição entre mais de um partido político; e **iv)** fontes alternativas de informação (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. x-xi). Esses procedimentos asseguram ou visam a assegurar o objetivo maior de conciliar liberdade e igualdade política, que seriam os fins últimos a que um regime democrático se destina.

Uma democracia de qualidade, portanto, tem de cumprir requisitos procedimentais, de conteúdo e de resultados. Dessa forma, uma democracia de qualidade deve prover a seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre os tomadores de decisão e sobre as políticas públicas, por meio do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. xi). Portanto, no que tange à avaliação da qualidade como resultado, uma boa democracia satisfaz as expectativas de governança dos cidadãos. Um regime democrático deve responder às demandas dos cidadãos, expressas, principalmente, mas não exclusivamente, pelo voto. No que se refere ao conteúdo, uma boa democracia é aquela que garante liberdade e igualdade política. O objetivo final do regime é limitar a privação de oportunidades de expressão da vontade política, principalmente as contrárias ao governo, e assegurar que as oportunidades para expressão das vontades políticas não privilegiem certos grupos em detrimento de outros. Finalmente, o quesito baseado nos procedimentos volta-se para uma democracia que ofereça amplos mecanismos e recursos para que o governo seja controlado e responsabilizado por seus atos – trata-se de um regime que tenha uma rede de prestação de contas estabelecida, incluindo nesse arcabouço eleições livres, justas e recorrentes e agências de controle e fiscalização independentes (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. xii).

A partir desse quadro conceitual mais amplo, a discussão sobre a qualidade da democracia procede para o esclarecimento das distintas dimensões concretas de regimes democráticos que devem ser avaliadas. Cinco delas, segundo Diamond e Morlino, são procedimentais: existência de um estado de direito, de participação política, competição política e *accountability* democrática horizontal e vertical.⁵ As próximas duas categorias analíticas dizem respeito a questões substantivas: respeito a liberdades civis e políticas e implementação de igualdade política e progressiva igualdade social e econômica. Por último, a dimensão da responsabilização liga as dimensões procedimentais e substantivas, enfocando os produtos oferecidos pelo sistema político na forma de políticas públicas e leis e como estes refletem os interesses dos cidadãos. Assim, essa última categoria enfoca, de forma complexa, os resultados oferecidos pelo sistema.

Deve ficar claro desde já que há uma sobreposição de algumas dessas dimensões, por um lado algumas estão em conflito. Por exemplo, a garantia dos fundamentos procedimentais da democracia tem como objetivo assegurar o máximo de liberdade política e igualdade. Portanto, os referentes empíricos da qualidade do conteúdo do regime – liberdade e igualdade – só podem ser observados indiretamente, por meio da análise do funcionamento dos procedimentos que visam a maximizar o caráter democrático do regime – eleições livres, justas e competitivas. Por outro lado, algumas dimensões podem estar em conflito. Uma proliferação de atores com capacidade de vetar decisões políticas, que ocorre quando o sistema é aberto à representação de “todos” os interesses na sociedade, pode levar a maiores dificuldades no processo decisório, restringindo a margem para formação de consensos.

O desafio seguinte é definir quais são os referentes empíricos dessas categorias analíticas. As diferentes dimensões, portanto, podem ser avaliadas concretamente na realidade dos distintos casos estudados, usando tanto dados quantitativos quanto qualitativos. Assim, cada dimensão apresenta grande número de referentes empíricos, de variáveis, que podem ser analisadas e não há consenso mínimo sobre quais são mais adequadas ou expressam melhor os aspectos fundamentais da dimensão em questão. Por exemplo, a discussão sobre o estado de direito pode incluir análises, enfocando diversas questões, como existência de impunidade para certos setores da sociedade, áreas no território de um país que sejam controladas por forças outras que o Estado – por exemplo, crime organizado ou grupos terroristas –, níveis de corrupção, profissionalização da força policial, acesso a cortes e ao sistema Judiciário, eficiência do sistema Judiciário em solucionar conflitos, independência do Judiciário de influência política, entre outros.

Portanto, cada uma das dimensões pode ser observada por diversos ângulos. Até por isso, estudos que tentam avaliar distintas dimensões incorrem em maior risco de fazerem uma análise superficial sobre cada uma, em vez de explorar a riqueza de interpretações internas a cada dimensão.

⁵ As categorias de *accountability* democrática horizontal e vertical são desenvolvidas mais a fundo por O'Donnell (1997). Controle horizontal refere-se à relação entre poderes. Controle vertical diz respeito à relação entre eleitores e representantes.

Assim, nos concentramos aqui em apenas uma das dimensões, a da responsabilização, que analisa a qualidade da democracia com base nos produtos oferecidos pelo sistema, e como esses produtos remetem a interesses e demandas dos eleitores. Assim, a dimensão da responsabilização, como veremos adiante, toca em questões procedimentais, substantivas e sobre resultados. Ela liga os mecanismos de funcionamento da democracia a questões substantivas sobre como o sistema assegura maior liberdade e igualdade e responde às demandas dos eleitores.⁶ Essa discussão articula os resultados, os produtos, oferecidos pelo sistema político com as preferências dos eleitores, e como estas são agregadas via instituições políticas e transitam pelo sistema político até chegar ao seu formato final, na forma de leis e políticas públicas.

1.2 DIMENSÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

Segundo Bingham Powell (2004), um governo democrático é responsivo quando implementa políticas que os cidadãos querem. Ao definir responsabilização dessa forma tão simples fica claro que sua análise exige, obrigatoriamente, a identificação de alguns fatores-chave, que são um tanto quanto mais complicados de se mapear.

Primeiro, é preciso identificar o que os cidadãos querem. Precisamos, assim, identificar as preferências dos cidadãos e como estas passam do nível individual para o agregado, representando interesses de coletividades. Segundo, é preciso analisar como essas preferências adentram o sistema político e são debatidas no seio do processo decisório. Nesse momento, falamos especificamente sobre como votos são traduzidos na formação de governos. Por último, é importante verificar qual a semelhança do produto final do processo decisório com os interesses originais dos cidadãos.

Assim, de todas as dimensões da democracia analisada, o debate sobre responsabilização é o que mais claramente se aproxima da discussão sobre representação de interesses, que lida com questões muito similares. Na verdade, a discussão sobre responsabilização e representação de interesses é longa e perpassa diversos estudos importantes da ciência política (PITKIN, 1967; PRZEWORSKI et al., 1999; STOKES, 1999, 2001). Por exemplo, para Przeworski e outros (1999) e Stokes (1999, 2001), responsabilização refere-se à capacidade de resposta dos políticos e dos sistemas políticos às demandas por distribuição e redistribuição

⁶ Deve ficar claro, portanto, que a proposta deste capítulo não é a de apresentar um diagnóstico amplo da qualidade da democracia em cada uma de suas dimensões. Tal diagnóstico pode ser atingido com um esforço coletivo e de colaboração entre vários pesquisadores, que envolva a coordenação de pesquisas em diversas frentes. Esforço desse tipo pode, inclusive, chegar a conclusões interessantes sobre como o progresso em certas frentes relaciona-se com outras e como ganhos em uma dimensão podem gerar retrocessos em outras. Mas essas questões mais complexas ficam para estudos futuros. Nosso objetivo momentâneo é aprofundar a análise da dimensão da responsabilização.

vindas da sociedade. Dessa forma, o sistema é mais responsivo quando ele retorna ao eleitor exatamente o que ele expressou pelo voto ou pela comunicação de seus interesses aos representantes durante o exercício de seus mandatos.⁷ Mas, na visão desses autores, responsabilização não subsume a complexidade das relações que marcam o processo de representação política. Por exemplo, uma situação de responsabilização perfeita pode levar à ineficiência administrativa e à irresponsabilidade fiscal. Ou seja, para responder a todas as demandas de todos os setores da sociedade, o sistema político deveria ter recursos infinitos e isso está muito longe da realidade de qualquer país, principalmente nos mercados emergentes e subdesenvolvidos que marcam significativa parte do mundo. Portanto, regimes políticos jamais serão completamente responsivos. Pior, se fossem, fatalmente incorreriam em irresponsabilidade fiscal e em distorções dos interesses dos eleitores a longo prazo, resultando em falhas no processo de representação.

Representação de interesses engloba uma variedade de ações que vão além da questão da responsabilização. Abarcam também decisões sobre responsabilidade acerca de questões fiscais por parte dos governantes e referem-se, em grande medida, à capacidade dos governantes de poderem explicar aos eleitores por que tomaram certas decisões, mesmo que contrárias aos seus interesses iniciais (STOKES, 2001). Ou seja, há também um componente inegável de comunicação entre eleitor e eleito que perpassa a ideia de representação.

Stokes usa essa definição mais ampla de representação para entender o processo de tomada de decisão acerca de políticas neoliberais na Argentina e no Peru. Segundo ela, apesar de fazerem campanhas com propostas de políticas econômicas heterodoxas, Fugimori e Menem, ao assumirem o governo no Peru e na Argentina, respectivamente, adotaram políticas liberais, contrárias às suas promessas de campanha. Não obstante, foram reeleitos ao término de seus primeiros mandatos. Stokes se pergunta: essa sequência de eventos representa quebra, ruptura no processo de representação de interesses? Representa quebra nos mandatos recebidos pelo voto, que foram baseados em promessas de campanha que acabaram não sendo cumpridas?

Para Stokes, não há quebra do processo de representação, apesar dos políticos não terem sido responsivos diretamente às demandas dos eleitores expressas por meio do voto nas eleições anteriores. Os motivos para a mudança de posição frente ao que foi prometido podem ser vários. Por exemplo, os políticos ao chegarem ao poder deparam-se com circunstâncias novas que exigem decisões que podem contrariar o interesse imediato do eleitor, mas fazem isso pensando a longo prazo. Ou seja, tomam decisões consideradas responsáveis quanto a objetivos de longo prazo, mas não respondíveis aos interesses imediatos dos eleitores – que não respondem às demandas diretas dos eleitores. Esse tipo de situação é ainda mais claro em países que lutam pela estabilização da economia, na forma de combate à inflação, em que soluções de curto prazo tendem a ser, em geral, amargas, já que resultam em desaceleração do crescimento e até recessão. Mas,

⁷ Convencionou-se chamar essa segunda forma de expressão de interesses e demandas de *lobby*.

para Stokes, desde que os políticos possam explicar aos eleitores por que tomaram as medidas drásticas, contrárias, inclusive, aos interesses imediatos do eleitorado, mas pensando em seu bem-estar a longo prazo, não há ruptura no processo de representação de interesses, se os eleitores, posteriormente, puderem definir se querem manter os governantes no poder pelas eleições (STOKES, 2001).

Powell reconhece a existência de contradições e de disparidades entre os conceitos de responsabilização e representação de interesses, ao indicar, exatamente, os pontos defendidos por Stokes (2004, p. 67). No entanto, a única tentativa de conciliação que Powell faz desses dois conceitos, se é que podemos dizer isso é que responsabilização “*is not the only public virtue*”⁸ (2004, p. 67). Essa posição, contudo, nos parece insuficiente para avaliar quando responsabilização e representação de interesses podem não estar em contradição.

Aqui, vemos o processo de responsabilização como um dos componentes da representação de interesse e que pode haver quebras no processo de responsabilização sem que hajam rupturas no de representação de interesses. A propósito, a busca pela responsabilização perfeita – responder a todas as demandas de todos os setores do eleitorado – é inviável em qualquer sistema político. Isso se torna ainda mais agudo onde os recursos são escassos e as demandas contraditórias. Então, temos de ter em mente outra questão: quem, a quais interesses, o governo é mais responsivo? Entram na questão, assim, discussões sobre quais são os instrumentos e os recursos que os diferentes grupos sociais têm para pressionar o governo – para fazer lobby – e para se infiltrar no Estado, levando mais ganhos para os setores dos quais fazem parte.⁹

Contudo, argumentamos aqui que há momentos nos quais a resposta às demandas dos eleitores, que estão na essência do processo de responsabilização, não acarretam, necessariamente, rupturas no processo de representação de interesses. Ou seja, há momentos em que responsabilização aos interesses dos eleitores podem fortalecer o processo de representação de interesses. Isso tende a ocorrer principalmente após a estabilização econômica de um país e quando a preocupação central dos políticos passa a ser na promoção do crescimento econômico, investimento em infraestrutura e no combate à desigualdade. Em tais momentos, quando as demandas por distribuição e redistribuição passam a ser centrais para os eleitores e não levam, necessariamente, à irresponsabilidade fiscal, responsabilização e representação de interesses caminham de mãos dadas. Por que enfocaremos em nossa análise o Brasil pós-1994, ou seja, pós-estabilização da economia, assumiremos uma postura mais simples, tratando responsabilização como uma das formas em que o processo de representação de interesses se desenrola. Utilizaremos principalmente o primeiro conceito no transcorrer deste texto, mas, para evitar repetição exagerada da palavra, eventualmente nos referiremos à responsabilização como representação de interesses, representação ou processo representativo. Faremos

8 Não é a única virtude pública (tradução do autor).

9 A discussão sobre autonomia relativa do Estado é interessante aqui e pode orientar estudos sobre a relação entre burocratas, políticos, atores econômicos e sociais no Brasil de hoje (PRZEWORSKI, 1995; CARDOSO JR., 2007).

isso, todavia, sem perder de vista que o eleitorado tem preferências heterogêneas e que há disputa entre setores sobre quais demandas são respondidas.

1.3 PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES: ESTÁGIOS, ESTRUTURAS DE LIGAÇÃO E SUBVERSÕES

Para Powell, o processo que torna o sistema político em responsivo aos interesses de seus cidadãos progride em estágios sucessivos. Primeiro, as escolhas são estruturadas de uma forma que a variedade e a diversidade de interesses dos cidadãos são transformadas em escolhas coletivas nacionais mais amplas, principalmente por meio da atuação de partidos políticos e outras coletividades organizadas. O segundo momento é de agregação das preferências sociais pelos mecanismos institucionais específicos visando a gerar governos. Dessa forma, o segundo momento é de transformação de votos em cadeiras parlamentares; de alocação dos postos de poder em um sistema seguindo a decisão dos eleitores. O terceiro momento é de tradução, pelos eleitos, das vontades e dos interesses dos eleitores em decisões políticas que resultam em *outputs* concretos do sistema político; políticas públicas e leis. As políticas públicas e as leis, por sua vez, são o ápice de um processo de disputa e conflito sobre a alocação dos recursos e dos bens coletivos e públicos, na forma de distribuição de benefícios materiais e simbólicos.

Além dos três estágios apontados, Powell fala de estruturas de concatenação, de ligação, entre os estágios. A ruptura dessas ligações ou falhas em seu funcionamento coloca em risco a relação entre os distintos momentos do processo. Para Powell, as estruturas de ligação são também três: escolhas estruturais; agregação institucional; e produção de políticas.¹⁰ Esses elos no processo de responsabilização do governo são, na sua maioria, configurados pelo arcabouço institucional do desenho democrático de um país. O modelo do referido autor permite inferências sobre quando uma democracia de alta qualidade é assegurada. Nessa visão, uma democracia é responsiva quando o arranjo institucional existente produz incentivos para o bom funcionamento das diferentes etapas do processo de representação (POWELL, 2004, p. 63). Portanto, o quadro institucional e o seu impacto no comportamento dos atores políticos possuem papel central na construção teórica de Powell. Assim, como dissemos no início do texto, o modelo proposto tem a vantagem de claramente articular como instituições e comportamentos políticos se entrelaçam na formação de políticas públicas.

A primeira estrutura de ligação, portanto, une as preferências dos eleitores com as alternativas eleitorais concretas, gerando preferências coletivas. Essa ligação envolve, assim, tanto os desejos e as preferências dos eleitores quanto às características das alternativas de escolha, que é o conjunto de opções e propostas

¹⁰ Tradução do autor para *Structuring Choices, Institutional Aggregation e Policy Making*.

que o sistema político disponibiliza para os eleitores. O conjunto de opções e alternativas oferecidas aos eleitores é, em grande medida, definida pelos partidos políticos que competem pelo voto popular.

Esse primeiro momento, portanto, é extremamente complexo e lida com diversas questões que a ciência política, a economia política e a sociologia política têm tratado há muito tempo. Por exemplo, a primeira que vem à mente é como eleitores formam suas preferências e qual o grau de certeza que eleitores têm sobre essas preferências? Essa problemática inspira uma das mais ricas e exploradas tradições de estudo na ciência política, a que analisa os motivos do voto e qual o papel que os níveis de informação dos eleitores têm em suas escolhas políticas. Nenhuma dessas questões é trivial. Muito pelo contrário, dezenas, se não centenas de pesquisadores já se debruçaram sobre elas, sem chegarem a consensos amplos. Portanto, o estudo do processo de responsabilização de um sistema político depara-se com desafios logo de cara.

Essas dificuldades acumulam-se na análise dos demais momentos do processo de representação. Por exemplo, não temos critérios universalmente aceitos para avaliar sistemas partidários, algo essencial no primeiro elo, o de “escolhas de estruturação”. Claro, há propostas de caracterização de sistemas partidários, como o proposto por Sartori (1976), Lakso e Taagepera (1979) e Mainwaring e Scully (1995). Mas não há consenso sobre qual é o melhor esquema classificatório e quais exatamente são as implicações dessas classificações para o funcionamento dos distintos aspectos do sistema político e do processo representativo.

O caso brasileiro é paradigmático nesse sentido. Nosso sistema partidário já foi classificado por prestigiosos cientistas políticos como caótico, principalmente pelo alto número de partidos e suas ambivalências ideológicas e programáticas.¹¹ Mais recentemente esse consenso foi questionado por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) que apontam para papel de coordenação dos partidos na esfera legislativa e nas disputas eleitorais majoritárias. Ou seja, ficamos ainda sem saber, apesar das contribuições teóricas existentes, o que de fato constitui um sistema partidário forte, composto por partidos fortes. Portanto, não é só difícil identificar o que eleitores querem, mas também identificar como partidos atuam para estruturar as escolhas eleitorais. Nosso desafio aqui será identificar pesquisas que, quando articuladas, possam auxiliar na melhor compreensão desses elementos.

Já a segunda ligação, a de agregação de preferências, embora também complexa, resume-se a dois debates principais da ciência política que já encontram maior nível de consenso na literatura: qual o efeito de sistemas eleitorais majoritários e proporcionais e qual o efeito da diferença entre parlamentarismo e presidencialismo. Aqui, claramente, o debate é sobre o quadro institucional e a sua influência na transformação de votos em governo. Sistemas eleitorais majoritários são vistos como mais propensos para a formação de maiorias e enxugamento do quadro partidário. Já sistemas proporcionais privilegiam a representação da diversidade

11. Veja os trabalhos de Giovanni Sartori (1976), Bolivar Lamounier (1987, 1990), Barry Ames (2001) e Scott Mainwaring (1999).



de interesses na sociedade, de forma mais equânime a seus respectivos pesos sobre a população. No entanto, a formação de maiorias no governo é mais difícil em sistemas proporcionais.

Sistemas parlamentaristas tendem a ser vistos como mais flexíveis e estáveis do que regimes presidencialistas e menos propensos a conflitos entre poderes. A lógica dual da representação política em sistemas presidencialistas, em que os representantes do Poder Executivo são eleitos independentemente do Poder Legislativo é visto como motivo de maior fricção entre os poderes. Também a regra de mandatos fixos no presidencialismo é criticada por sua rigidez. Não obstante essas críticas, parece-nos que o debate sobre presidencialismo e parlamentarismo no Brasil já não conta com tantos adeptos como a discussão sobre qual sistema eleitoral é preferível. Em outras palavras, não há questionamentos viáveis de mudança do sistema de governo, mas há debates mais acirrados e aprofundados sobre reformas no sistema eleitoral.

O último elo da corrente de responsabilização é o que liga os tomadores de decisão, os políticos eleitos, às políticas públicas implementadas. Nesse momento, podemos retomar a metáfora de David Easton, mencionada no início deste capítulo, de que o Estado é o local onde os insumos, as demandas, os sistemas são transformados em *outputs*, os produtos na forma de leis e políticas públicas. O último elo é o que transforma preferência em decisão e depois em implementação – são as instituições que regulamentam o processo de formulação de políticas públicas, de tomada de decisão e de implementação de políticas, e que é marcado pela interface entre os três Poderes constituídos – o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Aqui as questões também são muito variadas e os resultados do processo decisório bastante incertos. Podemos, por exemplo, retomar a discussão de Kingstton sobre a burocracia e argumentar que o processo decisório é composto pela competição entre políticos e burocratas que já têm diversas soluções em mente aguardando apenas que os problemas surjam para que possam aplicar suas soluções. São como surfistas que ficam esperando a “onda” certa. Ou seja, disputas internas na burocracia e na elite política condicionam fortemente a agenda de debates públicos e a proposição de soluções, levando, possivelmente, a um distanciamento destas dos interesses populares.

Além das disputas inraelite pela agenda e pela solução de problemas, várias outras questões podem afetar a transformação das preferências dos políticos em políticas públicas. Fatores exógenos ao processo decisório e externos ao controle de burocratas e políticos podem moldar o processo decisório. Por exemplo, uma crise econômica internacional pode restringir em muito os recursos públicos e dificultar as decisões de alocação de bens. Limitações de infraestrutura e logísticas do próprio estado podem também dificultar as transformações de preferências em políticas públicas. Por exemplo, a incapacidade da burocracia de obter dados atualizados sobre certa realidade pode atrasar o processo decisório. A corrupção de membros da burocracia estatal e de políticos é outro fator que pode redundar na redução de verbas públicas disponíveis para investimentos do governo.

Portanto, fica claro que os estágios do processo de responsabilização e as estruturas de concatenação são marcados por potenciais obstáculos para sua concretização, que podem resultar em viés no processo de responsabilização do governo ao eleitorado. O esforço na análise da qualidade do processo de responsabilização é justamente identificar os possíveis entraves para a transformação de preferências dos cidadãos em políticas públicas e a eventual criação de distorções nesse processo que beneficie a certos interesses mais do que a outros.

Para sistematizar ainda mais a análise, Powell denomina as possíveis rupturas nos elos do processo representativo como subversões nas estruturas de ligação. As subversões mais comuns em cada etapa, algumas já mencionadas, são momentos em que há potencial para deturpações do processo de responsabilização.

Na ligação entre preferências dos eleitores e escolhas eleitorais, as subversões podem ser de três tipos. Primeiro, podem ocorrer problemas na aquisição e no processamento de informações políticas por parte dos eleitores. Isso pode ser decorrente de questões institucionais, que interferem na transparência, na clareza e na atribuição de responsabilidades. O segundo problema nessa etapa pode estar relacionado à complexidade do sistema partidário e à incoerência dos partidos. O problema, nesse caso, está na apresentação das propostas dos partidos e na distinção de suas posições pelos eleitores. Ausência de clareza programática entre partidos dificulta as escolhas dos eleitores. Assim, problemas de informação dos eleitores estão intimamente ligados aos incentivos de aprendizado e de acesso a informações oferecidas pelo sistema partidário. Eleitores têm poucas informações porque o sistema partidário não auxilia o eleitor a diferenciar as alternativas disponíveis. Por último, o terceiro obstáculo possível é a limitação nas alternativas de escolha disponíveis. Eleitores podem não se sentirem representados por nenhum partido ou político por que o sistema político é insuficientemente aberto para a inclusão de pontos de vista variados.

As subversões na ligação que provêm da agregação institucional são de tipo diferente, embora, em parte, também tenham reflexo sobre os desvios no primeiro elo, aquele entre preferências de eleitores e alternativas eleitorais. O principal debate aqui é sobre como as regras eleitorais condicionam a formação de governos e os atributos dos governantes. Sistemas majoritários privilegiam a governabilidade: menos partidos ganham assentos e os governos são compostos por coalizões menores ou por apenas um partido. Esse é o modelo clássico de Westminster e que ocorre no presidencialismo bipartidário americano. Já o sistema proporcional e a sua enorme variância interna geram uma representação mais fidedigna da variedade de interesses da sociedade, mas, até por isso, aumenta o número de partidos políticos e interesses no processo decisório, complicando a tomada de decisão, a formação de maiorias e a governabilidade do sistema. Muito da coordenação intralite em sistemas políticos com regras proporcionais ocorre após as eleições e não antes. Os governos e as coalizões políticas que governam podem não ser as mesmas coalizões que concorreram nas eleições, o que gera problemas de inteligibilidade do sistema para o eleitor e a opacidade do



processo decisório. Ou seja, as subversões de agregação institucional podem também se refletir no processo seguinte, de transformação das preferências dos políticos eleitos em políticas públicas.

Por último, as subversões do processo decisório podem incluir problemas de corrupção, de excessiva influência de grupos de poder por meio de *lobby* e as limitações da burocracia, envolvendo pessoal de apoio pouco capacitado. Quando os recursos são desviados por meio de prevaricação, formação de quadrilha e corrupção ativa e passiva, restringi-se o total de dinheiro que o governo pode implementar. Quando há *lobbies* poderosos de certos grupos econômicos, pode ocorrer viés na alocação de recursos, beneficiando esses grupos e prejudicando a maioria. Por último, quando a burocracia é mal remunerada e treinada, as decisões tomadas podem não atingir os beneficiários por incompetência do corpo burocrático. Todos esses fatores condicionam a transformação das preferências dos políticos em resultados concretos do sistema político, piorando a qualidade do processo de responsabilização.

Em suma, a contribuição teórica do modelo de responsabilização de Powell é que ele claramente aponta os estágios do processo de transformação de preferências dos cidadãos e dos políticos em escolhas eleitorais e de políticas públicas, em cada momento do processo decisório democrático. Ou seja, no primeiro momento a questão é como preferências dos eleitores se transformam em escolhas eleitorais, em votos. Esse processo é intermediado pelo sistema partidário e eleitoral. O segundo momento, sobre como as escolhas eleitorais transformam-se em formação de governo, remete a como instituições eleitorais e o tipo de governo influenciam a distribuição de poder entre os atores políticos eleitos. O segundo momento, portanto, enfoca o velho problema de como votos se transformam em assentos parlamentares. Por fim, o momento final do processo de responsabilização enfoca como as preferências dos políticos eleitos cristalizam-se em políticas públicas. Portanto, o modelo se propõe a identificar e analisar momentos sucessivos de transformação de preferências em escolhas, processo esse moldado pelo arcabouço institucional. É esse modelo que aplicaremos ao estudo do caso brasileiro.

2

QUALIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL

Em estudo pioneiro sobre o tema no Brasil, e em comparação com o Chile, Francis Hagopian propõem alguns referentes empíricos para a discussão sobre responsabilização e representação. Em seu estudo comparado, Hagopian (2004) contrasta a situação de duas dimensões da qualidade da democracia no Brasil e no Chile e conclui que os dois países apresentam características opostas em cada dimensão. No Brasil, há ganhos mais acelerados no processo de representação de interesses e de responsabilização do sistema político nos últimos anos (leia-se após o governo Fernando Henrique Cardoso) e retrocessos na esfera do funcionamento do estado de direito. No Chile, ocorre exatamente o oposto. Os avanços na esfera de garantia do pleno funcionamento do estado de direito têm sido bem maiores do que na responsabilização do sistema.

Hagopian tira vantagem de diversos referentes empíricos para a avaliação da dimensão da responsabilização no Brasil e no Chile. No entanto, cabe destacar que Hagopian não segue de forma próxima, como faremos aqui, o sistema classificatório de Powell. Na verdade, Hagopian inclui um número exagerado de referentes para cada dimensão, aumentando desnecessariamente a complexidade de sua avaliação. Além disso, os referentes pouco dialogam entre si e com um modelo mais abrangente sobre como o processo de representação de interesses e responsabilização se dá nos casos estudados. Ou seja, falta estofamento teórico para articular os diferentes referentes empíricos.

Senão, vejamos. Os principais indicadores usados por ela para aferir responsabilização são posicionamentos ideológicos e preferências sobre políticas específicas da população mensurados por meio de pesquisas de opinião pública, preferência declarada da população acerca do regime democrático, satisfação com a democracia e confiança nas instituições. Além desses dados de opinião pública, Hagopian usa dados de participação dos eleitores em eleições, medido por comparecimento e número de votos válidos. Por último, ela avalia o distanciamento ideológico dos partidos políticos medido pelas preferências expressas de políticos em pesquisas de opinião pública com elites. Ou seja, a análise de Hagopian peca porque não relaciona esses diversos fatores com um esquema teórico claro que facilite a compreensão dos diferentes estágios do processo de responsabilização.

O modelo proposto por Powell nos dá essa possibilidade. Assim, partiremos para nossa análise da dimensão da representação de interesses no Brasil explorando cada um dos estágios apontados por Powell e

destacando as possíveis subversões geradas por nossas regras eleitorais no funcionamento de cada estrutura de concatenação. Na medida em que fizermos a análise, apontaremos para quais referentes empíricos do comportamento de eleitores, políticos e burocratas melhor representam cada estágio do processo de transformação de insumos (demandas) em produtos (políticas públicas no sistema político brasileiro).

2.1

PREFERÊNCIAS DOS ELEITORES E “ESCOLHAS ESTRUTURAIS”

O primeiro estágio do processo de responsabilização apontado por Powell enfoca como as preferências dos eleitores são traduzidas em escolhas eleitorais condicionadas pelas características do sistema partidário e das alternativas eleitorais, que refletem a função de ligação baseadas em escolhas de estruturação. Ou seja, no primeiro momento do processo de responsabilização do sistema político, o foco da análise são os eleitores e o funcionamento dos partidos na esfera eleitoral. Além disso, precisamos investigar essa relação com um olho no efeito que o sistema eleitoral tem sobre as escolhas dos eleitores.

Começemos por esse último fator, com uma descrição do arcabouço institucional eleitoral, já que ele condiciona em muito o funcionamento do sistema partidário e também a formação de preferências coletivas com base nas preferências do eleitor e as alternativas de escolha existentes. No Brasil, por conta do sistema presidencialista, temos eleições diretas e separadas para os Poderes Executivo e Legislativo. Por conta do nosso sistema federalista, temos eleições para esses dois Poderes nos diversos entes da Federação: União, estados e municípios. Nossas eleições são concomitantes para os Poderes Legislativo e Executivo, mas não concomitantes para eleições gerais (União e estados) e municipais. Assim, as eleições gerais são intercaladas por eleições municipais, cada uma com ciclos fixos de quatro anos. Essa característica das regras eleitorais e do sistema de governo, com eleições concomitantes para os dois Poderes, visa a aumentar a correlação de forças políticas no Poder Executivo e Legislativo, ampliando o espaço para que as mesmas forças ou coalizões políticas tenham poder similar nos dois Poderes. Portanto, eleições concomitantes facilitam a governabilidade do sistema.

Contudo, as regras eleitorais que definem a alocação de cadeiras no Poder Executivo e Legislativo são distintas no Brasil. Para as eleições legislativas, em todos os níveis da Federação, representantes do Poder Legislativo, em sua câmara baixa na União (Câmara dos Deputados) e em sua câmara única nos estados (Assembleias Legislativas) e municípios (Câmara de Vereadores), são eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta, com método D'Hondt de alocação de sobras. Já as eleições para o Poder Executivo são majoritárias, com sistema de *ballotage* (dois turnos e que exigem maiorias absolutas) para municípios acima de 200 mil habitantes, estados e a União. Portanto, o Presidente da República, os governadores e os prefeitos de municípios grandes são eleitos por esse sistema. Senadores e prefeitos de municípios pequenos, por sua vez,

são eleitos com sistemas majoritários que não exigem maiorias qualificadas, sendo que nas eleições para o Senado em um ciclo eleitoral há a alocação de dois assentos por estado e em outro apenas um.

Essa variação nas regras eleitorais em eleições presidenciais e legislativas gera uma lógica ambivalente no sistema que, por um lado, concentra poderes no presidente e no Poder Executivo e, por outro, fragmenta o poder no Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2002). A fragmentação de Poder no Legislativo é indicada claramente pelo fato de o partido do presidente deter apenas 20% das cadeiras em média nas últimas administrações do Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT). Ou seja, para se governar, é preciso formar coalizões. Esse elemento será central para entendermos o desempenho do último estágio do processo de responsabilização – a produção de políticas públicas e a tomada de decisão no governo.

Mas a questão mais imediata é como as regras eleitorais afetam o funcionamento dos partidos na esfera eleitoral. Primeiro, é evidente que o número de partidos no Brasil é alto em comparação com a maioria dos países do mundo. Isso é resultado direto das regras proporcionais nas eleições legislativas e de baixas restrições à entrada de partidos na disputa eleitoral. O resultado prático é que os eleitores têm muitas alternativas de escolha nas eleições legislativas. Além disso, a ocorrência concomitante de eleições legislativas e executivas pode reduzir a visibilidade das primeiras, dificultando a difusão de informação sobre os candidatos a deputado federal. Um último fator institucional digno de nota é a generosidade da lei eleitoral no que tange ao número de candidatos que cada partido e coalizão podem lançar, o que dificulta ainda mais a possibilidade de comparação e avaliação dos concorrentes à Câmara dos Deputados (RENNÓ, 2006a).

A pergunta que tentaremos responder agora é se essa variedade de escolhas auxilia ou complica a tarefa do eleitor de obter informações sobre seus representantes e de escolher um candidato. Ficará claro a seguir, baseado nos achados de Ames, Baker e Rennó, que há diferenças claras no processo de escolha eleitoral nas eleições para o Poder Executivo e Legislativo e nos diferentes entes da União. Há, principalmente, grande variação no grau de informação que eleitores têm sobre seus representantes e candidatos nas eleições legislativas e para o Poder Executivo. Mas, a despeito disso, os eleitores têm conseguido obter tanto informações relevantes sobre seus representantes quanto transformar essas informações em escolhas eleitorais que seguem padrões discerníveis em eleições legislativas e para o Executivo.

Ames, Baker e Rennó definem a qualidade de uma eleição baseada no “grau em que resultados eleitorais refletem escolhas informadas e pensadas por eleitores preocupados em influenciar as decisões governamentais sobre bens coletivos” (2008, p. 144). Nesse sentido, os autores investigam se as escolhas eleitorais no Brasil são baseadas em políticas clientelísticas ou questões nacionais, nas características pessoais dos candidatos, em sua atuação no exercício do mandato ou em preferências sobre políticas públicas. Ao contrário do censo comum e de estudos anteriores, Ames e outros concluem que os eleitores utilizam todos esses

critérios quando avaliam candidatos, incluindo questões nacionais e preferências sobre políticas públicas, tanto para cargos do Executivo quanto do Legislativo. O achado especialmente inovador nessa discussão é que também nas eleições legislativas, embora em menor intensidade do que nas eleições para o Executivo, eleitores levam em consideração preferências sobre políticas públicas no voto para deputado federal.

Em primeiro lugar, é importante destacar que eleitores têm maior dificuldade para lembrar em quem votaram para deputado federal nas eleições anteriores e saber o nome de candidatos na eleição corrente, somando uma porcentagem em torno de 20% a 30% que não conseguem desempenhar qualquer dessas duas tarefas (AMES et al., 2008). Esses valores são irrisórios em eleições para o Poder Executivo, principalmente para Presidente da República.

Ou seja, aparentemente, é bem mais difícil para o eleitorado identificar os candidatos e representantes nas eleições legislativas, marcadas pelo sistema proporcional de lista aberta, do que nas eleições presidenciais e para governador. Nessas últimas duas, os eleitores conseguem identificar os diversos candidatos e lembrar em quem votaram no passado. Esse achado é esperado, dado que as regras para as eleições legislativas levam a uma multiplicação dos candidatos e, conseqüentemente a uma possível sobrecarga de informações (RENNO, 2009).

Mas, contrário às expectativas, os determinantes das escolhas eleitorais para deputado federal não são tão distintos de outras escolhas eleitorais. Aspectos da política nacional, relacionados a propostas concretas de políticas públicas, também influenciam as escolhas para deputado federal, principalmente quando se contrasta candidatos do PT frente aos demais partidos. Assim, o voto para deputado não se mostra totalmente distinto daquele que ocorre nas eleições para o Executivo.

Os achados de Ames e outros, portanto, apontam para uma qualidade bastante elevada das escolhas eleitorais dos brasileiros. Apesar das regras eleitorais aumentarem a dificuldade para se conhecer mais candidatos e lembrar do voto nas eleições para a Câmara dos Deputados, os eleitores levam em consideração diversos aspectos, não só políticas distributivistas, em suas escolhas eleitorais. Assim, a formulação de preferências dos eleitores, a despeito da complexidade dos sistemas partidário e eleitoral, levam a escolhas eleitorais que refletem aquisição e processamento de informações políticas na formulação de decisões pensadas e informadas, independentemente das regras eleitorais.

Em suma, apesar de existirem vários partidos que confundem o funcionamento de ligação entre preferências dos eleitores e voto, as ditas “escolhas de estruturação” na terminologia de Powell, eleitores conseguem expressar suas demandas por meio da escolha de candidatos que representam suas visões sobre políticas públicas. Assim, podemos concluir, mesmo que ainda de forma preliminar e atentos à necessidade de mais pesquisas sobre o tema, que o primeiro estágio do processo de responsabilização ocorre sem maiores distorções

no Brasil, apesar dos possíveis vieses que o sistema eleitoral e partidário poderia gerar. Eleitores conseguem navegar pelo complexo sistema eleitoral e escolher candidatos baseados em critérios objetivos que envolvem dimensões da política local e nacional, atributos pessoais dos candidatos e seu desempenho no exercício do mandato. Ao contrário do que se espera e da crença do senso comum, eleitores têm conseguido realizar escolhas eleitorais que podem ser vistas como razoáveis e pensadas. Não se vota ao acaso no Brasil.

2.2

AGREGAÇÃO DE PREFERÊNCIAS E FORMAÇÃO DE GOVERNO

O segundo estágio do processo de responsabilização passa pela transformação das escolhas eleitorais feitas por eleitores na formação de governos. Aqui entram em atuação, mais uma vez, as instituições eleitorais, só que com efeitos um pouco distintos dos discutidos na seção anterior. O enfoque agora não é nos efeitos que o sistema eleitoral tem no sistema partidário ou no comportamento do eleitor, como já discutimos, mas as possíveis distorções e desproporcionalidades que as regras eleitorais criam ao distribuírem poder entre as distintas forças políticas baseado no resultado das eleições. Portanto, o que analisamos aqui é como as instituições eleitorais exercem um papel de ligação, por meio da agregação de preferências, entre resultados eleitorais e distribuição de posições de poder, cargos eletivos, no sistema político.

Abordaremos aqui duas distorções que podem ocorrer no nosso sistema: viés causado pela desproporcionalidade do tamanho das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados frente às populações das circunscrições eleitorais e viés causado pelo cálculo do coeficiente eleitoral com base na votação total das coligações eleitorais e não dos partidos. Segundo Jairo Nicolau, “uma das principais patologias dos sistemas representativos das democracias contemporâneas é a não-proporcionalidade entre a população (ou eleitorado) de uma determinada circunscrição eleitoral e seu número de representantes na Câmara dos Deputados” (1997). Isso se refere ao primeiro problema já mencionado. Já o segundo problema toca na questão, ainda mais complexa e de difícil avaliação, de transferência de votos na coligação, que pode resultar no voto em candidato de certo partido levar à vitória de candidato de outro partido, desde que da mesma coligação.

Em última instância, essas distorções afetam a igualdade de influência política entre eleitores e a distribuição justa de cadeiras por partidos. No primeiro caso, se a proporção de votos para eleger um representante em um estado é muito diferente daquela em outro, esses votos não tem peso igual. Votando em um partido e se elege um representante de outro partido, há uma distorção na distribuição de forças entre os partidos. Isso se torna ainda mais aguda se as coalizões são heterodoxas ideologicamente. Portanto, exploraremos em nossa análise como as regras eleitorais podem levar a distorções em questões sobre o conteúdo da democracia, referente à igualdade política entre eleitores de diferentes distritos, e as igualdades procedimentais, remetendo ao impacto do voto na formação do governo.

2.3

DESPROPORCIONALIDADE ENTRE POPULAÇÃO E CADEIRAS

O debate sobre o viés na distribuição de cadeiras por bancada estadual remete à diferença de peso que um voto pode ter em cada estado. Assim, a problemática passa a ser como comparar os votos de um eleitor em São Paulo e outro no Acre ou no Distrito Federal.

Mas qual exatamente é a gravidade desse problema? Primeiro, parece que a distorção, segundo Jairo Nicolau, não é tão acentuada assim (1997). Ele aponta para alguns números interessantes. Por exemplo, a desproporcionalidade total em várias legislaturas é de em torno de 10% das cadeiras que foram alocadas “fora de lugar”, ou seja, para estados em que não deveriam ser, caso se tivesse uma representação perfeita entre cadeiras e população dos estados (NICOLAU, 1997). Em todas as legislaturas, a região Sudeste foi sub-representada. Mas, a partir de 1945, São Paulo passa a representar quase que toda a distorção encontrada na região. No entanto, as regiões Norte e Centro-Oeste sempre tiveram uma representação maior do que deveriam, principalmente a primeira. O Nordeste e o Sul, por sua vez, não apresentam padrões consistentes no tempo, ora sendo sub, ora sobre-representados. De qualquer forma, nenhuma dessas duas regiões beneficiou-se necessariamente de uma possível sobre-representação. Assim, o problema não parece ser tão agudo nacionalmente, beneficiando principalmente aos pequenos estados da região Norte e prejudicando exclusivamente a São Paulo. Uma correção simples seria aumentar o número de representantes em São Paulo.

Mas o que se ganharia necessariamente com isso no que tange à atuação dos representantes no Congresso? Podemos afirmar que há diferenças no comportamento entre representantes de São Paulo e das regiões sobre-representadas – Norte e Centro-Oeste – no exercício do mandato? Na tabela a seguir, baseada em dados de pesquisa sobre o desempenho de deputados federais na 52ª Legislatura, encontramos algumas diferenças quando comparamos os dois grupos por meio de simples testes *t* de diferenças de média. Esse teste avalia se há diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos, deputados das regiões Norte e Centro-Oeste e deputados de São Paulo, em diversas variáveis que medem a atuação dos parlamentares no exercício do mandato. São elas: número de escândalos em que se envolveram na 52ª Legislatura, gastos de campanha em 2006, porcentagem do valor total de execução das emendas orçamentárias individuais apresentadas, projetos de lei apresentados, propostas de legislação (PEC, PL e PLC) apresentados e aprovados e atuação em fiscalização e controle.¹²

Fica claro que há algumas diferenças, mas nem todas favoráveis à atuação de deputados paulistas. Por exemplo, deputados de São Paulo estiveram mais envolvidos em escândalos de corrupção do que do Norte

¹² Para maiores detalhes sobre o que compõem cada uma dessas categorias, veja Rennó (2009).

e Centro-Oeste. Representantes de São Paulo também gastaram mais para serem eleitos. No entanto, tiveram mais propostas de legislação aprovadas. Nos demais itens, não há diferenças na atuação dos deputados das distintas regiões. Ou seja, é preciso avaliar melhor qual a necessidade prática de mudança na legislação sobre a desproporcionalidade de representação entre regiões nos resultados oferecidos pelo Legislativo. Aparentemente haveria um ganho de produtividade legislativa, mas não em outras áreas.

Tabela 1: Diferenças de atuação entre deputados do Norte e do Centro-Oeste e de São Paulo

Variável	Diferença
Envolvimento em escândalos	0.13*
Gastos de campanha	92.435**
Execução de emendas orçamentárias	-0.017
Propostas de legislação apresentadas	3.31
Propostas de legislação aprovadas	0.44***
Fiscalização e controle	3.75

Fonte: Banco de Dados sobre Deputados Federais, Carlos Pereira e Lucio Rennó.

Elaboração: do autor.

Nota: *sign. a 0.1.

**sign. a 0.05.

***sign. a 0.01.

Nessa mesma linha, Simone Bohn (2006) se pergunta quais foram os efeitos da desproporcionalidade entre população da circunscrição eleitoral e número de cadeiras para alguns importantes aspectos do funcionamento do sistema político brasileiro. Primeiro, Bohn indica que os pequenos partidos políticos tem sofrido com a desproporcionalidade. Os pequenos partidos políticos brasileiros arregimentam mais votos nas regiões que são sub-representadas do Sudeste, do que nas sobrerrepresentadas, do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste. Segundo, entre os partidos grandes no Brasil, PT e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) tem sido, até 2002, os que mais perderam com a desproporcionalidade. Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Progressista (PP) são os que mais ganham.

Além disso, Bohn avalia na prática quais foram as posições de parlamentares das diferentes regiões em votações importantes durante a Assembleia Constituinte de 1986. Com isso, a autora avalia se deputados de regiões sobrerrepresentadas e menos desenvolvidas economicamente serviam como atores com capacidade de veto de proposta de reforma do estado, racionalizando a administração pública, e de reforma política. Segunda ela, os resultados são mistos, apontando ora para votações em bloco nas regiões, ora para rupturas dos padrões de votação nas regiões. Ou seja, não há evidências fortes de que os parlamentares das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste sempre atuam da mesma forma e de maneira distinta de deputados das regiões Sul e Sudeste.

Finalmente, Simone Bohn se pergunta se alguns partidos tendem a concentrar sua força eleitoral em alguma região ou se estão distribuídos por todas. Essa constatação ajudaria a entender se a sobrerrepresentação de certas regiões leva a uma distorção na representação de algum partido. O único caso de partido que concentra exageradamente sua votação em alguma região, até as eleições de 2002, é o PFL, antigo DEM, na região Nordeste. Todos os demais partidos distribuem-se pelas regiões de forma bastante homogênea. Portanto, não é possível afirmar que a desproporcionalidade beneficia certos grupos políticos frente a outros.

2.4

COLIGAÇÃO COMO UNIDADE DE CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL

O segundo problema, de transferência de votos na coligação e no uso do total de votos da coligação para cálculo do número de deputados eleitos por coligação, afeta a todos os partidos e podem criar distorções muito sérias no que tange à transformação de votos em cadeiras parlamentares. O problema é a coligação e não o partido ser a unidade de agregação do total de votos para cotejamento do número de cadeiras alocadas. Ou seja, o número de cadeiras pode ser distribuído por coligação.

Dessa forma, deve ficar claro que são dois os fatores que levam à eleição de um candidato para a Câmara dos Deputados: o total dos votos da coligação ou do partido, que assegura o número de cadeiras a serem distribuídas para essa coligação ou partido, e o número de votos individuais do candidato, que define sua posição no ordenamento dos candidatos na lista da coligação.¹³ Assim, caso a coligação atinja votos suficientes para obter três cadeiras, os três candidatos mais votados da coligação serão os eleitos.

Pois bem, em uma coligação com dois partidos que são bastante distintos em suas trajetórias políticas e posições ideológicas, o voto em candidato de um partido pode ajudar a eleger um deputado federal do outro partido. Isso ocorre caso o eleitor tenha votado para um candidato do primeiro partido, mas esse candidato não tenha sido bem votado e não esteja entre os primeiros da lista da coligação. Caso algum candidato do outro partido da coligação esteja nessas primeiras colocações, ele será beneficiado pelos votos dados a candidatos dos outros partidos que compõem a coligação. Ou seja, um eleitor de um partido terá contribuído para a eleição de um candidato de outro partido, que esse eleitor pode nem conhecer e, possivelmente, até considerar uma opção indesejável. Em coligações ideologicamente coesas, isso pode não ser um problema. Ou seja, ajudar a eleger um candidato da mesma coligação, quando os partidos não têm propostas ou trajetórias tão diferentes, pode não representar uma distorção grave. Mas em coligações heterogêneas, quando as diferenças entre os partidos e os candidatos que se associam na coligação são grandes, as distorções podem ser grandes.

¹³ Partidos políticos podem concorrer em eleições isoladamente ou em coligações com outros partidos.

Como Yan Carreirão (2006) aponta, a tendência tem sido de aumento de coligações ideologicamente heterodoxas nas duas últimas eleições, 2002 e 2006, principalmente pelo fato de o PT ter expandido seu leque de parcerias, incluindo partidos considerados de direita, o problema deve se acentuar cada vez mais. Sem um mecanismo de atribuição de cadeiras para partidos e em casos de coligações heterogêneas, as distorções causadas por essa regra eleitoral podem ser grandes.

Maria do Socorro Braga (2006) contribui para esse debate lembrando que a permissão para formação de coligações nas eleições proporcionais brasileiras pode favorecer partidos que não conseguiriam, isoladamente, atingir o quociente eleitoral. Assim, as coligações nas eleições para vereadores, deputados estaduais, distritais e federais, poderiam facilitar o acesso às cadeiras de representantes de partidos que não tem grande respaldo eleitoral. Conforme a autora,

A prática de coligações parlamentares estaria associada à fragmentação partidária-parlamentar, à sobrevivência de partidos pequenos e à fraca inteligibilidade do eleitor sobre o processo eleitoral, o que, por sua vez, dificultaria a formação de identidades partidárias razoavelmente definidas (BRAGA, 2006, p. 228).

Em seu trabalho sobre as eleições de 1998, Braga transforma essas suposições em hipóteses e as testa usando dados sobre distribuição de cadeiras e votação total recebida por partidos.

Braga chega a resultados interessantes. Segunda ela, em simulações acerca do tamanho das bancadas partidárias, caso coligações fossem proibidas, e em comparação com o tamanho das bancadas partidárias eleitas segundo a regra vigente, as diferenças entre os cenários são pequenas. A distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados, na legislatura eleita em 1998, não mudaria muito, estando ainda concentrada em apenas cinco partidos. Haveria uma mudança no que tange ao número de cadeiras desses partidos, passando de 79% para 87%, caso as coligações não fossem permitidas, mas o quadro geral não mudaria drasticamente. Ou seja, a fragmentação partidária não seria atenuada de forma dramática com a mudança na regra de coligações.

Todavia, ao avaliar o número de cadeiras que são transferidas entre partidos na coligação, comparando com transferência entre partidos de diferentes coligações, por causa do quociente eleitoral, fica claro que a distorção do mecanismo de coligação é relevante: 43 cadeiras foram transferidas entre partidos na mesma coligação em 1998, enquanto 27 foram transferidas por conta de não se atingir o quociente eleitoral. Portanto, sugere a autora pensar em algum mecanismo de correção da distribuição de cadeiras nas coligações, com base nas votações dos partidos que a compõem seria uma alternativa bastante útil de reforma. Sem, com isso, gerar problemas como os descritos a seguir por Braga.

Ademais, Braga chama atenção para uma consequência negativa da proibição de coalizões, mantendo-se a exigência de um quociente eleitoral. Os votos recebidos pelos pequenos partidos, que não atingissem o quociente,

seriam descartados, pois não contribuiriam para a eleição de nenhum candidato. Braga indica que sem coligações, 42% dos votos válidos no Distrito Federal seriam descartados, 55% em Alagoas e 53% no Amapá.

Assim, também na etapa de agregação de interesses e de transformação de votos em assentos parlamentares, as ditas distorções existentes em nosso sistema político não parecem ter efeito dramático no funcionamento do Poder Legislativo e na distribuição de forças entre partidos políticos. As desproporcionalidades causadas pela sobrerrepresentação de algumas regiões e pelas coligações eleitorais, aparentemente, não mudariam em muita coisa o funcionamento do sistema político brasileiro caso fossem revistas. Portanto, os vieses causados pelas regras institucionais nos comportamentos dos atores envolvidos no processo não têm efeitos tão drásticos quanto os críticos do sistema político brasileiro argumentam.

2.5

PREFERÊNCIAS DOS POLÍTICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O último estágio do processo de responsabilização descrito por Powell envolve a transformação das preferências dos políticos em decisões sobre leis e políticas públicas que mudem o *status quo*. Essa parte da literatura, obviamente, leva em consideração questões sobre o desenho do sistema de governo, no caso brasileiro o presidencialismo baseado em coalizões entre múltiplos partidos políticos, assim como elementos externos ao ordenamento do sistema político, como o ambiente internacional ou as limitações estruturais do estado.

Os incentivos que o sistema político brasileiro gera para os comportamentos de legisladores e membros da burocracia e para a atuação do Poder Executivo tem sido foco de extensos e ricos debates nos últimos anos. Esse debate tem se voltado, em grande medida, para desvendar qual o papel que o Poder Legislativo tem ocupado no processo decisório brasileiro, sempre muito concentrado e dominado pelo Poder Executivo. Em grande medida, as investigações sobre o papel do Poder Legislativo na tomada de decisão estão no cerne de uma preocupação maior que norteia essa discussão: afinal, o Brasil é governável ou não? Consegue-se tomar decisões no Brasil ou o processo é tão fragmentado que leva à paralisia decisória? No epicentro desse debate, está o papel que os legisladores eleitos por meio de regras proporcionais, de lista aberta, jogam no processo decisório.

O argumento do senso comum, esposado por diversos analistas do nosso sistema, é simples: não se governa o país, o sistema é caótico, por que as regras eleitorais estimulam um comportamento personalista dos legisladores, de pouca cooperação com líderes partidários e com políticas públicas de escopo local. Prevalecem ações voltadas para a localidade e para políticas distributivistas, com ganhos concentrados e custos difusos. Essa posição foi adotada por Barry Ames (2001), Scott Mainwaring (1999) e David Samuels (2003), que apontavam para a natureza pouco institucionalizada dos partidos políticos brasileiros, a orientação localista

do Poder Legislativo e a dificuldade em se construir maiorias no Congresso Nacional. Contra esse consenso, emergiu o trabalho pioneiro de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) que apresentaram dados enfocando exatamente o papel dos partidos políticos no processo decisório interno do Poder Legislativo e a influência do Poder Executivo no controle da agenda do Legislativo. Seus dados levantaram evidências de que o sistema centrado no Executivo funciona, levando a decisões, em grande parte, intermediadas pelos partidos que compõem a base do governo no Congresso Nacional.

A maior parte dos estudos mais recentes coloca-se a meio-termo nesse debate, apontando para aspectos do sistema que geram fragmentação do poder e outros que geram concentração. O debate passou a explorar diversos elementos do sistema político, como a migração partidária (MELO, 2000; DESPOSATO, 2006), o papel das comissões (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; RENNÓ 2004; ALMEIDA; SANTOS, 2005), os padrões de carreira e sucesso eleitoral de deputados federais (PEREIRA; RENNÓ, 2003, 2007; LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2004), o uso de medidas provisórias (REICH, 2002; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, 2008; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2005), entre outros. Esse novo debate incorporou e mesclou as visões de Ames, Mainwaring, Samuels, Limongi e Figueiredo, buscando, até certo ponto, uma postura conciliatória entre as posições díspares.

Quais as conclusões dessa literatura? Bem, há consenso de que o Poder Executivo é o principal ator do processo decisório no Brasil. O Poder Executivo tem diversos recursos de poder que o permite construir coalizões, controlar a agenda do Legislativo e aprovar medidas com certo grau de sucesso. Há também crescente consenso de que partidos políticos são importantes mecanismos de coordenação e condução dos trabalhos legislativos. O que não há é consenso sobre os custos de se construir alianças políticas no Brasil e, principalmente, de como os projetos são mudados e influenciados pelas preferências dos legisladores brasileiros.

Quanto aos custos de se governar, tanto Limongi e Figueiredo (2005), quanto Alston e outros (2009), embora adotando posições aparentemente em contradição, chegam à conclusão que o custo de se negociar maiorias, em termos de gastos orçamentários, é baixo. Ambos enfocam quanto do orçamento é gasto com emendas parlamentares e chegam à conclusão que a porcentagem é pequena. Além disso, ambos apontam para as amarras que existem para a realização de gastos públicos, embora o Poder Executivo tenha encontrado formas de flexibilizar o caráter mandatório de alguns trechos do orçamento. A desvinculação das receitas da União e as variações entre as estimativas de arrecadação e a arrecadação de fato são mecanismos que permitem ao Poder Executivo ampliar sua margem de manobra no orçamento. Assim, muitos recursos que são gastos de forma contingenciada podem ser usados para construir alianças e para premiar e punir aliados. Portanto, a análise baseada apenas nos gastos orçamentários de emendas parlamentares pode encobrir o uso de outras fontes para fins de construção e gerenciamento de coalizões.

O que é ainda mais difícil na tentativa de avaliar a transformação das preferências dos políticos em decisões sobre políticas públicas é descobrir como exatamente parlamentares influenciam a agenda do Legislativo e o conteúdo de políticas públicas adotadas. Obviamente que o sistema presidencialista, de legitimidade dupla, não tem nos parlamentares o único interlocutor da vontade popular. O presidente, eleito diretamente, também é representante do interesse do eleitor brasileiro. Assim, se as decisões políticas favorecem os interesses do Executivo, isso não quer dizer que as demandas da população não estejam sendo respondidas. As pesquisas de comportamento eleitoral que apontam que o eleitor utiliza critérios claros para punir e premiar os presidentes que se candidatam à reeleição, baseados em seus desempenhos no cargo, não deixam dúvida de que há *accountability* no Brasil (CAMARGOS, 2001; CARREIRÃO, 2007; RENNÓ, 2007a; LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009).

Mas, em um sistema democrático, a diversidade de opiniões, principalmente a variação de interesses que pode ocorrer entre distintas regiões do país, é melhor representada pelas vozes dos representantes eleitos para o Poder Legislativo. Assim, o Poder Legislativo passa a ser o *locus* da formação de maiorias que cheguem a decisões que reflitam a diversidade de interesses da Nação. Saber se os legisladores influenciam o conteúdo da legislação passa a ser fundamental para avaliar a qualidade do processo de responsabilização.

Mas o que sabemos sobre isso? Como se dá o processo de produção legal no Brasil? Bem, há algumas pesquisas que enfocam essa questão, apontando para uma atuação maior do Poder Legislativo do que o esperado pelo senso comum. Por exemplo, levantamentos feitos por Fabiano Santos (1997), Paulo Ricci (2003) e Leany Lemos (2001) e depois Ricci e Lemos (2004) indicam que a Câmara dos Deputados tem discutido temas diversos, relacionados com temáticas de questões sociais. Além disso, pesquisas como as de Simone Diniz (2005) indicam que projetos advindos do Poder Executivo são bastante emendados por legisladores, que alteram e incrementam o conteúdo de leis aprovadas, as quais têm tramitação que segue padrões institucionais. Esse mesmo processo parece estar ocorrendo agora com medidas provisórias que tem sido frequentemente emendadas por deputados federais, embora ainda necessitemos de mais dados sobre isso.

O que parece ser, realmente, um problema nesse estágio do processo de representação é a existência, ainda, de amplos esquemas de corrupção que deturpam a alocação de recursos orçamentários. Ou seja, parece que eventos até certo ponto exógenos ao processo decisório dentro da Câmara, mas com a complacência e, às vezes, participação de deputados, têm dificultado que decisões tomadas surtam os efeitos esperados, além de minar a legitimidade das instituições democráticas (SELIGSON, 2002; POWER; GONZALEZ, 2003). A questão da corrupção, assim, continua a ser um sério problema no funcionamento do sistema político brasileiro. Felizmente, há pesquisas que mostram que eleitores estão atentos a isso e que punem seus representantes envolvidos em escândalos (RENNÓ, 2007a e 2008).

Outro sério problema que podemos identificar no momento de tomada de decisão é um possível viés favorável a grupos de *lobby* com grande poder de influência. David Samuels (2006) mostra que há grande concentração nos valores de doações de campanha eleitoral em torno de poucas corporações, o que dá indícios de que essas empresas podem ter acesso mais facilitado aos políticos que ajudam eleger. A concentração de doações de campanha em corporações, mais do que em indivíduos, também contribui para supormos que esses grupos teriam maior probabilidade de terem suas demandas respondidas do que a da maioria do eleitorado. No entanto, precisamos de mais estudos sobre *lobby* e sobre a influência de grupos de pressão no processo de tomada de decisão. O trabalho de Samuels nos permite levantar a hipótese de que certos setores, principalmente os com grande poder econômico, teriam acesso e influência privilegiada. Ou seja, se a questão for como colocamos anteriormente, quem se beneficia do processo de responsabilização, qual setor da sociedade ganha mais, então é fundamental cruzarmos os resultados das políticas aprovadas, com as diferentes demandas dos diversos segmentos da sociedade e verificar quem sai mais beneficiado. Dados de financiamento de campanha demonstram forte investimento das grandes corporações no funcionamento do sistema político brasileiro.

Ainda que o sistema político brasileiro não esteja imerso no caos, e que se produzam políticas públicas, ainda há algumas questões que precisam ser melhor exploradas para termos uma compreensão mais profunda sobre quem se beneficia com as decisões coletivas e os resultados do processo decisório. Também precisamos ter melhor estimativas sobre o papel que o Legislativo de fato joga nas decisões sobre políticas públicas ou se essas são fruto da preponderância do Poder Executivo e dos seus interesses no processo legislativo. Por último, cabe também questionar, como faz Rennó (2006b) e Diniz (2005), se os processos descritos anteriormente são dependentes das capacidades dos atores individuais ou se são institucionalmente conscritos e dirigidos. A pergunta então é: toma-se decisão sobre políticas públicas por conta da habilidade dos políticos no Poder Executivo e Legislativo, a despeito do emaranho institucional, ou por que as instituições de nosso presidencialismo de coalizão propiciam a produção de políticas públicas. Esses debates continuam abertos.

CONCLUSÃO

Finda a discussão anterior, que revisitou diversos estudos sobre as diferentes dimensões do processo de responsabilização, tentando concatená-los por meio da “cola” teórica proposta por Powell, chegamos, como fez Hagopian (2004), a um saldo positivo da avaliação do processo de responsabilização no Brasil, com poucas ressalvas. A maioria dos estudos já mencionados não vê o caso brasileiro como caótico e como ingovernável. Tampouco o vê como restringindo a participação e a representação de interesses. Por último, há uma visão, principalmente nos estágios iniciais do processo de responsabilização – de formação e agregação de preferências –, de que as instituições eleitorais não geram distorções graves. No último momento do processo, o de produção de políticas, é quando surgem maiores discordâncias sobre os entraves criados pelo arcabouço institucional: ainda sim, essas visões negativas tem sido minoritárias no debate sobre o funcionamento do Poder Legislativo e da sua relação com o Executivo no Brasil. Mesmo assim, os resultados macroeconômicos dos últimos anos e o contundente combate à desigualdade, que diversos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram (citações), apresentam um cenário de produção de políticas públicas que levam a um crescimento continuado da economia e a reversão de prioridades no Estado, passando a beneficiar excluídos e necessitados. Portanto, parece que tanto em aspectos procedimentais, de conteúdo e de resultados, a qualidade do processo de representação de interesses no Brasil é alta e a responsabilização às demandas de diversos setores tem sido contemplada. Será que podemos aventar que o sistema político brasileiro, ao combinar regras que ampliam a representação de interesses nas eleições legislativas, mas concentram poder no Executivo, também eleito diretamente, atinge um equilíbrio ótimo de Pareto, em que não há estímulos para que atores envolvidos sintam-se satisfeitos com o processo? As indicações anteriores apontam nessa direção.

Claro, não devem restar dúvidas que ainda há questões em aberto e que são preocupantes. O financiamento de campanha, que pode distorcer a responsabilização, levando o governo a privilegiar certos setores, e a corrupção são temas de podem enviesar o processo de responsabilização e que ainda não foram suficientemente estudados. Essas questões, claramente não são triviais, tampouco estão sendo ignoradas por políticos e pela sociedade civil que tem discutido o tema e pensando em aprimoramentos institucionais por meio de reformas pontuais no sistema político.

Este capítulo também tem uma limitação proposital: fala apenas de representação e responsabilização. Assim, outras dimensões da qualidade da democracia, como o funcionamento do Estado de direito, não foram mencionadas. Segundo Hagopian, esse é o dito “Calcanhar de Aquiles” do sistema político brasileiro. Uma

exploração semelhante feita à que apresentamos aqui, nessa dimensão, poderia terminar com um quadro bastante mais sombrio e negativo do que ora chegamos.

Também deve ficar claro que a discussão já realizada aponta para algumas limitações institucionais que, se não criam barreiras intransponíveis para a formulação de políticas públicas que são do interesse da população, podem ampliar enormemente o leque de autonomia que o Poder Executivo tem sobre o processo decisório. Se o sistema funciona, em parte, porque concentra poderes no Executivo, é possível, portanto, que a qualidade das políticas públicas aprovadas dependa, em grande medida, de quem exerça a Presidência da República. Portanto, os resultados positivos alcançados nos últimos anos podem ser atribuídos ao desempenho de alguns atores-chave desse processo.

Voltamos, conseqüentemente, à discussão sobre quem guia os processos políticos no Brasil, se as instituições, que matizam o espaço para decisões, ou se os indivíduos que ocupam papéis centrais nesse espaço. O ponto aqui é que o sistema político brasileiro coloca destaque central em dois atores muito importantes no processo político: eleitores e presidentes.

Nesse sentido, a habilidade tanto de presidentes quanto a perspicácia de eleitores passa a ser fundamental para entendermos os resultados alcançados pelo sistema político brasileiro. As lições de Neustadt, que nos chama atenção para a relevância da qualidade pessoal dos governantes, não podem ser ignoradas em um regime que é tão centrado na presidência (1960).¹⁴

Mas antes é fundamental apontar o papel que o eleitor brasileiro tem tido, principalmente em eleições presidenciais.¹⁵ O eleitor brasileiro foi muito feliz em sua leitura sobre o que o Brasil precisava a cada momento de nossa história recente e em punir e premiar seus representantes. Claro que não se afirma aqui que o eleitor brasileiro tenha, coletivamente, poderes de premonição ou mediúnicos ou que decidisse de forma sequencial, sabendo que Lula viria após FHC quando escolheu este último por duas vezes. O argumento é mais simples: o eleitor soube entender o momento em que o país vivia em cada eleição e escolheu baseado nessa leitura bastante apurada sobre o sistema político.

Assim, em 1989, a vez era de uma proposta de reforma profunda do Estado brasileiro, e Collor de Mello encampou e encarnou essa posição melhor do que ninguém. Obvio que Collor, por inexperiência ou arrogância, ou os dois, não percebeu que não poderia governar o país sozinho, que não poderia passar por cima das instituições democráticas e apelar diretamente ao povo, principalmente após tentar soluções

¹⁴ Nesse sentido, nossas conclusões diferem-se do tom mais institucional defendido por Simone Diniz (2005).

¹⁵ Obviamente, a volta das eleições diretas para Presidente da República, em 1989, é importante fator institucional para o sucesso atual do regime político brasileiro. Sem dúvida, essa é uma mudança institucional que não pode ser descartada.

mágicas e instantâneas que resultaram em mais sacrifício para essa mesma população . Ao tentar fazer isso, foi sumariamente punido pelo eleitor, que o abandonou quando foi convidado a lhe dar suporte. Cabe aqui também destacar que, apesar da centralidade do Poder Executivo e do papel do eleitor, não se governa o Brasil sem maiorias no Poder Legislativo, como em qualquer outra democracia. Mas ter sucesso na construção dessas maiorias depende, possivelmente ainda mais no Brasil do que em outras democracias, da capacidade de quem exerce a Presidência. Collor foi reprovado por sua incapacidade individual naquele momento.

Fernando Henrique Cardoso aprendeu a lição e sua prática e discurso foram muito mais responsáveis e em sintonia com o momento do país e do mundo. Cardoso assume com uma agenda de construção da estabilidade econômica, por meio do controle da inflação e da criação das bases para o controle do déficit fiscal e o estímulo à responsabilidade fiscal. O eleitor percebe isso, com base na avaliação retrospectiva do desempenho de Cardoso como ministro da Fazenda, que apresenta uma solução viável e sustentável para o problema da inflação e o elege. Depois o reelege, após uma série de reformas que em muito melhoraram a qualidade de vida do eleitor brasileiro e que passaram por extensas negociações com um Congresso que era, majoritariamente, parte da coalizão de governo habilmente construída.

Finalmente, quando o momento se mostra propício para a expansão do crédito, para a ampliação do emprego, ambas limitações do processo de estabilização da economia, chega a vez de uma proposta viável da esquerda se consolidar como opção eleitoral no país. O eleitor lê corretamente esse cenário e elege Lula da Silva presidente do Brasil. O Brasil parecia, finalmente, entrar em um ciclo normal da Curva de Phillips, composto por ondas sucessivas de sobreposição entre controle inflacionário e expansão econômica que influenciam o ciclo eleitoral, ora levando conservadores ao poder, ora levando expansionistas.


O eleitor brasileiro, principalmente nas eleições presidenciais, fez escolhas muito razoáveis e em sintonia com cada momento do país. Inclusive, nas eleições de 2006, eleitores puniram seus representantes envolvidos em escândalos de corrupção, tanto nas eleições presidenciais, quanto, principalmente, nas legislativas (RENNÓ, 2007a, 2008). Ou seja, há evidências claras de voto baseado em avaliações retrospectivas do desempenho de políticos, punindo os que se comportam mal.

O segundo componente dessa equação diz respeito à capacidade individual daqueles que controlam o Poder Executivo. Lula aprendeu com os erros de Fernando Henrique, que aprendeu com os erros de Collor, que errou porque temia se tornar o que Sarney havia sido no final de seu mandato. Isso se chama aprendizado político que resultou em aprimoramentos sequenciais na condução da política no Brasil e em resultados substantivos positivos. Assim, o segundo culpado pelo sucesso de resultados são setores de nossa elite política que aprenderam com o passado e com os erros dos antecessores.

PSDB e PT têm mostrado grande capacidade de aprendizagem institucional, de entender o funcionamento do sistema político brasileiro e de saber lidar com ele, de saber navegá-lo. Claro, nada disso sem seus sobressaltos e reveses, haja vista os grandes escândalos de corrupção, alguns diretamente ligados à relação Executivo–Legislativo, enfrentados por Lula em seu primeiro mandato e atenuados no segundo. Mesmo assim, o PSDB e o PT construíram reputações que os diferenciam, mas que tornam suas agendas complementares. O PSDB propõe responsabilidade administrativa e eficiência. O PT complementa com expansão das políticas sociais, do emprego e com aumento no acesso ao crédito. É a dita Curva de Phillips em atuação, afetando as plataformas das duas principais forças políticas em nível nacional. Ambos aprenderam, observando outros ou os próprios erros, que não se governa sozinho o Brasil, que são necessárias coalizões com repartição mais igual e proporcional de recursos entre seus membros, para que se possa implementar uma agenda, um programa de governo. De certa forma, parte da elite política brasileira aprendeu que precisa conciliar seus projetos e programas de governo com as agendas de seus parceiros, mesmo que essas gerem desgastes localizados.

Eleitores conseguem tomar decisões eleitorais conscientes e instruídas por diversos fatores de avaliação dos políticos. Além disso, o sistema político é capaz de gerar políticas públicas consistentes e com durabilidade no tempo, que tem tido efeitos muito positivos em fatores como estabilidade econômica, redução da desigualdade e promoção de desenvolvimento sustentável. O sistema político, portanto, tem assegurada ampla liberdade de escolha e participação política, controle sobre representantes e vem promovendo maior igualdade política. Assim, no que tange à qualidade do processo representativo em suas instâncias referentes ao conteúdo e aos produtos oferecidos, a situação é bem mais consensual e positiva acerca do que se tem alcançado no Brasil do que na discussão sobre procedimentos e instituições.

Até por isso, concluímos este capítulo com esse argumento, opções radicais de reforma política, como as experimentadas na Venezuela, na Bolívia e no Equador, assim como países da América Central, não tem encontrado ressonância no Brasil. Isso ocorreu lá porque esses países eram vítimas de elites predatórias que jamais propuseram saídas viáveis para os sérios problemas que viviam. Portanto, uma hipótese plausível, para estudos futuros é a de que alternativas radicais de forma política só se tornam viáveis quando um ciclo virtuoso de competição política, como o vivido pelo Brasil, não ocorre. Propostas radicais de enfraquecimento dos mecanismos de *accountability* democrática horizontal, de limitação da oposição e da fragilização do Congresso Nacional não estão em nossa agenda e não são esposadas por atores políticos importantes no Brasil. No Brasil, a agenda de ampliação de espaços participativos não se contrapõe e enfraquece os mecanismos tradicionais de representação política, os complementa. Conselhos, audiências públicas, ambas previstas legalmente e orçamentos participativos, ainda não institucionalizados na forma de lei, têm ampliado em muito o escopo da participação política direta sem, com isso, enfraquecer a democracia representativa no país. Portanto, podemos concluir que uma democracia representativa



com um processo de responsabilização de qualidade, principalmente no respeito a seu conteúdo e aos resultados oferecidos pelo sistema político, reduz o espaço para propostas radicais de reforma política, que podem, inclusive, contribuir para a própria erosão da democracia.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, 48:4, p. 693-735, 2005.

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. "Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil." In: HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. (Ed.). **Who Decides de Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2009.

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

AMES, B.; BAKER, A.; RENNO L. R. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry or Pork? In: POWER, T. J.; KINGSTONE, P. R. (Ed.). **Democratic Brazil Revisited**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, 55, p. 550-578, July 2003.

BRAGA, M. do S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil." In: SOARES, G.; RENNÓ, L. **Reforma política: lições da história contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2006.

BOHN, S. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. **Reforma política: lições da história contemporânea**. 2006. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2006.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. **The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Latin American Nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CABANNES, Y. Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. **Environment and Urbanization**, 16:1, p. 27-46, 2004.

CAMARGOS, M. B. Economia e Voto: Fernando Henrique versus Lula, 1998. **Teoria & Sociedade**, 8, p. 116-145, 2001.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre o Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, 12, p. 127-154, 2007.

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Unicamp, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.

_____. Relevant Factors for the Voting Decision in the 2002 Presidential Elections: An Analysis of the ESEB (Brazilian Electoral Studies) Data. **Brazilian Political Science Review**, 1:1, p. 70-101, 2007.

DESPOSATO, S. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. **American Journal of Political Science**, 50:1, p. 62- 80, 2006.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Dados**, 48:1, p. 333-369, 2005.

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas; Fapesp, 1999.

HAGOPIAN, F. Chile and Brazil. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, Ernesto (Ed.). **Who Decides de Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2009.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, p. 3-27, 1979.

LAMOUNIER, B. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4 n. 2, p. 320-350, 1987.

_____. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1990.

LEMONS, L. B. de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Strategies for Surviving Politically: Political Career Choice in the Chamber of Deputies. **Journal of Latin American Studies**, 2004.

LEVINE, D.; MOLINA, J. **The Quality of Democracy in Latin America: Another View**. Columbia International Affairs, 2007. On-line (Working Paper n. 342).

LICIO, E.; RENNÓ, L.; CASTRO, H. Bolsa Família e voto nas eleições presidenciais de 2006: Em Busca do Elo Perdido. **Opinião Pública**, Campina, v. 15, n. 1, p. 31-54, 2009.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, 48:4, p. 737-776, 2005.

MAINWARING, S. P. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the Case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. **The crisis of democratic representation in the Andes**. Stanford, California: Stanford University Press, 2006.

MAINWARING, S. P.; SCULLY, T. (Ed.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MELO, C. R. F. de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. **Dados, on-line**, v. 43, n. 2, 2000.

NEUSTADT, R. **Presidential Power: The Politics of Leadership**. New York: Wiley, 1960.

NICOLAU, J. A distorção na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

O'DONNELL, G. **Delegative Democracy**. The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997 (Working Paper Series).

O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; IAZZETTA, O. M. **The quality of democracy: theory and applications**. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 2004.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-46, 2000.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Successful Re-Election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. **Electoral Studies**, 22:3, p. 425-448, 2003.

_____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, p. 664-683, 2007.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under What Conditions do Presidents' Resort to Decree Power: Theory and Evidence from the Brazilian Case. **Journal of Politics**, 67:1, 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. XXXIII, p. 5-34, 2008.

PITKIN, H. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POWELL, G. B. The Chain of Responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

POWER, T. J.; GONZALEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia Política**, n. 21, 2003.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REICH, G. Executive Decree Authority in Brazil: how Reactive Legislators Influence Policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 27, p. 5-31, 2002.

RENNÓ, L. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. **Reforma política: lições da história contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2006a.

_____. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processo institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Ed.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2006b.

_____. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Opinião Pública**, Unicamp, v. 13, p. 260-282, 2007a.

_____. Reforma política: consensos necessários e improváveis. In: MELO, C. R.; ALCÂNTARA, M. (Ed.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007b.

_____. Rewarding the Corrupt? Reelection and Scandal Involvement in the Brazilian 2006 Legislative Election. **Colombia Internacional**, v. 68, p. 98-107, 2008.

_____. Atalhos cognitivos em contextos eleitorais complexos: as eleições legislativas de 2002 no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Ed.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2009.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. S. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.

SANTOS, F. G. M. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, 10:1, p. 50-70, 2004.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. **Reforma política: lições da história contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SARTORI, G. **Parties and Party Systems. A Framework for Analysis**. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SELIGSON, M. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. **Journal of Politics**, 64:2, p. 408-433, 2002.

STOKES, S. What do Policy Switches Tell Us about Democracy? In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Ed.). **Democracy, accountability and representatio**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. **Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ZAKARIA, F. The Rise of Illiberal Democracy. **Foreign Affairs**, November/December, 1997.