



Vol. 1, N° 1

2012

*Revista Estudos de Política*

**REPOL**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**

Reitor

**Thompson Fernandes Mariz**

Vice-Reitor

**José Edilson Amorim**

**CENTRO DE HUMANIDADES**

Diretora

**Rosilene Dias Montenegro**

Vice-diretor

**Luciênio de Macêdo Teixeira**

**UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

Coordenador Administrativo

**Clóvis Alberto Vieira de Melo**

Coordenador do Curso de Ciências Sociais

**Vanderlan Francisco da Silva**

Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

**Ramonildes Alves Gomes**

**REVISTA ESTUDOS DE POLÍTICA**

Universidade Federal de Campina Grande - Centro de Humanidades - Unidade Acadêmica de Ciências Sociais - Rua: Aprígio Veloso, 882 – Bodocongó - 58.429-900– Campina Grande – PB – 55-83-2101-1211.

E-mail: [rep@ufcg.edu.br](mailto:rep@ufcg.edu.br)

## **CORPO EDITORIAL**

### **EDITOR**

Clóvis Alberto Vieira Melo (UFCEG)

### **EQUIPE EDITORIAL**

Clóvis Alberto Vieira Melo (UFCEG)

Fabio Fernando Freitas (UFCEG)

Fábio Ribeiro Machado (UFCEG)

Gonzalo Adrián Rojas (UFCEG)

José Maria Nóbrega Jr. (UFCEG)

Saulo Santos Souza (Neppu UFPE)

Severino José Lima (UFCEG)

### **CONSELHO EDITORIAL**

Anthony W Pereira, Instituto Brasil King's College Londres, Reino Unido

Clóvis Alberto Vieira Melo, UFCEG, Brasil

Fabio Fernando Freitas, UFCEG, Brasil

Fábio Ribeiro Machado, UFCEG, Brasil

Gonzalo Adrián Rojas, UFCEG, Brasil

José Maria Nóbrega Jr., UFCEG, Brasil

Marcelo de Almeida Medeiros, UFPE, Brasil

Maria Sousa Braga, UFSC, Brasil

Ricardo Borges Gama Neto, UFPE, Brasil

Saulo Santos Souza, Neppu UFPE, Brasil

Severino José Lima, UFCEG, Brasil

Vicente Palermo, Conicet Argentina, Argentina

Washington Luis Bonfim, UFPI, Brasil

### **REVISORES**

#### **Português**

Mônica Martins Negreiros (UFCEG)

Nadege Silva Dantas (UFCEG)

#### **Espanhol**

Flávia Pompeu Alves (UFCEG)

Hermano Aroldo Gois oliveira (UFCEG)

## APRESENTAÇÃO

Uma Instituição de Ensino Superior que enxerga, na socialização do conhecimento, excelente oportunidade de cumprir o seu papel social, investe em toda oportunidade que permita levar a público a produção científica de sua comunidade acadêmica. Assim, no cinquentenário do Curso de Ciências Sociais e no trigésimo quinto aniversário do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, a Universidade Federal de Campina Grande se orgulha de lançar o primeiro número da *Revista Estudos de Política*, que nasce com a missão de atuar como veículo de comunicação permanente para estimular a produção acadêmica e a pesquisa científica que tratem de temas relevantes para a Ciência Política, o que inevitavelmente resultará em melhoria da qualidade do ensino ministrado nesta Instituição.

A *Revista Estudos de Política* certamente vai se transformar em importante espaço voltado para o debate acadêmico do mais elevado nível intelectual, em que professores, pesquisadores e estudantes, dos mais diversos centros produtores de conhecimento, possam estabelecer um diálogo entre a produção do trabalho científico e a necessidade do saber sistematizado, quer como prática social quer como prática profissional, oferecendo oportunidade de interação para quem procura conhecimento especializado na área da Ciência Política.

Esse novo periódico, que pretende ser amplamente utilizado e reconhecido como instrumento de discussões teóricas e metodológicas no meio acadêmico, apresenta, incorporada a sua política, todos os requisitos exigidos para a indexação nas principais bases de dados, tais como: a avaliação realizada por pares às cegas; um corpo editorial formado com profissionais de reconhecido conhecimento científico e pertencentes a diversas instituições nacionais e estrangeiras; autores originários de distintos centros de pesquisa; normalização pré-estabelecida e diversidade de idiomas, dentre outros. Além disso, utiliza o sistema *Open Journal Systems* para o gerenciamento de seu fluxo editorial, que permite interação ágil entre equipe editorial, autores, pareceristas, revisores e editores de *layout*, com vistas à diminuição do tempo entre o recebimento de submissões e a publicação.

É com imenso contentamento, portanto, que apresentamos a *Revista Estudos de Política* que, por todos os motivos aqui expostos, é leitura abastada de conhecimento que reúne significativas contribuições da produção intelectual do corpo docente da Universidade Federal de Campina Grande e de outros centros produtores de conhecimento, com o quais interagem.

Thompson Fernandes Mariz  
**Reitor**

## EDITORIAL

Os professores da área de Ciência Política, da UFCG, buscando contribuir com a consolidação da área, dá início à publicação da Revista Estudos de Política. Esta iniciativa é fruto de um longo processo de reflexão, no sentido de criar espaço para o debate acadêmico que tenha como objeto os fenômenos da política, sendo estes analisados à luz das teorias produzidas pela Ciência Política e dotados de sofisticação metodológica.

A concretização dessa revista só foi possível graças ao apoio institucional dado pela UFCG, como também ao conjunto de atores envolvidos no processo editorial, com destaque para os autores que acreditaram na Revista, aos avaliadores, os quais, mesmo dispendendo de pouco tempo, não se furtaram em contribuir, bem como os revisores e editores de layout, sem os quais o processo não teria sido possível. A todos, somos imensamente gratos.

Os artigos contidos nesse primeiro número da Revista Estudos de Política abrangem um conjunto de temas relevantes para Ciência Política, tais como, sistema de governo, representação, teoria e a accountability democrática, federalismo e processos de descentralização, políticas públicas, bem como o poder judiciário, em especial, a Suprema Corte brasileira.

Os três primeiros artigos se inserem no debate sobre teoria democrática, discutindo sua natureza, bem como variáveis que contribuem para seu fortalecimento. Destacam-se os mecanismos de controle como instrumento essencial para garantia da representatividade e a qualidade da democracia. Discute-se a teoria democrática desenvolvida por Bobbio e as dificuldades existentes nos regimes democráticos contemporâneos, apontadas pelo autor.

Em seguida, os textos 4, 5 e 6 apresentam um debate sobre federalismo e processo de descentralização política. Relaciona-se gasto público em nível municipal e seus efeitos para o desenvolvimento econômico. Analisa-se o comportamento fiscal de entes estaduais em períodos eleitorais e sua relação com déficit fiscal. Inovações institucionais ocorridas no Uruguai são discutidas, em especial, as que instituíram o ente municipal, sendo esta uma experiência inovadora para este país.

No artigo 7 apresenta-se padrões de julgamento do Supremo Tribunal Federal envolvendo pedidos de habeas corpus, os quais, em sua maioria, fundamentam-se no princípio da presunção de não culpabilidade e deficiência de fundamentação da decretação da prisão cautelar.

O artigo subsequente tem como objeto o debate suscitado por Maquiavel sobre a concepção moderna de política e a verdade efetiva das coisas. O último artigo apresenta uma reflexão que envolve políticas públicas municipais e seus mecanismos de financiamento.

Por último, a Revista traz uma resenha que tem como objeto o livro da historiadora Lynn Hunt, A invenção dos direitos humanos: uma história, a qual questiona como a concepção de igualdade de direitos tornou-se uma verdade autoevidente em espaços sociais não esperados.

**Clóvis Alberto Vieira Melo**  
Editor da Revista Estudos de Política

Vol. 1, N° 1

2012

REPOL

*Revista Estudos de Política*

## SUMÁRIO

### ARTIGOS

**Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia ..... 7**

Kelly Cristina Costa Soares

**Delegação e Accountability em Sistemas Presidencialistas ..... 27**

Emerson Oliveira do Nascimento

**“A Concepção Democrática de Bobbio: uma Defesa das Regras do Jogo” ..... 53**

Antônio Kevan Brandão Pereira

**Descentralização de Políticas, Decisões Alocativas do Setor Público e o Impacto no Desenvolvimento Econômico das Cidades: o Caso dos Municípios Paraibanos ..... 68**

Ítalo Fittipaldi, Saulo Felipe Costa e Cletiane Medeiros Araújo

**Análisis de Redes Intergubernamentales de las Leyes de Descentralización en Uruguay: por Primera Vez Existen Municipios..... 85**

Alicia Veneziano

**Regras Fiscais e Eleições: o Discurso Oportunista dos Governos Estaduais.....108**

Saulo Santos de Souza

***Habeas corpus: Como julga o Supremo Tribunal Federal?*.....130**

Dalson Britto Figueredo Filho, Ranulfo Paranhos e Enivaldo C. da Rocha

**Por Uma *Verità Effetuale Della Cose*: usos da História Antiga no discurso Político de Maquiavel ..... 151**

Michelly Pereira de Sousa Cordão e Marinalva Vilar de Lima

**Políticas Públicas Municipais: uma Análise no Semiárido Paraibano .....170**

José Irivaldo Alves O. Silva, Ana Paula G. Leite, Genildo A. do Nascimento e Paulo César S. Hilário

### RESENHA

**Direitos Humanos: Um Projeto Inacabado .....189**

Joachin Melo Azevedo Neto

# Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia

---

Kelly Cristina Costa Soares

*Universidade Federal de Campina Grande*

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o bom funcionamento da democracia remete a algumas questões: a primeira refere-se aos fundamentos filosóficos que sustentam a definição do poder político e do regime democrático constituído nos Estados norte-americanos e europeus, nos Séculos XVIII e XIX respectivamente; a segunda questão remete ao modo como vem sendo operacionalizado esse poder político através de mecanismos institucionais que permitem o recrutamento dos governos e o controle dos cidadãos. O artigo busca articular as categorias centrais da democracia liberal como, por exemplo, a relação entre representantes e representados, os diversos modelos de escolhas eleitorais e os resultados políticos advindos dos desenhos institucionais. Para isso, buscou-se um diálogo com a teoria democrática e com as análises institucionais para entender os principais obstáculos à forma de operacionalização da relação entre representantes e representados, especialmente, nos países com sérias dificuldades de controle, fiscalização e consolidação da cidadania. Nesta perspectiva, apresenta-se o problema crucial nas novas democracias como sendo a dificuldade de consolidar a dimensão republicana das instituições do Estado.

## 2 FUNDAMENTOS HEURÍSTICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A organização do poder político nas sociedades modernas tornou-se possível a partir do discernimento de que a ação humana é dotada de propriedades segundo as quais certos constrangimentos são imprescindíveis para garantir a sobrevivência de todos. Esse postulado normativo sustentou e fundamentou a razão dos fundadores da chamada teoria política clássica, cuja questão central era a preocupação com o bem comum. Não resta dúvida, as estruturas de poder que constituíram as instituições nas democracias modernas tiveram essa origem. Não

obstante, o que se propõe neste ensaio é fazer uma reflexão não de como as instituições foram criadas, mas, como certo *modus operandi* torna-se necessário para alcançar um esperado bem coletivo. Para tanto, é conveniente fazer uma rápida digressão acerca de alguns problemas relativos ao bem comum que contribuíram com premissas importantes às compreensões da representação política nas democracias contemporâneas.

Schumpeter (1961), em sua contribuição seminal à teoria democrática, buscou diálogo com a doutrina clássica de democracia, questionando o pressuposto da vontade popular. O principal fundamento da crítica schumpeteriana é que a ideia idiossincrática de vontade do povo, associada a uma compreensão de existência de bem comum, torna-se problemática porque não há uma razão filosófica que defina de forma precisa o que ela seja. A democracia não poderia ser entendida por uma doutrina de fé, nem de crença em um ponto comum, mas nas possibilidades de uma equalização de interesses coletivos diversos. Desse modo, considera que a representação política ganha expressão significativa na constituição da liderança, uma vez que os corpos coletivos voltam-se para sua aceitação, tornando-se mecanismo dominante em todas as ações coletivas.

Inspirado na concepção de Weber (1964), Schumpeter tratou da participação política e da democracia como cenário que envolve os líderes e os seguidores, os que não estão interessados e aqueles que não dispõem de informações suficientes, mas participam das escolhas políticas. Contrariando o postulado liberal que entende racionalidade como traço universal do comportamento humano, Schumpeter prefere adotar os fundamentos teórico-metodológicos weberianos para explicar como se dá a participação no funcionamento do sistema democrático<sup>1</sup>.

Sua principal afirmativa é que as decisões políticas são resultados de um processo, no qual aqueles que têm a função primária de escolher líderes pressupõem reconhecer a competência dos que vão decidir acerca das políticas públicas. Tal compreensão está balizada nos fundamentos típicos do sistema representativo que leva em conta o poder de controle prospectivo e retrospectivo que o eleitorado deve ter (PRZEWORSKI, MANIN e STOKES, 1999; POWELL, 2003). Embora Schumpeter considere que o eleitorado tenha esse poder, ressalvas são feitas, porque as escolhas estão restritas àqueles políticos que se apresentam como candidatos. São os políticos enquanto elite que tomam as decisões sobre os problemas que consideram importantes

---

<sup>1</sup> Weber construiu três tipos ideais de dominação legítima, enfatizando a racionalidade legal das burocracias partidárias modernas; as visões de mundo que definem um ethos nas sociedades tradicionais e as qualidades pessoais que alguns indivíduos possuem e são tidas por “sobrenaturais”.

e apresentam ao público. Os eleitores somente decidem sobre os termos que lhes são propostos pela elite (CARNOY, 2003, p. 51).

A representação política e seus reflexos para fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia ocupam lugar central na discussão de Przeworski, Manin e Stokes (1999). Para esses autores um ponto consensual sobre o sistema representativo pode ser dado por uma questão que parece ser óbvia: a representação deve ser um tipo de ação política, cuja função é defender interesses dos representados chamados cidadãos. Todavia, o significado das eleições como constituinte da representação deve ser problematizado, pois, nem sempre os políticos fazem o que os eleitores querem ou adotam políticas que eles aprovariam em retrospecto (p. 02).

Como frisam Przeworski *et alii*, o governo representativo é aquele que ao efetivar alguma política redistributiva prejudica apenas uma minoria. Seria, então, considerado não representativo se perseguisse interesses que seriam desaprovados por qualquer maioria. Isto é, agir perseguindo os interesses de uma minoria, incluindo a sua própria. (p. 08).

O ponto de partida para entender as formas diversas do sistema representativo é dado pela definição e articulação de *mandate-responsiveness*. Nesse caso, o pressuposto para compreender a representação passa pela capacidade de justificar as performances dos políticos como responsiva e *accountable*. Um governo responsivo adota políticas sinalizadas como preferidas pelos cidadãos, assim, responsividade baseia-se na emissão, a priori, de opiniões dos cidadãos. Nesse sentido, os líderes buscam as opiniões dos cidadãos para montar sua proposta de governo e através de eleições tornam-se *mandate-responsive*. Já o caráter *accountable* se dá de forma retrospectiva, através de novas eleições, nas quais os cidadãos podem estender ou não o mandato desses governantes.

Essas condições são importantes para qualificar a representação, para tanto, as razões que vão definir representação por mandato pressupõem que o processo eleitoral seja conduzido por campanhas em que os partidos viabilizam informações aos eleitores sobre as políticas que querem adotar. Dessa forma, passam a ser visualizadas como promessas.

Destarte, o sentido específico dado à representação por mandato tratada por Przeworski *et alii* aborda as seguintes questões: a) de que forma a política dos *incumbents* pode ser a mesma de sua plataforma; b) de que forma perseguir a plataforma seria o melhor para os eleitores. A resposta para tais questões exprime um ponto ideal: as políticas adotadas pelos *incumbents* devem seguir as plataformas eleitorais e devem ser as melhores para os cidadãos sob a ótica de tais governantes (p. 33).

Todavia, impasses podem surgir: se, em nome do bem público, houver incentivos que levem esses *incumbents* a mudar suas plataformas, deve então, ser disponibilizados aos seus eleitores informações sobre a necessidade da mudança, informando-os das possibilidades para maximizar o seu bem-estar. Desse ponto de vista, os *incumbents* ao buscarem suas reeleições poderiam contar com o comportamento estratégico do eleitor decisivo, pois, mesmo não cumprindo as promessas os representantes poderiam ter seus mandatos renovados.

Não obstante, o sentido dado à representação por mandato, os *incumbents* buscam elaborar políticas que atendam expectativas do seu eleitorado. Nesse caso, os representantes são verdadeiros agentes ou delegados dos cidadãos, também como denominou Pitkin (1967), os representantes agem como os próprios representados agiriam se tivessem oportunidade de decidir. No entanto, Pitkin problematiza essa concepção de representação, pois, nessa conexão do representante com o eleitor está em questão como os interesses particulares de cada eleitor, ou de cada reduto eleitoral, podem ser compatibilizados com interesse comum da coletividade. Esse tem sido um dilema frequente na forma de atuação das instituições nas democracias liberais. No caso, se as eleições exercem fortes vínculos com a representação, resta saber de que forma as instituições eleitorais podem viabilizar a soberania do eleitor.

Se na representação por mandato são os mecanismos *ex ante* que são relevantes, no governo *accountable* são os *ex post*. No caso deste último, deduz-se que os eleitores podem avaliar se os *incumbents* estão agindo de acordo com seus interesses e sancioná-los, apropriadamente, em caso contrário. Esses são fortes incentivos para os *incumbents* agirem com base no suposto: aqueles que melhor realizem os interesses dos cidadãos devem ser reeleitos, e aqueles que praticam o contrário são punidos por tais ações. Sem dúvida, a existência desses mecanismos de controle é sinal positivo para maior qualidade da democracia, uma vez que permite estreitar o fosso entre representantes e representados. Contudo, é razoável questionar, se a possível capacidade que o eleitorado tem para reconhecer a competência dos candidatos, ao fazer sua escolha, é a mesma para punir o governante numa nova oportunidade. Pode-se encontrar essa simetria?

Tais questionamentos são pertinentes, porque, nos contextos dos modelos de governos democráticos dos sistemas políticos contemporâneos, a assimetria de informação torna-se evidente. Se, de um lado, pode ser falacioso o pressuposto da capacidade que o eleitorado tem de identificar a competência do representante para defender seus interesses; do outro lado, segundo Przeworski (1998), a relação principal-agente envolve uma dimensão em que o principal só

dispõe de informação imperfeita para punir ou não o agente, isto é, o desenho institucional pode resultar numa alta complexidade do processo decisório que obstaculariza a clareza sobre a responsabilidade do administrador público.

Não há garantias para que o poder do controle eleitoral seja efetivo, alguns entraves são possíveis. A ameaça da sanção eleitoral pode ser fragilizada quando os eleitores não observam ou não sabem as mesmas coisas que políticos observam ou sabem (um *two-level game*). Przeworski, Manin e Stokes (1999). Assim, os autores consideram que, se o eleitor não tem informações suficientes para avaliar os *incumbents*, a ameaça de não reelegê-los deixa de ser suficiente para induzir o governo a agir visando o bem dos cidadãos (p.29 e 30).

Um aspecto importante, também, que se deve levar em conta é a falta de interesse e de informação do eleitor no processo seletivo que pode levá-lo a uma escolha equivocada. Por isso, a ênfase nas possibilidades de articulação entre controle prospectivo e retrospectivo que esse eleitorado deve ter sobre os líderes é extremamente importante. Deve-se constatar isso em observações empíricas.

Essa é uma das boas razões para a defesa de que, no processo democrático, o ponto ótimo para ampliar a qualidade da representação será o estreitamento da relação entre líderes e seguidores. Para tanto, devem ser bem vistos quaisquer mecanismos que possam neutralizar aqueles desinformados e aqueles que não têm interesse de participar do processo democrático. Essa é uma questão polêmica, porque traz para o centro do debate da teoria democrática uma discussão que toca a fundo nas razões substantivas da representação política como alternativa viável para resolver conflitos nas sociedades pluralistas.

Para Arato (2001) a democracia representativa tem sido a história da inclusão, todavia, o processo inclusivo pode apresentar algumas fissuras: quanto maior a quantidade de indivíduos débeis, socioeconomicamente, que participam de eleições, maiores serão as incongruências de poder entre o eleitorado e o corpo representativo (p. 55). O autor reconhece que, mesmo os partidos políticos de massas, os quais recebem a atribuição de ser instituição mais importante da democracia representativa, não são capazes de mediar as fissuras entre o eleitorado e o representante, sem cair internamente na mesma dualidade.

Por outro lado, sobre o governo representativo, Manin (1995) observa transformação profunda nos sustentáculos das democracias ocidentais. Se, durante décadas, o processo político foi resultado da forte e confiável ligação entre eleitores e partidos políticos, qualquer diagnóstico da realidade nas relações políticas contemporâneas será capaz de revelar a confluência de

estratégias eleitorais que tendem a projetar personalidades dos líderes através de uma rede de mecanismos simbólicos que se configuram em imagens vagas.

A democracia de público, como definiu Manin (1995), torna-se uma característica considerável na política moderna. O processo de escolha política passa a ser orquestrado por mecanismos que afetam a natureza da relação entre representantes e representados, de forma que os eleitores parecem responder aos termos específicos que os políticos propõem em cada eleição, mais do que expressar identidades sociais ou culturais (Manin, 1995 p. 27).

Os eleitores votam não somente em diferentes partidos e agendas políticas em diferentes eleições, mas votam também diferente em uma mesma eleição para diferentes cargos. Esse comportamento eleitoral em alguns modelos de democracia, cujas regras eleitorais são responsáveis pela ampliação de conflitos entre os poderes, é a causa das divergências de propósitos do Executivo e do Legislativo<sup>2</sup>. Nesse sentido, o governo representativo passa a padecer de enormes dificuldades em relação à identificação dos representantes com os representados, isto é, da adequação da política pública ao eleitorado.

Para responder a questão da dimensão da participação, Reis (2003) propõe discutir a apatia política como virtude cívica, à medida que seria possível o sujeito racional reconhecer o alto custo de uma escolha desinformada.

A alternativa para o bom funcionamento do processo democrático estaria condicionada pela capacidade que o cidadão teria de fazer suas escolhas a partir dos incentivos apresentados pelo sistema político. A partir de tais evidências, a efetividade da democracia passa a ser dada pela qualidade da representação e tem, por sua vez, origem na performance dos líderes frente aos eleitores, principalmente, daqueles mal informados. Esse é o maior problema para explicar o déficit de *accountability* na América Latina.

Mainwaring (2003) considera que, mesmo reconhecendo a eficácia de *accountability* eleitoral, uma vez que as eleições ocorrem com a regularidade democrática, não há nada que assegure que os representantes irão se comportar entre as eleições como os eleitores desejariam. Nesse sentido, a questão sobre a comprovada assimetria de informações no sistema democrático dá o tom de todas as discussões sobre *accountability* na América Latina, cujos fundamentos são, principalmente, os problemas relacionados aos eleitores e representantes eleitos, os quais têm

---

<sup>2</sup> Esse ponto foi tratado por Cox e McCubbins; Haggard & Sugart (2001) como determinantes institucionais das políticas públicas. Os autores enfatizam a forma preponderante que os sistemas eleitoral e partidário exercem no processo decisório.

sérias dificuldades de representar valores da ampla cidadania (SHUGART, MORENO E CRISP, 2004).<sup>3</sup>

As questões que possibilitam, desse modo, uma reflexão sobre quais mecanismos permitem o funcionamento da democracia, especialmente, buscando entender os caminhos que possam resolver os problemas na qualidade da representação são: quais elementos contribuem de forma significativa para uma maior qualidade da democracia? Em que medida os mecanismos de controle que o cidadão dispõe podem se tornar efetivos e eficazes? De que forma *accountability* pode ser conciliada com a eficácia governamental?

As respostas podem ser vislumbradas nos achados da ciência política positiva que enfatizam a relevância do desenho institucional (POWELL 2003; SHUGART, MORENO e CRISP 2003; MAINWARING 2003; PRZEWORSKI, 2001; O'DONNELL 2001; COX e MCCUBBINS 2001; HAGGARD E SHUGART 2001; MELO 2004).

A justificativa para tomar os enfoques institucionais deve-se à premissa de que a competição política se realiza por meio de instituições, cujas regras exercem significado expressivo para determinar seu curso e seu desenlace. Ora, o pressuposto de que as instituições exercem um significado extremamente importante para entender as linhas possíveis das ações dos atores políticos, tem centrado um campo bastante cobiçado na ciência política positiva cujo aporte teórico é denominado neoinstitucionalismo. Assim, essa nova perspectiva institucional deve ser uma boa referência para desvendar a problemática da representação democrática nas sociedades contemporâneas.

### **3 DESENHO INSTITUCIONAL: QUAL A MELHOR FORMA PARA ACCOUNTABILITY?**

Conforme observou Powell (2001), a discussão sobre o funcionamento da democracia toma um ponto de partida normativo importante: “as eleições não são apenas instrumentos democráticos, mas devem ser auxiliadas por outras organizações ou regras que impulsionam os *policy makers* a chamar atenção dos cidadãos” (p. 04). A premissa suscita muitas discussões acerca de como as eleições podem servir para ligar os *policy makers* aos cidadãos. O autor sugere, então, que é promissor explorar determinadas características dos tipos de desenho institucional para visualizar a melhor alternativa para ligar os cidadãos aos seus representantes. É bem verdade que as eleições democráticas são conduzidas por determinantes constitucionais: regras majoritárias e

---

<sup>3</sup> A última parte desta discussão trata das principais questões teóricas e empíricas sobre *accountability* na América Latina.

proporcionais. Essas regras são os constrangimentos que podem refletir mais ou menos na efetividade do controle do cidadão sobre os representantes e *policy makers*. Assim sendo, permitem tratar do quão melhor pode ser apresentada a responsabilização.

Duas visões são possíveis quando se toma as eleições como instrumento de democracia: a) os cidadãos através de eleições escolhem os representantes que, por sua vez, escolhem os *policy makers*; b) através de eleições os cidadãos recompensam ou punem os *incumbents*. Para tanto, o desenho constitucional proporá regras para eleições e para *policy making*. Como resultado das regras majoritárias o poder concentrado assume uma condição importante de dar aos cidadãos maior clareza da responsabilidade dos *policy makers* implementarem determinadas políticas. Isso porque aquele que foi eleito exerce o poder de *policy making* para atender interesses da maioria dos cidadãos que o elegeram. Com isso, as regras proporcionais resultam em dispersão do poder, porque as eleições trazem agentes representativos de todas as facções da sociedade para arena da *policy making*. Como resultado há um complexo de barganha que dificulta o poder retrospectivo dos cidadãos, deixando-os com dificuldades de visualizar de onde partem as decisões (POWELL, 2001 p.09).

A discussão de Powell segue, então, a seguinte direção: as eleições exercem papel fundamental na *policy making*, uma vez que o processo de escolha através de regras majoritárias permite controle prospectivo do cidadão, porque é possível a identificação de propostas unificadas (mandato). Nesse sentido, o cidadão pode votar a favor ou contra o partido que vai diretamente ser responsável por determinadas políticas. No caso, as eleições devem resultar um poder concentrado em que a clareza da responsabilidade torna-se alta, sendo extremamente importante para o cidadão avaliar os *policy makers* e, podendo assim, exercer seu poder retrospectivo (*accountability*).

As proposições de Powell assinalam que o modelo de regras majoritárias tem implicações importantes para constituição de governos mais *accountables*. Todavia, Liphart (2003) propõe análise diferente. Os governos formados por regras consensuais têm demonstrado, em termos práticos, melhor performance quanto à qualidade e à representatividade democráticas. Isso porque é a melhor condição para efetivar os diversos interesses sociais. O pressuposto para tal visão é a concepção da capacidade que cada cidadão tem de influenciar o governo.

Assim, os pontos que asseguram a discussão do impacto do desenho institucional para qualidade da democracia centram-se em dois eixos: enquanto o princípio majoritário permite clareza da responsabilidade governamental, de modo que, se torna factível a punição de maus

governantes pela maioria (*accountability*); o princípio proporcional trata de dar determinadas incumbências (mandato) àqueles representantes que irão após as eleições, representar. Esse tipo confere importante papel às minorias. Nesse caso, é preponderante a ênfase na delegação, uma vez que o ato de representar seria uma ação substantiva em defesa dos interesses dos representados. Assim, o desenho institucional revela fortes implicações não só para os mecanismos eleitorais prospectivos e retrospectivos, mas, principalmente, como forma determinante para as políticas públicas (COX E MCCUBBINS, 2001).

A análise de Liphart diferencia os desenhos constitucionais majoritários e consensuais a partir de duas dimensões: Executivo ou Partido, Federal ou Unitário. Suas conclusões revelam que regras eleitorais incentivam - embora existam variedades - a formação de maiorias legislativas, cujo resultado é a constituição de governos pluralistas de único membro. Por sua vez, as regras de representação proporcional resultam em governos de multimembros. Esses dois modelos constitucionais trazem alguns impasses notórios: se, de um lado, regras majoritárias com base na vontade de uma maioria concentram poder, trazem à tona o problema da inclusividade; de outro, regras proporcionais pautadas na representação de diversos interesses sociais consubstanciam dispersão de poder, trazem à tona o problema da governabilidade.

Nesse sentido, como enfatiza Melo (2004), a escolha constitucional para as regras eleitorais se dá a partir do *trade off* entre inclusividade e governabilidade. Por um lado, regras eleitorais com representação proporcional de multimembros, baixa magnitude distrital e baixo *thresholds* eleitoral proporcionam representação de interesses diversos, o que resulta no multipartidarismo. Os efeitos desses arranjos vão indicar que a participação tem alto custo de transação. Por outro lado, embora as regras majoritárias proporcionem menos inclusividade, garantem mais governabilidade (p. 17).

Ao levar em conta esses modelos constitucionais, a busca de uma melhor alternativa pode ser orientada por um suposto normativo que se expressa na questão fundamental de quão melhor pode ser garantido o interesse coletivo. Desse modo, a representação política deverá assumir esse compromisso, para tanto, faz-se necessário que os mecanismos eleitorais tanto os prospectivos quanto os retrospectivos tornem-se mais efetivos e eficazes, pois têm sido instrumentos débeis, nas novas democracias da terceira onda de democratização como definiu Huntington (1991), especialmente, da América Latina.

#### 4 DETERMINANTES INSTITUCIONAIS PARA DÉFICIT DE *ACCOUNTABILITY* NA AMÉRICA LATINA

As instituições importam. Essa é uma afirmação que tem sido norteadora de muitas análises sobre democracias da América Latina. Nos diversos campos da abordagem institucional em ciência política há uma preocupação em revelar as prerrogativas constitucionais que determinam o padrão de comportamentos individual e coletivo. O ponto de partida para atingir o âmago da discussão, de qual melhor forma a democracia pode ser desenhada, deve ser buscado na performance da representação política. Assim, em diversas análises o desenho institucional é importante à medida que vai determinar as regras que dão estabilidade ao regime, bem como as condições para interação entre os atores. Um acordo geral para resgatar os mecanismos institucionais que viabilizam o poder político tem em vista a definição das instituições políticas como núcleo que remete ao conjunto de regras que determinam a performance dos atores no jogo político. A premissa fundamental sobre o caráter estável das relações sociais deve-se a durabilidade das regras que asseguram certa previsibilidade à ação política. Contudo, a questão que se coloca é que, se há regras que determinam e sustentam como os atores irão se comportar, elas devem ser vistas como resultados das escolhas de atores que atuaram como forças anteriormente constituídas e que definiram, de certo modo, aquelas regras. Neste caso são os pressupostos *ex ante e ex post* que são levados em conta. Sendo assim, as principais questões sobre *accountability* democrática são tratadas no âmbito das instituições políticas, de como elas podem melhor apresentar mecanismos de controle dos governantes e burocracias estatais. Não obstante, como sublinha Mainwaring (2003), “instituições não necessariamente funcionam como pretendem, especialmente numa região conhecida pela lacuna entre a lei e a prática política, mas elas são essenciais para estabelecer *accountability*” (p. 05).

O'Donnell (2001) ao analisar o funcionamento das instituições nas democracias da América Latina concluiu que o principal problema é a falta de capacidade das agências estatais de controlar o abuso do poder dos governantes. Com isso, definiu *accountability* horizontal como:

a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas e, realmente, dispostas e aptas a tomar ações que ultrapassem a vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões cometidas por outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ou presumivelmente, ser qualificadas com ilícitas” (O'DONNELL, 2001 p.87).

O'Donnell considera que o problema crucial nas novas democracias é consolidar a dimensão republicana das instituições do Estado. Para isso, *accountability* horizontal desempenhará papel importante ao assegurar maior qualidade à democracia. A dimensão Republicana é entendida, nesse sentido, pelas ações governamentais que têm garantias legais para realizar os interesses dos cidadãos e, assim, efetivar interesse público. A prerrogativa imprescindível é que as ações dos governantes estejam voltadas para realização da cidadania, e que sejam garantidos os amplos direitos. Para tanto, o monitoramento por agências que buscam o cumprimento das funções públicas tem assinalado importante cenário para Agências de *accountability* horizontal são classificadas em dois tipos: *balance* e de atribuições. As primeiras correspondem aos mecanismos de freios e contrapesos típicos dos sistemas presidencialistas que asseguram a separação de poderes. O'Donnell considera que elas têm se mostrado insuficientes, porque são ineficazes para evitar abuso de poder. Isso porque o modelo de Presidencialismo existente na América Latina dispõe de prerrogativas constitucionais que inviabilizam a tão cara independência dos poderes. Um Executivo forte com poderes constitucionais para desempenhar atribuições Legislativas, bem como para definir agenda de prioridades são traços marcantes daquilo que ele chamou de democracia delegativa. A presumível harmonia entre os poderes é abalada por conflitos cujo resultado é a deficiência das instituições de *balance* que funcionam muito mais de forma reativa e intermitente do que pró-ativas e permanentes. Então, considera que o maior problema para efetividade e eficácia dos mecanismos de *check and balance* é o seu alto custo político<sup>4</sup>. Assim, vê nas agências de atribuições, sejam elas fiscalizadoras, controladoras ou ouvidoras, com condições mais vantajosas, quando dotadas de critérios técnicos, para serem guardiãs dos valores republicanos.

As agências de atribuições, dessa forma, devem exercer funções importantes de gerar informações acerca das ações dos governos e burocracias, elas sinalizam de forma positiva a ampliação de melhoria das condições para *accountability* vertical, seja o eleitoral ou social<sup>5</sup>. O'Donnell propôs entender os conflitos das sociedades pluralistas a partir dessa teia de inter-relações entre *accountability* horizontal e vertical, isto é, da existência de agências estatais que funcionem como guardiãs dos valores republicanos. Toma como condição *sine qua non* para estreitar a articulação Estado-sociedade. Sendo assim, Estado de Direito, na América Latina, para

---

<sup>4</sup> Típicas de sistemas Presidencialistas, a separação de poderes e de propósitos entre Executivo e Legislativo determinam, de forma significativa, o número de atores com poder de veto (*veto players*); Tsebelis (1997); Haggard e McCubbins; Cox e Mcubbins (2001).

<sup>5</sup> O conceito de *accountability* social foi desenvolvido por Perruzzoti e Smulovitz (2001) como tipo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, como também, ações da mídia cuja iniciativa é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expondo e denunciando atos ilegais.

preservar sua performance terá que acabar com as debilidades de *accountability* horizontal. Quer dizer, o Estado democrático de direito só funcionará, plenamente, quando as funções públicas não forem permeadas pelos interesses privados.

Embora as conclusões de O'Donnell sejam substantivas, não são poupadas de críticas. Przeworski (2001), num debate caloroso, mostra-se incisivo ao refutar essas afirmativas. Considera que as debilidades dos mecanismos de *check and balance* não são singularidades dos textos constitucionais da América Latina, pois o sistema britânico apresenta muito mais pontos de vetos. Suas críticas são tecidas para afirmar que o problema da América Latina não está no déficit de *accountability* vertical, horizontal e social, mas no nível de desenvolvimento econômico e de desigualdades sociais. A proposição de Przeworski leva a crer que a melhoria da condição social do eleitorado poderá consubstanciar capacidade crítica para exercício da cidadania. Entretanto, alguns problemas ele deixa de observar. Se a existência de mecanismos eficazes de controle for suficiente para denunciar e exigir punição para governos corruptos, é bem provável que a responsabilização ganhe primazia na agenda dos políticos, porque temem informação de movimentos organizados da sociedade. Dessa realidade pode derivar um bom aparelho seletor para os processos eleitorais, uma vez que há certa atenção para os propósitos das candidaturas. O resultado disso tudo deve ser explicitado numa maior qualidade da representação e O'Donnell parece confiar nisso. O desafio, então, que Przeworski acha problemático, é a capacidade que o eleitorado deva ter para usar essas informações no momento de fazer a escolha dos representantes. Para Przeworski as condições socioeconômicas dos países latino-americanos dificultam o discernimento competente. Nesta perspectiva, uma questão pode ser levantada: como se pode chegar à dimensão do problema, por exemplo, das desigualdades sociais, sem contar com as ações daqueles políticos que tomam decisões sobre as políticas públicas? Esse não é um problema fácil, se for resultado do desenho institucional<sup>6</sup>, pois se deve levar em conta que o caráter estável das relações sociais é fruto da durabilidade das regras que asseguram certa predictibilidade à ação política. Contudo, se as regras determinam e sustentam o comportamento dos atores, elas são resultado de escolhas em que os atores, enquanto força anteriormente constituída, definiram, de certo modo, tais regras.

Uma característica singular das democracias latino-americanas é a baixa capacidade do sistema político de oferecer respostas às necessidades básicas da sociedade. Por sua vez, a

---

<sup>6</sup> Em referência as análises que abordam as instituições políticas como determinantes para políticas públicas: Haggard e McCubbins; Cox e McCubbins; Shugart e Haggard (2001).

principal razão para Shugart, Moreno e Crisp (2003) é a baixa qualidade da representação política. As proposições dos autores buscam refutar as conclusões de O'Donnell acerca das razões fundamentais para o déficit de *accountability* na América Latina. Esses autores trazem o significado de delegação como o eixo central do debate sobre *accountability*, de modo que, o desenho institucional é parte significativa do problema. O modelo de presidencialismo associado aos sistemas eleitoral e partidário existentes na América Latina contrai algumas fragilidades que atingem, de forma expressiva, o âmago da representação política. Os autores entendem que *accountability* é uma relação vertical de sentido hierárquico entre o principal e o agente. O principal é aquele que delega poderes ao agente, podendo este sofrer sanção, ou recompensa por suas ações. Nesse sentido, a denominação de O'Donnell *accountability* horizontal não passa de um *oximoro* (p.80).

Shugart, Moreno e Crisp compreendem que há formas alternativas do desenho constitucional que estabelecem relações diferentes de delegação e *accountability*, podendo ultrapassar os interesses e direitos dos cidadãos. Eles preferem chamar trocas horizontais as relações entre os poderes dos sistemas presidencialistas. Essas trocas ocorrem entre instituições que são formalmente independentes, ou seja, que não são *accountables* uma as outras. No entanto, a independência em muitos casos pode resultar entraves. Os autores consideram que as agências de atribuições que O'Donnell toma como *accountables* são, na verdade, agências de superintendências, cujas funções resultam no monitoramento das ações dos governantes, exercendo papel importante de denunciar improbidade e incompetência do administrador público; elas funcionam como alarme de incêndio que produz reações na opinião pública.

As agências de superintendência como chamaram Shugart, Moreno e Crisp surgiram como antídoto para as deficiências de *accountability* democrática, ou seja, em razão do déficit de *accountability* eleitoral. Os autores consideram que o principal problema das dificuldades nas trocas horizontais é consequência das debilidades dos mecanismos de controle dos eleitores sobre seus representantes que, por conseguinte, são resultados das regras eleitorais que definem a configuração partidária e os comportamentos dos atores individuais. O complexo de incentivos: sistema de lista aberta e baixa magnitude distrital são algumas das condições propícias para sistemas de partidos fracos, cujas características básicas são competição intrapartidária entre candidatos, indisciplina e atomismo. Nesse sentido, refletem, de forma significativa, nos custos das transações entre os poderes, sobretudo, quando *incumbents* não representam os valores e preferências dos cidadãos. Esse é um problema que afeta não só o caráter da delegação, mas as funções das agências estatais.

Para Shugart, Moreno e Crisp o bom funcionamento dos mecanismos de *check and balance* é de extrema importância para produzir resultados políticos. As trocas horizontais são necessárias para prevenir a opressão dos cidadãos por uma autoridade concentrada. Por sua vez, se a independência entre os poderes é extremamente necessária para resguardar as funções públicas e realizar interesses dos cidadãos, ela pode suscitar algumas questões. No que diz respeito às relações entre os poderes, enquanto o Executivo e o Legislativo estão submetidos ao controle externo dos eleitores, o Judiciário é esfera independente desse controle. Nesse caso, até que ponto a condição dessa instância de poder poderá se tornar imune a qualquer tentativa de se transformar em um superpoder? Se uma Corte independente é garantia para proteção dos direitos dos cidadãos contra abusos dos governantes, como uma burocracia insulada poderá ser capaz de atingir as expectativas desses mesmos cidadãos? Essas questões produzem uma discussão vigorosa, pois remetem aos postulados da legitimidade. Os políticos sendo *accountables* aos eleitores terão mais legitimidade para defender os interesses dos cidadãos do que o judiciário e as burocracias não eleitas? Essa condição específica da democracia moderna permite um paradoxo: se, de um lado, uma Corte independente pode ser virtuosa para frear determinados resultados de ações políticas particularistas; do outro lado, quem poderá conter ações de uma Corte particularista que pode constranger a relação que políticos têm com o seu eleitorado? Essas questões poderiam ser fáceis de ser respondidas ao considerar proposições para melhoria de *accountability* eleitoral: a mudança no desenho institucional através de uma reforma política que vise alterar as regras eleitorais para minimizar as fissuras entre representantes e representados. Esse é um antigo dilema que permeia as preocupações daqueles analistas que buscam fundamentações sobre qual forma de governo, se presidencialismo ou parlamentarismo, propiciará maior estabilidade da democracia na América Latina.

Nesses termos, Mainwaring e Shugart (2002) analisaram sistemas de governo da América Latina, trazendo ao debate algumas teses sobre a estabilidade da democracia. Através de análises comparadas enfatizaram os contrapontos entre a instabilidade das democracias presidencialistas e a estabilidade dos sistemas parlamentaristas. Embora existam evidências empíricas relevantes sobre as debilidades dos sistemas presidencialistas, os críticos destes sistemas têm apresentado o parlamentarismo como alternativa sem considerar a performance do sistema partidário<sup>7</sup>. O fato a ser observado, para uma defesa do parlamentarismo, requer a associação com um sistema de partidos fortes, pois partidos indisciplinados gerariam sérios problemas de governabilidade e

---

<sup>7</sup> Essas questões são pertinentes à interlocução com os trabalhos de Linz (1994) e Stepan & Skach (1994).

instabilidade, deixando esse sistema de governo fadado ao fracasso. Portanto, segundo as considerações de Mainwaring e Shugart, o nó górdio das democracias latino-americanas estaria nas debilidades da legislação eleitoral e do sistema partidário que dão forma a um tipo específico de presidencialismo. Percebem, então, que a resolução das debilidades das democracias latino-americanas não estaria diretamente situada na dicotomia presidencialismo-parlamentarismo.

As preocupações de Mainwaring e Shugart são, portanto, analisar as democracias presidencialistas da América Latina com base na definição procedimental a qual se tornou possível a partir do seguinte corolário: 1) existência de eleições abertas, competitivas e justas vão determinar quem será encarregado de estabelecer as políticas públicas, também são essas possibilidades que, especialmente, permitem a alternância de poder; 2) a firmação de um sufrágio adulto cada vez mais inclusivo, universal; 3) existência de garantias básicas para os direitos civis tradicionais, tais como: liberdade de expressão, de organização e o devido processo legal. Nesse contexto democrático o presidencialismo toma forma específica quando: 1) o chefe do executivo é popularmente eleito; 2) os mandatos tanto do presidente quanto das Assembleias são fixos.

Neste sentido, três argumentos sustentam as críticas ao presidencialismo: 1) questionamentos acerca do mandato fixo do cargo presidencial cuja rigidez é menos favorável à democracia do que a flexibilidade que oferecem os mecanismos parlamentaristas. Por outro lado, o presidencialismo mesmo contendo mecanismos de *balance*, como *impeachment*, só ocorre em momentos de crise, porque o ato de destituição de um presidente pode por em risco o próprio regime democrático, podendo assim, ser arrematado por um golpe. 2) Imobilismo - comum nos sistemas presidencialistas, porque são possíveis governos de minorias e poderes executivos débeis. 3) O processo eleitoral majoritário orienta-se pela lógica em que o ganhador leva tudo. Nos governos presidencialistas, os incentivos das regras majoritárias, combinados a um sistema de Representação Proporcional em que partidos indisciplinados podem dotar o líder de grande habilidade para investir na sua sobrevivência individual. Este aspecto, como tem frisado Mainwaring (2001), é um dos principais obstáculos à estabilidade da democracia brasileira. É essa fissura que o autor encontra ao analisar o sistema partidário brasileiro, pois reúne um conjunto de fatores que indicam baixo grau de institucionalização.

## 5 CONCLUSÕES

A preocupação crescente dos estudos da ciência política positiva de medir a qualidade da democracia vem dando ênfase aos mecanismos de controle das ações dos representantes eleitos e

de suas burocracias. Uma boa opção para análise das instituições e ações políticas nos sistemas contemporâneos deve levar em conta o postulado normativo que considera a política o meio necessário para realização do interesse coletivo. Nesse sentido, quaisquer questões relativas à representação não podem deixar escapar as dificuldades de resolver o problema da capacidade responsiva dos governos. Os fundamentos da teoria democrática consideram o poder político como resultado da necessidade de organizar e defender interesses coletivos. Daí a necessidade de na democracia liberal firmar a relação entre representantes e representados com base no controle e na fiscalização. As perspectivas institucionalistas têm apontado em que medida o processo eleitoral pode ser parte desse problema.

É importante ressaltar que as diversas perspectivas teóricas apresentadas nesta discussão expõem os efeitos do desenho institucional à qualidade da democracia. No entanto, os aspectos positivos e os limites do processo eleitoral para consubstanciar mecanismos efetivos de interesses coletivos nas sociedades pluralistas, ainda parecem ser questões muito controversas. Um argumento crítico acerca da representação política em alguns modelos de democracia diz respeito à possibilidade que os governos têm de negligenciar suas capacidades de maximizar o bem-estar dos cidadãos. Nesse caso, a inexistência de garantias institucionais para definir e controlar a performance dos governos é aspecto mais significativo. As soluções possíveis, consideradas pela literatura trabalhada, apontam reformas institucionais. A principal delas é aquela que seja capaz de dar maior qualidade à representação política. Para tanto, a busca de um consenso em torno do futuro dessas democracias pluralistas repousa no argumento de que as instituições eleitorais devem ser providas de mecanismos que aumentem a transparência da responsabilidade dos governos. Para assim, tornar-se acessível aos cidadãos a melhor performance da sua soberania na medida em que possam recompensar ou punir os políticos.

Recebido para publicação em 13/04/2012

Aprovado para publicação em 27/08/2012

## REFERÊNCIAS

- AMES, B. (2003) **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FVG.
- AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- \_\_\_\_\_, COX, Gary W. and McCubbins, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados 1989-1998. **World Politics**, July, 2003.
- ARATO, A. (2001) Accountability y sociedad civil In: PERUZZOTTI, E e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas**, Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.
- CARNOY, M. (2003) **Estado e Teoria Política**. 8. ed. Campinas-SP: Papirus.
- CHEIBUB, J. A. and LIMONGI, F. (2002) **Democratic Institutions and regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered**. Annual Review of Political Science, pp. 151-179.
- COX, G. W. and MCCUBBINS, M. D. (2001) The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes In: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. New York: Cambridge University Press.
- DAHL, R. (1997) **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp.
- DUVERGER, Maurice. (1987) **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (2006) **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**, v. 48, n° 4, pp. 737 a 776.
- \_\_\_\_\_. (2002) Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n° 2, pp. 303 a 344.
- \_\_\_\_\_. (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV.
- HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. (2001) Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy In: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. New York: Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. (1991) **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.
- LIJPHART, A. (2003) **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, S. (2003) Introduction In: MAINWARING, S. and WELNA, C. **Democratic Accountability in Latina America**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. and Shugart, M. (2002) **Presidencialismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós.

\_\_\_\_\_. S. (2001) **Sistemas Partidários em novas democracias**. Rio de Janeiro: FGV.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A. and STOKES, S. C. (1999). Introduction In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A. and STOKES, S. C. (eds) **Democracy, Accountability and Representation**. New York: Cambridge University Press.

MANIN, B. (1995) As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, pp. 05-34, ano 10, outubro.

MELO, M. A. (2004) **Institucional design, normative political theory and accountability**. Reunido Anual da ANPOCS, Caxambu.

MORENO, E., CRISP, B. and SHUGART, M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America In: MAINWARING, S. and WELNA, C. **Democratic Accountability in Latina America**. New York: Oxford University Press.

O'DONNELL, G. (2001) Acerca de varias accountability y sus interrelaciones In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (2001). Accountability social: la otra cara del control In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

PITKIN, H. (1967) **The concept of representation**. Berkeley, University of California Press.

POWELL, G. B. (2000). **Elections as Instruments of Democracy: majoritarian and proportional visions**. New Haven: Yale.

PRZEWORSKI, A. (2001). Accountability social en America Latina y mas alla In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

\_\_\_\_\_. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal In BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV.

REIS, B. P. W. (2003). **Ir Para casa em paz: a economia das virtudes, e a apatia como direito**. ANPOCS, Caxambu.

SCHUMPETER, J. A. (1961). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura.

TSEBELIS, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n° 34, pp. 89-117, junho.

WEBER, M. (1964). **Economía y Sociedad**. Segunda Edición, México D.F: Fondo de Cultura Económica.

## Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia

### Resumo

O artigo trata de algumas questões sobre desenho institucional, representação política e a qualidade das democracias contemporâneas. Enfatiza-se a capacidade que as regras têm de definir as formas de articulação entre representantes e representados. O ponto de partida para entender a forma diversa do sistema representativo se dá pela definição e combinação de *mandate-responsiveness*. Nesse sentido, a ênfase nos mecanismos de controle que os cidadãos dispõem é o aspecto fundamental para definir o bom funcionamento do processo democrático, à medida que melhor permite qualificar a representação política. Os modelos institucionais dão o tom às questões fundamentais sobre *accountability*, sendo, então, marco importante para entender as linhas possíveis das ações dos atores políticos. Destarte, as questões sobre *accountability* democrática são tratadas no âmbito das instituições políticas, ou seja, de que forma elas podem melhor apresentar mecanismos de controle dos governos e burocracias estatais. As questões levantadas sobre América Latina devem-se, principalmente, às considerações teóricas e empíricas que enfatizam a deficiência das instituições políticas, tornando conhecida a lacuna entre lei e a prática política. Assim, a característica singular das democracias latino-americanas é a baixa capacidade do sistema político de responder às demandas da sociedade, cuja razão principal é a baixa qualidade da representação política, sendo o desenho institucional grande parte do problema.

**Palavras-chave:** representação política; desenho institucional; *accountability*.

# Delegação e *Accountability* em Sistemas Presidencialistas

---

Emerson Oliveira do Nascimento

*Universidade Federal de Alagoas*

## 1 INTRODUÇÃO

Delegação e *accountability* são, hoje, conceitos-chave nas ciências políticas e sociais. Contudo, nos últimos anos, estas questões têm emergido com um vigor nunca visto antes, seja por parte dos analistas políticos, seja por parte dos cidadãos comuns, o que é possível afirmar pensando, especialmente, na agenda política da América Latina contemporânea.<sup>1</sup> Num plano analítico, este debate tem se voltado para como um ator (Principal) pode controlar outro ator (Agente), de forma que os custos da delegação possam ser os menores possíveis em relação à maximização do seu bem-estar. O enfoque sobre a *accountability* tornou-se especialmente importante na América Latina, na medida em que impeliu os analistas políticos a irem além dos debates sobre consolidação democrática e enfatizarem a importância de outras variáveis institucionais, como os próprios indicadores qualitativos destas jovens democracias. É nesse ínterim que inserimos o debate sobre o desenho institucional dos sistemas presidencialistas e seu impacto, se positivo ou negativo, no que concerne à responsabilização política dos governantes e à satisfação dos critérios da boa governança.<sup>2</sup>

A associação entre sistema presidencialista e baixa *accountability*, em maior ou menor peso, tornou difundida a percepção de que os governantes latino-americanos não estão suficientemente sujeitos a controles rotineiros de agências de *accountability*. Por conseguinte, corrupção, falta de

---

<sup>1</sup> Por falta de uma melhor tradução do termo para o português, optei por utilizar a grafia do termo em inglês. A melhor correspondência linguística para o termo *accountability* seria responsabilização, com o pleno significado que a palavra pode possuir: processo pelo qual uma pessoa, organismo ou instituição presta contas e assume a responsabilidade por seus constituintes, financiadores, usuários ou clientes.

<sup>2</sup> Há entre os analistas institucionais certo consenso acerca das qualidades consociativas dos sistemas presidencialistas. Não obstante, se por um lado, estes trabalhos enfatizam a conexão entre sistemas presidencialistas e alta qualidade da democracia, por outro, realçam seu baixo grau de responsabilização política e de organização partidária, assim como sua predisposição à paralisia decisória e à permanência de práticas clientelistas em virtude de inúmeras falhas institucionais. De forma sublinear, a crítica que estes autores fazem aos sistemas presidencialistas e ao proporcionalismo ultrapassa o caráter meramente descritivo e guarda características prescritivas, na medida em que acaba por fazer o elogio dos sistemas parlamentaristas, em sua maioria, modelos majoritários de governança.

vigilância, impunidade de atores estatais e o uso impróprio de recursos públicos seriam explicados a partir dessa associação trivial de variáveis institucionais. A questão tem sido posta para a maior parte dos países latino-americanos da seguinte forma: a fim de evitar retrocessos democráticos e garantir o comportamento probo de representantes populares, eleitos ou não, é necessário construir mecanismos de *accountability* mais efetivos. O primeiro ponto de controvérsia é: os representantes políticos da América Latina são mesmo pouco *accountables*? Sendo a resposta afirmativa, a opção presidencialista destes países tem algum impacto direto sobre o desempenho destas democracias? Segundo: como estas democracias podem melhorar sua *accountability* e promover simultaneamente a eficácia governamental, se não podemos, sequer, reivindicar um consenso acerca deste conceito entre os autores? É neste sentido que acreditamos que a confrontação direta de ideias avançará o debate.

## 2 SOBRE O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

A discussão sobre o déficit de *accountability* na América Latina, em geral, vai de um extremo a outro, há desde os autores que afirmam que tal déficit é resultado de conexões eleitorais incongruentes, típicas de sistemas presidencialistas, até aqueles que combinam variáveis socioculturais à dita fragilidade dos mecanismos de separação de poderes. Nosso objetivo inicial aqui é resumir estas várias posições, enfatizando não apenas o conceito de *accountability* com que cada autor trabalha – suas variáveis explicativas e atribuições causais, mas também, as possíveis soluções que cada autor aponta, de modo a apresentar um mapa mais geral desta discussão.

Guillermo O'Donnell foi o primeiro a enfatizar quão importante é a ideia de *accountability* no entendimento das diferenças entre as jovens democracias (terceira onda democrática pós-1978), e as avançadas democracias (poliarquias) industriais. Para ele, as modernas poliarquias representativas são o resultado da fusão de três grandes correntes políticas, concorrentes e conflitivas: o *liberalismo*, a *democracia* e o *republicanismo*. A primeira reuniria as liberdades e garantias liberais básicas da população, a segunda, o conhecimento e o exercício dos direitos políticos e, a terceira e última, a defesa da legalidade contra possíveis transgressões de agências, estatais ou não, assim como, a solicitude pela conduta ética dos funcionários públicos (O'DONNELL, 1999, p. 88).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O peso que cada uma destas correntes exerceria nas diversas poliarquias seria variado. Para algumas democracias, a exemplo dos Estados Unidos, o peso do componente democrático foi menor do que o peso dos componentes liberal e republicano. Já para outras, como a Colômbia, a Venezuela, e quase todos os países latino-americanos, pesaria a tradição democrática, em detrimento da pouca consistência dos valores republicanos e liberais. Logo, de acordo com O'Donnell, o déficit democrático dos países latino-americanos repousaria na ausência de um efetivo Estado de

Segundo O'Donnell, a dimensão eleitoral até existiria (*accountability* vertical), da mesma forma, o direito a fontes variadas de informação e as liberdades de opinião e associação seriam garantidos. Contudo, a fragilidade dos valores liberal e republicano – em sua maioria, simplesmente transplantados das mais antigas poliarquias (Estados Unidos, Inglaterra e França) para suas primas latino-americanas, a partir do processo de modernização política e econômica, iniciado ao longo do século XX – acabara criando um descompasso entre o *país real* e o *país legal*, ou seja, entre o que as normas e leis dizem, e o que as pessoas fazem de fato (*idem*: 38-9). O cenário político latino-americano seria mais bem caracterizado, não pela separação de poderes, mas pela imagem de um Executivo todo-poderoso e neopatrimonialista, usurpador de poderes, principalmente, do Legislativo. Estamos tratando do conceito de *democracia delegativa* (1991), no qual O'Donnell refere-se aos regimes em que quem ganha as eleições para a presidência governa como lhe convém, constringido somente pela existência de uma desagradável relação de poderes e por um período constitucionalmente limitado. É neste sentido que o autor enfatiza o papel da *accountability* horizontal como forma de combater as ações impróprias ou delituosas de Executivos e outros agentes governamentais.<sup>4</sup>

Enfatizando a importância da conexão entre dinâmica eleitoral e o desenho constitucional como variantes explicativas do déficit democrático latino-americano, Shugart, Crisp e Moreno (2000) têm defendido que *accountability* restringe-se à *accountability* vertical. Com isso, eles negam o conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell, e a proliferação de agências autônomas enquanto solução para o pressuposto déficit democrático latino-americano (SHUGART *et al.*, 2000, p. 12).<sup>5</sup>

---

Direito e no desequilíbrio da balança de poderes entre os ramos Executivo, Legislativo e Judiciário (O'DONNELL, 1998, p. 38).

<sup>4</sup> De acordo com O'Donnell, não basta um sistema formal de pesos e contrapesos (*checks and balances*), para a boa funcionalidade da *accountability* democrática, é necessária uma separação mais nítida entre os valores liberal e republicano, entre o público e o privado; assim como, a existência de agências estatais que possam funcionar como atores de veto sobre as ações e ambições de outras agências, podendo estas ações variarem desde a supervisão rotineira à sanção criminal ou *impeachment*, em relação ao comportamento ilegal ou omissivo dos agentes do Estado (O'DONNELL, 1998, p. 42-3). Segundo as palavras do próprio autor, “[la accountability horizontal consiste en] la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O'DONNELL, 200, p. 87). É neste sentido que o autor defende não apenas a organização dos poderes Judiciário e Legislativo como forma de frear abusos ou a má utilização dos poderes Executivos, mas também a incorporação de outros agentes estatais (agências de supervisão, *ombudsmen*, contadorias, órgãos de fiscalização e assemelhados) que possam trabalhar dentro de uma espécie de grande rede de agências comprometidas com a garantia da sanção da lei e autorizadas a tomar decisões vinculantes (O'DONNELL, 1998, p. 43).

<sup>5</sup> Para estes autores, uma relação de *accountability* é, por excelência, uma relação de tipo Principal-Agente, onde a autoridade de um Principal é que origina a delegação a um Agente, podendo o Agente, posteriormente, renovar ou revogar este contrato. Dessa maneira, relações de *accountability* seriam relações, inerentemente verticais, devendo, portanto, obrigatoriamente, incluir o poder de sanção, caso contrário, limitar-se-iam a “*um mero mecanismo de pesos e contrapesos*”, o qual, por ser de natureza horizontal (mesmo nível), não permitiria o estabelecimento de relações hierárquicas<sup>5</sup> (SHUGART *et al.*, 2000, p. 5). Por conseguinte, os autores afastam-se diametralmente da conceitualização

O argumento principal sustentado por Shugart, Crisp e Moreno é que o funcionamento apropriado da *accountability* horizontal (horizontal *exchange*, para os autores) depende, exclusivamente, da possibilidade da *accountability* vertical. E as condições que produzem ou melhoram esta prestação vertical de contas, por sua vez, estão associadas ao sistema eleitoral e partidário. É neste sentido que os autores defendem como solução para o déficit democrático latino-americano reformas no sistema eleitoral e nas regras partidárias (SHUGART *et al.*, 2000, p. 31). Conforme o argumento dos autores, desenhos constitucionais distintos estão pautados em relações de delegação e *accountability* também distintas. Estas podem ser compreendidas a partir de duas formas básicas de delegação constitucional – a “hierarquia oculta”, típica dos sistemas parlamentaristas, a qual consiste no encadeamento único e oculto de uma relação Principal-Agente, onde cada entidade da cadeia de delegação é o único Agente de um Principal superior;<sup>6</sup> e a “troca horizontal”, esta, típica dos sistemas presidencialistas e caracterizada por estabelecer Executivo e Legislativo como Agentes separados e independentes de um mesmo Principal (eleitorado).<sup>7</sup>

A natureza distinta dos desenhos constitucionais, assim como as regras sob as quais os representantes são eleitos explicariam, de acordo com os autores, a configuração de forças e de incentivos dentro dos regimes, o que tornaria inteligível a origem das preferências dos representantes. É nesta perspectiva que os autores defendem que, em sistemas parlamentaristas, os legisladores seriam responsáveis, coletivamente, pelo governo, enquanto em sistemas presidencialistas, os legisladores perseguiriam interesses particularistas ou de natureza clientelista.<sup>8</sup>

Shugart, Crisp e Moreno recuperam o princípio madisoniano de que os sistemas presidencialistas repousam sobre a confiança na troca horizontal entre Agentes com diferentes conexões eleitorais. A ideia inicial é de que os interesses divergentes entre os ramos impeçam

---

de *accountability* horizontal de O'Donnell, que não pressupõem nem modelos de tipo Principal-Agente, nem a obrigatoriedade de sanção (O'DONNELL, 1998, p. 51).

<sup>6</sup> Eleitores selecionam apenas um candidato ou partido para representá-los no Parlamento, os quais serão responsáveis diretos pela formação do gabinete, e pela delegação de funções à burocracia (o *link* entre eleitores e o Executivo é indireto e se faz via parlamento).

<sup>7</sup> A “troca horizontal”, típica dos sistemas presidencialistas, pode ser caracterizada como um regime bicéfalo onde um único Principal delega autoridade a dois Agentes, que, para produzirem políticas, precisam empenhar-se em uma série de trocas (*exchanges*). Ao contrário dos sistemas parlamentaristas, sistemas presidencialistas não estariam apoiados num único encadeamento de hierarquia oculta, pelo contrário, a maior característica do sistema seria a existência de múltiplos Agentes para um mesmo Principal (em sistemas unicamerais, o eleitorado/Principal possui dois Agentes, em sistemas bicamerais, três Agentes).

<sup>8</sup> Para os autores, isto se explicaria não em virtude da diferença de prerrogativas morais entre estes legisladores, mas em virtude da conexão eleitoral e do desenho constitucional. Por que nos sistemas parlamentaristas o partido é o único *link* entre os eleitores e o Executivo, partidos receberiam maiores incentivos para comportar-se de forma mais programática e disciplinada do que nos sistemas presidencialistas, já que estes estariam ancorados sobre conexões eleitorais distintas para o Executivo e para o Legislativo, e acabariam incentivando os legisladores a perseguirem interesses distintos dos interesses presidenciais (SHUGART *et al.*, 2000, p. 13-4).

legisladores e Executivos de conspirarem um com o outro em detrimento do Principal (eleitorado). Todavia, nos dirão os autores, ramos de poder independentes seriam instituições mais apropriadas para trocas horizontais do que para a efetivação da *accountability* (*idem*: 11). Para os autores, interesses divergentes entre os ramos Legislativo e Executivo só podem impor-se quando cada ramo de poder representa uma manifestação diferente das preferências do eleitorado.<sup>9</sup> Não obstante, os autores defendem que, para o bom funcionamento de um sistema presidencialista (troca horizontal), é necessário o fortalecimento das relações de *accountability* vertical entre representantes e eleitores, tal como uma forma de suprir uma possível falha institucional destes sistemas no que diz respeito à representação política.

Para Mainwaring, o conceito de *accountability* restringe-se aos relacionamentos formais que dá a algum ator a autoridade de vigiar e/ou punir detentores de cargos públicos. *Accountability* seria, assim, um relacionamento formalizado de vigilância e/ou sanção de detentores de cargos públicos por outros atores via lei pública. Neste sentido, seu entendimento do conceito diz respeito à autoridade de um ator, formalmente instituído, de exigir responsividade ou prestação de contas (*answerability*) a um representante político ou à burocracia (MAINWARING, 2003, p. 5).<sup>10</sup>

Em tese, a posição conceitual de Mainwaring é intermediária às posições de O'Donnell (1998) e Shugart *et al.* (2000). Ele distancia-se de O'Donnell, no momento em que não restringe o

<sup>9</sup> Para estes autores, falta aos legisladores em sistemas presidencialistas o equilíbrio entre a *accountability* coletiva dos partidos (os legisladores não estariam interessados em políticas nacionais) e a *accountability* individual dos distritos eleitorais (os partidos seriam excessivamente fracos, e os representantes, portanto, pouco responsabilizáveis pelo eleitorado), o que os leva a concluir que o *link* fundamental da interação entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal (*horizontal exchange* para os autores) é deficiente nos sistemas presidencialistas (SHUGART *et al.*, 2000, p. 14). Se, legisladores não estão interessados em políticas nacionais ou têm poucas chances de serem responsabilizados pelos seus eleitores no próximo pleito, eles têm poucos incentivos para exercer qualquer forma de controle político ou supervisão sobre as práticas do Executivo. Nas palavras dos próprios autores: “*Presidential system entails a mixture of vertical accountability and horizontal exchange. They do not the single-line hierarchy of a parliamentary system in which one relationship of vertical accountability is nested within another. They are defined by their horizontal exchange between separately elected branches, and by the presence of one or more separate appointed branches. Yet the characteristic horizontal exchange does not mean that vertical accountability is unimportant in presidential democracies. In fact, one of our central premises is that it is a especially challenging aspect of presidential constitutional design to get vertical accountability ‘right’ and that presidential framers are far more prone than parliamentary ones to get it ‘wrong’*” (*idem*: 12).

<sup>10</sup> Mainwaring exclui aqui do seu conceito de *accountability* qualquer forma de relação não legalizada, como forma de tornar o conceito mais restrito e metodologicamente útil para a análise política dos sistemas democráticos. Dessa forma, imprensa e organizações da sociedade civil, que investigam e denunciam abusos e comportamentos ímprobos de detentores de cargos públicos, são, conceitualmente desprezadas por Mainwaring enquanto possíveis Agentes de *accountability*. Para o autor, apenas dois tipos de atores políticos podem prover relações de *accountability*: “*detentores de cargos públicos eleitos*”, que devem prestar contas a seus eleitores, pelo menos nos casos em que a reeleição é permitida, e “*agências estatais*” que são formalmente encarregadas da vigilância e/ou punição dos detentores de postos públicos e burocracias. Mainwaring refere-se a esta relação como “*accountability intraestado*”, sendo seu melhor exemplo as comissões legislativas, as agências de monitoramento e o sistema legal, que investigam possíveis delitos dos ocupantes de cargos públicos e da burocracia; e o Congresso (em sistemas presidencialistas) ou a Assembleia (em sistemas parlamentaristas), quando presidem uma audiência ou um julgamento político de representantes eleitos ou não. Cf. MAINWARING, 2003, p. 22.

conceito de *accountability* aos casos de transgressão legal por parte de atores estatais, mas também inclui relações institucionalizadas de responsividade política, quando um ator discorda politicamente do outro e chama-o à prestação de contas, por exemplo. Para Mainwaring, a noção de *accountability*, incluindo o que O'Donnell chama de “*accountability horizontal*”, e ele chama de “*accountability intraestado*”, deve estender-se além das questões onde a legalidade do comportamento de um ator estatal está em risco. Responsividade intraestado e punição não estariam limitadas à ilegalidade das ações de um representante ou agência pública, pelo contrário, representantes e agências deveriam prestar conta de suas funções políticas, seja sob suspeita de atos ilícitos, ou não. Desta forma, Mainwaring propõe um conceito mais estreito de responsividade, mas, mais amplo do que o proposto por O'Donnell.

Também contrariando a conceituação de Shugart, Crisp e Moreno, Mainwaring até reconhece o avanço metodológico que a adoção de modelos do tipo Principal-Agente representa para a análise da *accountability* democrática, contudo, ele acredita que relações de *accountability* existem todo momento em que um representante ou agência pública está formalmente (pela lei ou decreto público) apto a responder a outro ator. Nesta concepção, agências de vigilância e o judiciário seriam partes de uma teia maior, porque estariam formalmente encarregadas da vigilância e/ou sanção de representantes públicos, sendo, portanto, os relacionamentos do tipo Principal-Agente apenas um subsistema de relações de *accountability*. *Ombudsman* e algumas agências, segundo Mainwaring, não são Principais, não são responsáveis pela eleição ou indicação do presidente ou do Congresso, e não podem demitir o presidente, todavia, se uma comissão legislativa empenha-se em investigar algum delito do presidente, este comitê está formalmente encarregado da responsabilidade de rever as ações do presidente, embora não haja aí nenhuma relação do tipo Principal-Agente (*idem*: 30).

Mainwaring, tal como os demais autores, concorda que os mecanismos de *accountability* são frágeis na América Latina, contudo, ele enfatiza que a eficiência da *accountability* intraestatal latino-americana seria mais promissora do que muitos críticos sugerem. Acerca disso ele enfatiza o novo papel que o Judiciário e instituições relacionadas vêm exercendo nesses países, a exemplo da atuação do Ministério Público no Brasil, ou da efetivação de mecanismos não tradicionais de vigilância que têm tornado cada vez mais visível a atuação de *Ombudsmans* no Peru, por exemplo. Dessa forma, alguns países latino-americanos teriam mecanismos de *accountability* intraestado muito mais robustos do que supõe O'Donnell (1998), ou mesmo Shugart *et al.* (2000), uma vez que subestimariam o poder de agências de vigilância e de instituições investidas de poderes independentes.

Finalmente, Przeworski, põe a discussão de ponta-cabeça apresentando fortes dados empíricos que contestam a natureza política das relações de *accountability* ou mesmo a própria existência de um déficit na América Latina. Analisando dados eleitorais de 155 países, ele submete dois postulados conceituais à validade empírica de suas observações: o autor quer saber até onde é verificável a caracterização da democracia como um regime que garante a responsabilidade dos governantes pelos governados, e em que medida as eleições funcionam como o mecanismo que produz esta responsabilidade. Suas conclusões não são nada positivas. Przeworski não concorda que a democracia induza, necessariamente, à responsabilidade política, nem acredita que as eleições possam garantir o bom funcionamento da *accountability* entre representantes e eleitores, uma vez que não foram verificadas entre governantes com mau desempenho econômico, maiores chances de serem removidos de seus postos pelos eleitores (PRZEWORSKI; CHEIBUB, 1997).<sup>11</sup>

O conceito minimalista de democracia com que opera Przeworski entra em choque, diretamente, com a ideia de *accountability* horizontal de O'Donnell, a qual, só poderia funcionar bem em um Estado de Direito e a partir da atuação de terceiras-partes (*third parties*). Para Przeworski, esta ideia de *accountability* pouco acrescentaria à discussão por dois motivos: (1) ela é sinônimo de pesos e contrapesos (*checks and balances*), e (2) ela apoia-se sobre um conceito secundário de segurança jurídica. É neste sentido que Przeworski acusa O'Donnell de ser o maior expoente do que ele chama de uma *cultura do lamento*, ou seja, a visão de que as democracias latino-americanas são distintivamente deficientes (delegativas), porque não possuiriam suficientes mecanismos de pesos e contrapesos.<sup>12</sup>

Rebatendo ainda argumentos que buscam explicar a insuficiência democrática dos países latino-americanos a partir de variáveis eleitorais ou institucionais, Przeworski atribui a fragilidade destas instituições aos altos indicadores de desigualdade social e persistência da pobreza em toda a América Latina, e não à debilidade de mecanismos de *accountability*, seja ela eleitoral, horizontal ou social (*idem*: 83). Dessa maneira, assumindo e demonstrando que a democracia não pode assegurar a representação, e que as eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar que

<sup>11</sup> De acordo com Przeworski, “*Es cierto que la gente elige gobiernos y expresa sus ideas y demandas durante los períodos de mandato, y que ciertos órganos del Estado actúan como pesos y contrapesos (Manin, 1994); pero las elecciones no son un instrumento efectivo para el control popular, la separación de Poderes no genera pesos y contrapesos cuando cada uno de ellos es controlado por los mismos partidos (o cuando conspiran por otros motivos), y los ciudadanos no pueden ejercer un control directo sobre las burocracias públicas. La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida*” (PRZEWORSKI, 2001, p. 75).

<sup>12</sup> Para demonstrar a insuficiência deste argumento, Przeworski conta os pontos de veto e instituições que são controladas diretamente pelo Executivo em vários países da América Latina e da Europa Ocidental e confirma que um presidente latino-americano pode estar sujeito a maiores controles horizontais do que um primeiro-ministro britânico, por exemplo. Cf. PRZEWORSKI e CHEIBUB, 1997, p. 79.

governantes façam todas as coisas para maximizar o bem-estar dos cidadãos, Przeworski não elabora os pilares de um argumento antidemocrático, mas pelo contrário, aponta para as possibilidades da inovação institucional. Se o elo entre democracia e eleições é menos do que definicional, devemos, primeiro, estabelecer que eleições são pleitos populares em que os eleitores escolhem entre alternativas apresentadas por grupos políticos concorrentes entre si (era exatamente isso que Schumpeter tinha em mente), e segundo, reconhecer o impacto do desenho institucional sobre a qualidade da democracia, admitindo seu papel no que diz respeito ao aperfeiçoamento da capacidade dos eleitores em discernir e punir representantes.<sup>13</sup>

Grande parte das questões que marcam o debate sobre *accountability* na América Latina reside na avaliação que os diversos autores fazem dos sistemas democráticos, da forma como suas instituições articulam a distribuição de poderes e propósitos, e dos mecanismos que estruturam a lógica da delegação política dentro de sistemas parlamentaristas e presidencialistas.

### 3 DEMOCRACIAS MAJORITÁRIAS E DEMOCRACIAS PROPORCIONALISTAS

Se tivéssemos que diferenciar, com apenas um critério, um governo democrático de um não democrático, certamente deveríamos levar em conta a forma como as decisões são tomadas em um e noutro regime. Regimes autoritários estão centrados nas decisões e preferências de um único indivíduo, contudo, regimes democráticos estão apoiados na elaboração de decisões coletivas, as quais precisam levar em conta, ao menos, uma maioria simples de eleitores. Para isso, as democracias precisam adotar um conjunto de regras e princípios que coordenem tais decisões, de forma que seja garantida, e da melhor maneira possível, a consecução dos interesses dessa maioria eleitoral. Se por um lado, estas regras podem influenciar no resultado final das decisões, por outro, não podem ser compreendidas simplesmente como elementos deterministas do comportamento político. É nesta interface que a análise institucional tem por objetivo suprir as deficiências da mediação entre o plano micro das preferências e comportamentos individuais, e o plano macro das estruturas sociais (THÉRET, 2003; IMMERGUT, 1996).

A forma como as principais regras e práticas institucionais das democracias modernas são dispostas, tais como a organização e o modo de operação de Executivos, legislaturas, sistemas

---

<sup>13</sup> Para Przeworski, “*the fact is that during the past two hundred years we have thought little about the institutional design of democracy. Since the great explosion of institutional thinking, when the present democratic institutions were invented – and they were invented – there has been almost no institutional creativity. Excepted for the never implemented provisions for workers’ comanagement in the Weimar Constitution, the discovery of proportional invention. All democracies that have sprung up since the end of the eighteenth century, including the most recent ones, just combine in different ways, often piecemeal, the preexisting institutions. Hence, there is lots of room for institutional creativity*” (PRZEWORSKI, 1999, p. 51).

partidários, sistemas eleitorais, ou mesmo as relações entre o governo central e as instâncias administrativas inferiores, fazem toda a diferença para o jogo político. Dessa perspectiva, a análise dos possíveis impactos dos arranjos institucionais dentro de uma democracia pode ser observada e mensurada a partir de uma estrutura bipolar – os arranjos de modelo majoritário ou *Westminster*, e os de natureza proporcionalista ou consensual (LIJPHART, 2003; POWELL, 2000). A democracia, como um conjunto de instituições, não pode ser adequadamente compreendida sem que analisemos detalhadamente estes modelos.

Com base nesta estrutura bipolar, Lijphart e Powell puderam desenhar um mapa conceitual das democracias contemporâneas, no qual, cada uma pode ser localizada dentro de uma escala ideal, e avaliada pelo prisma do desempenho institucional à medida que se aproximam ou distanciam-se dos ideais majoritários ou proporcionalistas de democracia.<sup>14</sup> Ambos os trabalhos, seja o de Lijphart, seja o de Powell, se apresentam como estudos eminentemente empíricos sobre o funcionamento das democracias contemporâneas, com um foco sobre os seus indicadores qualitativos.

As democracias de natureza majoritárias seriam aquelas nas quais, num dilema entre o governo e povo, deve imperar a opinião da maioria do povo. Já as democracias consensuais ou proporcionalistas, embora não difiram da opção pela supremacia da posição popular, caracterizam-se por considerar a maioria um requisito mínimo, mas não suficiente para qualquer democracia. Democracias majoritárias se satisfazem com maiorias simples, mas, democracias proporcionalistas não. Para os defensores do proporcionalismo, as maiorias devem abarcar a maior quantidade possível de pessoas. É neste sentido que os modelos majoritários, mais competitivos e combativos, acabam por concentrar poderes nas mãos de uma pequena maioria, enquanto os modelos proporcionalistas, por serem mais abrangentes e abertos à negociação, estão mais preocupados em dispersar e compartilhar poderes, por isso, sendo chamados de democracias de negociação (LIJPHART, 2003, p. 17-23).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Num plano prático, democracias não podem ser agrupadas tão simploriamente em um modelo majoritário ou proporcionalista, visto que não existem modelos puros. Na verdade, qualquer democracia abriga elementos e características de ambos os modelos, contudo, num plano decisório, aproximam-se mais de um modelo do que do outro. Logo, seja o modelo majoritário, seja o proporcional, ambos só existem num plano ideal, eles seriam tipos-ideais no melhor sentido weberiano, ou seja, trata-se de um quadro do pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade autêntica, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual esta é comparada. Tais conceitos são imagens sobre as quais construímos relações, pela utilização da categoria da possibilidade objetiva, que a nossa imaginação formada e orientada segundo a realidade, julga adequada (WEBER, 2003, p. 57).

<sup>15</sup> Em geral, democracias majoritárias estão apoiadas, fundamentalmente, na regra da maioria (*single plurality rule*), o que implica na concentração dos poderes de elaboração de políticas públicas (*policy-making*) nas mãos de uma pequena minoria (gabinetes unipartidários de maioria ou gabinetes unipartidários minimamente vitoriosos), assim como na maior redução possível dos pontos de veto (*veto players*) por parte dos atores envolvidos, o que produz uma grande

Lijphart, estabelecendo a comparação entre 36 democracias contemporâneas no intuito de identificar os tipos de democracias às quais pertencem (majoritárias ou consensuais), conclui que, embora a ciência política associe pouco o modelo consensual à democracia, seria falso o axioma que afirma que as democracias majoritárias são superiores às consensuais no que diz respeito à economia, ao controle da inflação e da violência, à representatividade ou no combate à corrupção. Pelo contrário, democracias consensuais seriam superiores às majoritárias, porque estas teriam mais probabilidade de constituírem um estado de bem-estar, gastariam maiores percentagens do PIB com questões sociais, adotariam políticas externas menos militarizadas, seriam mais generosas e benevolentes, pois puniriam menos, encarcerariam menos, e não fariam uso de pena capital, além do que, atingiriam até mesmo melhores resultados no que diz respeito à proteção do meio ambiente (LIJPHART, 2003, p. 311-335).

Em seu estudo ainda, Lijphart, não deixa de considerar a relevância de algumas características majoritárias ditas positivas, tal como sua maior rapidez na tomada de decisões políticas, e na elaboração e aplicação de políticas públicas. Contudo, o autor afirma ainda que a dita rapidez dos regimes majoritários não implica em resultados ou decisões mais sábias, pelo contrário, segundo ele, os regimes que adotam a representação proporcional, se por um lado podem agregar maior complexidade ao processo decisório, por outro, podem desenvolver administrações macroeconômicas até mais bem sucedidas do que suas concorrentes majoritárias, já que se apoiam num amplo consenso entre as partes (*idem*: 304).<sup>16</sup>

O foco do trabalho de Powell (2000), no entanto, recai especialmente sobre o papel das eleições como instrumentos de democracia. Se a democracia é um regime político que se distingue pela responsabilidade dos governantes perante os governados, e se é por meio de eleições que esta responsabilidade é garantida. Podemos dizer que ele está preocupado em avaliar o papel das eleições como mecanismos de produção de responsabilização política. Não abandonando o modelo bipolar, majoritário-proporcionalista, Powell recorre à dimensão intra-legislativa, mais exatamente aos *links* possíveis entre cidadãos e representantes, e indaga até onde

---

habilidade para produzir e implementar com vigor decisões governamentais. Já as democracias proporcionalistas, por enfatizarem o papel da participação política via representação proporcional (*multi member proportional rule*), estão mais abertas ou predispostas à influência dos cidadãos, o que implica, ao contrário do modelo majoritário, numa maior dispersão, seja dos poderes para a consecução de políticas públicas (gabinetes multipartidários ou sobredimensionados), seja dos pontos de veto, que acabam por aproximar as decisões governamentais das preferências do eleitor mediano (LIJPHART, 2003; POWELL, 2000).

<sup>16</sup> Para Lijphart o sucesso do modelo consensual em relação ao modelo majoritário estaria especialmente no seu poder de negociação e no seu caráter conciliatório, mais consultativo e participativo, capaz de reduzir a discrepância ou a distância entre vitoriosos e perdedores, bem como entre governo e eleitor, atingindo, portanto, melhores indicadores de qualidade democrática, e por isso mesmo, podendo ser considerado mais democrático do que o modelo majoritário. Cf. LIJPHART, 2003, p. 329.

as eleições funcionam como um verdadeiro mecanismo de agregação e reprodução das preferências eleitorais, e qual dos ideais democráticos (majoritário ou proporcionalista) realiza melhor este papel. O modelo majoritário usaria as eleições para transferir o poder dos cidadãos diretamente para sustentar e controlar o representante (*mandate*). Já o modelo proporcionalista estabelecerá uma representação alternativa – as eleições seriam vistas como sinalizadores das preferências dos cidadãos para seus representantes ou delegados (POWELL, 2000, p. 4-5).

Identificando os elementos contrastantes de ambas as visões, Powell testa suas expectativas empíricas a partir do desempenho de eleições reais (155 eleições ao todo), em 20 democracias com mais de 25 anos de existência. Ele sugere duas concepções distintas para a utilidade das eleições. Por um lado, eleições habilitam o cidadão para controlar representantes, por outro, elas servem para influenciar o representante segundo as preferências do eleitorado. Ambas as concepções pensam o *link* entre cidadãos e representantes de maneira muito própria, mas não menos meritória, de forma que não podem ser desprezadas. Powell conclui que, para as democracias majoritárias, o cidadão usa as eleições para escolher entre equipes de representantes, ou seja, trata-se de uma perspectiva retrospectiva do processo político onde o pleito eleitoral é usado não apenas para escolher um representante, mas também para controlá-lo. Aqui, a concentração de poderes deixa de ser algo indesejável para tornar-se necessário, já que implicaria numa maior clareza de responsabilidade, partindo do pressuposto que quanto maior a clareza de responsabilidade, maior a probabilidade de o cidadão punir ou recompensar o representante no próximo pleito, de acordo com a consecução de sua plataforma eleitoral (*idem*: 5-7).<sup>17</sup>

Já para as democracias proporcionalistas, Powell afirma que as eleições funcionam como instrumento pelo qual os cidadãos podem influenciar seu representante (*delegate*), estando associadas a um ponto-de-vista prospectivo e à dispersão de poderes (menor clareza de responsabilidade). Sistemas proporcionalistas caracterizam-se ainda por desconfiarem do pleito eleitoral enquanto mecanismo por excelência dos regimes democráticos. Para estes, as eleições seriam instrumentos grosseiros e passíveis de distorção, e portanto, incapazes de reproduzir perfeitamente as preferências eleitorais. Os defensores do proporcionalismo não

---

<sup>17</sup> A ideia da clareza de responsabilidade é construída por Powell sobre uma hipótese simples. Se todos os recursos de que um representante necessita são controlados por um grupo de eleitos identificável e unificado, então, os cidadãos percebem exatamente quem são os responsáveis pela elaboração das políticas e, assim, o grau de controle retrospectivo é alto. Mas, se os recursos necessários para a elaboração de políticas são dispersos, estando o controle à disposição de numerosos grupos de indivíduos, então, o cidadão não pode identificar claramente quem é o responsável pelas políticas, e o controle retrospectivo é baixo. Logo, os incentivos para o representante realizar as promessas de campanha são reduzidos. A clareza de responsabilidade seria alta quando um único e unificado grupo de partidos controlasse a legislatura nacional e a chefia do Executivo. Se o controle destes postos críticos é disperso entre vários partidos ou entre indivíduos não firmemente conectados por partidos políticos, então, seria muito difícil para os cidadãos determinar quem deve possuir a responsabilidade pelo sucesso ou pelo fracasso das políticas, quem eles devem recompensar ou punir na próxima eleição. Cf. POWELL, 2000, p. 50-1.

aceitam que, uma maioria eleitoral simples, manufaturada por algum arranjo eleitoral, deva determinar as diretrizes governamentais. É neste sentido que os consensualistas defendem a representação proporcional, não como um modelo perfeito, já que as eleições nunca agregarão perfeitamente todas as preferências do eleitorado, mas como um mecanismo que possa aproximar as eleições, na melhor proporção possível, das preferências e dos interesses da maior quantidade possível de facções da sociedade civil (*idem*: 6).

Powell conclui que estas visões diferentes – majoritária e proporcional – representam, na verdade, duas teorias empíricas sobre os tipos de arranjo institucional que resultam dos diferentes tipos de conexão possíveis entre cidadãos e representantes. Por exemplo, os defensores do poder concentrado, majoritário, seriam mais desconfiados com relação à autonomia dos representantes eleitos, menos preocupados com a inclusão de minorias, e mais desejosos de que os representantes eleitos sejam claramente responsáveis pelos seus eleitores. Os defensores do poder disperso, proporcionalista, ao contrário, seriam mais desconfiados com relação às maiorias (especialmente aquelas criadas pelas eleições), e menos preocupados com a autonomia dos representantes (*idem*: 7).<sup>18</sup>

A partir de Lijphart, e depois Powell, podemos perceber que, primeiro, instituições políticas afetam sim comportamentos políticos e o resultado das políticas públicas; segundo, que não há uma única forma de governo democrático, e, finalmente, que cada arranjo democrático pode envolver *tradeoffs* os mais diversos. Por exemplo, se a autoridade para elaborar leis é unificada em um único lugar, seja na legislatura ou no Executivo, então a probabilidade de que uma única facção com propósitos mesquinhos tome o controle do governo é alta. Ao extremo, isso resultaria em tirania. Mas, se por contraste, a elaboração de leis é completamente separada das numerosas facções competidoras, cada uma tem consentimento para mudar leis e políticas, então, o governo pode ser incapaz de manter a ordem pública. De outra maneira, a decisão por unanimidade pode levar à paralisia e ao caos total. Neste sentido, muito foi dito sobre como as instituições podem afetar os resultados políticos, mas, pouco se disse, até agora, sobre *quando*

---

<sup>18</sup> Embora Powell tome como referência normativa a asserção de que as democracias são governos em que as pessoas participam da construção de programas políticos, influenciando nas diretrizes da política pública por meio das eleições, e que essa participação é positiva (POWELL, 2000, p. 3); e tal como Lijphart, conclua que é nas democracias proporcionalistas que nós encontramos os melhores indicadores de qualidade democrática. Ele avança a discussão, explorando os limites do proporcionalismo, e alertando-nos para o problema da baixa clareza de responsabilidade ao custo da alta inclusividade nas democracias ditas consensuais. Por conseguinte, Powell agrega complexidade à morfologia dos modelos democráticos, não apenas classificando regimes democráticos a partir de um modelo dicotômico, tal como Lijphart, mas articulando conexões entre as regras da representação e a distribuição de poderes políticos no que concerne à produção de políticas públicas – o que nos mostra que desenhos institucionais podem refletir, em graus variados, elementos próprios, seja da visão majoritária, seja da proporcionalista.

estas instituições afetam, de fato, estes resultados. É neste sentido que, a partir das estruturas constitucionais, podemos agregar ainda mais complexidade à natureza dos modelos democráticos. Aqui, privilegiaremos a análise da distribuição de poderes e propósitos nos sistemas presidencialistas.

#### **4 SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS: DISTRIBUINDO PODERES E ARTICULANDO PROPÓSITOS**

A discussão acerca das possíveis distinções entre regimes parlamentaristas e presidencialistas é bastante ampla. Para a tradição clássica que remonta a Locke e Montesquieu, e depois aos Federalistas, a separação de poderes é vista como um elemento sinalizador da distinção entre os regimes. Para os dois primeiros, a teoria da separação de poderes introduz a atribuição de funções específicas para os diferentes ramos de poder, e defende que cada poder não pode imiscuir-se nas atividades relacionadas à função de outro poder. A ideia central é que só o poder tem força para barrar o poder, e vice-versa. Contudo, foram os Federalistas os responsáveis por aprofundar essa discussão. Madison (MADISON, HAMILTON e JAY, 1993) parte da absoluta concordância com a separação de poderes em corpos diferenciados segundo sua atribuição funcional, a exemplo de Locke e Montesquieu, no entanto, afirma que não basta que os poderes não permaneçam na mesma mão, se queremos um mecanismo eficiente de pesos e contrapesos (*checks and balance*), devemos atentar para a alocação de propósitos distintos entre os poderes. Dessa forma, Madison desloca o foco dos pensadores anteriores, meramente instrumental, para promover a assunção do indivíduo como elemento singular do edifício institucional. E falar do indivíduo para Madison, era falar de propósitos e ambições (*os homens não são anjos e agem em torno de seus interesses*). Nesse sentido, não basta que indivíduos distintos ocupem cargos em ramos de poder também distintos, além dos meios constitucionais, é preciso oferecer aos administradores os motivos pessoais para resistir a outro poder e a seus possíveis abusos (*idem*: 350).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> A teoria da separação de poderes construída por estes autores estava apoiada ainda sobre uma perspectiva normativa, sendo seu objetivo principal apresentar um sistema de governo dotado de corpos institucionais com poderes diferenciados em nome da garantia da liberdade, seja ela econômica ou política. No século XX, a importância da separação de poderes, a partir da justificativa de garantia da liberdade, viu-se debilitada. Diferentes perspectivas apontaram o aumento dos poderes e atribuições dos executivos frente aos legislativos, tendo em vista a crescente complexidade das sociedades modernas e industriais (FIGUEIREDO, 2001). A constatação de que partidos políticos disciplinados e homogêneos podiam burlar a separação de poderes serviu também para turvar a importância da teoria enquanto solução institucional para conflitos políticos. E ainda mais a crítica que se desenvolveu, mais recentemente, aos regimes presidencialistas, frequentemente associados à paralisia decisória ou à predominância do Executivo, acabou por subtrair a importância da separação de poderes da discussão sobre desenho constitucional.

Lijphart, em seu estudo empírico sobre as democracias contemporâneas, o qual já foi sumariado acima, elege como uma de suas variáveis de análise a natureza da relação Executivo-Legislativo. O autor afirma que nos modelos de democracia majoritária, existiria a predominância do Executivo, enquanto nas democracias consensuais imperaria uma espécie de balanceamento entre os poderes. Tais características definiriam num plano ideal, respectivamente, democracias parlamentaristas e presidencialistas. Recuperando, timidamente, o esquema da separação de poderes como elemento diferenciador entre os sistemas, Lijphart aponta que nos sistemas presidenciais existiria uma mútua independência e proibição dos representantes participarem do Executivo e do Legislativo ao mesmo tempo, enquanto nos sistemas parlamentaristas, o Executivo dependeria da confiança do Legislativo, podendo seus membros participarem do Executivo.<sup>20</sup> Além do que, haveria, ainda, o direito de dissolução do Legislativo, direito que, normalmente, os presidentes não possuem, com exceção da França e Israel (LIJPHART, 2003: 147).

Os estudos de Haggard e McCubbins (2001) avançam a discussão sobre a separação de poderes elaborando um modelo para análise das estruturas institucionais que salienta não apenas o papel exercido pela separação de poderes, mas também, e, ao mesmo tempo, a importância da separação de propósitos. Seguindo os passos de Madison, os autores denunciam que embora a separação de poderes tenha sido elaborada como um dispositivo institucional contra a tirania, a mesma só pode funcionar efetivamente, se, por trás dela, tivermos uma separação de propósitos, caso contrário, as diferentes partes do governo não serão motivadas a procurar objetivos diferentes (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 338). Falhando isso, o sistema de pesos e contrapesos, estabelecido pela separação de poderes, pode ser efetivamente inválido. Neste sentido, para os autores, a separação de poderes e propósitos pode existir, tanto em democracias presidencialistas como parlamentaristas. Por exemplo, regimes parlamentaristas, que não possuem separação formal de poderes, podem satisfazer este princípio na forma de legislaturas bicamerais, estruturas federativas ou sistemas partidários. De outra maneira, regimes

---

<sup>20</sup> Lijphart não considera que a clivagem presidencialismo-parlamentarismo seja útil para esclarecer as relações entre os ramos de poder, porque dentro de sistemas democráticos reais existiriam muitas formas de balanceamento de poderes, um bom exemplo é o caso suíço, onde podemos encontrar um caso de separação de poderes sem presidencialismo, isto leva o autor a afastar a separação de poderes da sua própria definição de presidencialismo. Se a separação de poderes não é exclusiva do presidencialismo, conclui Lijphart, a separação de poderes não é o melhor critério para definirmos regimes presidencialistas ou parlamentaristas (LIJPHART, 2003, p. 151). Neste sentido, Lijphart elege três outros critérios para diferenciação e caracterização dos regimes: o tipo de mandato (fixo ou dependente de outro poder); o modo de seleção do Executivo (se por meio de eleições ou por outro poder); e a natureza do Executivo (se colegiado ou unipessoal), (idem: 142-3). Entretanto, não podemos afirmar que estes critérios não estão diretamente relacionados à problemática da separação de poderes.

parlamentaristas apoiados sob coalizões de governo, podem satisfazer o princípio da separação de propósitos através dos objetivos distintos dos diferentes membros das coalizões ou dos partidos dominantes internamente divididos.<sup>21</sup>

Para Haggard e McCubbins, a separação de poderes pode ser pensada na habilidade que diferentes componentes do governo possuem de influenciar a produção de políticas públicas através do seu poder de veto. Já a separação de propósitos pode ser definida como as vontades próprias de cada ramo do governo. A separação de propósitos seria ortogonal à separação de poderes, ela poderia ocorrer dentro ou fora da separação de poderes (HAGGARD e MCCUBBINS, 2001, p. 3).<sup>22</sup> Segundo Haggard e McCubbins, há tantos modos de separar poderes e propósitos como há democracias. Desta forma, os autores nos dizem que, se queremos saber qual o impacto dos diferentes arranjos institucionais sobre a elaboração das políticas, não devemos desmerecer os méritos dos trabalhos que têm devotado bastante atenção à distinção entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas, mas devemos pontuar que esta distinção entre macro instituições é inadequada. Para os autores, a explicação dos resultados políticos requer que ampliemos o foco sobre os detalhes da estrutura institucional e investiguemos como a separação de propósitos é pensada dentro de um determinado regime, que regras criam esta separação de propósitos, se a separação de propósitos combina com a separação de poderes, e de que modo elas se articulam para afetar a produção de políticas públicas (*idem*: 8).

Cox e McCubbins (2001) esboçarão uma estrutura geral para compreender as variantes desta separação de poderes e de propósitos. Eles argumentam que as separações de poderes e de propósitos trabalham juntas para estabelecer dois *tradeoffs*, no que diz respeito aos resultados políticos. O primeiro *tradeoff* é entre um sistema político decisivo (*decisiveness*: habilidade para tomar decisões políticas) e um sistema resolutivo (*resoluteness*: habilidade para comprometer-se com as decisões políticas estabelecidas) (COX; MCCUBBINS, 2001, p. 21-3). Os autores afirmam que a habilidade para mudar ou para comprometer-se com políticas depende do que eles chamam de número efetivo de vetos na tomada de decisões políticas. Eles usam esse termo para representar dois salientes aspectos do processo político: o número de atores políticos que possuem um veto

<sup>21</sup> Segundo os autores, a separação formal de poderes, típica dos regimes presidencialistas, não representa garantia alguma para o funcionamento de um mecanismo de pesos e contrapesos (*checks and balances*). Da mesma forma, a ausência de uma separação formal de poderes a exemplo dos sistemas parlamentaristas, pode ser transposta se satisfaz, num plano prático, a separação de propósitos entre os atores envolvidos.

<sup>22</sup> Por exemplo, quando a sociedade tem interesses diversos, e as instituições políticas produzem distintos canais para a representação destes interesses, então, segundo os autores, a separação de poderes e de propósitos é fato. Neste sentido, se a um regime parlamentarista pode faltar uma separação formal de poderes, mas este pode promover uma separação de propósitos na forma de coalizões governamentais, por exemplo, o regime pode estabelecer-se sobre um eficiente mecanismo de pesos e contrapesos. De maneira análoga, se um regime presidencialista, naturalmente dotado de separação de poderes, não satisfaz o princípio da separação de interesses, pode funcionar tal qual um regime parlamentarista, dentro de uma espécie de hierarquização oculta entre os ramos Executivo e Legislativo.

sobre a mudança política, e o conflito de interesses entre estes atores. Esta distinção se faz importante, porque, se queremos realmente avaliar o funcionamento de um mecanismo de pesos e contrapesos em um regime político não devemos nos dar por satisfeitos em somar o número de *veto players* constitucionais (TSEBELIS, 1997), pois não podemos subestimar o efeito da separação de interesses.<sup>23</sup>

Para um regime político em que o número efetivo de vetos é alto, mudar políticas pode ser difícil, mas comprometer-se com políticas (*status quo*), pode ser relativamente fácil. O reverso não é menos verdadeiro. O fato é que este *tradeoff* é determinado juntamente pela separação de poderes e propósitos que tem sido negligenciada pela literatura moderna. Entretanto, o *tradeoff* entre regimes decisivos e resolutos é evidente por definição: um regime político mais decisivo possui uma grande habilidade para tomar ou implementar mudanças políticas em um curto prazo de tempo, mas deve ser necessariamente menos resolutivo, e, provavelmente, incapaz de manter o novo *status quo*. Por contraste, um regime político mais resolutivo será menos capaz de implementar, ou de decidir sobre mudanças políticas, e logo, considerado menos decisivo. Segundo os autores argumentam, cada um destes extremos têm consequências indesejáveis. Em um extremo, um regime político pouco decisivo é predisposto à paralisia institucional e deve ser incapaz de tratar os problemas políticos urgentes que surgem. No outro extremo, um regime político que é altamente resolutivo pode ser ameaçado constantemente pela instabilidade política (COX e MCCUBBINS, 2001, p. 30-1).

O segundo *tradeoff* elaborado por Cox e McCubbins diz respeito à relação entre a separação de poderes e propósitos e, à natureza das políticas produzidas, se públicas (*public*) ou particularistas (*private*) (*idem*: 28). Em outras palavras, se as políticas produzidas por um dado sistema assemelham-se a bens públicos, estes devem cultivar algum tipo de eficiência alocativa em vista da promoção do bem-estar geral, mas, se as políticas produzidas favorecem benefícios particularistas, estas acabam por promover os interesses de indivíduos, facções ou regiões particulares. Os autores argumentam que, quanto maior o número de vetos efetivos, mais benefícios privados desejam ser aprovados, e o reverso também é verdadeiro. Este resultado seria uma consequência da barganha entre *veto players*, onde cada *veto player* deseja ser capaz de exigir e receber retribuições na forma de políticas estreitamente seccionadas.

---

<sup>23</sup> Se o poder é separado, mas os interesses são unificados, então o número efetivo de vetos pode ser sensivelmente reduzido, já que cada instituição trabalharia separadamente, mas com um objetivo comum. Por contraste, se os *payoffs* de cada *veto player* são independentes um do outro (seus destinos eleitorais são independentes um do outro), então o número de vetos efetivos pode ser próximo ao número máximo de vetos possíveis. Cf. COX e MCCUBBINS, 2001, p. 24-7.

Finalmente, Shugart e Haggard (2001) ampliarão esta exploração teórica geral com sua discussão acerca das variações institucionais em sistemas presidencialistas e suas relações com os modelos de governança (*decisiveness* e *resoluteness*). Eles dividem as instituições chaves do presidencialismo, primeiro, de acordo com a forma como elas afetam os poderes reativos do presidente (poder de veto), versus seus poderes pró-ativos (poder de emitir decretos autoritários), e segundo, de acordo como eles influenciam a separação de interesses entre os ramos Legislativo e Executivo. Os autores concluem que, quanto mais poderes reativos um presidente possui, mais resoluto (menos decisivo) será o processo de produção de políticas, de maneira contrária, quanto mais pró-ativos forem os poderes de um presidente, mais decisivo (menos resoluto) será o processo.<sup>24</sup> Sistemas presidenciais considerados menos resolutos implicam que os poderes presidenciais são reduzidos, e a legislatura pouco controlada (*unchecked*). Todavia, sistemas presidencialistas onde a conexão entre eleitores e a formação do Executivo não corre diretamente dos legisladores, provavelmente, serão menos decisivos (SHUGART e HAGGARD, 2001, p. 85-90). Logo, legisladores em sistemas presidenciais seriam menos dependentes da reputação nacional do seu partido do que em sistemas parlamentaristas, onde a conexão entre eleitores e governantes corre diretamente pelos legisladores. Porém, para os autores isso não implica numa visão depreciativa dos regimes presidencialistas, como é tão popular na literatura especializada.<sup>25</sup> Mais uma vez, eles não desprezam o papel da separação de poderes como cerne do conceito de presidencialismo, tal como pensara Madison. Para eles, num plano prático, essa garantia de checagem mútua acaba redundando em sobreposição de poderes, porém, dirão os autores, isso não implica afirmar que a separação de poderes não seja o melhor critério para diferenciar regimes presidencialistas e parlamentaristas. Se um modelo de independência total entre os poderes jamais será alcançado na prática, tendo em vista a interação necessária entre os poderes, os autores questionam até onde este compartilhamento de poderes entre diferentes ramos de poder (sobreposição de funções) também não implica no compartilhamento de algum tipo de controle democrático (*check*).

---

<sup>24</sup> As considerações de Shugart e Haggard vão de encontro a um outro trabalho de Shugart, este em parceria com John Carey (1998), no qual os autores, debruçando-se sobre o estudo das lideranças executivas e seu poder de emitir decretos autoritários, concluem que, salvo raras exceções, a autoridade Executiva de emitir decretos com força de lei não é resultado de um poder usurpado indevidamente do Legislativo (O'DONNELL, 1994), mas antes, um mecanismo para superar a inabilidade dos legisladores para lidar com determinados assuntos, ou mesmo solucionar problemas de ação coletiva do Legislativo, com sua total aprovação (CAREY; SHUGART, 1998, p. 15-19).

<sup>25</sup> De acordo com os autores: "the separation of powers inherent in presidentialism has consequences for policy making even when it does not produce divergent partisan control of the assembly and executive. We argue that there is na irony in presidentialism in terms of its effects on the provision of national policy. While the president should be his nationwide constituency, legislator's separation from the executive typically makes them less interested in proving national policy than in parliamentary system, Thus a separation of purpose remain a real possibility even when the assembly and the president are controlled by the same party" (*idem*: 66).

## 5 DELEGAÇÃO E SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

Análises mais refinadas da relação entre sistemas presidencialistas e controle democrático podem ser levantadas a partir dos modelos de tipo Principal-Agente (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991; STROM, 2003). Estes modelos trabalham sobre como a hipótese da delegação política e suas implicações estão muito bem representadas no dilema madisoniano: “*in framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this – you must first enable the government to control the governed and in the next place oblige it to control it self*” (n.º 51). A delegação é a característica por excelência das modernas democracias, e isto significa que cidadãos nas sociedades democráticas modernas delegam, voluntariamente, autoridade para representantes por razões que satisfazem a boa governança. Na verdade, a delegação pode ser compreendida como o modo pelo qual a representatividade moderna funciona – a partir de uma cadeia de delegação política, cidadãos (Principal) delegam poder a um representante (Agente), que está autorizado a tomar decisões políticas e, incondicionalmente, delega poder a outros Agentes em nome do mesmo Principal.

Toda relação de delegação implica em efeitos que são conhecidos como “problemas de agência”, aqui estamos tratando dos riscos que um Principal corre delegando autoridade a um Agente que, por sua vez, pode perseguir outros objetivos que não os do Principal. Neste sentido, uma relação de delegação gera “problemas de agência” quando o Agente realiza ações que o Principal não teria realizado em seu lugar (STROM, 2003, p. 61). O objetivo principal de qualquer relação de delegação é, portanto, reduzir as possibilidades de comportamento oportunista por parte do Agente, e a melhor forma de fazer isso, é buscar reduzir a assimetria que existe naturalmente entre os atores, combatendo os problemas de *informação oculta*, *ação oculta* e o *dilema madisoniano* (STROM, 2003, p. 61-2; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 25).<sup>26</sup>

Regimes presidencialistas e parlamentaristas implicariam, cada qual, em tipos e cadeias de delegação distintos, conseqüentemente, remetendo a problemas de delegação e mecanismo para

---

<sup>26</sup> Por “informação oculta” entendem-se as vantagens que um Agente tem em relação ao Principal de possuir ou utilizar, ou tão somente ocultar, informação estratégica para benefício próprio, aqui podemos incluir também os riscos de seleção adversa (um Principal delega autoridade a um Agente, mas não conhece as características desse Agente, se talentoso, preguiçoso, aplicado, etc.). Já os problemas de “ação oculta”, estes dizem respeito à impossibilidade do Principal mapear permanentemente as ações do Agente e, assim, garantir que este se comportará de acordo com o seu melhor interesse. Por fim, o “dilema madisoniano” representa a armadilha potencial para todas as instituições que se pautam em relações de delegação. A essência do problema é que os recursos ou a autoridade delegados a um Agente sob o propósito de promover o melhor interesse do Principal podem voltar-se contra o Principal. O “dilema madisoniano” ocorreria mais provavelmente em situações que incluem Agentes em uma posição de liderança, desta forma, o dilema não é uma consequência dos problemas de ação ou informação oculta – que podem até piorar a situação –, mas antes, é levantado por agentes que exploram a posição estratégica que lhes foi outorgada (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 26).

sua superação não menos distintos.<sup>27</sup> Sistemas parlamentaristas caracterizar-se-iam por se constituírem de uma única delegação de autoridade, primeiro, dos eleitores para seus representantes eleitos, em seguida, destes legisladores para o chefe do Executivo e seu gabinete, depois, do chefe do Executivo para os ministérios que encabeçam os diferentes departamentos do Executivo e, finalmente, dos ministérios para a burocracia treinada. Esta relação de delegação toma a forma de uma única e hierárquica cadeia, onde o único *link* entre cidadãos e o chefe do Executivo é o parlamento. Trata-se de um chamado modelo de delegação indireta (STROM, 2003, p. 64-5).

Sistemas presidencialistas diferenciar-se-iam dos sistemas parlamentaristas especialmente no que diz respeito a esta relação entre os cidadãos e o Executivo. Sistemas presidencialistas representariam pluriarquias políticas, por isso mesmo tornando-se mais complexas, já que os eleitores delegariam autoridade não apenas para um Agente (Legislativo), a exemplo dos sistemas parlamentaristas, mas para dois Agentes (Legislativo e Executivo). Em virtude da natureza bicéfala destes regimes, os sistemas presidencialistas precisam criar modelos de pesos e contrapesos, que coordenem a divisão de funções entre os ramos Executivo e Legislativo e possam garantir a consequente delegação de atribuições destes ramos para os organismos ministeriais e para a burocracia, sequencialmente (*idem*: 65).

A tese central de Strom é que quanto maior for a cadeia de delegação, maiores são as oportunidades de perdas de agência (*idem*: 67). Neste sentido, os modelos majoritários das

---

<sup>27</sup> Embora algum prejuízo seja significativo em qualquer relação de delegação, algumas medidas podem ser experimentadas a fim de controlar, ou, ao menos, reduzir as perdas de agência (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991, p. 27-34): (i) *Desenho do contrato*. A especificação de tarefas e responsabilidades de um Agente por um Principal devem satisfazer o princípio da restrição de participação, ou seja, a retribuição de um Agente deve ser pelo menos tão vasta quanto os custos de sua oportunidade, mas menos do que o benefício marginal que o Principal obtém das ações do Agente. Trata-se de criar um esquema de incentivos para que o agente comporte-se segundo os planos do Principal; (ii) *Mecanismos de seleção*. A fim de reduzir prejuízos provenientes do desconhecimento do trabalho e do desempenho dos Agentes, os Principais podem optar por utilizar-se de mecanismos de seleção que podem anteceder o estabelecimento de um contrato, ou nem mesmo chegar a cogitá-lo. Através de mecanismos de seleção, as capacidades do Agente tornam-se aparentes, o que pode representar um sinal confiável para o Principal; (iii) *Monitoramento e exigências de relatórios*. Uma vez que um Principal e um Agente tenham entrado em uma relação de delegação, a melhor forma de driblar os problemas de ação e informação ocultas é instituir procedimentos, exigindo dos Agentes que relatem qualquer informação relevante que eles tenham obtido, e qualquer ação que eles tenham tomado. No entanto, o estabelecimento destes procedimentos pode refletir dois *tradeoffs* não muito positivos para o Principal: o excesso de informação, por um lado, o que não garante que o que esteja sendo revelado tenha realmente importância para o Principal, mergulhando-o num mar de informações inúteis; e, por outro, a exigência permanente de relatórios pode, além de ser excessivamente custosa para o Principal, servir aos interesses do Agente desviando-o de suas tarefas. É neste sentido que McCubbins e Schwartz (1984) diferenciam as patrulhas de polícia (*police patrol*) e os alarmes de incêndio (*fire alarm*), enquanto mecanismos de controle, respectivamente, formal e informal que buscam suprir as limitações de monitoramento convencional, com ênfase para o funcionamento e a eficiência dos alarmes de incêndio; *Controles institucionais (checks)*. Uma vez que a autoridade tenha sido delegada a um Agente, o estabelecimento de controles institucionais requer que seja outorgada pelo menos a um outro Agente autoridade para vetar ou bloquear as ações do Agente. Trata-se do estabelecimento de controles interligados que possam refrear o comportamento arbitrário de um Agente, inibindo suas habilidades para empreender ações que o Principal considere indesejáveis.

democracias parlamentaristas incorreriam em maiores riscos de perdas de agência do que os sistemas presidencialistas, de natureza proporcionalista. Todavia, sistemas parlamentaristas favoreceriam a eficiência administrativa, no sentido de que os agentes teriam poucos controles institucionais externos (*checks*) ou restrições (*veto players*). Seriam mais decisivos, para usarmos o vocabulário de Cox e McCubbins, e articulariam melhor mecanismos de controle do tipo *ex ante* – desenho do contrato e mecanismos de seleção (*idem*: 67, 73). Já modelos proporcionalistas de presidencialismo incorreriam em menores prejuízos de agência, em virtude da sua natural balança de poderes. Como, nos regimes presidencialistas não há nenhuma relação hierárquica entre Executivo e Legislativo, ambos os poderes são coiguais, e fica difícil para o Executivo conferir exclusividade para si no que diz respeito à iniciativa de políticas, sendo, portanto, mais eficientes no que diz respeito à aplicação de mecanismos de controle do tipo *ex post* – monitoramento e controles institucionais (*idem*: 71).

Os méritos de qualquer desenho institucional, conforme Strom, devem ser julgados com base em qualidades processuais, como eficiência, coordenação, transparência e credibilidade. Sistemas parlamentaristas do tipo majoritário desempenham melhor os dois primeiros critérios, é verdade, pois o sistema amplia os incentivos da eficiência política e administrativa, à medida que persuade os Agentes a perseguirem, da melhor maneira possível, os objetivos do Principal (via clara possibilidade de retribuição eleitoral). Da mesma forma, o fato de os Agentes em sistemas parlamentaristas representarem um único Principal, também reduz as possibilidades de conflito entre as partes, mais do que em sistemas presidencialistas, nos quais Agentes atendem a múltiplos Principais. Contudo, esta decisividade e esta praticidade administrativa, se assim podemos dizer, têm também um alto custo. Se por um lado, sistemas parlamentaristas são, em comparação a sistemas presidencialistas, mais criteriosos no que concerne à seleção dos Agentes e na criação de incentivos para que os Agentes não desviem de suas obrigações; sistemas presidencialistas, por outro lado, produzem maior transparência política, já que geram maiores vantagens informacionais.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *The informational advantages of presidentialism are reinforced by the fact that more of the policy bargaining between different constitutional actors takes place in the public domain, rather than behind closed doors. In a presidential system, policy bargaining typically takes the form of proposals and counter-proposals that are shuttled back and forth between different chambers or branches of government. In contrast, parliamentary bargaining tends to take place behind close doors in cabinet or in coalition committees or party summits. Thus, political bargaining is displaced from a public to a private arena, where it will be less informative to the citizens. The more bargaining is confined to this sphere of “invisible politics”, to private negotiations within political parties, or within government coalitions, the less transparent the policy process, and the more uncertainty voters may have about their representatives (*idem*: 96).*

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre *accountability* na América Latina tem sido acompanhada por uma assimetria entre os princípios teóricos e a metodologia formal empregada por muitos autores. Os princípios teóricos não possuem o objetivo explícito de refletir os problemas reais, já a metodologia formal está ligada, diretamente, aos problemas reais substantivos e, à articulação entre os princípios teóricos e as questões concretas. O que podemos observar dessa discussão é que os autores, em sua maioria, têm buscado aperfeiçoar a modelagem formal das relações de *accountability*, das quais os modelos de tipo Principal-Agente podem ser os melhores exemplos, mas têm preocupado-se menos com a discussão sobre seus princípios e postulados teóricos – a ausência de qualquer consenso conceitual sobre o termo *accountability* entre os autores é só um sinalizador dessa situação.

A preocupação dos autores em construir modelos formais leva a um processo de afinamento da própria conceituação de *accountability*, cada vez mais estreita e específica, tal como numa tentativa de elaborar modelos mais claros com os quais possam garantir previsões mais rigorosas e consistentes acerca das interações institucionais. Se, por um lado, esse processo tem garantido aos autores a testabilidade de suas hipóteses, por outro, tem aberto um vácuo conceitual em seus trabalhos. Autores como O'Donnell, empenhados em uma enunciação mais consistente de seus princípios teóricos tem sido alvo, por exemplo, de duras críticas, sobretudo porque faria uso de conceituações excessivamente amplas do termo *accountability*.<sup>29</sup>

O erro principal desses autores tem sido subestimar a importância dos postulados teóricos para o conhecimento das questões reais substantivas. O uso de conceitos excessivamente minimalistas do termo *accountability* põe em risco a própria noção de pesos e contrapesos e, conseqüentemente, pode levar a juízos negativos acerca da natureza dos sistemas presidencialistas. É nesse ponto que questionamos a desconfiança generalizada da literatura que desassocia sistemas presidencialistas e *accountability* e sumariamos que, quanto mais restrita e instrumental for a enunciação teórica do conceito de *accountability* utilizado pelo autor, menos este

---

<sup>29</sup> Grande parte da crítica ao conceito de *accountability* de O'Donnell, por exemplo, repousa, especialmente, na indistinção que este autor faz entre as instituições com poder de punição de fato, e aquelas que funcionam apenas como um alarme de incêndio (*fire alarm*). Para grande parte destes críticos, “alarmes de incêndio” não têm importância alguma para a *accountability* democrática, visto que não punem, nem sancionam atores, apenas têm poder de escândalo. Contudo, não percebem os críticos, que o apreço de O'Donnell por mecanismo do tipo “alarme de incêndio” diz respeito à enunciação de princípios teóricos e de pressupostos normativos muito aquém dos seus. Para O'Donnell a democracia presume um ideal mínimo de comunitarismo, ou seja, a ideia de que a vida política requer um interesse mínimo pela coisa pública (*res pública*), no qual, a informação cumpre um papel fundamental. Dessa perspectiva, mecanismos do tipo “alarme de incêndio”, ainda que destituídos de poder punitivo, podem ser úteis para a *accountability* democrática, à medida que garantem informação aos eleitores. Tal perspectiva parte do pressuposto de que, algumas vezes, Agentes de *accountability* nem se restringem a eleitores, nem precisam impor poder de sanção direto para garantir o comportamento legal de representantes.

dará crédito a eficiência dos sistemas de pesos e contrapesos, típicos do presidencialismo. A adoção de uma conceituação excessivamente minimalista do conceito pressupõe relações de tipo instrumental e restritivamente punitivas entre atores políticos distintos, algo próximo do ideal de eficiência econômica e administrativa, própria do parlamentarismo, o que despreza o impacto de mecanismos deliberativos outros, não necessariamente punitivos, típicos das relações de *checks and balances*.<sup>30</sup>

É preciso que a trivial interpretação dos sistemas presidencialistas como regimes de baixa *accountability* seja questionada, para isso, a agenda de pesquisa deve preocupar-se mais com a enunciação dos postulados teóricos do termo *accountability*, e menos, com a modelagem formal dessas relações. Com isso, não queremos dizer que a construção de modelos seja menos importante na análise destas relações, mas que, sob pena de colocarmos em xeque a própria avaliação dos regimes presidencialistas – pautados em relações de delegação menos instrumentais do que o parlamentarismo, por exemplo –, a ideia de *accountability* precisa ser mais bem ampliada, de forma a ajustar-se ao tipo de delegação firmada pelos sistemas presidencialistas.

Visto que os sistemas políticos implicam cada qual num tipo de delegação política específica e estão sujeitos a perdas de agências não menos específicas, desenhos institucionais diferentes refletem formas diferentes de tentar superar as perdas oriundas da delegação. Isto nos faz presumir que não existem modelos institucionais fixos e perfeitos que possam suprir todos os possíveis prejuízos da delegação, sendo, portanto, tais arranjos reflexos da própria instabilidade da escolha social. Assim, se, por um lado, o modelo de delegação próprio dos sistemas parlamentaristas pode representar uma melhor proteção contra a paralisia institucional, na medida em que enfatiza o desenho dos contratos e os mecanismos de seleção adversa, por outro, o modelo de delegação presidencialista – à revelia do descrédito generalizado que alguns autores têm alimentado acerca da separação de poderes –, pode promover maior credibilidade e transparência política, não só porque aloja funções distintas para cada ramo de poder, mas,

---

<sup>30</sup> Não menos estilizadas são as interpretações que comparam presidencialismo e parlamentarismo. Tipicamente, os sistemas presidencialistas são apresentados como predispostos a um empate institucional forçado entre presidentes e legisladores. Primeiro, porque a conexão eleitoral entre Executivo e eleitores seria direta, e não, via Legislativo como nos sistemas parlamentaristas. Segundo, porque democracias presidencialistas incorporariam um grande número de atores em qualquer decisão política, o que criaria problemas de ação coletiva e levaria presidentes a adotarem mecanismos unilaterais (decretos autoritários, por exemplo) como forma de impor suas preferências. Embora seja particularmente tentador pensar que presidentes dotados de mecanismos unilaterais devem usá-los para compensar o comportamento particularista de legisladores, de forma a direcioná-los às questões programáticas da agenda política nacional, isto nem sempre é verdade. A ideia de que presidentes governam de maneira unilateral é uma daquelas afirmativas muito difundidas, mas pouco verificadas. Decretos autoritários, por exemplo, provavelmente, compreendem somente um campo limitado de circunstâncias – aquele onde as preferências entre Executivo e Legislativo não divergem tanto assim. O que implica em afirmarmos que, a má reputação dos poderes presidenciais pode seguir-se de uma falta de clareza sobre suas origens institucionais.

principalmente, porque apoia estes poderes sobre bases eleitorais distintas. O que, além de fomentar a criação de propósitos concorrentes entre os Agentes (ambição freia ambição, em termos madisonianos), realça a eficiência de mecanismos de monitoramento e a justaposição de controles institucionais (*checks*), os quais podem mesmo vir a ser mais eficientes, se o objetivo é imputar responsabilidade aos Agentes.

Recebido para publicação em 02/04/2012

Aprovado para publicação em 22/06/2012

## REFERÊNCIAS

- CAREY, J. M. e SHUGART, M. S. (1998). **Executive Decree Authority**. Cambridge University Press.
- COX, G. W. e MCCUBBINS, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001). Instituições e Política no Controle do Executivo In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, n.º 4.
- IMMERGUT, Ellen (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism In: **Politics and Society**, 26 (1).
- HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. (2001). Political Institutions and the Determinants of Public Policy In: Haggard, Stephan e McCubbins, Mathew, eds. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. R. e MCCUBBINS, M. (1991). **The Logic of Delegation**. University of Chicago Press.
- LIJPHART, A. (2003). **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MADISON, J., HAMILTON, A. e JAY, J. (1993). **Os artigos federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MAINWARING, S. (2003). Introduction: democratic accountability in Latin America In: MAINWARING, S. e WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford Press.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm In: **American Journal of Political Science**, 28: 165-79.
- O'DONNELL, G. (2001). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latino americanas**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n.º 44.
- \_\_\_\_\_ (1991). Democracia delegativa? In: **Novos Estudos Cebrap**, n.º 31, outubro, p. 25-40.
- POWELL, B. (2002). **Elections as instruments of democracy**. Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, A. (2001). Accountability social en America Latina y mas alla In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latino americanas**. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

PRZEWORSKI, Adam e CHEIBUB, J. Antônio (1997). Democracia, eleições e responsabilidade política In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n.º 35.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. e MANIN, B. (Eds.). (1999). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S., Erica MORENO e Brian CRISP (2000). **The accountability deficit in Latin America**. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio.

SHUGART, M. S. e HAGGARD, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge University Press.

STROM, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation In: STROM, K., MÜLLER, W. e BERGMAN, T. (eds). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford University Press.

THÉRET, Bruno (2003). As instituições entre as estruturas e as ações In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n.º 58.

TSEBELIS, George (1997). Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 34, vol. 12.

WEBER, M. (2003). **Ensaio sobre a Teoria das Ciências Sociais**. São Paulo: Centauro Editora.

## Delegação e *Accountability* em Sistemas Presidencialistas

### Resumo

A literatura contemporânea sobre sistemas políticos tem tornado clara a conexão entre sistemas presidencialistas e a alta qualidade da democracia, mas, por outro lado, tem enfatizado sua predisposição à paralisia institucional e, conseqüentemente, sua baixa *accountability*. Uma das principais questões que marcam este debate reside nas instituições e nos mecanismos que estruturam a lógica da delegação em contextos de separação de poderes. Este artigo se volta para tentar compreender, de modo preliminar, algumas implicações da separação de poderes e da delegação estratégica no fortalecimento de mecanismos da *accountability* democrática. O argumento que se desenvolve nesse trabalho é de que a expansão da delegação nos sistemas presidencialistas não deve ser considerada um sinal de enfraquecimento ou fragilidade, mas sim, uma das possibilidades da governabilidade democrática.

**Palavras-chave:** Presidencialismo; delegação; *accountability*.

## Delegation and Accountability in Presidentialist Systems

### Abstract

The literature on political systems has made clear the connection between presidential systems and the high quality of democracy, but otherwise has emphasized its willingness to institutional paralysis, and consequently, its low accountability. One of the main issues that characterize this debate lies in the institutions and mechanisms which structure the logic of delegation in the context of separation of powers. This article turns to try to understand in a preliminary way some of the implications of separation of powers and delegation strategic strengthening of mechanisms of democratic accountability. The argument is developed in this paper is that the expansion of the delegation in presidential systems should not be considered a sign of weakness or frailty, but one of the possibilities of democratic governance.

**Keywords:** Presidentialism; delegation; accountability.

# “A Concepção Democrática de Bobbio: uma Defesa das Regras do Jogo”

---

Antônio Kevan Brandão Pereira

*Universidade Federal do Ceará*

## **1 A CONCEPÇÃO BOBBIANA DE DEMOCRACIA**

O tema da democracia ocupou um lugar central na carreira intelectual do filósofo, jurista e pensador político italiano Norberto Bobbio (1909-2004). Ele foi, acima de tudo, um entusiasta da democracia. A ênfase na necessidade de se implementar na prática os princípios democráticos permeia toda a obra do autor, onde ele reforça que mesmo o regime democrático mais distante do ideal jamais pode ser comparado com um regime autocrático ou totalitário.

Este ensaio tem como objetivo analisar alguns pontos da concepção bobbianas de democracia. Para isso, dividimos o texto em quatro tópicos que dizem respeito às principais discussões do autor em torno dessa temática. O primeiro deles trata da “concepção processual” ou “teoria das regras constitutivas da democracia”, que consiste numa defesa das “regras do jogo”. Em seguida, temos o clássico debate em torno da democracia representativa e da democracia direta, em que o autor tenta demonstrar que não se tratam de formas alternativas ou excludentes. O terceiro tópico traz a importante discussão entre liberdade e igualdade, onde serão apresentados contrapontos entre diferentes visões ideológicas. Por fim, investigaremos detalhadamente um texto clássico de Bobbio, “O Futuro da Democracia”, em que o autor realiza uma comparação entre os ideais democráticos e a situação concreta na qual os regimes atuais se encontram.

## **2 A “CONCEPÇÃO PROCESSUAL” DE DEMOCRACIA**

A “concepção processual”, ou “teoria das regras constitutivas da democracia”, é um ponto central do pensamento de Bobbio. Para iniciar nossa análise, vale a pena observar o que o autor nos diz antes de estabelecer uma “definição mínima” de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. (BOBBIO, 2009, p. 30).

Partindo desse pressuposto, podemos adentrar neste aspecto do pensamento democrático bobbioano a partir daquilo que ele chamou de “significado formal de democracia”, segundo o qual, por regime democrático entende-se, primariamente, “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. (BOBBIO, 2009, p. 22).

De acordo com Bobbio, é inerente a qualquer regime democrático a instituição de normas e leis que regulem o “jogo” das disputas políticas. Com o advento do Estado moderno, passou-se a estabelecer previamente em constituições um conjunto de regras que tratassem da forma de como o poder político seria disputado e exercido em um dado país. Na visão do autor, a existência de tais regras caracteriza um regime como “democrático”, visto que num estado “autocrático” o poder nunca está em disputa, e o povo jamais é chamado para tomar alguma decisão. Nesta perspectiva, as “regras do jogo” valem como condição da democracia.

No intuito de reforçar as diferenças entre as formas democráticas e não democráticas de governo, o pensador italiano destaca que é possível perceber alguns requisitos essenciais que caracterizam e são inerentes às primeiras. O principal requisito para se classificar um regime “democrático” é, justamente, a adoção por parte deste do referido conjunto de regras que regulam, antecipadamente em Lei, quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Analisando esse momento da teoria bobbianana, Michelangelo Bovero afirma que as “teorias das regras constitutivas servem como um instrumento de diagnóstico para medir o grau de democracia dos regimes políticos”. (BOVERO, 2009, p. 58).

Nesse sentido, Bobbio enumerou algumas regras que ele classificou como “procedimentos universais”, ou seja, são normas que podem ser encontradas em qualquer regime chamado de *democrático*. Vejamos cada uma delas:

1. Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles;
2. O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso;

3. Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados, competindo entre si;
4. Devem ser livres também no sentido de ter condições de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos;
5. Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de considerar o candidato eleito ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos;
6. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente, o direito de se tornar, por sua vez, maioria em igualdade de condições.

Se essas seis regras forem aplicadas na vida política de uma coletividade, esta pode ser classificada de *democrática*, mas, neste momento, cabe uma importante observação: para Bobbio, nenhum regime político na história jamais seguiu completamente o conteúdo de todas essas regras. Com isso, ele nos diz que “podemos constatar apenas graus diferentes de aproximação do modelo ideal, por isso é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos”. (BOBBIO, 2000, p. 367).

As dificuldades de seguir as seis regras expostas acima podem ser explicadas a partir da investigação de um regime democrático concreto – Bobbio fez isso exaustivamente –, onde o que deve ser levado em conta é um possível desvio entre o que está posto no enunciado das regras e o modo como elas são aplicadas na realidade. É isso que nos permite reconhecer democracias reais mais democráticas ou menos democráticas.

Confrontando a todo instante “regime autocrático” e “regime democrático”, o autor coloca que mesmo a democracia mais distante do modelo ideal (o total cumprimento das regras) não pode ser confundida com um estado autocrático, onde, em nenhum momento, as decisões políticas passam pela maioria da população ou por seus representantes. A democracia, que é uma forma de governo fundamentada na soberania popular, é um processo em constante aperfeiçoamento, daí a necessidade de se estabelecer critérios para definir o exercício do poder político. Para isso, cabem aos regimes democráticos aperfeiçoarem o seu método na defesa das “regras do jogo”.

Mas o debate não se encerra aqui. A concepção processual nos remete às formas de democracia que estabelecem diferentes critérios para a tomada de decisões coletivas, a saber, a democracia representativa e a democracia direta. É disso que trataremos a seguir.

### 3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DIRETA

Tanto a democracia representativa, quanto a democracia direta descendem do mesmo princípio de “soberania popular” (a ideia de que o poder emana do povo), mas se diferenciam pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida. Por qual motivo existem essas duas formas? Elas podem ser praticadas conjuntamente, ou uma exclui a outra? Em meio às intensas discussões sobre a necessidade de se “ampliar” a democracia no decorrer do século XX, Bobbio não fugiu ao debate e afirmou: “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde exista uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.” (BOBBIO, 2009, p. 65). Começaremos analisando a democracia representativa, aquela que o autor chamou de a “democracia dos modernos”. (BOBBIO, 2011, p. 149).<sup>1</sup>

O surgimento da forma representativa de democracia está relacionado ao pensamento liberal. Os liberais pregavam a necessidade da instauração de um “Estado de Direito” que garantisse as liberdades individuais, a igualdade jurídica perante a lei, bem como o direito de participar das decisões políticas “democraticamente”. Mas, eles se perguntavam: como instituir um regime democrático em um território tão extenso e muito populoso, que era característico dos estados modernos? Seria inviável, por exemplo, realizar a democracia como nos moldes da Grécia Antiga.ponto de interrogação

É a partir dessa convicção que nasce a ideia da representação, ou seja, na impossibilidade de reunir todos os cidadãos em uma praça pública – como na “ágora” ateniense – os liberais instituíram o sistema representativo de democracia. Neste sistema, todos aqueles que possuem “direitos políticos” são chamados a escolher representantes para tomarem decisões políticas em seu nome. Essa forma de democracia ficou consolidada, sobretudo, com o estado parlamentar.

O que caracteriza especificamente a democracia representativa? Bobbio nos oferece uma resposta:

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aquele que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. [...]. Em outras palavras, um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc. (BOBBIO, 2009, p. 56-57).

---

<sup>1</sup> Nesta obra o autor aborda o tema da “democracia dos modernos”, contrapondo esta à forma democrática idealizada pelos pensadores clássicos da Grécia Antiga, principalmente, as estabelecidas por Platão e Aristóteles.

Porém, o tema da representação não se esgota aí, visto que existem alguns fatores que tornam a democracia representativa um sistema bastante complexo. Segundo o autor, dois pontos devem ser levados em conta quando se fala do instituto da representação política: o primeiro diz respeito aos *poderes* do representante (“como” este representa); o segundo trata do *conteúdo* da representação (“que coisa” este representa).

Tal debate gira em torno da ideia de que se pode ter “representantes gerais”, ou seja, aqueles que representam a coletividade de uma forma geral, e também representantes que atuam em nome de uma classe específica, seja ela social, profissional, religiosa, etc. Para Bobbio, é justamente, aqui, que residem as grandes dificuldades do sistema representativo, e o motivo pelo qual ele é bastante criticado. Algumas correntes, sobretudo as de esquerda<sup>2</sup>, apontam que a democracia representativa não estabelece um vínculo real entre representantes e representados, onde as principais decisões políticas, muitas vezes, não condizem com a vontade daqueles que elegeram tais representantes. É com base nessas críticas, e nas reais dificuldades do sistema representativo, que se inicia um processo que busca uma democracia mais larga e mais completa, em suma: uma ampliação da democracia através de novos mecanismos de participação e decisão.

Bobbio então se pergunta: seria esse “alargamento” da democracia um retorno à sua forma “direta”? Ele nos diz que, mesmo com a consolidação da democracia representativa, o desejo por uma efetiva participação nunca desapareceu dos programas políticos de muitos grupos, que “visavam um governo em que o poder fosse exercido *por e para* o povo.” (BOBBIO, 2011, p. 154). Mas o que é uma democracia direta?

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhes dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e as deliberações que lhes dizem respeito não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 2009, p. 63).

Seria a democracia direta possível nos atuais estados democráticos? Bobbio responde que não. O principal argumento para isso é a extensão territorial, o grande número de habitantes, as especificidades de cada região, a complexidade e a heterogeneidade das sociedades modernas etc. Desse modo, o que nos resta é descartar os métodos da representação direta? Bobbio também afirma que não. Para ele, a busca de uma ampliação da democracia, com o objetivo de estabelecer novos mecanismos de participação e decisão, não resulta na volta ao modelo de regime democrático da Grécia Antiga – o que seria impossível! –, mas sim, na implementação de alguns elementos da democracia direta na democracia representativa.

---

<sup>2</sup> Trataremos deste tema mais adiante no tópico “Liberdade e Igualdade”.

Os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de “ou-ou”, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível. (BOBBIO, 2009, p. 64).

Ciente da possibilidade de se conjugar elementos de democracia direta nos atuais regimes representativos, o autor ressalta que, em alguns países, já existem mecanismos previstos em lei para a tomada de decisões políticas diretamente pelo povo, isto é, sem a intervenção de representantes. O *referendum* e as assembleias populares de caráter regional são ótimos exemplos disto. Para Bobbio, os cidadãos não mais se contentam em apenas participar de eleições para a escolha de representantes, mas procuram ampliar o espaço para a tomada de decisões políticas que dizem respeito diretamente às suas vidas.

#### 4 LIBERDADE E IGUALDADE

Presente na teoria clássica e contemporânea da política, o debate entre “liberdade” e “igualdade” é um dos principais temas quando se discute a democracia. A partir do advento das ideias liberais e, logo após, com o surgimento das ideologias socialistas, o debate acirrou-se em torno de algumas questões fundamentais como, por exemplo, a liberdade do cidadão frente ao Estado, pelo lado dos liberais, e a busca por uma igualdade ao nível político e econômico, ponto central para os socialistas. Como fica então a democracia em meio a esse embate de diferentes ideias? Norberto Bobbio nos fornece algumas respostas.

É inegável que existe uma estreita relação entre liberalismo e democracia. Os ideais liberais influenciaram fortemente várias mudanças na busca por uma ampliação dos direitos políticos e, a maior prova disso, foi a derrubada de regimes autocráticos. O Estado liberal é o responsável direto pela conquista dos chamados “direitos fundamentais do homem”, que tinham como pressuposto básico a proteção do próprio indivíduo contra o poder estatal e, principalmente, o reconhecimento formal – perante a lei – da igualdade entre todos os cidadãos, independente de classe, raça, religião, etc.

Em que sentido, então, podemos relacionar a democracia com o advento do Estado liberal? Bobbio coloca que:

Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente

verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. (BOBBIO, 1990, p. 44).

O Estado liberal é o pressuposto histórico e jurídico do Estado democrático, e isto pode ser comprovado quando observamos que as conquistas liberais - que passaram a ser garantidas em lei -, tais como, o direito de voto, o direito à liberdade de opinião e de imprensa, de reunião, de associação, dentre outros, serviram de base para o Estado democrático e tornaram possível a ampliação da participação política por diferentes setores da sociedade.

Esse Estado Democrático de Direito, como ficou conhecido, “estabelece que todos são livres e iguais na forma da lei”. (BOBBIO, 2004, p. 137). Diante disso, podemos nos perguntar, que igualdade é essa? Será que, numa sociedade marcada por desigualdades econômicas e sociais, todos são realmente “iguais”? Essa pergunta caracteriza o cerne da crítica socialista à ideologia liberal. Vejamos então como as correntes de esquerda entendiam a democracia e como pretendiam superar os impasses do regime democrático representativo dos liberais.

É sabido que a doutrina socialista afirma que não basta apenas se ter uma igualdade formal expressa no texto de uma lei, visto que a sociedade é marcada por contradições econômicas e sociais que impossibilitam uma real participação de todos na tomada de decisões políticas. A democracia representativa não contempla os anseios das classes populares, uma vez que o poder político é dominado pelas elites que usam o artifício da representação para se perpetuarem no comando do Estado.

Qual é então a proposta dessas correntes para modificar esse quadro? Bobbio observa que elas buscam ampliar o significado de democracia, na perspectiva de obter uma “democracia substancial”, ou seja, uma democracia que permita uma igualdade real entre todos os cidadãos e que resulte na igualdade de condições econômicas e sociais. Para os socialistas, “a ampliação dos princípios democráticos serviria como um meio para se chegar ao socialismo”. (BOBBIO, 2001, p. 107). Tal ampliação consiste na rejeição da democracia apenas na sua forma representativa, buscando retomar alguns temas da democracia direta, através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder, a partir de baixo, se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até a empresa, da sociedade política até a sociedade civil.

A questão democrática ficou então permeada por essas diferentes ideologias ao longo dos últimos séculos, e o centro do debate foi, sem dúvida, a necessidade de se alargar o espaço de atuação dos agentes para a tomada de decisões políticas. Isto resultou numa série de modificações

na forma de se exercer a democracia em vários países, nos quais a forma representativa passou a ser questionada.

Como explicar essas mudanças? Conforme explicitado acima, com o decurso dos anos, o processo de “democratização” não mais se limita à esfera do Estado, mas passa, também, a fazer parte da sociedade como um todo. Bobbio afirma que esse processo favoreceu uma “extensão da democracia”, o que permitiu uma participação mais ampla da sociedade civil e, com isso, a política não é mais uma esfera exclusiva dos políticos eleitos por eleições formais.

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status, por exemplo, o de pai e filho, o de cônjuge, o de trabalhador, etc. (BOBBIO, 2011, p. 155).

Essa mudança, de uma democracia política para uma democracia social consiste, segundo o autor, numa busca por reais princípios e valores democráticos. Para ele, uma verdadeira democracia deve conjugar tanto a liberdade, que é algo inerente a essa forma de governo, quanto a igualdade, que deve ser o seu fim. Nesse sentido, vejamos as suas palavras:

Desse modo o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que o inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins. Mas por que preferimos certos meios a outros? Por que, por exemplo, preferimos o sistema eletivo ao hereditário? Evidentemente, porque acreditamos que certos meios são mais aptos para alcançar o fim desejado. [...] O fim que nos move quando queremos um regime organizado democraticamente é, numa única palavra, a igualdade. Assim, podemos definir a democracia, não mais com relação aos meios, mas relativamente ao fim, como o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens. (BOBBIO, 2010, p. 38).

## 5 O FUTURO DA DEMOCRACIA

O título deste tópico refere-se, diretamente, a um texto escrito por Bobbio em 1984, citado anteriormente neste ensaio.<sup>3</sup> Nele, o autor refuta categoricamente qualquer pretensão de prever um “futuro” ou um “porvir” da democracia; não se trata de uma análise de “futurologia”. O que se pretende é investigar concretamente a situação dos regimes democráticos

---

<sup>3</sup> Trata-se do texto “O futuro da democracia”, que consiste no primeiro capítulo do livro que leva o mesmo título do artigo. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

contemporâneos, para, quem sabe, a partir da constatação de algumas tendências, “tentar um cuidadoso prognóstico sobre o seu futuro.” (BOBBIO, 2009, p. 30).

O autor inicia então uma complexa análise que tem por objetivo realizar um contraponto entre “os ideais democráticos”, ou seja, os princípios e valores inerentes à democracia, e os atuais regimes que se dizem democráticos, que ele chamará de “democracias reais”.<sup>4</sup> A intenção é examinar o contraste entre o que foi prometido e o que foi realizado. Para isso, Bobbio sistematiza seu estudo naquilo que ele chamou de “promessas não cumpridas da democracia.” Ao todo, ele enumera seis. Observemos, então, cada uma delas.

A primeira promessa não cumprida diz respeito ao nascimento da “sociedade pluralista”. A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, ou seja, nasceu de uma concepção segundo a qual qualquer forma de organização coletiva é um produto da vontade dos indivíduos. O que diferenciava uma sociedade democrática das demais era o seu caráter centrípeto, isto é, as decisões políticas eram tomadas pelos deliberantes num único centro de poder. O que temos nas democracias atuais é uma realidade bem distinta, onde podemos notar uma “sociedade centrífuga”, que não possui apenas um centro de poder definido, mas vários. “O modelo do Estado democrático fundado na soberania popular era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, subjacente aos governos democráticos é pluralista.” (BOBBIO, 2009, p. 36).

Bobbio nomeou aquela que chamou de segunda promessa não cumprida de “revanche de interesses”. Aqui, o tema principal é o da representação.

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. (BOBBIO, 2009, p. 36).

Segundo o autor, o que se pode notar nas democracias atuais é a existência de mandatos vinculativos com o objetivo de defender interesses privados, na contramão de um “mandato livre”, em prol dos interesses gerais. Para ele, a confirmação dessa “revanche” está no fato de que os interesses de grandes grupos particulares (o exemplo das grandes corporações financeiras é marcante) estão se sobressaindo em relação aos interesses gerais da sociedade. Nesse ponto, podemos ver claramente o contraste entre os ideais democráticos e a realidade do funcionamento da democracia em nossos dias.

---

<sup>4</sup> Aqui vale um esclarecimento. Bobbio usa o termo “democracia real” no mesmo sentido de “socialismo real”.

A terceira promessa não cumprida consiste na “persistência das oligarquias”. A permanência de verdadeiras oligarquias no poder é, claramente, uma contradição aos princípios democráticos. É possível observar na maioria dos Estados que se dizem democráticos a presença de grandes corporações privadas – bancos, instituições financeiras, empresas multinacionais, dentre outras – que influenciam fortemente as decisões governamentais, comprometendo assim os ideais da representação democrática, pois os cidadãos comuns ficam fora do processo de tomada das grandes decisões políticas. Mas, não é só isso. Ainda persistem, em muitos lugares, verdadeiros “chefes políticos” que manipulam a representação e enfraquecem a democracia. Neste ponto Bobbio é taxativo: “a presença de elites oligárquicas no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos”. (BOBBIO, 2009, p. 39).

O “espaço limitado” é a quarta promessa não cumprida da democracia. De início, o autor coloca:

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. Neste ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de pouco e de muitos, mas aquela entre poder ascendente e poder descendente. (BOBBIO, 2009, p. 40).

O que está implícito nesta observação é o fato de que, nas democracias atuais, o espaço de decisões políticas ainda continua restrito a certa parte da população. Bobbio chama de “poder ascendente” aquele que vem de baixo, ou seja, são aquelas forças políticas que nascem com os mais diferentes setores da sociedade, seja dos sindicatos, da igreja, dos estudantes, etc. Já o “poder descendente” diz respeito aos interesses dos grandes grupos privados, da burocracia de Estado, dentre outros.

O espaço limitado para a tomada de decisões não condiz com a própria democracia, visto que esta não pode ser resumida a um simples voto numa urna a cada período eleitoral. A preocupação principal de Bobbio gira em torno dos espaços onde se podem exercer os reais direitos de cidadão, ou seja, lugares nos quais se pode participar ativamente dos mais diversos assuntos coletivos e públicos. Para ele, quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia em alguma sociedade, “o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhe diz respeito, mas nos espaços nos quais se pode exercer este direito”. (BOBBIO, 2009, p. 40). Infelizmente, isso não pode ser constatado, em muitos estados, classificados como “democráticos”.

A quinta promessa não cumprida diz respeito a um assunto de extrema importância para o bom funcionamento de um governo democrático. Trata-se do que Bobbio chamou de “poder

invisível”. A democracia é, por excelência, o regime das decisões públicas, transparentes, visíveis [...] Nenhuma decisão pode ser tomada sem o conhecimento anterior e posterior de todos, não podendo o governo agir secretamente, sem divulgar os seus atos.

Desta delimitação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 2009, p. 42).

Bobbio destaca a existência, hoje em dia, de um “duplo estado”, ou seja, ao lado do estado visível existiria sempre um “estado invisível”. Sabemos que, atualmente, várias decisões são tomadas sem o pleno conhecimento da grande maioria dos cidadãos, nas muitas instituições que compõem o Estado. Esse “poder invisível” é mais do que uma promessa não cumprida; é uma afronta às premissas da democracia, que estabelecem o controle do poder por parte de todos.

Por fim, temos a sexta promessa não cumprida, que trata do “cidadão não educado”. Nesta perspectiva, Bobbio realiza uma discussão sobre a relação entre educação e cidadania. A ideia de que a democracia se aperfeiçoaria ao longo do tempo através da existência de uma constante “prática democrática” não se sustenta mais hoje em dia. O autor nos mostra que, mesmo nas democracias mais consolidadas, é possível encontrar uma série de elementos que não condiz com o verdadeiro ideal democrático.

A “apatia política” é um deles. O desinteresse pelos assuntos públicos chega a atingir mais da metade da população em alguns Estados, vide o pequeno número de pessoas que comparece para votar nas eleições quando o voto não é algo obrigatório. Outra característica que vai de encontro à premissa democrática é a prevalência do interesse privado frente ao interesse público, algo que a “educação democrática” também não resolveu. Portanto, este é mais um contraste entre a “democracia ideal” e a “democracia real”.

Nesse instante, podemos nos perguntar: por que essas promessas não foram cumpridas? Elas poderiam ter sido cumpridas? Bobbio responde que não. Ele explica que tais promessas não foram cumpridas, pois os ideais democráticos que as conceberam foram imaginados para uma sociedade muito menos complexa que a nossa. Não foi possível realizá-las, na prática, por causa de alguns obstáculos que não estavam previstos ao longo do percurso democrático e que surgiram a partir das várias transformações ocorridas na sociedade civil. O autor destaca três obstáculos que impediram a plena realização dos princípios democráticos nos regimes contemporâneos.

O primeiro obstáculo é o “governo dos técnicos”. Com o desenvolvimento nas mais variadas áreas da sociedade, industrial, científica, comercial etc., surge um novo e importante papel: o do especialista. Os Estados passam a exercer várias funções que necessitam de conhecimentos técnicos para serem executadas, o que, necessariamente, exclui a participação do chamado “homem comum”.

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. (BOBBIO, 2009, p. 46).

Dessa forma, a questão da participação de todos na tomada de decisões políticas passa a ser questionada. No atual estágio da nossa sociedade, marcada por uma profunda desigualdade social e também caracterizada por sua heterogeneidade, como realizar o verdadeiro ideal democrático? Esta é a questão levantada por Bobbio.

O segundo obstáculo não previsto foi o “aumento do aparato”. Aqui o autor faz alusão ao crescimento do poder da burocracia, que é um “aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base e, portanto, diametralmente oposto ao sistema de poder democrático”. (BOBBIO, 2009, p. 47). O interessante é perceber que o processo de burocratização foi, em boa parte, consequência do processo de democratização, onde se criou uma classe de administradores que detém uma enorme força política no Estado. Com isso, tornou-se difícil uma maior participação de todos no que tange aos assuntos públicos.

Finalmente, o terceiro obstáculo diz respeito ao que o autor denominou de “baixo rendimento”. Em outras palavras, esse obstáculo consiste na “ingovernabilidade da democracia”. Bobbio aponta as grandes dificuldades dos governos democráticos em atender as demandas da população. Com o alargamento da sociedade civil, surgem grandes reivindicações para uma melhor administração dos negócios públicos e, principalmente, por uma ampliação dos espaços de decisão. As demandas por melhores salários, por sistemas públicos de educação e saúde etc., exemplificam os anseios por uma maior e por uma melhor distribuição dos recursos em benefício da população. Porém, a maioria dos governos democráticos não tem conseguido isto na prática.

Nesta perspectiva, a partir de tudo o que foi analisado acima, que futuro nós podemos esperar para a democracia? Tendo em vista todos os obstáculos que ocasionaram uma série de promessas não cumpridas, ainda vale a pena exaltar a forma democrática de governo? A resposta é sim. O que deve ser feito é um resgate dos princípios e valores democráticos para mudar o

quadro atual. Não devemos nos desanimar com as dificuldades encontradas ao longo do processo democrático, pois elas são intrínsecas ao próprio regime. Como bem lembrou Celso Lafer, no plano do dever-ser, a democracia é, para Bobbio, “a mais perfeita das formas de governo, mas justamente porque é a mais perfeita é também a mais difícil” (LAFER, 2010, p. 35). Por fim, corroborando com toda a discussão, vale a pena citar uma passagem na qual o autor reforça o seu argumento a favor da forma democrática de governo.

A minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos de que me ocupei não foram suficientes para “transformar” os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, decisões coletivas ou concordadas ou tomadas com base no princípio da maioria, etc. Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um Estado autocrático e menos ainda com um totalitário. (BOBBIO, 2009, p. 50).

Recebido para publicação em 11/03/2012

Aprovado para publicação em 19/07/2012

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2007.
- \_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.
- BOVERO, Michelangelo. **Observar a democracia com as lentes de Bobbio**. Revista Cult, ano 12. N° 137, julho de 2009.
- LAFER, Celso. Prefácio. In: BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2010.

## **“A Concepção Democrática de Bobbio: uma Defesa das Regras do Jogo”.**

### **Resumo**

Este estudo analisa a teoria democrática desenvolvida por Norberto Bobbio. A concepção processual ou "teoria das regras constitutivas" da democracia o cerne da discussão. Os debates entre democracia representativa e democracia direta serão abordados no intuito de compreender como o referido autor entende as diferenças entre ambas as formas. O antigo e célebre embate entre liberdade e igualdade, bem como as diferenças entre as concepções liberais e socialistas em torno da democracia farão parte desta análise. Neste ensaio, investiga-se, também, o pensamento bobbiano acerca das dificuldades dos regimes democráticos contemporâneos, apontando os obstáculos para a sua realização através de um contraste com o “modelo ideal de democracia”.

**Palavras-chave:** Democracia; Norberto Bobbio; Regras do Jogo.

## **“The Democratic Conception of Norberto Bobbio: a Defense of the Rules of the Game”**

### **Abstract**

This study examines democratic theory developed by Norberto Bobbio. The conception procedural or "theory of constitutive rules" of democracy constitute the core of the discussion. The debates between representative democracy and direct democracy will be addressed in order to understand how the author understands that the differences between both forms. The old and famous clash between freedom and equality, as well as the differences between liberal and socialist conceptions about democracy will be part of this analysis. It also investigates bobbiano thought about the difficulties of contemporary democratic regimes, pointing out the obstacles to its realization through a contrast with the 'ideal model of democracy. "

**Keywords:** Democracy; Norberto Bobbio; Rules of the game.

# Descentralização de Políticas, Decisões Alocativas do Setor Público e o Impacto no Desenvolvimento Econômico das Cidades: o Caso dos Municípios Paraibanos<sup>1</sup>

---

Ítalo Fittipaldi

*Universidade Federal da Paraíba*

Saulo Felipe Costa

*Universidade Federal de Campina Grande*

Cletiane Medeiros Araújo

*Universidade Federal de Pernambuco*

## 1 INTRODUÇÃO

A municipalização de políticas públicas tem sido objeto de estudos acerca dos ganhos e perdas de tal opção institucional. Defensores da *descentralização endógena* justificam o processo de transferência de políticas aos entes subnacionais em razão da otimização na implementação das ações de governo, derivadas da proximidade espacial entre produtor e o consumidor de políticas públicas. Por outro lado, os críticos de tal concepção analítica admitem que existam vantagens comparativas na descentralização de políticas, mas que estas encontram nas tensões entre as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do setor público seu elemento anulante. Tais atritos analíticos têm trazido para o centro do debate acadêmico o papel da capacidade institucional do setor público como importante vetor para a definição da taxa de sucesso (fracasso) na execução de políticas públicas em geral, e de sua descentralização em particular (FUKUYAMA, 2005; TENDLER, 1998).

A operacionalização do orçamento público municipal torna-se, portanto, instrumento de promoção de dinamismo econômico das cidades ou entrave para a superação do quadro de

---

<sup>1</sup> Somos gratos aos pareceristas da Revista Estudos de Política por seus comentários, que ajudaram a tornar o trabalho mais inteligível. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

atraso social dos municípios em ambientes federados detentores de fortes assimetrias regionais. Assim, ao menos duas questões emergem do debate sobre despesas governamentais e descentralização de políticas: *i) qual o impacto dos gastos públicos municipais sobre o desenvolvimento econômico das cidades? ii) Que tipo de despesa apresenta maior efeito positivo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) per capita?*

Para tentar responder estas questões, optou-se pelo estudo de caso dos 223 municípios paraibanos, com a utilização de dados secundários do gasto público por função, compreendendo os dispêndios com saúde, educação e urbanismo, referentes aos anos de 2003, 2004 e 2008. Com vistas ao tratamento quantitativo dos dados selecionados utilizou-se o estimador Swamy-Arora através do método dos mínimos quadrados generalizados (GLS) para identificar o possível efeito do gasto governamental sobre o desenvolvimento econômico dos municípios, que, aqui, se denominou de *efeito despesa*.

No mais, este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 apresenta-se um panorama do debate teórico sobre as vantagens e dificuldades da descentralização de políticas públicas, com especial atenção para as disfunções constitutivas do federalismo fiscal em ambientes de forte assimetria regional, subsumido nas vantagens (desvantagens) comparativas entre os entes federados na execução de *policies*. A seção 3 exhibe o quadro socioeconômico dos municípios da Paraíba para o período em análise, destacando a fragilidade fiscal dos governos locais. Já na seção 4 desenvolve-se o modelo de estimação dos coeficientes de mensuração do *efeito da despesa* mediante o método GLS, utilizando-se o estimador Swamy-Arora, com erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*), nos municípios. E finalmente, na seção 5, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## **2 A MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E AS PERSPECTIVAS DE SUAS VANTAGENS COMPARATIVAS<sup>2</sup>**

A lógica da estrutura organizacional do sistema federalista baseia-se no princípio de promoção de uma maior aderência da oferta de políticas públicas a uma clientela distribuída em grandes espaços territoriais. O argumento desenvolvido desde Rousseau e Montesquieu destaca a existência de ganhos de eficiência e eficácia no gerenciamento das ações de governo quando se distribui espacialmente as responsabilidades na produção de políticas. Autores contemporâneos (OATES, 1972; MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1984; ALESINA e SPOLAORE, 1997;

---

<sup>2</sup> Esta seção está baseada, em larga medida, na seção 3 de Fittipaldi (2009).

PANIZZA, 1999) identificam uma correlação positiva entre o provimento de demandas de políticas públicas através do processo de descentralização do gasto público, sendo este – segundo tais autores – o paradigma organizacional otimizador das ações governamentais inerentes a vastos territórios com populações heterogêneas, por proporcionar ganhos de efetividade na *delivery policies* e de *accountability*. Assim, a municipalização (descentralização) de parte do conjunto de políticas públicas ofertado à sociedade produziria o efeito de elevar a *performance* executora da ação governamental, derivada de vantagens comparativas advindas de uma implementação autárquica. Ou seja, a ótica do *paradigma otimizador* atribui ao ente federado mais próximo do cidadão a capacidade de, *per se*, efetivar as ações de governo no tempo.

Esta linha argumentativa de primeira geração – denominada na literatura de *descentralização endógena* –, todavia, não contempla os desvios derivados do processo de federalização das ações governamentais. Se, por um lado, a maior proximidade com a clientela das políticas pode se traduzir em um maior grau de adequabilidade e de respostas às demandas sociais, decorrentes da vantagem da “proximidade espacial” das esferas subnacionais na execução de determinadas políticas públicas, por outro lado, comprometem a existência de economias de escala e de capacidade de coordenação na implementação destas políticas. Afinal, estudos empíricos demonstram que “[...] a descentralização fiscal e o federalismo não se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria” (RODDEN, 2005, p.24). Assim,

Quando um governo começa a se descentralizar, segundo enfoques amplamente aceitos sobre a descentralização nos países em desenvolvimento, o governo central recua e faz menos do que fazia antes [...] [esta divisão do trabalho] entre as unidades locais mais centralizadas segue a “vantagem comparativa” [grifo no original] de cada uma (TENDLER, 1998, p. 40).

Em outros termos, políticas públicas que necessitem de grandes volumes de recursos e técnicas mais elaboradas de implementação seriam otimizadas ao serem executadas por agências centrais, haja vista que os ganhos de escala estão diretamente relacionados à cobertura espacial da política.

Por outro lado, políticas que exigem maior flexibilidade implementadora e, voltam-se para serviços públicos de atendimento direto à clientela local, apresentariam ganhos de implementação ao serem realizadas por órgãos descentralizados. De fato, essas *vantagens comparativas* não estariam presentes apenas entre unidades subnacionais, mas, inclusive, no interior da estrutura organizacional de uma mesma política pública ofertada por determinado ente federativo (*cf.* OSTROM, 1983). Todavia, disfunções e assimetrias na capacidade institucional do agente

executor da política podem reduzir (anular) possíveis vantagens comparativas das ações implementadas.

Ademais, a definição da agenda de políticas públicas (*agenda setting*) em ambientes de descentralização da ação governamental pode tornar-se suscetível à atuação de grupos sociais locais dotados de recursos de poder diferenciados, conduzindo à captura, por essas elites regionais, da oferta de bens públicos, anulando as possíveis vantagens da descentralização. (*cf.* JONES e BAUMGARTNER, 2004, WORLD BANK REPORT, 1997).<sup>3</sup>

Dentre os desvios decorrentes do federalismo fiscal, e das políticas dele derivadas, – sumarizados por Giambiagi e Além (2002) – destacam-se as tensões entre a *função alocativa*, a *função distributiva* e a *função estabilizadora* do setor público. No caso da primeira, notadamente em territórios marcados por fortes disparidades regionais, um elevado grau de descentralização de políticas produz baixo nível de eficiência no atendimento à população, originária da baixa capacidade implementadora dos entes subnacionais mais pobres, contribuindo para a reprodução do padrão existente de pobreza local. Ou seja:

Tendo em vista que o fornecimento de determinados bens públicos básicos – como educação fundamental e saúde – de forma insuficiente pode prejudicar as perspectivas de desenvolvimento do país no longo prazo, a descentralização desse tipo de gasto poderia implicar custos de eficiência significativos. (*op.cit.*, p: 310).

Por sua vez, ao se transferir poder decisório concernente à (re)distribuição de bens públicos às unidades detentoras de maior proximidade espacial do cidadão – *e.g.* municípios – incorre-se na possibilidade da existência de deslocamentos populacionais e tensões demográficas para localidades mais desenvolvidas, em busca de melhores serviços públicos. Isto, *e.g.*, compromete a função distributiva estatal com vistas à redução de assimetrias regionais. Finalmente, no que tange à função estabilizadora, as “tensões da descentralização” podem obliterar as metas de políticas de estabilização macroeconômica ao desarticular o processo decisório sobre o gasto público nas diversas esferas de governo como resultado da dispersão administrativa.

Em linhas gerais, a crítica à abordagem da *descentralização endógena* chama a atenção para a concepção linear que este modelo analítico atribui à capacidade de execução de políticas públicas de unidades subnacionais diferenciadas, em especial, ao desconsiderar aquelas destituídas de recursos materiais e humanos adequados ao desenvolvimento das ações de governo. Ou seja, a

---

<sup>3</sup> A análise da construção da agenda de políticas públicas, bem como da mensuração de seu processo constitutivo, fogem ao escopo deste artigo. Para uma abordagem analítica da *agenda setting* *cf.* Baumgartner e Jones (2002); Talbert e Potoski(2002); Kingdon (1995); O’Toole (1989); Mills (1956). Já para uma abordagem acerca da mensuração do processo de construção da agenda de *polícies* *cf.* Baumgartner, Jones e Wilkerson (2002); Walker (1997).

capacidade institucional e os instrumentos gerenciais da unidade local para a implementação de políticas não se constituem em variáveis independentes no *modelo endógeno*. Giambiagi e Além (2002), ao se debruçarem sobre a importância do potencial de gerenciamento de políticas, afirmam:

Um outro fator importante a considerar é que os ganhos de eficiência decorrentes da descentralização da responsabilidade por determinados gastos públicos podem ser compensados por dificuldades institucionais das unidades subnacionais. Por um lado, a capacidade administrativa destas pode ser fraca, refletindo-se na existência de funcionários pouco qualificados e na incapacidade de formular e implementar programas eficientes de gastos que possam aproveitar ao máximo o potencial das fontes financeiras. (*op.cit.*, p: 311).

Estas possíveis disfunções do processo de descentralização de políticas públicas produzem baixa eficiência na ação governamental, anulando (reduzindo) as eventuais *vantagens comparativas* do sistema federativo preditas nas teorias da descentralização endógena. Percebe-se, assim, a existência de um *trade-off* quanto ao tamanho organizacional ótimo para a oferta de políticas. Se o tamanho otimizador para o fornecimento de bens públicos é determinado pela dimensão da comunidade local a ser atendida, também há de se considerar que a centralização de políticas possibilita ganhos de escala na oferta de bens públicos e capacidade de coordenação em grandes espaços geográficos. Em outros termos, aos custos derivados de um “federalismo centralizado” – *e.g.* oferta de serviços públicos pouco aderente à demanda e baixa *accountability* – seguem-se os custos decorrentes da baixa capacidade institucional de políticas (alocação e execução orçamentária ineficientes) e da perda de escala em sua implementação, oriundos de um modelo descentralizado de ação governamental.

Esse *dilema federativo*, ao se materializar em arranjos institucionais, desencadeia efeitos que repercutem, dentre outros, na condução de políticas de desenvolvimento local, notadamente em ambientes organizacionais pautados por fortes assimetrias socioeconômicas. Ou seja, os arranjos federativos, que refletem a natureza dilemática deste tipo de organização político-administrativa, produzem efeitos não antecipados sobre as agências governamentais, com impactos significativos no padrão performático de tais organizações e das políticas públicas.

Com a redemocratização do país e a entrada em vigor da nova Constituição Federal de 1988, o paradigma federalista brasileiro desloca-se para a vertente descentralizadora, com União, estados e municípios dotados de equivalência jurídica, mas possuidores de escassos instrumentos de coordenação (SOUZA, 2003). A transferência de políticas públicas (formulação e execução) para os entes subnacionais, em particular para os municípios, não foi seguida de um arranjo institucional que tornasse possível às cidades reduzir os “custos de fornecimento” advindos de

sua baixa capacidade institucional (*i.e.* baixa habilidade gerencial, reduzido poder de tributação, fraca *accountability*). Apesar de ter havido um processo de reconcentração de ações governamentais a partir da implementação do Plano Real e, em especial, com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta ação centrípeta sobre o padrão federativo brasileiro não anulou a forte descentralização iniciada no final da década de 1980, em especial em favor dos municípios (*cf.* Gráfico1), o que torna recorrente, na ausência de instrumentos gerenciais adequados, os elevados custos de fornecimento de políticas públicas por parte dos governos municipais do país.

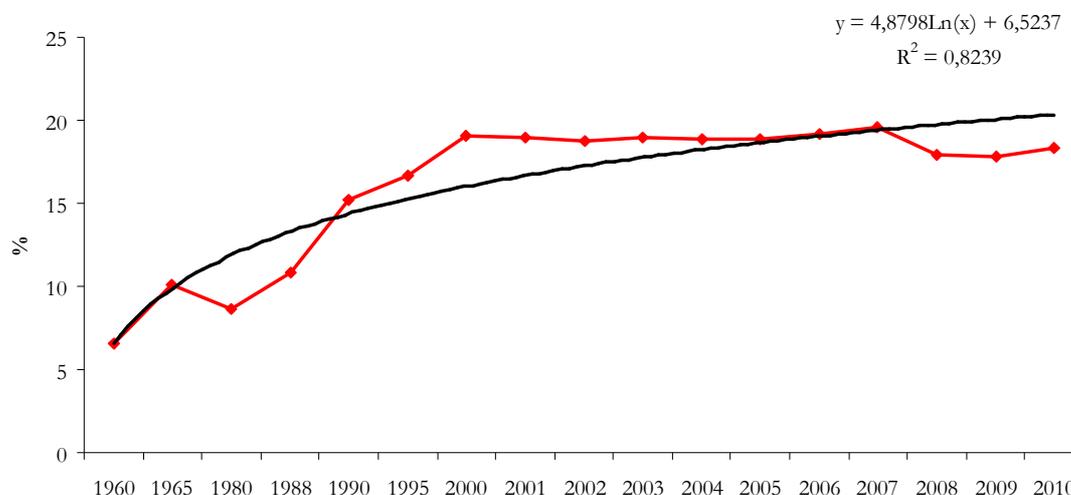
Por outro lado, as expressivas assimetrias inter e intraregional do Brasil, consubstanciadas, dentre outros fatores, em elevados *gaps* de capacidade institucional entre os municípios, exigem dos governos locais a utilização de tecnologias de gestão mais elaboradas com vistas à execução exitosa das ações que lhes foram atribuídas. A utilização eficiente dos recursos materiais e humanos – materializada no orçamento público – tornou-se, assim, importante objeto de análise para a avaliação da gestão pública local, por se constituir em destacado vetor de promoção de desenvolvimento. Ou seja, a composição do orçamento municipal entre os diferentes tipos de gasto público e o efeito deste sobre a renda agregada das cidades sinalizam para a capacidade indutora dos governos locais na geração de riqueza.

Destarte, diante da atual participação relativa dos municípios brasileiros na oferta geral de políticas públicas, o gasto público municipal, mediante suas opções alocativas, define, em boa medida, a dimensão da economia local<sup>4</sup>. A dinâmica e o perfil dados pelo governante à alocação dos recursos públicos municipais irão definir, para além de outras variáveis intervenientes, a fronteira entre o sucesso e o fracasso na redução do subdesenvolvimento e do redimensionamento do produto agregado local. Com isto, a identificação do *efeito da despesa* governamental sobre o PIB *per capita* do município se constitui em importante etapa analítica no estudo das configurações do estoque de riqueza das cidades. Definir um desenho de pesquisa que *i)* possibilite identificar qual o impacto da despesa pública sobre o produto agregado *per capita*; e, *ii)* identifique procedimentos metodológicos que permitam captar tais efeitos com o devido refinamento quantitativo, se constitui, acredita-se, em importante passo no estudo dos efeitos da descentralização de políticas públicas no ambiente federativo brasileiro. Nas linhas que se seguem apresenta-se uma abordagem empírica inicial para as propostas em tela, tendo as cidades paraibanas como o caso de pesquisa.

---

<sup>4</sup> Não se constitui escopo deste artigo analisar a percepção da população acerca do desempenho dos agentes públicos do município no gerenciamento de políticas. Para um excelente trabalho de análise da gestão municipal e avaliação da população *cf.* LUBAMBO (2006).

**Gráfico 1**  
**Evolução da Receita disponível dos municípios brasileiros (% da carga tributária total)**  
**1960-2010**



Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3 O DESENVOLVIMENTO ASSIMÉTRICO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

Ao se observar os dados referentes ao produto interno bruto dos municípios da Paraíba (PIB Municipal) para os anos de 2003, 2004 e 2008, ficou evidenciada a expressiva assimetria de desenvolvimento econômico baseada nesta variável. O município com o maior PIB (João Pessoa) apresentou, no período em análise, um nível de produto 1.408% superior ao município com o menor PIB no estado (Quixabá), refletindo a forte concentração de riqueza em determinados espaços geográficos da Paraíba. Esse padrão assimétrico reflete, dentre outros indicadores, na expressiva oscilação do produto interno em torno de sua média. Ou seja, utilizando-se como medida de variabilidade o coeficiente de variação (C.V.) foi possível identificar uma variância de 5.000% neste quesito (*cf.* Tabela 1).

Todavia, ao se analisar os dados em termos *per capita*, o padrão assimétrico da riqueza agregada reduziu-se drasticamente. Enquanto o índice de Gini para o PIB dos Municípios registrou um impressionante patamar de 0.775, o mesmo cai para 0.187 quando foi considerado o PIB *per capita*<sup>5</sup>. Ou seja, apesar da forte concentração espacial da riqueza em algumas cidades do estado, essas apresentam níveis muito baixos de eficiência econômica (produtividade). Percebeu-

<sup>5</sup> O índice de Gini varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo da unidade maior é o nível de desigualdade da medida em que se aplicou o referido indicador. Inversamente, quanto mais próximo de zero maior é a igualdade observada na variável em estudo.

se claramente tal discrepância ao construir curvas de Lorenz para esses indicadores, como expresso no Gráfico 2.

Por sua vez, o nível de desigualdade no desenvolvimento econômico se reproduziu no volume de recursos alocados para as funções *distributivas* e *redistributivas* dos gastos públicos municipais. O Gráfico 3 destacou os coeficientes Gini para as despesas dos governos locais com educação, saúde e urbanização, onde o gasto público com *educação* é o menos desigual – *vis-à-vis* os demais dispêndios analisados –, apresentando um coeficiente Gini 9,6% inferior ao de *saúde* e 8,3% inferior ao gasto com *urbanização*. Destarte, esse aparente quadro de *causação circular*, como definido por Myrdal (1968), pode ser rompido pela ação da gestão pública dos municípios, mediante a concentração em dispêndios de maior impacto no PIB *per capita*? A falta de recursos não parece ser a principal razão para uma negativa a esta resposta, haja vista a forte descentralização fiscal ocorrida no país. Talvez, a resposta possa estar na composição do orçamento das prefeituras (oferta de bens públicos) e na conexão entre a natureza desses gastos e a geração de riqueza local.

**Tabela 1**  
**Estatística Descritiva do PIB das Cidades Paraibanas.**  
**Período: 2003, 2004 e 2008.**

(em R\$ de 2010)

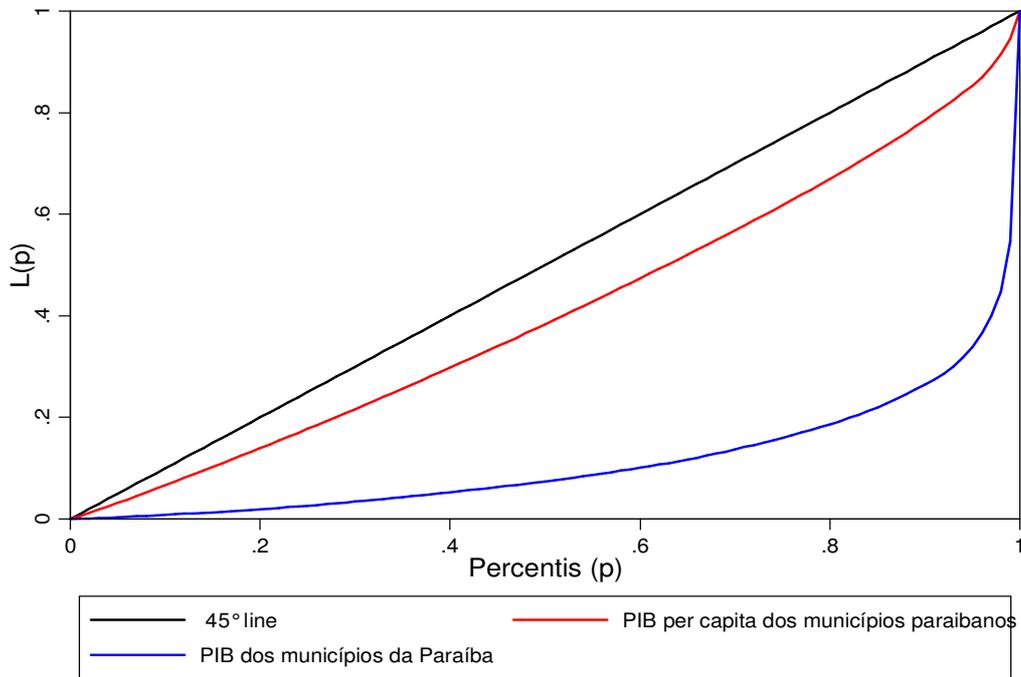
Variável	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	C.V.
PIB Municipal	669*	91.072	21.683	17.602	4.681,41	6.591.632	4.999
PIB Municipal <i>per capita</i>	669*	3,75	3,31	0,09	2,58	31,77	0,59

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Nota:** C.V. = *coeficiente de variação*, expresso em %.

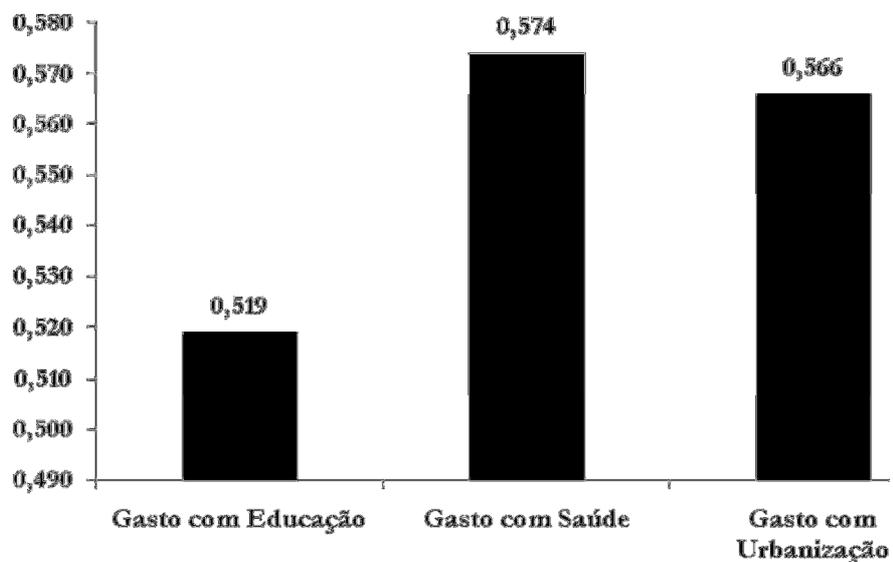
\*Dados referentes a todos os 223 municípios da Paraíba nos anos supracitados.

**Gráfico 2**  
**Curva de Lorenz do PIB dos Municípios da Paraíba e do PIB *per capita* dos Municípios Paraibanos.**  
**Período: 2003, 2004 e 2008.**



Fonte: Elaborado pelos autores.

**Gráfico 3**  
**Coefficiente Gini para as despesas com Educação, Saúde e Urbanização dos Municípios Paraibanos - Período: 2003, 2004 e 2008**



Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4 MENSURANDO O IMPACTO DAS DECISÕES ALOCATIVAS

Para identificar o efeito das decisões de políticas públicas dos governos municipais sobre o desenvolvimento econômico das cidades, utilizaram-se como *proxy* deste último o produto interno bruto *per capita* dos municípios da Paraíba (*PIBpc*), bem como a execução orçamentária das despesas por função com *educação, saúde e urbanização*, para os anos de 2003, 2004 e 2008<sup>6</sup>. Os dados foram obtidos junto ao portal do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), disponível no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES)<sup>7</sup> e transformados em valores constantes do ano de 2010. Assim, como procedimento empírico, com vistas a ganhos de grau de liberdade, adotaram-se dados de painel, contemplando 211 dos 223 municípios do estado da Paraíba. Ou seja, o painel foi composto por  $N=211$  e  $T=3$ , perfazendo 633 observações.

Dada a presença de heterocedasticidade, tornando os coeficientes estimados via modelo OLS, viesados, recorreu-se ao método dos mínimos quadrados generalizados (GLS). Ademais, por tratar-se de painel curto,  $N>T$ , e o teste de Hausman, não rejeitando a hipótese nula de diferença sistemática entre os coeficientes –  $\text{Chi}^2(4) = 0,75$  e  $p\text{-valor} = 0,9449$  –, utilizou-se o estimador Swamy-Arora (1972), com efeito aleatório, e erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*) nos municípios. Com isso, o modelo de estimação foi definido como:

$$y_{it} = x_{it}\beta + v_{it} \quad (4.1)$$

$$E(v_{it}|x_i) = 0, \quad t=1,2,\dots,T \quad (4.2)$$

Onde  $x_{it}$  é o vetor (1xK) da matriz de covariáveis e  $\beta_{it}$  corresponde ao vetor (Kx1) da matriz dos coeficientes, com o subscrito *it* referente ao município *i* no ano *t*. O componente do erro estocástico é representado por:

$$v_{it} = c_i + u_{it} \quad (4.3)$$

<sup>6</sup> A utilização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento econômico encontra longa tradição na literatura, embora pesquisadores da área da Economia do Bem-Estar critiquem sua utilização. Esses críticos entendem que esse indicador reflete apenas o comportamento monetário do produto, negligenciando indicadores mais específicos para a mensuração do desenvolvimento como qualidade de vida e educação formal da população (*cf.* RAVALLION, 1994; SEN, 1992 [2001]). Todavia, estudos na área de Economia Regional, também denominada de Economia Espacial, ainda reconhecem a validade da utilização do PIB *per capita* como indicador adequado para mensuração do desenvolvimento de regiões (*cf.* FUJITA, KRUGMAN e VENABLES, 1999 [2002]; SIMÕES, 2005).

<sup>7</sup> O endereço eletrônico do portal é [www.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres](http://www.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres).

Com  $c_i$  representando o efeito das variáveis omitidas no modelo, e invariante no tempo, e  $u_{it}$  correspondendo especificamente ao termo de erro da regressão. Assim, adotou-se o modelo de regressão do tipo *lin-log*, com a relação funcional expressa como:

$$PIBpc_{it} = \beta_0 + \beta_{1it}(\lneduc) + \beta_{2it}(\lnsaude) + \beta_{3it}(\lnurb) + \beta_{4it}(Pop) + v_{it} \quad (4.4)$$

Onde  $\beta_0$  corresponde à constante da equação de regressão e,  $(\lneduc)$ ,  $(\lnsaude)$ ,  $(\lnurb)$  equivalem, respectivamente, ao logaritmo natural do gasto público municipal com *educação*, *saúde* e *urbanização*. Como variável de controle optou-se pela população residente em cada município nos respectivos anos. As relações causais esperadas, *i.e.* o sinal dos coeficientes no modelo de regressão e, portanto, as hipóteses de trabalho estão expostas na Tabela 2:

**Tabela 2**  
**Relação Causal do Tipo de Gasto sobre o PIB<sub>pc</sub>**

Tipo de gasto público	Relação causal esperada (sinal esperado)
Educação	+
Saúde	+
Urbanização	+

Fonte: Elaborado pelos autores.

O resultado da regressão exibiu os sinais esperados para cada uma das variáveis independentes. Entretanto, ao contrário do gasto com *educação* e *urbanização*, o gasto com *saúde* não foi estatisticamente significativo. Por sua vez, a variável de controle escolhida para integrar o modelo de regressão mostrou-se eficiente para este propósito ao apresentar-se com significância estatística. Visando à identificação do impacto do gasto público municipal no desenvolvimento econômico das cidades, utilizou-se o efeito marginal (*Em*), definido para modelos do tipo *lin-log* como:

$$\frac{\Delta y}{\Delta x/x} = \frac{\Delta y}{\Delta x} \cdot x = \frac{\partial y}{\partial x} \cdot x = Em \cdot x$$

Percebeu-se que um aumento de 1% no gasto público municipal com educação eleva, em média, e *ceterisparibus*, em 5,30% o PIB *per capita* da cidade, enquanto que o mesmo percentual de aumento no gasto com urbanização acresce 1,4% o PIB *per capita* municipal. A opção pelo gasto com educação, dado o efeito de “*spillover* econômico”, subjacente a este tipo de dispêndio, produziu um efeito de quase 279% a mais sobre o produto *per capita*, que a despesa de urbanização. O tipo de gasto e sua conexão com a indução na geração de riqueza se constituem em estratégia de redução de desigualdades regionais e melhoria de bem-estar social. Os resultados extraídos do modelo de regressão parecem corroborar as hipóteses de trabalho, exceto àquela referente ao gasto com saúde, sobre a qual a gestão dos recursos públicos, mediante a definição do padrão alocativo das despesas governamentais locais, tem importante impacto para a promoção do desenvolvimento municipal.

A concentração da oferta de políticas públicas em determinada natureza de gasto, sob uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, reverbera sobre o nível de desenvolvimento local, tendo nas despesas de natureza *distributiva* (*cf.* LOWI 1964, 1972), em particular, aquelas de formação de capital humano, um importante instrumento de geração de riqueza em regiões subdesenvolvidas. O aporte de recursos advindo da descentralização fiscal torna-se eficiente, de acordo com o modelo exposto, quando associado às decisões orçamentárias por políticas propiciadoras de efeito multiplicador sobre a economia local.

O atual perfil do federalismo fiscal brasileiro, assim, transferiu, em boa medida, para os gestores locais a condição de promotores de externalidades positivas para a economia municipal, quando do processo de definição da aplicação dos recursos públicos, mediante o orçamento governamental. A composição da alocação orçamentária das cidades, portanto, importa para a redução das assimetrias regionais, ainda muito significativas na realidade nacional.

**Tabela 3**  
**Variável dependente: PIB *per capita* dos municípios**

Variáveis	$\beta$	Erro padrão	Efeito Marginal
Educação	0,361***	0.09753	5,30
Saúde	0,103	0.06626	-
Urbanismo	0,103**	0.05074	1,35
População	7.16e-06*	2.60e-06	-
Constante	-4,472*	1.4350	-
<b><math>R^2</math></b>			
Within			0,1688
Between			0,1344
Overall			0,1443
Teste de Wald			37.090
Prob> chi2			0.000
Estatística <i>Teta</i>			0,862
Sigma_u			1.989
Sigma_e			0,480
Rho			0,945
Rmse			0,481
Observações			633

\*  $p < 0,01$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,001$

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reconfiguração do federalismo fiscal brasileiro transferiu para os municípios boa fração da oferta de políticas públicas no país. Se, por um lado, a descentralização de políticas possibilita maior adequação entre oferta e demanda por bens públicos, em razão da proximidade entre ofertante e demandante, por outro, dado o caráter assimétrico da qualidade da gestão pública local no Brasil, enfraquece a *função distributiva* do Estado. Destarte, visando responder a questão acerca do efeito das decisões alocativas do orçamento público sobre o PIB *per capita* dos municípios, utilizaram-se as cidades da Paraíba como estudo de caso.

O artigo, portanto, buscou identificar, através de procedimentos de metodologia quantitativa, o impacto do gasto público de rubricas orçamentárias selecionadas, notadamente de natureza distributiva e redistributiva, sobre o produto interno bruto *per capita* das cidades paraibanas, através de dados de painel balanceado com efeito aleatório. O modelo de regressão utilizado neste trabalho – estimadores Swamy-Arora – indicou que o gasto público local com educação apresentou forte capacidade de impactar a geração de riqueza municipal *per capita*, com um efeito marginal extremamente superior à despesa com urbanização, ao menos, quando considerados os dados para os anos de 2003, 2004 e 2008. Os gastos com saúde, contudo, não se mostraram estatisticamente significantes no modelo, não corroborando a hipótese de que esta rubrica orçamentária impacta positivamente o estoque de riqueza municipal *per capita*.

Recebido para publicação em 08/04/2012

Aprovado para publicação em 28/05/2012

## REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto & SPOLAORE, Enrico. On the number and size of nations. **Quartely Journal of Economics**, v. 112, nº 4, Nov. 1997, p. 1027-1056.
- BAUMGARTNER, F.R; JONES, B.D. e WILKERSON, J.D. Studying Policy Dynamics In: **Policy Dynamics**, BAUMGARTNER e JONES (eds.), Chicago: University of Chicago Press.
- FITTIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, vol. 60, nº 4, Out/Dez – ENAP, 2009, p. 383-399.
- FUGITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia especial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Ed. Futura, 2002.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia D. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- JONES, B.D e BAUMGARTNER, F. R. Representation and agenda setting. **The Policy Studies Journal**, Vol. 32, nº 1, 2004, p. 1-24.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Haper Collins, (2<sup>nd</sup> ed.), 1995.
- LOWI, Theodore J. American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade. **World Politics**, Vol. 16, No. 4, Jul., 1964, p. 677-715.
- \_\_\_\_\_. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, 1972, p. 298-310.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
- MILLS, C. W. **The Power Elite**. Oxford: Oxford University Press, 1956.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. **Public finance in theory and practice**. New York: McGraw Hill, 1984.
- OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: H.B. Jovanovich, 1972.

OSTROM, Elinor. A public choice approach to metropolitan institutions: structure, incentives, and performance. **Social Science Journal**, 20, 1983, p. 79-96.

O'TOOLE, Laurence J. The Public Administrator's Role in Setting the Policy Agenda In: **Handbook of Public Administration**, J.L. Perry (ed.), San Francisco: Jossey Bass. 1989.

PANIZZA, Ugo. On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence. **Journal of Public Economics**, nº 74, Oct., 1999, p. 97-139.

RAVALLION, Martin. **Poverty Comparisons: fundamental of pure and applied economics**. Chur, Switzerland: Harwood Academic Press, vol. 56, 1994.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, jun, 2005, p. 9-27.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SIMÕES, Rodrigo. **Métodos de análise regional e urbana: diagnóstico aplicado ao planejamento**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, Textos para Discussão nº. 259. 2005.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, nº 59, 2003, p. 137-158.

SWAMY, P.A.V.B e ARORA, S.S. "The exact finite sample properties of the estimators of coefficients in the error components regression models". **Economterica**, 40, 1972, p. 261-275.

TALBERT, Jeffrey C. e POTOSKI, Matthew. The Changing Public Agenda over the Postwar Period In: **Policy Dynamics** BAUMGARTNER e JONES (eds.), Chicago: University of Chicago Press.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**. Rio de Janeiro: Ed. Revan. Brasília: Editora da Enap, 1998.

WORLD BANK. **The State in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997.

## **Descentralização de Políticas, Decisões Alocativas do Setor Público e o Impacto no Desenvolvimento Econômico das Cidades: o Caso dos Municípios Paraibanos**

### **Resumo**

A descentralização de políticas públicas torna a composição dos orçamentos dos governos municipais um importante vetor para a indução do desenvolvimento econômico local. O presente artigo buscou identificar qual o impacto dos gastos públicos municipais (saúde, educação e urbanização) sobre o desenvolvimento econômico das cidades paraibanas, e que tipo de despesa apresenta maior efeito positivo sobre o produto interno bruto municipal *per capita*. Através de um estudo de painel que contemplou os 223 municípios paraibanos, nos anos de 2003, 2004 e 2008, foi possível adotar o método GLS, utilizando o estimador Swamy-Arora, com erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*), nos municípios. Foi possível identificar que o gasto com educação apresentou maior impacto para promoção do crescimento do PIB *per capita*.

**Palavras-chave:** políticas públicas; descentralização; gasto público.

## **Policies Decentralization, Allocation Decisions in The Public Sector and The Effect on Economic Development Local: he Case Of Paraiba's Cities**

### **Abstract**

The decentralization of public policies makes the composition of the budgets of municipal governments in important vector for the induction of local economic development. The present paper aims to identify the effect of local spending (health, education and urbanization) on economic development of Paraiba's cities, and that type of spending have more positive effect on gross domestic product *per capita* local. Through a study panel that included the 223cities of Paraiba in years 2003, 2004 and 2008, it was possible to adopt the method GLS using the estimator Swamy-Arora, with standard error adjusted for clustering (*clustering*) in the municipalities. Therefore, the model evidenced that the spending on education had greatest effect for promoting the growth of GDP *per capita*.

**Keywords:** public policy; decentralization; public spending.

# Análisis de Redes Intergubernamentales de las Leyes de Descentralización en Uruguay: por Primera Vez Existen Municipios

---

Alicia Veneziano

*Universidad de la República del Uruguay*

## 1 INTRODUCCIÓN

Este artículo forma parte de la etapa empírica de una investigación sobre “La Descentralización y el Presupuesto Participativo en Montevideo (1990-2010)” a cargo de la autora. En él nos planteamos relevar este marco jurídico a nivel constitucional -de descentralización de lo Departamental (segundo nivel territorial del Estado)- para luego analizar la descentralización a lo local (recientemente creado por las Leyes que serán analizadas) a un tercer nivel territorial del Estado para aplicar al caso de Montevideo.

Nos pareció más pertinente, en este artículo, hacer un breve marco analítico y metodológico; una primera aproximación al marco constitucional comentado y hacer alusión al proceso de negociación que se dio para su aprobación así como sus consecuencias: las elecciones municipales. Luego analizamos el diseño institucional, su posible funcionamiento, sus contenidos y su articulado comentado según la metodología adoptada; y algunos comentarios generales. Así llegamos a conclusiones sobre los desafíos que representa la descentralización en general y para el proyecto descentralización local en Uruguay, que puede ser de utilidad para otros casos.

Pretendemos, hacer una primera aproximación analítica del marco jurídico, según el componente normativo de las Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG), de la descentralización hacia el tercer nivel gubernamental porque la consideramos previa al análisis empírico de uno o varios casos. Además los tiempos políticos son muy cortos para evaluar sus efectos. Para ello, analizamos las leyes, haciendo ya las elecciones de sus autoridades en la elección Departamental y de los Gobiernos Municipales en mayo del 2010, tomando posesión de sus cargos sus miembros a mediados de ese año en instituciones nuevas.

Las preguntas que guían la investigación, entre otras más aplicadas a Montevideo, y a este artículo son:

-¿podrán estas dos leyes aplicarse con éxito en cuanto a sus objetivos de descentralización, participación y desarrollo local en este período lectivo (2010-2015)?

-¿se logrará fortalecer las instituciones locales (Gobiernos Municipales)?

- ¿estas leyes redundarán en una mayor democracia donde se estimulen las relaciones entre el Estado y la sociedad?

- ¿qué tipo de relaciones formales o informales se establecen o establecerán entre los actores institucionales y entre estos y los socio-territoriales? (esta es la pregunta que nos hacemos en el artículo).

## 2 UN BREVE MARCO CONCEPTUAL

Aquí solo pretendemos definir los conceptos básicos que usamos en el análisis que se hace en este artículo, lo central es la descripción y un primer análisis de las leyes.

Las leyes expuestas pretenden implementar la *descentralización interna a los Departamentos*. La descentralización puede ser considerada como un *diseño institucional del Estado*, o como una *política pública* cuando está dentro de una *Reforma del Estado*. Nosotros la encaramos de la primera forma.

Lo fundamental, de estas leyes es que crean *gobiernos a nivel local*-. “Gobierno” como la estructura de toma de decisiones que forma parte del sistema político-institucional de un territorio administrado por un Estado. Es el ordenamiento que ejerce las diversas actividades estatales en el territorio. Se puede estudiar desde varios puntos de vista y, entre ellos, el de las instituciones que toman e implementan las decisiones. En este último sentido, los Gobiernos Municipales son un *tercer nivel gubernamental*, que se vincula de distintas formas a los otros niveles de gobiernos formando parte del sistema político-institucional nacional, departamental y local. *Gobierno multinivel*<sup>1</sup> en el cual se establecen Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG) territoriales.

Las RIG no son solo el marco institucional formal, sino también su funcionamiento: son las redes donde los actores institucionales intercambian recursos de distinto tipo. Redes formales e informales que se desarrollan en las instituciones dando lugar al sociograma por donde circula el poder que se teje sobre el organigrama. La descentralización es un tipo de RIG Centro-Periferia (RIG-CP) en el sistema estatal (RHODES, 1988). Por ello, no lo podemos investigar todavía por lo que sostuvimos y los textos legales son solo un recurso más de los que tienen las redes (además

---

<sup>1</sup> Gobierno que diseña e implementa sus políticas en forma coordinada a distintos niveles territoriales. (SUBIRATS, 1989)

de las reglas no escritas, de los recursos financieros, informáticos, comunicacionales, humanos, etc.). El marco legal es la parte formal de la distribución de recursos y las normas que constriñen el juego de los actores institucionales. Las RIG-CP son las que unen una institución central del Estado con instituciones periféricas que, a nivel territorial, es un excelente marco metodológico para estudiar la descentralización. Las RIG Centro-periferia podemos catalogarlas en: de dependencias o jerárquicas, cuando el gobierno central tiene un vínculo jerárquico con el periférico y este una dependencia de algún tipo; RIG de autonomía respecto al Centro para ejercer alguna competencia; delegadas, cuando el gobierno periférico debe cumplir funciones que se corresponden con el gobierno central; y consultivas o de cooperación, cuando se dan relaciones de este tipo entre el centro y la periferia, o entre gobiernos periféricos.

Cuando la descentralización tiene entre sus objetivos el de la *Participación Ciudadana*, quiere decir que se dan canales e instrumentos para que los vecinos –organizados o no– participen en el diseño e implementación de políticas públicas descentralizadas (políticas de desarrollo, sociales, presupuestales, etc.). En este caso, los municipios se presentan como enlaces del Estado con la sociedad civil entendida como conjuntos de actores sociales y ciudadanía, que pueden dar lugar a la *gobernanza* (MAYNTS, 2001). Esta es una nueva “forma de gobernar” que incluye a los actores de la sociedad civil, sobre todo, a los actores sociales del Sector Público No Estatal (SPNE) que buscan el bien público (BRESSER PEREIRA Y CUNILL GRAU: 1998)<sup>2</sup>. También se puede definir como la capacidad de una sociedad para autogobernarse o auto-organizarse.

Pero la participación, en ese sentido, no tiene nada que ver con la del paradigma neoconservador que busca la participación de los clientes en el mercado (VENEZIANO, 2009), sino que parece insertarse en el paradigma opuesto (el democratizante) tiende a crear ciudadanía, aunque esto depende de su implementación por parte del partido de gobierno municipal. Se puede participar en la conformación del gobierno (democracia representativa) o en la toma de decisiones sobre políticas de parte de actores visibles, con distintos niveles de organización, más o menos autónomos, etc. Esta es la idea de redes socio-gubernamentales que unen al Estado con la sociedad, y cuyos actores pueden ir desde los más corporativos (como los sindicatos) hasta organizaciones vecinales, de mujeres, de jóvenes, etc., pero que ya no actúan como los grupos de presión del pluralismo sin visibilidad pública.

Esto daría lugar a otra forma de *democracia*, la *participativa*. No pretendemos referirnos a las distintas definiciones sobre este tema. Solo decimos, junto a Held (1992), que implica “la

---

<sup>2</sup> El SPNE es un sector al mercado ni al Estado sino parte de la sociedad –la organizada–, que tiene fines públicos y tiende a actuar en redes socio-gubernamentales. Normalmente integrado por organizaciones sociales, ONGs, redes sociales, etc.

participación directa de los actores sociales en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo: el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciéndolos responsables ante sus afiliados; (...) y manteniendo un sistema abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas” (p. 97).

Para que se den “buenas instituciones”, democracia participativa, un Estado autónomo con capacidad de gestión y políticas públicas eficientes (governabilidad) hace falta una sociedad con un alto grado de “*capital social*” en la sociedad. Este se entiende como conjunto de tramas y redes de confianza que se tejen en la sociedad, en la vida cotidiana, donde prima el sentido público. Una sociedad que estimula el control ciudadano, la exigencia de rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos. A la vez se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación como pauta de interacción social, en redes que se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen al desempeño institucional. Así, se trasciende la dicotomía el “buen gobierno” que vuelve a vincularse al de una sociedad virtuosa (PUTNAM, 1996). Aquí, lo fundamental son las redes que se establecen entre Estado y sociedad y que denominamos redes socio-gubernamentales.

Lo fundamental en el sistema de gobierno es el “proyecto político-estratégico” en el que se impliquen el Estado y la sociedad. Los problemas se presentan en las políticas, las estrategias y el grado de gobernabilidad que no solo están en función de los contextos e intereses, sino de la capacidad de gobernar. Gobernabilidad, la definimos como la capacidad autónoma que tiene el Estado para diseñar e implementar políticas públicas (DINIZ, 1997). Esta capacidad depende del sistema de dirección y planificación, no solo de técnicas, sino de las experiencias de un actor y su equipo para conducir el proceso social. Pero muchos de los proyectos financiados desde el exterior tienden a hacer énfasis en las técnicas y destrezas y no en el liderazgo ni el proyecto político del gobierno. Son proyectos tecnocráticos o eficientistas descontextualizados. Típico ejemplo en América Latina son la visión empresarial de la Nueva Gerencia Pública con la que forman funcionarios que están acostumbrados a la burocracia tradicional, clientelista o patrimonialista. Ni pasaron por una etapa weberiana.

Como sostiene Claudia Bernazza (2010) es necesaria una ética pública de la responsabilidad, la formación de una identidad nacional – y local articulada con los restantes niveles del Estado, agregamos nosotros- en un contexto de globalización en los términos en que está planteada lo cual es un desafío. No alcanza con una reforma administrativa sino que se tiene que vincular los proyectos a valores como el bien común, la equidad y la inclusión. Algunos de los problemas de los gobiernos subnacionales o locales en América Latina, datan de mucho

tiempo, son de gestión ya que se les presenta el problema de tener que atender en los hechos, además de las funciones tradicionales (servicios, trámites, vialidad, basura, ferias, etc.), las políticas sociales. El gobierno local es el referente más cercano que tiene el ciudadano y el Estado Nacional se desprendió de muchas de estas políticas siguiendo las recomendaciones neoliberales de décadas pasadas, cuando más que descentralización lo que se dio una “municipalización” de las respuestas a las demandas.

Otro de los conceptos que usamos, como se ha visto, es el de *paradigmas*<sup>3</sup> y es necesario aclarar que, en la actualidad, existen dos grandes paradigmas, alternativos al del Estado de Bienestar: uno el neoconservador y otro, que denominamos “democratizante” (VENEZIANO, 2009). Sucintamente podemos decir que el primero fue producto de las reformas del Estado de primera generación (neoliberales en lo económico) y de segunda generación que hace más énfasis en la gestión pública con lógica privada de los entes públicos, el papel regulador del Estado, políticas sociales focalizadas, la conversión de las dependencias del Estado en “agencias” con contratos dándoles gran autonomía, etc. La reforma estaría orientada al mercado y a la gestión del Estado o el cambio de su lógica pública hacia una privada, eficientista o tecnocrática. El protagonista es el cliente y la descentralización sería una derivación de las demandas sociales hacia las instancias periféricas del Estado de manera de disminuir el gasto público. Los actores subnacionales –y más los locales- tienen menos capacidad de dar repuestas a estas demandas y terminaron terciarizando o privatizando servicios o políticas. La participación en este paradigma tiene fines instrumentales ya que solo de la intervención a los actores sociales en la fase de implementación de la toma de decisiones de las políticas con el fin de abaratar costos.

El paradigma democratizante asume que el Estado no puede asumir todo lo público y se basa en alianzas con los actores del SPNE. La reforma está orientada al ciudadano, al vecino - mediante la participación en todas las etapas de la toma de decisiones incluyendo la iniciativa y el control final. Esto se vincula con el desarrollo territorial que busca la equidad individual y regional con un proyecto redistributivo. Es aquí donde nosotros aplicamos el concepto de gobernabilidad y el de gobernanza (MAYNTS, 2001), como relación entre el Estado y la sociedad mediante redes socio-gubernamentales.

---

<sup>3</sup> Paradigmas como conjunto de concepciones – explícitas o implícitas- sobre el individuo, la sociedad, el Estado, su relación, la política, la democracia, el desarrollo, etc. que tienen los actores aunque no siempre sean explícitos o conscientes. Pero los actores académicos, políticos, gestores, técnicos, funcionarios, actores sociales, etc.

### **3 CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY**

En cuanto al contexto territorial y legal, Uruguay es un país unitario, pero descentralizado en diecinueve Gobiernos Departamentales, incluida la capital – Montevideo. Estos Departamentos tienen gobiernos con su propia personalidad jurídica, su autonomía administrativa, presupuestal y política. Los Departamentos tienen un ejecutivo (Gobierno Departamental) y un legislativo (Juntas Departamentales). Las autoridades máximas del Gobierno Departamental es el Intendente y las Juntas Departamentales que están formados por ediles departamentales, electos popularmente en forma directa al igual que el Intendente.

Existían, por debajo del Ejecutivo Departamental, las Juntas Locales de diversos tipos. La mayoría eran las comunes y los miembros de estas, eran designados por el Intendente de cada Departamento. Todo esto según la Constitución de 1966 y la Ley de Gobiernos Departamentales de 1935 que, entre otras cosas, prohibía crear Juntas Locales en las capitales de los Departamentos.

En el 1997 se hace una reforma de la Constitución que, entre otros elementos, modifica el marco jurídico municipal dando electividad a las “autoridades locales” y permitiendo que se creen en la planta urbana de las capitales de los Departamentos por ley del Parlamento Nacional. Pero lo fundamental es que separa las elecciones para las autoridades nacionales (Presidente, Diputados y Senadores) y las de los departamentales (Intendentes y Ediles Departamentales).

### **4 MARCO CONSTITUCIONAL Y PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y RESPUESTA CIUDADANA**

Aquí haremos referencia a los antecedentes de la ley, tanto jurídicos como políticos, muy resumidamente, así como la respuesta de los electores. La reforma constitucional que da lugar a la Constitución de 1997 (la vigente) señala algunos ítems que serán desarrollados en la Ley de Descentralización y Participación en el 2009 y del 2010. Esa reforma Constitucional se priorizó la descentralización desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales (primer nivel subnacional) pero establece algunos principios para la descentralización hacia los gobiernos locales (o “autoridades locales” como los denomina el texto) para que una ley de descentralización Departamental los desarrolle.

Los objetivos de la reforma Constitucional estaban más ligadas al desarrollo y al bienestar, mientras que la “ley de Descentralización y Participación Ciudadana” (2009) apunta a una descentralización interna de los Gobiernos Departamentales, creando un tercer nivel de gobierno

(los Gobiernos Municipales) y tendiendo a asociar la descentralización con la participación ciudadana y, si observamos los cometidos y atribuciones, se vincula mucho al desarrollo territorial. Este nivel está más asociado a lo que se conoce como municipio a nivel internacional: lo municipal como gobierno de una localidad. Este nivel podemos decir que en Uruguay no existía ya que antes había Juntas Locales, en su mayoría, designadas por el Intendente sin autonomía ni recursos.

El primer artículo, que debemos señalar en la Constitución es que *crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*, directamente dependiente de la Presidencia de la República, e integrada por los ministros relacionados al desarrollo y un Director designado por el Presidente. En lo que se relaciona con las Relaciones Inter-Gubernamentales Centro Periferia (RIG-CP) tiene que asesorar al presidente y a los Intendentes, presentar proyectos, canalizar cooperación internacional, etc. Entre sus potestades, está la de formular y asistir al Presidente en Planes y Programas de desarrollo y en la “*planificación* de las políticas de descentralización” que serán “*ejecutadas*” por los Gobiernos Departamentales. Dentro de ella se formó una Comisión Sectorial que está formada, además de los ministros mencionados, por el *Congreso de Intendentes*<sup>4</sup> que reúne a todos los Intendentes de todo el país que tiene una función consultiva. Nótese que el rol de la OPP es la de planificar la descentralización y la de los Gobiernos Departamentales ejecutarlas. Las leyes analizadas fueron creadas en la OPP, “desde arriba” (o desde el “centro” para nosotros)<sup>5</sup>.

También en lo que tiene que ver con las RIG-CP, el otro artículo fundamental es el que establece que el Gobierno de los Departamentos será ejercido por un Intendente, una Junta Departamental y, aquí la novedad, habilita a que haya una “*autoridad local*” en toda población que cumpla las condiciones que fijaría la ley de creación (las que ahora estamos tratando). Incluso permite que estas se radiquen en la “planta urbana de la capital del Departamento”, lo que no podía hacerse en la anterior ley de Gobiernos Departamentales (de 1936). En los artículos 273 y 275 de la Constitución se establecen la potestad de la Junta Departamental y del Intendente de crear Juntas Locales a iniciativa del segundo. En lo que se refiere a las relaciones inter-partidarias, en estos tres artículos se basaron las amenazas –por parte de la oposición- de impugnación de la

---

<sup>4</sup> En realidad el Congreso de Intendentes ya existía a iniciativa propia de estos, pero esta ley lo institucionalizó, incorporándolo a la estructura central del Estado.

<sup>5</sup> Ver Veneziano (2000) donde analizamos la reforma constitucional, específicamente la descentralización, catalogándola de “descentralización-centralizada” justamente por el peso de la OPP en estas políticas. Esto, no tiene un significado peyorativo ya que todo sistema estatal tiene algo de los dos polos de ese continuo y es necesario verlo caso por caso.

Ley por inconstitucional ya que los GM se crearon directamente por ley cumpliendo determinados requisitos de población.

Nosotros creemos que la creación por parte del Intendente y la Junta está vigente para la creación de Juntas Locales, pero aquí estamos hablando de las “autoridades locales” que la Constitución menciona aparte, como nuevas instancias de gobierno. El otro artículo que ha dado lugar a objeciones a la ley es el 288 que dice que la ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental. Esto dio lugar a discusión pues la iniciativa partió de la OPP, de la Presidencia, que pasó el proyecto de Ley al parlamento donde se votó por mayoría de la izquierda y un sector del Partido Nacional. El mapa de RIG nos presenta a las Juntas Locales –de menos de 5000 habitantes-, conviviendo con los Municipios y, por tanto, no son afectados por la ley. Una disposición transitoria sostiene que las Juntas Locales, cuando fueren electivas, se integrarán por representación proporcional, siendo presididas por el primer titular de la lista más votada del lema<sup>6</sup> con mayor cantidad de votos en la circunscripción territorial.

También en lo que tiene que ver con las RIG y con las relaciones inter-partidarias, la otra gran transformación que hace esta Constitución es la *separación en el tiempo de las elecciones nacionales* (para Presidente, Senadores y Diputados) y las elecciones departamentales (para Intendentes, y ediles departamentales). Esto ha fortalecido a los Gobiernos Departamentales en varios aspectos, entre otros, pluralizando y cambiando el mapa político del país llegando a que la izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio; EP-FA) ganase –en el período 2005-10)- ocho intendencias de las diecinueve existentes, cuando la única que ganaba era la de Montevideo (desde 1990).

Haciendo un poco de historia y siendo muy sintéticos, el proceso de creación de las leyes de descentralización se remonta a la reforma constitucional de 1997, con los artículos mencionados. Pero el proceso de negociaciones inter-gubernamentales entre distintos actores institucionales (Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, el Congreso de Intendentes, la OPP, los Gobiernos Departamentales, etc.) e inter-partidarias comienza en el 2008 cuando el Presidente Tabaré Vázquez<sup>7</sup> manda el Proyecto de Ley, diseñado por la OPP, al Congreso de Intendentes y a la Comisión parlamentaria mencionados. La

---

<sup>6</sup> Nuestro sistema electoral se rige por el cual las listas a la presidencia y al legislativo, a la Intendencia y a la Junta Departamental, se agrupan en “lemas” compitiendo entre sí pero sumando votos para la lista más votada en la propia elección nacional o departamental.

<sup>7</sup> Presidente en el período 2005-2010, por la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA).

correlación de fuerzas dentro del Congreso de Intendentes era otra en el período 2005-2010 teniendo la izquierda ocho Gobiernos Departamentales de los diecinueve existentes. Se envía al Parlamento y es aprobado por la mayoría parlamentaria de la coalición de izquierda gobernante y los votos de un sector del Partido Nacional (uno de los partidos tradicionales en Uruguay) que es el autor del párrafo que se refiere a que el Alcalde será el candidato más votado del lema más votado. Esto es porque sabía que el interior del país es nacionalista – del Partido Nacional- y en las anteriores elecciones la ciudadanía solo le había “prestado” el voto a la izquierda. Este cálculo le dio resultado en estas últimas elecciones (2010)

La ley salió para estas últimas elecciones departamentales (para Intendente y Junta Departamental hasta ese momento) en 2010 por impulso de Tabaré Vázquez. La oposición era interna, con las dos listas más votadas del Frente Amplio (el Movimiento de Participación Popular, del actual Presidente Mujica; y Asamblea Uruguay, del Vice-Presidente Danilo Astori) que querían dejar su aprobación para aplicarla en las elecciones departamentales del 2015 que terminaron votando en bloque por disciplina partidaria. La ciudadanía respondió con un 14% de votos anulados, observados o en blancos<sup>8</sup> en Montevideo y su Área Metropolitana (parte del Departamento de Canelones) que son bastiones de la izquierda. Las organizaciones sociales participantes<sup>9</sup> y las bases del EP-FA estuvieron bastante ausentes de este proceso.

## 6 LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LO PRINCIPAL DEL ARTICULADO Y ALGUNOS COMENTARIOS

Intentaremos resumir y seleccionar aquí, las principales normas legales de esta innovadora ley, haciendo algunos primeros comentarios específicos.

6.1. Primero que nada *crea los Gobiernos Municipales (GM) o Municipios* sosteniendo que: “habrá una autoridad local que se denominará *Municipio* configurando un tercer nivel de gobierno, con al menos 2000 habitantes, con estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. Aquí desarrolla la Constitución al afirmar que “podrá haber Municipios en las plantas urbanas de las capitales de los Departamentos si así lo dispone la Junta

<sup>8</sup> En las elecciones nacionales y departamentales, que son obligatorias -al igual que esta municipal-, el porcentaje de este tipo de voto no pasa del 3% del electorado.

<sup>9</sup> Aclaramos que nos referimos a “ciudadanos y organizaciones sociales participantes en ámbitos municipales” porque la que participa es un porcentaje muy minoritario de la ciudadanía. Es más el nivel de participación de la ciudadanía en estos asuntos es muy baja, porque Uruguay nació como país centralista, siendo su sistema político absolutamente partido-céntrico y con un temprano Estado Benefactor con políticas sociales asistencialistas.

Departamental a iniciativa del Intendente”. La ley modificatoria del 2010, eleva el número de habitantes a 5.000 habitantes.

6.2. En el articulado se esbozan los *principios orientadores* del proyecto de descentralización, pero por la importancia de estos principios orientadores los expondremos en las reflexiones generales de la Ley.

6.3. Se define la *radicación de servicios y actividades del Estado* para su ejecución por los GM. A partir de aquí se definen las Relaciones Inter-Gubernamentales, en este caso RIG Centro-periferia jerárquicas, ya que son definidas por la Constitución.

6.4. Se sugiere que los GM fomentarán la *participación de la sociedad* en las cuestiones del gobierno local. Pero se deja en manos de los Alcaldes e Intendentes la implementación de mecanismos o instancias de participación ciudadana. Aquí se intenta estimular la creación de redes socio-gubernamentales, pero las RIG-CP son de autonomía ya que se deja a iniciativa del GM.

6.5. *De la materia Departamental y Local* – se distinguen estos dos ámbitos en cuanto a su materia. Es de destacar que, entre la materia municipal, está la que el gobierno nacional o departamental le delegue; también los asuntos que resulten de los acuerdos entre uno o más municipios. Aquí vemos el orden jerárquico de la delegación, pero también la posibilidad de crear redes horizontales entre municipios o regiones para el desarrollo u otro objetivo (turismo, Área Metropolitana, obras, servicios o políticas y proyectos en general, etc.). Las RIG-CP son jerárquicas, pero pueden crearse RIG horizontales de cooperación.

6.6. *Integración de los GM* dice que estarán formados por cinco miembros de carácter electivo; establece que el Alcalde será el titular de la lista más votada del lema con la mayor cantidad de votos y los cuatro miembros restantes (Concejales) serán distribuidos por sistema proporcional integral. Esta es una de las innovaciones más importantes (dar electividad a los Gobiernos Municipales) siendo un mecanismo de democracia representativa que tiende a dar legitimidad a las instituciones (gobernabilidad). Aquí hablamos de relaciones socio-gubernamentales, de relacionamiento con la ciudadanía.

6.7. *De las Atribuciones y Cometidos de los GM.* –Se detallan las *atribuciones* de los municipios, donde se destacan supervisar sus oficinas y ejercer potestad disciplinaria sobre sus funcionarios; ordenar gastos o inversiones; etc.<sup>10</sup>. Se explicitan los *cometidos* de los municipios que serán: dictar las resoluciones que corresponda al cumplimiento de sus cometidos, la mayoría de los cuales

---

<sup>10</sup> La descentralización la podemos definir, como RIG-CP, pero también influyen en ella las Relaciones Intra-Gubernamentales cuando se definen las redes formales e informales dentro de un mismo gobierno u oficina.

están relacionados a articular *políticas de desarrollo* con los gobiernos superiores, tendiendo a crear un *gobierno multinivel* (Subirats, 1989). Detallamos los *cometidos* porque demuestran que, los GM, si cuentan con recursos financieros, pueden ser una fuente de poder importante que tiende a que se teja una sólida malla de RIG-CP y horizontales entre GM. Esto sobre todo en lo que tiene que ver con el desarrollo, las políticas sociales y las funciones tradicionales de los GM a nivel internacional:

- *elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones que serán propuestos a la Junta Departamental o al Intendente;* (RIG Centro-periferia – de dependencia o jerárquicas);
- *colaborar en la realización de obras públicas* con cargo a los recursos del Gobierno Departamental; (RIG-CP de dependencia o jerárquicas ya que debe dar cuenta de esos fondos ante el último);
- *elaborar programas zonales* y adoptar medidas de salud e higiene y protección del medio ambiente: (RIG Centro-periferia de autonomía);
- *vigilar las rentas departamentales;* (RIG Centro-periferia delegadas)
- “adoptar” *medidas que estimen convenientes para el desarrollo* de la ganadería, agricultura, la industria y el turismo; (RIG-CP de autonomía) Consideramos este cometido muy importante para la relación con el desarrollo local e integral, donde los GM pueden tener un alto nivel de iniciativa, decisión e implementación de una política fundamental;
- *responder a las consultas que formule el Poder Ejecutivo con respecto de proyectos de desarrollo local;* (RIG-CP de dependencia o jerárquicas y de cooperación, con el Gobierno Nacional de carácter consultivo);
- *emitir opinión y colaborar en la gestión de proyectos de desarrollo;* (RIG-CP consultivas y de cooperación con el Gobierno Departamental)
- se le otorga funciones de nuevo tipo como *formular y ejecutar programas sociales y culturales;* (RIG-CP de autonomía). Este también es un cometido fundamental que, de hecho, se venía haciendo;
- se le pide *crear ámbitos de participación social;* (RIG-CP de autonomía, creando redes socio-gubernamentales);
- en cuanto a las formas de participación ciudadana, presentar un informe anual en *audiencia pública* ante la ciudadanía sobre la gestión cumplida y sus planes. Esta es una forma de *accountability* que nos parece fundamental desde el punto de vista de la democracia participativa (redes socio-gubernamentales de participación y control ciudadano);
- *rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental o el Nacional* de la aplicación de los recursos que estos gobiernos hubieran aportado (RIG-CP de dependencia o jerárquicas);

Vemos en estos cometidos y atribuciones, que se trata de una desconcentración en cometidos fundamentales (donde se presentan las RIG CP jerárquicas o delegadas) más que de

una descentralización a favor de una coordinación del entramado gubernamental y de evitar la segmentación de las políticas, sobre todo de desarrollo. Pero también se presentan relaciones de autonomía y consultivas que tienen que ver con el desarrollo local y la participación que son prioritarias.

6.8. *De la Iniciativa y el Control*- Otra forma de participación ciudadana es que el 15% de los ciudadanos de una localidad tendrán el *derecho a iniciativa* (redes socio-gubernamentales) ante el Gobierno Departamental en asuntos de su competencia, incluso para constituirse en Municipio. También tenemos un instituto de *democracia directa*, en el sentido jurídico del término, que es una forma de *control y participación* (redes socio-gubernamentales) que son las *audiencias públicas*. Por otra parte, el texto dice que los actos administrativos generales y los subjetivos de los municipios admitirán los recursos de *reposición y de apelación ante el Intendente* del Gobierno Departamental. Así, vemos que los GM son órganos sometidos a jerarquía jurídico-administrativa ante el Intendente (RIG-CP jerárquicas). Finalmente, habilita a la Junta Departamental a tener, sobre los Municipios, los mismos *controles* que tiene sobre la Intendencia. O sea, un *control legislativo* y uno *presupuestal* sobre gobiernos ejecutivos en los dos niveles lo cual vuelve a demostrar que los GM *sometidos a jerarquía jurídica y financiera*, o sea, que no son descentralizados en el sentido jurídico del término. Las RIG-CP con respecto al Legislativo Departamental también son, de dependencia o control;

6.9. *De los recursos*: las *fuentes de financiamiento* de los GM serán: los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales y los que les asigne el presupuesto nacional, del Ejecutivo en el “Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios”, que se creó especialmente. Las RIG-CP son de dependencia o jerárquica con respecto a los Gobiernos Departamentales y al Nacional por la dependencia de recursos y la rendición de cuentas. Por eso es que no se puede hablar de descentralización en sentido estricto. Esto es por el principio de equidad social y regional. Se agrega que el *Ejecutivo Nacional*, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá normas legales para determinar el gasto público en políticas sociales de los Gobiernos Departamentales (RIG-CP de dependencia o jerárquicas).

6.10. En la ley modificatoria de febrero del 2010, lo más importante es la *extensión en la cantidad de habitantes* para crear un municipio (de 2000 a 5000), con lo cual se crearon 89 Gobiernos Municipales en todo el país. Por otro lado, el sostiene que la lista de candidatos a los Municipios figurarán en hojas separadas de las listas para los cargos Departamentales. Y, finalmente, que la Corte Electoral reglamentó que la *hoja de los primeros debería ser del mismo lema que las que votan al Gobierno Departamental* (Intendente y ediles de la Junta Departamental), aunque deja

en libertad al elector para no votar a nivel Departamental o a nivel Municipal solamente. Esto tiene importantísimas implicancias políticas que comentaremos.

## 7 ALGUNOS ELEMENTOS GENERALES PARA EL ANÁLISIS DEL CASO

7.1. Lo principal es que la ley le da *electividad*, recursos, materias y competencias al tercer nivel de gobierno, *creando por primera vez gobiernos municipales*. Esto es un avance muy grande para nuestro sistema político-institucional.

7.2. Sin embargo, lo segundo que debemos decir es que esta creación de GM no es una descentralización, en sentido jurídico estricto, ya que los órganos creados no tienen personalidad jurídica, ni recursos propios (no pueden recaudar) teniendo, así, una autonomía relativa. Esto es contradictorio con otorgarles el máximo de legitimidad posible -el voto popular- que los pone en pie de igualdad con los Gobiernos Departamentales y el Nacional en cuanto a sus bases de sustentación. Serían *órganos desconcentrados de los Gobiernos Departamentales pero electivos*. Recordemos que la descentralización autonómica, la descentralización política, la desconcentración administrativa, la desconcentración de servicios y la centralización son un continuo donde no suelen darse formas puras, y esta Ley no escapa a este principio.

7.3. Lo tercero en importancia es que fue producto de la Presidencia de la República, mediante la OPP. O sea, que es una *descentralización” desde arriba”*, del centro. Luego intervino la Comisión Parlamentaria especializada en el tema pero sigue siendo a nivel central, del legislativo nacional. Y cuando decimos “desde arriba” no nos referimos al nivel intermedio como son los Gobiernos Departamentales (que son descentralizados internamente como la Constitución los habilitó). Esto fue así porque los *Gobiernos Departamentales*, no manifestaban interés en desarrollar estas leyes porque su descentralización significaba distribuir poder.

7.4. Su nombre menciona la *participación* y la principal innovación es que hace *electivos* a los gobiernos locales *pero no obliga a crear mecanismos o instancias de participación ciudadana* (de democracia participativa o de gobernanza). Aunque esto se atenúa por otros mecanismos como son: la obligatoriedad de realizar *Audiencias Públicas* – un mecanismo de *accountability*<sup>11</sup> - y con la posibilidad de usar la *iniciativa popular*. Esto es positivo para la participación ciudadana pero demuestra que la autonomía de los GM es relativa ya que, con esta iniciativa, se apela al Gobierno Departamental. La sociedad participa como votantes en la conformación del gobierno (Democracia Representativa). Y se pueden crear instancias de Democracia Participativa que

---

<sup>11</sup> Rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía.

legitiman a los gobiernos por procedimientos, no sólo por resultados. Por los resultados alcanzados en estas últimas elecciones departamentales y municipales la izquierda –mentora del proyecto de ley- perdió tres intendencias (aunque ganó una nueva) pero con un alto porcentaje de votos en blanco y anulados. Esto parece indicar que más que politizar la gestión, la partidizó. Los tiempos políticos electorales no dieron tiempo, como dijimos, a crear o buscar líderes locales y los candidatos que terminaron siendo por cuotificación por los partidos. En esto también influyó el atar el voto a GM (a Alcalde y Concejales) al voto Departamental (a Intendente y Ediles). Sin embargo, la ley también politiza –en el mejor sentido del término- la gestión al hacer electivas a las antiguas Juntas Locales (las de más de 5000 habitantes). Creemos que ese es el principal aporte de la nueva ley, que es un elemento democratizante, aunque limitadamente ya que no da posibilidades a que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social y dificulta la creación de partidos locales.

7.5. En cuanto al funcionamiento de la ley, es que dio lugar a Gobiernos Departamentales de un partido y Gobiernos Municipales de otros, con los cual se pueden *crear problemas de cobabitación y gobernabilidad*. Sin embargo, en Montevideo –del 90 al 93-se dio lo que dimos en llamar “aprendizaje pluralista de la izquierda” y en la derecha “la tolerancia hacia lo oposición” aceptando a la izquierda en una instancia de gobierno por primera vez (VENEZIANO, 2005) y la izquierda dejando su papel contestatario o de oposición para tener una cultura de gobierno (MOREIRA Y VENEZIANO, 1995).

7.6. Los problemas se presentan en la capacidad de gobernar (gobernabilidad). Así tenemos Juntas Locales declaradas Municipios (sobre todo en el interior del país) con funcionarios con pésima formación, con una cultura tradicional y clientelista. Es necesario un cambio cultural en el Estado, con una gestión con horizontes éticos y estos se pueden ver, en el texto analizado, en los principios orientadores pero en la práctica está por analizarse, si se plasma en las prácticas de los actores. La izquierda (promotora de las leyes analizadas), con su iniciativa sobre la ley, intentó vincular la gestión a la política, recuperar lo político en general y en la gestión en particular, a un proyecto a valores (equidad, bien común, inclusión, etc.). Pero los Intendentes y Alcaldes que las van a aplicar son de distintos partidos, con distintos proyectos a valores.

7.7. Otro de los problemas fueron los *tiempos* de las elecciones, sobre si hacerlas ese año (2010) o en las próximas elecciones departamentales en el 2015. Creemos que fue un error haberlas realizado en estas elecciones porque la gente no conocía a los candidatos que presentaban los partidos desde sus aparatos y no por ser referentes locales. Además, estos no tenían tiempo de exponer sus programas, de relacionarse con los actores sociales y la ciudadanía.

A esto se agrega, como sostuvo el representante de la Corte Electoral, no hubo tiempo de actualizar los documentos de votación de manera de que cada ciudadano votase donde reside<sup>12</sup>.

7.8. El *vacío en lo electoral* fue otra de las limitaciones de la ley, como esta no se expidió en el tema la Corte Electoral tuvo que “legislar” sobre el voto y determinó que sólo se podía votar a un Alcalde o Gobierno Municipal del mismo Lema que a la Intendencia, con lo cual se coarta la libertad del elector y se reproduce el mismo sistema político sin permitir, como sostuvimos, expresiones partidarias locales o que se presenten grupos de vecinos u organizaciones que pudiesen dar lugar a sistemas políticos locales renovados que estén en concordancia con cada sociedad local.

7.9. En cuanto a los *principios del sistema descentralizados* son:

- el de preservar la *unidad departamental*, fundamenta que no tengan autonomía financiera, para que haya una equidad subregional; ni una autonomía política total porque se podría fragmentar el poder dentro del Departamento y el Estado Nacional (sino se podría caer en la ingobernabilidad del sistema).
- *eficiencia*- la experiencia en Montevideo le hizo aprender a la izquierda que la gente no vota exclusivamente por los procedimientos (instancias de participación y control) sino por resultados de gestión. Se supone que los legisladores de izquierda estaban pensando en una gestión orientada al ciudadano –y no una eficiencia tecnocrática- pero eso no se explicita en el texto y dependerá de cada GM.
- *gradualidad* en la transferencias de funciones –por eso para este período son GM aquellas localidades de más de 5000 habitantes y para el próximo período los serán las de más de 2000- porque es necesario un fortalecimiento institucional y la capacitación del funcionariado.
- *participación ciudadana* la idea era institucionalizar las instancias que creasen los GM y establecer el derecho a iniciativa ante el Gobierno Departamental en el caso de que los Gobiernos Municipales no creasen estos mecanismos. Esto empodera a la ciudadanía y va contra el voluntarismo de los Alcaldes.
- *electividad*: los GM aplican la representación proporcional, no siguiendo el sistema mayoritario - como operaba con la ley anterior- de la Junta Departamental, y este es otro de los grandes aportes de la ley. Los Gobiernos Municipales son ámbitos pluralistas, más allá de la imposibilidad de cruzar votos a Intendente y Alcalde.
- *cooperación entre los municipios* en cuanto a servicios y actividades, la idea es la regionalización por problemas o por incentivo al desarrollo o a proyectos político-institucionales, lo cual pensamos

---

<sup>12</sup> Es frecuente que esté registrado como elector en una zona, pero se haya mudado para otra sin trasladar su documento para votar.

que le da flexibilidad al sistema creando redes institucionales horizontales con el cual se pueden hacer proyectos a nivel regional o subregional.

7.10. Entre las *competencias y facultades* vimos que pueden ejecutar acuerdos con el Gobierno Nacional a través de los Gobiernos Departamentales lo cual conforma un esquema multinivel que mencionábamos (Subirats, 1989). Esto crea un sistema de RIG-CP. El sistema que resulta de estas redes no es una descentralización sino una desconcentración.

7.11. En cuanto a la *materia y competencias* municipales les permiten adoptar medidas de desarrollo, en forma autónoma o en coordinación con el Gobierno Departamental, de manera que participen en estas sin que se segmenten. También que pueden elaborar medidas de nuevo tipo como políticas sociales y de medio ambiente así como “formular y ejecutar” programas sociales y culturales. Tiene también potestades autónomas sobre la ganadería, la agricultura y turismo. Esto es un avance más que significativo porque les da a los Gobiernos Municipales el protagonismo que tienen que tener en el desarrollo territorial. Aunque pensamos que con esto hay que tener cuidado porque se puede caer en la trampa de asignarles más asuntos y facultades que recursos. Debe atender en los hechos, además de las funciones tradicionales (servicios, trámites, vialidad, basura, paseos públicos, ferias, etc.), las políticas sociales y de otros tipos como se hizo en los hechos en décadas anteriores. La debilidad de los Gobiernos Departamentales – que se pueden presentar en los GM- para atender estas demandas hizo que muchas veces se terciarizan servicios y políticas. Con el primer gobierno de izquierda (2005) – EP-FA -esto cambia gradualmente con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y otras instituciones que se desconcentran.

7.12. En lo que se refiere a los *recursos municipales*. Las dos primeras fuentes de recursos le quitan autonomía, pero están basadas en la idea de equidad, si fuese por capacidad impositiva existirían municipios pobres y municipios ricos. Ahora, es interesante ver que la segunda fuente (los recursos del Gobierno Nacional), si bien pide asesoramiento al Congreso de Intendentes, no pasan por los Gobiernos Departamentales, lo cual lesiona la autonomía de los estos . Por otro lado, como dijimos, la *autonomía* de los Gobiernos Municipales *es relativa* porque depende de los recursos nacionales y departamentales y tiene que rendir cuenta por ellos ante estas instancias. Este es un mecanismo de *control financiero* fundamental para la transparencia y la eficiencia de la gestión.

7.13. Así, resumiendo el tema de los *controles* a que se ven sometidos los GM hay un *control social* o *accountability* en las Audiencias Públicas donde los estos tendrán que rendir cuentas ante la población del presupuesto ejecutado y de las obras y servicios a realizarse con el próximo año.

Hay un *control político* ejercido por los cuatro concejales sobre el Alcalde por el sistema proporcional de su integración que serían *controles internos*. Los *controles financieros* ejercidos desde el Gobierno Nacional y el Departamental, y los *controles jurídicos y financieros* ejercidos por la Junta Departamental correspondiente constituirían lo externos. En este sentido pensamos que hay suficientes mecanismos e instituciones de control como para una gestión transparente.

## 8 DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA – A MODO DE CONCLUSIÓN

Aquí exponemos algunos factores de los que depende el carácter y el éxito de los diseños institucionales y las políticas públicas descentralizadas con el objetivo, entre otros, de la participación ciudadana. Esto trate de un gobierno nacional o subnacional, así como nuestros nuevos GM estudiados o una política descentralizada. Pretendemos resumirlos y exponerlos en orden de prioridad según nuestra visión para el análisis de la futura experiencia de los GM o de los Gobiernos Departamentales, pero que puede ser de utilidad para otros casos. Estos son los factores o desafíos para las prácticas descentralizadoras y participativas:

8.1. El principal factor, es el *paradigma* en que se inscribe la descentralización implementada, fundamentalmente en que concepción de sociedad, de Estado y de interacción entre ambas. De allí derivan la visión de desarrollo, planificación, participación, etc. Estos se presentan combinados en forma compleja ya que, muchas veces, los paradigmas de base de las políticas no aparecen explicitados – o no siquiera conscientes- ni en ellas, ni en las propuestas de actores socio-políticos, ni en las recomendaciones de organismos internacionales. En el caso de la ley parece tener una intención democratizante, pero depende del partido gobernante en cada GM. El paradigma influye en las RIG-CP -en cada contexto- según tiendan más al centro o más a la periferia; según los objetivos de la gerencia (las Intra-Gubernamentales), según se acerquen más a la sociedad o al mercado (las Socio-Gubernamentales). Pero lo fundamental es si están respaldadas por una distribución del poder real en favor de la ciudadanía o en favor al mercado; a la distribución de la riqueza y a las políticas de desarrollo integral y equitativo y a la democracia limitada a la representativa y a la participativa.

8.2. En este sentido, la descentralización también depende del *proyecto político estratégico* en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno. Este tiene un componente paradigmático que se plasma en un diagnóstico de los problemas y en las propuestas políticas más acertadas para resolverlos, sobre todo cuando son descentralizaciones “desde el centro”. El elemento para nosotros fundamental para determinar el carácter neoconservador o

“democratizante” este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia.

8.3. El fenómeno estudiado también depende de un factor es fundamental para su análisis si lo contextualizamos en la realidad. Este es el *diseño institucional* que constituye, a la vez, construcción de los actores implicados y marco de constreñimiento para su acción. El marco jurídico de la institución es solo la parte formal de ese diseño. Aquí hemos analizado la parte jurídica del diseño institucional en el que se mueven los actores y lo van construyendo, llegando a la conclusión de que la descentralización en Uruguay se corresponde con un diseño desconcentrado más que a uno descentralizado, aunque esto puede cambiarse según las prácticas de los diversos actores. Por otra parte, la participación también depende del contexto real y cultural. Aquí, solo recordamos que las relaciones formales son solo parte de las RIG y las Relaciones Socio-gubernamentales.

8.4. Evidentemente, para nosotros este diseño institucional, en el marco de determinado paradigma y proyecto político específico se plasma en *instancias y mecanismos de participación* de los ciudadanos y determinan sus niveles de éxito en la participación como objetivo de la descentralización. Recordemos que el hemos dicho que el texto de las leyes parece tender más a un paradigma democratizante y es aquí donde hablamos de gobernabilidad como capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas, y de “enraizamiento” (Evans, 1995) como capacidad de crear burocracias modernas y fuertes a lo interno (RIG Intra-Gubernamentales) y redes socio-gubernamentales de sustentación a lo externo con actores socio-territoriales. Creemos que, para ser un proyecto consensuado entre los distintos sectores de la coalición gobernante en Uruguay y el sector del Partido Nacional que mencionamos estas leyes plantean varias instancias participativas importantes, empezando por su electividad.

8.5. La descentralización también está en función del *desempeño y relacionamiento de los actores institucionales dentro del gobierno*. En este sentido nosotros estudiamos lo que denominamos “Relaciones Intra-Gubernamentales” que se relaciona con el desempeño institucional general pero no termina en él, como se insiste en mucha bibliografía sobre el tema. Esto se puede ver como las relaciones formales o legales de las RIG como lo hemos hecho. Sin embargo, como advertimos es necesario observar las prácticas de los actores en el uso de esos recursos.

8.6. Otro fenómeno factor del que depende el éxito de la descentralización, de acuerdo a nuestro abordaje, de la *acción de los partidos y actores socio-territoriales en relación al gobierno municipal pero también de la relación entre ellos*. Esto se plasma en nuestra idea de sistema político local (VENEZIANO, 2009). En este sentido destacamos el rol de los partidos que tiende a ser

desvalorizado en visiones movimientistas o idealizadoras de lo local; o sobrevalorados en culturas políticas “partido-céntricas” como la uruguaya. En todo caso el sistema político uruguayo es partido-céntrico y tiene un sistema de partidos tradicionales (incluida la izquierda) que son muy sólidos y muy difíciles de cambiar. La idea sería crear partidos más democráticos que realmente rindan cuentas ante sus afiliados y les consulten las grandes líneas político-partidarias.

8.7. En el caso de una descentralización de un gobierno subnacional (Departamental hacia lo Municipal), debemos tomar en cuenta, como contexto, las *relaciones del sistema político nacional y subnacional*, no sólo de las RIG de Gobiernos Departamentales o Municipales. Estas leyes, en ese sentido, sobre todo en el interior del país, intentan acercarse a los sistemas políticos locales a través de los GM. En estos ámbitos –y no tanto en las áreas metropolitanas- es donde se logra crear redes de cercanías, pero habría que analizar que tipo de redes, de nuevo tipo o las viejas redes clientelísticas. Aquí se hace referencia las RIG-CP superiores analizadas en la medida que influyen en estas últimas, como lo hicimos con el análisis de la Constitución. No es lo mismo la descentralización interna de un Departamento con recursos financieros que en otro que no los tiene, por ejemplo.

8.8. La *cultura política* de las elites y de la ciudadanía es determinante del éxito de cualquier proyecto descentralizador. El centralismo incorporado a estas, el dúo Estado Benefactor/asistencialista y ciudadanía pasiva o demandante, y el carácter más o menos participativo de la ciudadanía son elementos fundamentales a la hora de analizar –o implementar- una política descentralizadora. En este sentido la izquierda, y luego el sistema político, dio muestras de un intento de renovación por ahora plasmado en las leyes analizadas. Hay que ver si se avanza en la práctica en este período de gestión. El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de izquierda, sin embargo, tienden a reproducir las mismas prácticas partido-céntricas que los demás actores del sistema político. Este punto se corresponde con el posterior y determinan las redes que relacionan al gobierno con la sociedad.

8.9. Aunque contextual, en función de los objetivos y el corte analítico de este artículo, es el de *capital social* (PUTNAM, 1996) a nivel territorial y al nivel del país o comunidad del que se trate. Si existe tejido asociativo y su relación con el territorial es determinante para cualquier política pública y para la descentralización y, en este sentido, es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de su análisis y el diseño de políticas y proyectos. Las opiniones sobre si en Uruguay hay un alto grado de capital social o no, está en discusión pero podemos decir que no se caracteriza por un tejido social fuerte – y menos territorial- porque los partidos tienden a cooptar a las

organizaciones sociales. Este factor tiene que ver con las características de la sociedad y tienen que ver con las características de las redes sociales que se tejen en ella (Redes Socio-Territoriales).

8.10. Otro elemento que nosotros tomamos como contextual para la problemática planteada, es el *desempeño institucional general* que, a su vez, depende del relacionamiento de actores dentro del GM –incorporando a los actores burocráticos, profesionales y técnicos- y del recorrido y características de la institución. Estas Redes Intra-Gubernamentales son fundamentales para la eficiencia en la gestión y, por tanto, para la gestión social y territorial. Este factor es diferente para Montevideo que para el interior, ya que en la capital ya van cuatro administraciones de izquierda que tiende a innovar y modernizar dentro del paradigma democratizante, por lo menos hablando de legitimidad por procedimientos.

Recebido para publicação em 06/04/2012

Aprovado para publicação em 27/08/2012

## REFERÊNCIAS

- BERNAZZA, C. “Gestión Pública a nivel subnacional: el caso de la Presidencia de Buenos Aires”, Paper, Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, Buenos Aires, FLACSO, 2010.
- BRESSER PEREIRA, LUIS C. Y CUNNIL GRAU, NURIA: Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: BRESSER PEREIRA, L. C.: **Lo publico no estatal en la reforma del estado**, Paidós/ CLAD, Buenos Aires, 1998.
- DINIZ, ELI: **Crise, Reforma do Estado E Governabilidade**, Fundação Getulio Vargas. Río de Janeiro, 1997.
- EVANS, PETER: El Estado como problema y como solución, **Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales**. N° 140, 1996.
- HELD, DAVID: **Modelos de democracia**. Alianza, México, 1992.
- MAYNTS, RENATE (2001): El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 21.Oct. 2001.
- MOREIRA CONSTANZA Y A. VENEZIANO: Intergovernment relations in Uruguay. En STUAR NAGEL (comp.) **Political reform en developing nations**, Illinois, Illinois University Press, 1995.
- PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: **Constitución Uruguay de 1967**, (actualizada 1997), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2003.
- PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: **Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567**, del 13 de setiembre del 2009, Montevideo, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Ley modificatoria 18.644**, del 12 de febrero del 2010. Montevideo, 2010.
- PUTNAM, R..D: **Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna**. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1996.
- RHODES, R.A.W.: **Beyond Westminster and Whitehall**. London, Sidney.Wellington, Londres, 1988.
- SUBIRATS, JORDANA: Articulación de intereses en la esfera pública>, **Revista Política y Sociedad N° 3**, Madrid, 1989.
- VENEZIANO, Alicia: **Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente**. CSIC. Editorial Orbe, Montevideo, 2009
- \_\_\_\_\_. **Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del Estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo (1990-2002)**. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_. "Desafíos e incertidumbres de la descentralización en Uruguay. Impactos de la reforma constitucional", **Revista Prisma N° 13**, Montevideo, UCUDAL, 2000.

## **Análises de Redes Intergovernamentais das Leis de Descentralização no Uruguai: Pela Primeira Vez Existem Municípios**

### **Resumo:**

Neste artigo, descreve-se e analisa-se a Lei de descentralização e Participação Cidadã aprovada em 2009 e modificada em 2010. A principal inovação desse desenho institucional reside na criação de governos municipais, de caráter eletivo, como um terceiro nível de governo. Discutem-se os antecedentes e o processo de negociação que culminou com essa inovação, bem como seus reflexos eleitorais. Para tanto, debruça-se no seu quadro constitucional a luz dos estudos de relações intergovernamentais e sociogovernamentais. Isto apoiado num breve marco conceitual e metodológico aplicado ao caso. Por último, são elencados os principais desafios dos processos de descentralização. Destes, depende o êxito ou fracasso dos governos municipais e locais, podendo constituir assim um parâmetro para outras experiências.

**Palavras-chave:** descentralização, participação, governo municipal

## **Análisis de Redes Intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen Municipios**

### **Resumen:**

En este artículo describimos y analizamos las Leyes de Descentralización y Participación Ciudadana aprobada en el 2009 y que la modifica en el 2010. La principal innovación de esta Ley es que crea los Gobiernos Municipales como tercer nivel de gobierno y los hace electivos. Se hace un resumen de sus antecedentes y del proceso de negociación que le dio nacimiento así como su resultado electoral. Se comenta su marco constitucional, el análisis de su articulación en el marco de la metodología de Relaciones Inter-Gubernamentales y socio-gubernamentales. Esto apoyado en un breve marco conceptual y metodológico aplicado al caso. Finalmente, se hace un listado de los desafíos que se le presentan a la descentralización en general. De estos factores depende el éxito o el fracaso de los nuevos Gobiernos Municipales y también de los Gobiernos Departamentales, y puede ser un aporte para otras experiencias.

**Palabras claves:** descentralización, participación, gobiernos municipales

## **Intergovernmental Network Analysis of the decentralization laws in Uruguay: first there are Municipalities**

### **Abstract**

We describe and analyze the Decentralization Law and Citizenship approved in 2009 and that the changes in 2010. The main innovation of this law is that it creates to municipal government as a third level of government and makes elective. Is a summary of your background and the negotiation process that gave birth and their election results. Discussed their constitutional framework, the analysis of its articles under the methodology of Intergovernmental Relations and socio-governmental organizations. This supported a brief conceptual and methodological framework applied to the case. Finally, there is a list of the challenges that are presented to decentralization in general. Of these factors depends on the success or failure of new municipal governments and the local governments, and may be a contribution to other experiences.

**Keywords:** Decentralization, Partipation, Local Government

# Regras Fiscais e Eleições: o Discurso Oportunista dos Governos Estaduais

---

Saulo Santos de Souza

*Universidade Federal de Pernambuco*

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno de baixo desempenho fiscal em ano pré-eleitoral não é fato novo no Brasil. SALVATO *et al.* (2007) demonstraram que, desde o processo de abertura política dos anos 80, a economia brasileira tem experimentado “períodos de aquecimento pré-eleitoral inconsistente, levando à recessão econômica em períodos pós-eleitorais” (2007, p. 14). Argumentamos neste trabalho que permanece nas finanças dos estados brasileiros um trâmite genuinamente oportunista dos gastos pré-eleitorais relacionados às despesas com investimentos (alcunha oficial das obras públicas, as geradoras de benefícios políticos concentrados, facilmente reproduzidos em votos). É do interesse dos governadores, assim, atender demandas para construção de novas obras – ou ao menos inaugurá-las – quanto mais próxima estiver a eleição, para garantir que as obras estejam vívidas na lembrança do eleitorado no momento de depositar a cédula.

Por outro lado, um elemento fundamental para a efetividade das regras de disciplina fiscal é sua interpretação pelas instituições de controle externo. Há casos em que governadores se beneficiam de interpretações lenientes de seus Tribunais de Contas a respeito, por exemplo, de quais despesas devem se considerar gastos com pessoal. Semelhantes inconsistências de interpretação podem ser encontradas no cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, levando os estados a exagerar o indicador como forma de acomodar crescimentos de despesas, ao adicionar receitas de privatizações às receitas orçamentárias. Ainda, a solvência fiscal dos governos subnacionais deve-se em grande parte ao ativismo dos Tribunais de Contas Estaduais. Todavia, apesar do grau de profissionalização e independência dos TCEs, há ainda espaço para influência política, particularmente, nos estados politicamente menos competitivos. MELO *et al.* (2009) demonstram que a principal variável explicativa do grau de independência política dos tribunais é

a presença ou ausência de um auditor de carreira ou promotor público no pleno do tribunal, e não apenas conselheiros indicados por critérios preponderantemente políticos.

Antes, portanto, de nos precipitarmos em concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal torna os políticos brasileiros altamente disciplinados a ponto de não mais “passarem os pés pelas mãos” na destinação do dinheiro público, nem de serem perdulários com o erário na efervescência das urnas, atentemos nas seções seguintes para o depoimento de diversos atores políticos a respeito do que aconteceu nas contas públicas estaduais no período que abrange as duas primeiras eleições para governador após a introdução da regra. A atenção volta-se para os quatro estados da Federação identificados como os detentores dos maiores déficits financeiros ao final de 2006: Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso do Sul e Alagoas, pela ordem decrescente de déficit. Na amostra incluímos, deliberadamente, dois estados que apresentam superávit financeiro em seus relatórios de 2006: São Paulo, pela sua preeminência política e grande representatividade no PIB nacional, e Pernambuco, por registrar o maior superávit primário entre todos os estados da Federação, o que os torna úteis o bastante para fins de comparação. As informações que fundamentam a análise são extraídas de entrevistas publicadas em jornais de grande circulação e em portais informativos dos estados, bem como da investigação documental, inclusive de relatórios dos tribunais de contas respectivos, com especial enfoque na virada do governo.

A evidência qualitativa apresentada sugere que os governos estaduais recorrem a artifícios contábeis na tentativa de registrar despesas como se rigorosamente dentro dos limites da LRF. O grau de ativismo dos Tribunais de Contas e sua independência política são também fatores importantes na decisão dos governantes de manipular contas, já que parecem não ser suficientes para refrear o comportamento fiscal oportunista dos governos estaduais. Com base nesses resultados, chegamos a duas principais conclusões. Primeiro, há evidência do uso de contabilidade criativa nos estados, o que é também uma indicação de que há custos para infringir as regras fiscais. Segundo, dado que os tribunais não são imunes à influência de deputados e governadores, presume-se que a qualidade institucional dos TCEs está associada à presença de contabilidade criativa. Quanto maior a influência política no tribunal, mais incentivos terão os governadores para recorrerem a mecanismos fiscais oportunistas. O baixo ativismo, por sua vez, favorece o revés de que, quando a probabilidade de se detectar atos de corrupção é baixa e os *pay-offs* em jogo são altos, os políticos locais não subordinam seus interesses aos dos eleitores.

## 2 ALAGOAS: PSB (1999-2005); PDT (2006)

Teotônio Vilela Filho (PSDB) assevera receber o governo de Alagoas em 2007 com um déficit acumulado de R\$ 400 milhões. Na concepção do governador, o déficit tem origem principalmente numa série de aumentos salariais concedidos aos servidores públicos estaduais por Ronaldo Lessa (PSB) e Luis Abílio (PDT), que o antecedem no cargo. Nada obstante, o peso excessivo da folha de pagamento provocado pelo crescimento acelerado do setor público, que passa de 17 por cento para 27,6 por cento do PIB estadual entre 1985 e 2004, é um problema antigo em Alagoas, cuja nocividade para as cifras do governo se percebe antes mesmo da chegada de Lessa ao poder. Com Lessa, o Estado põe-se, na maioria dos anos, acima do limite prudencial de 46,5 por cento da RCL recomendado pela LRF para gastos com pessoal. Nesse período, os maiores beneficiários de reajustes salariais parecem ser os próprios membros do Legislativo, cuja soma de salários eleva-se a 5,3 por cento da despesa estadual em 2006, desrespeitando de forma ostensiva o limite específico de 3 por cento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A obscuridade dos dados gerenciais da Assembleia Legislativa, que sequer revela quantos funcionários há na sua folha salarial relativa ao ano de 2006, favorece potenciais intentos de furtrar-se ao cumprimento da regra.

Alegando escassez de recursos, Vilela Filho expede decreto suspendendo os reajustes salariais concedidos em 2006. A situação parece realmente atingir o ponto de ebulição, quando do topo do poder alagoano o novo governador observa grande quantidade de servidores públicos acampados em frente ao Palácio Zumbi dos Palmares, em manifesto contra o ato governamental. A situação fiscal em Alagoas já começa a se assemelhar à crise que, por pouco, não quebrara o Estado dez anos antes, durante a administração de Divaldo Suruagy (PMDB). O governador eleito apressa-se em divulgar nota, justificando que a dura medida tem como objetivo único o enquadramento nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aumento, diz a nota, houvera desequilibrado as contas de Alagoas, impossibilitando o governo sequer de honrar os convênios do Estado ou pagar débitos pendentes da administração Lessa-Abílio. Cepticismos, então, começam a despontar sobre a gestão orçamentária alagoana de 2006, incitando dissensão entre os antigos aliados de campanha Lessa e Vilela Filho.

Ocorre que alguns ex-secretários do governo de Lessa contestam os números apresentados pelo governo Vilela Filho, gerando uma nota conjunta dos ex-governadores Ronaldo Lessa e Luís Abílio, onde negam haver as reposições salariais para os servidores do Estado em 2006, ultrapassando certos limites provindos da LRF. Segundo a nota, o que há é uma

tentativa de “desconstruir e enlamear a seriedade da gestão Lessa-Abílio, que tirou Alagoas do fundo do poço em que se encontrava”.<sup>1</sup> Negam também que a administração de Lessa deixara um déficit de R\$ 400 milhões, mas, ao contrário, uma sobra de recursos em caixa superior a R\$ 13 milhões. Embora insista em desconhecer estas disponibilidades, Vilela dá sinais de também não conhecer o *status* das finanças de Alagoas. Em abril de 2007, durante negociações salariais com os policiais militares, o governo afiança que o déficit é de R\$ 304 milhões. Posteriormente, retrocede ao admitir que o furo financeiro não vai além dos R\$ 122 milhões.

Os duodécimos transferidos ao TCE e demais órgãos do Legislativo e Judiciário de Alagoas são igualmente evocados pelo governador Vilela Filho como causadores da intricada situação financeira no Estado, o que merece pronta resposta do conselheiro Otávio Lessa, irmão do ex-governador Ronaldo Lessa, a quem devia o obséquio de ter sido nomeado para o cargo: “com essa divulgação, o governo quer encobrir a falta de competência na administração das finanças estaduais, gerando uma imagem negativa daquelas instituições relacionadas como responsáveis pelo caos”.<sup>2</sup> Já a seccional alagoana da Ordem dos Advogados do Brasil entende ser necessária uma investigação das escritas do governo, devido à constatação de que o valor gasto com repasses de duodécimos é quase o triplo do que se gasta em Alagoas com políticas de saúde e educação.

E num interminável jogo-de-empurra, nem Lessa, nem Abílio e muito menos Vilela Filho assumem responsabilidade pelo rasgão mensal de R\$ 10 milhões constatado nos haveres do Estado, desde o início de 2007, afinal de contas, os relatórios da gestão Lessa-Abílio registram um boníssimo desempenho fiscal com superávits primários sempre crescentes. E o que mais impressiona nos números do governo do Estado é que, não obstante os gastos excessivos com pessoal, Alagoas jamais registra déficit primário na vigência da LRF. Caso seja o resultado primário um indicador confiável de solvência fiscal, o rombo de caixa que Vilela Filho, supostamente, encontra em 1º de janeiro de 2007 nunca existira e, com dinheiro sobrando a essa altura, suas reclamações (e as dos grevistas acampados) padecem por falta de lastro na realidade. E se de fato é assim, o segundo mandato do PSB em Alagoas serve de modelo de administração com orçamento equilibrado para o resto do Brasil, por atingir o pico do superávit primário justamente no ano eleitoral (9,5 por cento da RCL em 2006).

Pende nesta direção o entendimento dos conselheiros do TCE–AL que apreciam o projeto de parecer prévio, recomendando a aprovação dos atos de gestão do Governo do Estado de Alagoas, exercício financeiro de 2006. Apenas com algumas ressalvas quanto aos restos a

<sup>1</sup> “Ex-governador de Alagoas nega que reajuste prejudica a LRF”. *Folha de São Paulo*, 18 de janeiro de 2007.

<sup>2</sup> “Otávio Lessa repudia propaganda do governo estadual”. *Alagoas 24 horas*, 02 de agosto de 2007.

pagar e à utilização dos repasses do FUNDEF, concluem não haver razões determinantes para a desaprovação das contas de quaisquer dos Poderes alagoanos. A decisão do Tribunal de Contas destoa do que a Polícia Federal, pouco tempo depois, afirma ter encontrado na folha salarial da Assembleia Legislativa do Estado: um sem-fim de irregularidades (e.g. pagamentos a “laranjas” e “funcionários fantasmas”) conducentes a um desfalque estimado em R\$ 200 milhões, abrangendo os cinco últimos anos do governo Lessa, com o envolvimento de pelo menos dez parlamentares, dentre os quais, os deputados estaduais Cícero Amélio (PMN), postulante ao cargo de conselheiro do Tribunal de Contas de Alagoas, e Isnaldo Bulhões Filho (PMN), filho do então presidente do TCE alagoano, Isnaldo Bulhões. Em resposta a uma suposta negligência do Tribunal de Contas na aprovação das contas do Legislativo, Bulhões explica que “o Tribunal não tem o poder de polícia, não pode quebrar o sigilo bancário, não pode ter acesso a nenhum documento do Banco Central ou de qualquer outra instituição bancária para fazer uma investigação do porte da Polícia Federal. Nós fiscalizamos justamente com base nos documentos que nos são apresentados”.<sup>3</sup>

O presidente do TCE alagoano pretende deixar claro em seu enunciado que o órgão imbuído por excelência de fiscalizar a idoneidade das escritas estaduais não dispõe de recursos institucionais para tanto. Difícil saber até que ponto a escusa é palatável, uma vez que, quase que simultaneamente à revelação feita pela Polícia Federal, a Controladoria Geral do Estado de Alagoas, que não goza dos poderes investigatórios daquela, também publica relatório aduzindo problemas da mesma natureza na folha do Executivo desde o ano 2000. Ademais, a Procuradoria Geral do Estado também identifica ilegalidades relacionadas aos aumentos salariais de 2006: o procurador-geral Mário Jorge Uchoa invoca a LRF para tornar ciente que “os aumentos foram dados no período em que a própria Lei proibia. Nos 180 dias finais de um governo não se pode dar aumento”.<sup>4</sup> Tais fatos em Alagoas, no mínimo, erguem dúvidas quanto à capacidade institucional da Corte de contas para garantir o *enforcement* das regras fiscais. Também não se pode evadir da dimensão política dos julgados do TCE-AL, em face da rápida formação de alianças políticas, visando à sucessão no Conselho de Contas do Estado, com deputados de diferentes grupos se articulando para assegurar a indicação a uma vaga de conselheiro, na superveniência do veredicto sobre as contas estaduais de 2006.

---

<sup>3</sup> “TC não tem poder de polícia”. *Gazeta de Alagoas*, 17 de dezembro de 2007.

<sup>4</sup> “As classes que receberam ajustes foram enganadas”. *Gazeta de Alagoas*, 16 de janeiro de 2007.

### 3 GOIÁS: PSDB (1999-2005); PP (2006)

No Estado de Goiás, a administração de Marconi Perillo (PSDB) não se desfaz do pertinaz déficit financeiro reinante nos seus dois mandatos, até arrear do cargo em março de 2006, para assumir o vice-governador Alcides Rodrigues (PP). É controversa a gênese da crise fiscal que flagela o Estado. Segundo prosélitos do PSDB, o problema advém das dívidas contraídas ainda nas administrações peemedebistas, as quais são renegociadas com o governo federal durante a gestão de Maguito Vilela (PMDB) e agora comprometem cerca de 15 por cento da receita total do Estado. O PMDB, por sua vez, desloca toda a responsabilidade para o grupo tucano que passara oito anos no poder desde 1999, desatando a comprometer o caixa a ponto de levar o Estado à iminente bancarrota. A polêmica recebe os moldes de uma incessante peleja eleitoral, com ambos os partidos almejando retomar o poder em 2010.

Em 2003, ao ter início o segundo mandato tucano sucessivo, o resultado financeiro logra uma melhora acentuada, com o déficit precipitando-se de 9,8 para 0,9 por cento da RCL, face à contração fiscal própria de começo de governo. No ano pré-eleitoral de 2005, todavia, o recalcitrante déficit de Goiás retoma sua curva ascendente, atingindo 19,3 por cento. A insuficiência de caixa se amaina levemente em 2006, aparentemente em função das limitações de gasto impostas pela LRF para os últimos quadrimestres do mandato. Mesmo assim, o Estado encerra aquele ano com um custoso déficit financeiro de 17,4 por cento da RCL, o segundo maior dentre os estados brasileiros. A explicação do governo goiano para tamanho desequilíbrio entre receita e despesa é a queda na arrecadação do setor agrícola e nunca os gastos do ano eleitoral. Seguramente, quando assume o posto em 2007, Alcides já vislumbra as adversidades financeiras que enfrentaria no cargo, findos os comícios da estação.

Ao principiar seu segundo termo, a palavra de ordem é reprimir o gasto para ajustar as contas com ações que incluem alterações na estrutura de incentivos fiscais. O governo passa, então, a buscar apoio de grupos de interesse dentro da classe empresarial, que seria a virtual perdedora com uma eventual contração das políticas de renúncia fiscal. Também se recorre à demissão de servidores comissionados para minorar as despesas com pessoal, sob o argumento de que o valor da folha salarial é maior do que toda a arrecadação do Estado. Por ter sido reconduzido ao posto, todavia, Alcides é um dos poucos governadores a não denunciar desmandos na gestão fiscal de 2006. Isso faz brotar críticas, no lado da oposição, que culpa Alcides e seu antecessor pelo tormento financeiro de Goiás. No juízo do prefeito de Goiânia, Íris Rezende (PMDB), a preocupação de Alcides é “não ferir aliados”, embora no discurso do governador o tom seja outro, quando afirma: “eu não estou preocupado com quem deixou

dívidas ou não. Temos de olhar é pra frente. Estamos preocupados em colocar o Estado em condições de investimentos para seu desenvolvimento, equacionando essa relação entre receita e despesa”.<sup>5</sup>

Salta à vista que prefere Alcides poupar o camaradescos Perillo, de quem recebera apoio à reeleição.

Não há consenso, mesmo dentro da equipe de Alcides, sobre a exatidão dos numerários de Goiás naqueles primeiros meses de 2007. No princípio, o governador admite pesar sobre o caixa um déficit financeiro mensal de R\$ 87 milhões. Semanas depois, o Secretário da Fazenda, Jorcelino Braga, assegura que a realidade financeira é pior do que antes se supunha e o descompasso entre receita e despesa é de R\$ 100 milhões. Por seu turno, o subchefe do Gabinete de Controle Interno do Estado, Otávio Alexandre da Silva, refere que o valor do déficit não excede os R\$ 55 milhões por mês. O desencontro de informações só se presta a obscurecer o que realmente se passara com o dinheiro de Goiás em 2006, tudo dissimulado por imprecisões e falta de transparência contábil.

A quantia inscrita em restos a pagar de 2006 para 2007 alcança a casa dos R\$ 520 milhões. Fontes do governo explanam que o valor se refere à folha de pagamento de dezembro somada ao 13º salário do funcionalismo. As mesmas fontes não explicam, porém, que o problema sobrevém com os reajustes salariais decorrentes de planos de carreira aprovados em 2006, contemplando 13 categorias de servidores, e pela contratação de 2,5 mil funcionários concursados às vésperas da campanha eleitoral, sem a demissão dos que ocupam as vagas a título de comissionados. O bônus político de tal escolha para o candidato governista é duplo: ganha votos do funcionalismo com os reajustes e novas contratações e garante o amparo político de partidos e deputados da base aliada que anelam conservar os manipuláveis cargos em comissão. Entretanto, o ônus fiscal é protuberante: a folha de pagamento atinge 65 por cento da receita em 2007, ultrapassando o máximo permitido pela LRF.

O balanço fiscal geral de 2006 do Estado de Goiás é examinado pelo TCE-GO em sessão extraordinária, que ao fim dá testemunho da exatidão e regularidade das peças contábeis respeitante às receitas e despesas do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Executivo, este último abrangendo as escritas de Perillo e Alcides Rodrigues. O parecer é para todos propício, embora os auditores consignem nítida desobediência aos limites da LRF para despesa total com

---

<sup>5</sup> “Alcides admite déficit de quase R\$ 100.000.000,00 mensais”. *Jornal O Popular*, 21 de junho de 2007.

peçoal, particularmente, os limites do Legislativo, desprezo à exigência constitucional de aplicação de percentuais de recursos em áreas de ciência e tecnologia, além de um déficit de mais de R\$ 60 milhões habilmente entornado para o ano posterior. Apenas com a recomendação de que o governo adote medidas visando ao equilíbrio orçamentário em 2007, o TCE encaminha seu parecer aos deputados da Assembleia Legislativa, majoritariamente governistas, a quem cabe a aprovação e arquivamento do documento.

#### **4 MATO GROSSO DO SUL: PT (1999-2006)**

André Puccinelli (PMDB) garante, sem relutância, que a situação fiscal de Mato Grosso do Sul é deveras preocupante no final de 2006, quando o ex-governador José Orcírio Miranda dos Santos (o Zeca do PT), da base aliada de Lula, finalmente desocupa o cargo após oito anos de administração à frente do Estado. Para o governador entrante Puccinelli, Zeca do PT largara as contas estaduais em condição “no mínimo calamitosa”, com parcos R\$ 4 milhões em caixa e adiposos R\$ 250 milhões em dívidas. Em mensagem do dia 14 de fevereiro de 2007 à Assembleia Legislativa, Puccinelli se refere a um “enorme desequilíbrio fiscal, associado a uma gestão inadequada, sob o ponto de vista da legalidade e da eficiência”. Como exemplo de ineficiência, Puccinelli diz que o seu antecessor simplesmente perdera o prazo para o uso de verbas em educação e tivera que devolver o dinheiro à União.

Embora não se ponha à prova a veracidade da alegação, o que a execução orçamentária de Mato Grosso do Sul patenteia é que a administração de Zeca do PT caracteriza-se por um aumento expressivo de gastos sociais, dentre os quais se contabilizam as despesas em educação. Durante a era petista, o governo despense uma média de 37,9 por cento da RCL na área social, contra 34,6 por cento do governador que o antecede, o peemedebista Wilson Martins (1995-1998). Todavia, a diferença teoricamente mais curiosa entre o governo peemedebista e o petista é que, no caso do PMDB, os gastos em políticas sociais despontam, sensivelmente, no último ano do governo Wilson, ao contrário da gestão esquerdista de Zeca do PT, durante cujos mandatos os gastos de cunho social exibem queda nos anos eleitorais de 2002 e 2006.

Já as despesas com investimentos em infraestrutura manifestam comportamento diametralmente oposto: o governo do PMDB gasta mais (12,6 por cento da RCL, em média) e o PT gasta menos (9 por cento). No curso do governo peemedebista, tais gastos crescem perceptivelmente em anos de eleição, ao contrário do que efetivamente ocorre na administração do PT. Ou seja, observa-se nas cifras do Estado um evidente *trade-off* entre estas categorias de despesa, de forma que uma delas é sempre privilegiada nos anos eleitorais, em detrimento da

outra. Aumento estratégico de gastos é, então, recurso utilizado por administrações sucessivas, sob diferentes legendas partidárias. Impreciso, portanto, o trecho da mensagem do peemedebista Puccinelli à Assembleia, ao afirmar que “o desperdício foi tão sério quanto um delito”, quando assim se refere, exclusivamente, ao governo petista.

Em termos de resultado primário, porém, a administração peemedebista se sai ligeiramente melhor, ostentando um superávit de 6,5 por cento da RCL em 2002, enquanto o indicador petista é de 5,8 por cento ao final do último mandato. Todavia, os reiterados superávits primários de Mato Grosso do Sul pouco concorrem para a redução do déficit financeiro acumulado, que atinge em 2006 o montante de R\$ 513 milhões, segundo números do Tribunal de Contas do Estado. O valor é copiosamente expressivo (correspondente a 13,7 da Receita Corrente Líquida), o que não corrobora a negativa do líder do PT na Assembleia Legislativa, o deputado Pedro Kemp, reagindo às palavras do governador Puccinelli e em defesa de seu antigo aliado partidário: “Não podemos concordar com a imprudente declaração de que a atual administração herdou caos financeiro”.<sup>6</sup>

Também é incompatível com a reação do líder petista o fato de o ex-governador passar a faixa sem saldar a parcela da dívida do Estado com a União referente ao mês de dezembro de 2006, (ainda de sua competência), motivo pelo qual se lê no relatório de finanças constante da mensagem de Puccinelli à Assembleia que “foram ignorados preceitos básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal”. A inadimplência expõe o governo sucessor ao pagamento de multas e ao risco de não obter repasses da União, o que só não acontece, aqui, porque o Estado granjeia ajuda federal, após audiência do governador com o Presidente da República. Zeca, por sua vez, credita a falta de pagamento a um surto de febre aftosa na região, o que teria afetado o agronegócio e, por ilação, prejudicado a arrecadação estadual.

O TCE de Mato Grosso do Sul, em seu parecer prévio sobre as escritas de 2006, sequer faz menção ao caso, a não ser para confirmar que o ex-governador respeita o limite para o montante da dívida consolidada fixado pela LRF. Também consta do parecer que o limite de 60 por cento da RCL para despesas com pessoal é “cumprido com folga”. Pouco relevante para o relatório da Corte é a constatação de um déficit de 1,4 por cento entre a receita total e as despesas liquidadas em 2006, ao mesmo tempo em que se vê uma elevação de 3 pontos percentuais nos gastos sociais. Nas recomendações de praxe, o TCE reclama urgência de maior controle sobre os valores inscritos em restos a pagar, nem tanto por enxergar um acúmulo de R\$ 187 milhões a

---

<sup>6</sup> “Governador do MS acusa Zeca do PT por caos nas contas”. *O Estado de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2007.

rolar desde exercícios pretéritos, mas por reconhecer que, em 2006, o governo estadual deixa R\$ 326 milhões a serem pagos *a posteriori*. Assim se posiciona o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, aprovando por unanimidade os atos de gestão de 2006 de Zeca do PT.

## **5 PERNAMBUCO: PMDB (1999-2005); PFL (2006)**

Pernambuco faz tombar seu déficit financeiro de R\$ 405 milhões em janeiro de 1999 para R\$ 31 milhões, em agosto de 2002, sobejando, em pleno período eleitoral, um superávit corrente de R\$ 195 milhões, já descontadas provisões para décimo terceiro e gratificação natalina de seus servidores. Outra menção positiva é que o Estado pouco se endivida nos quatro primeiros anos da era Jarbas, garantindo para si um lugar entre os fiéis cumpridores das metas acordadas com o Tesouro Nacional. Esta invejável saúde financeira do Estado dá-se em grande medida por sacar receitas extraordinárias para financiar investimentos. Ou seja, não é preciso se endividar por contar com os recursos da privatização da Companhia Energética do Estado de Pernambuco (CELPE), uma receita que excede 2 bilhões de reais.

É basicamente por conta disto que o primeiro governo Jarbas fica marcado pelas grandes obras de infraestrutura, com gastos na melhoria de rodovias (notadamente a duplicação da BR-232, carro-chefe de seus comícios à reeleição), ampliação das redes de abastecimento de água, investimentos no complexo portuário de Pernambuco e construção de novas instalações para o Aeroporto Internacional dos Guararapes. Nesse intervalo (1999-2002), Pernambuco alcança a maior taxa média de investimento de sua história recente: 17,5 por cento da Receita Corrente Líquida.

O ano de 2003, entretanto, é de “vacas magras” em Pernambuco, nada atípico, numa fase do ciclo que começa com o fim das eleições. Para se purgarem da efusão expansionista da estação eleitoral, Jarbas e sua equipe fixam metas para redução de despesas com o custeio da estrutura administrativa. Segundo informações do Programa de Controle e Redução de Custos de Pernambuco (Procontroler), o item de gasto cuja queda mais contribui para o alcance das metas é o de serviços de consultoria. Outro dispêndio de custeio com expressivo abatimento é a aquisição de materiais de distribuição gratuita, como cartazes publicitários e carros-pipa. Obviamente, tanto estes serviços quanto os de consultoria são muito mais necessários, no ano antecedente, para adornar a campanha que culmina com a reeleição do governador.

Outrossim, em 2003 os recursos das privatizações já têm virtualmente se esgotado e as verbas federais estão mais escassas, porque a opção do governo Lula de investir maciçamente em políticas sociais dificulta a liberação de recursos para os estados. Em compensação, o Estado

conta com um crescente nível de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fruto, dentre outras coisas, do investimento na modernização do Fisco. Ademais, o governo estadual se vale de transações creditícias internas e externas (empréstimos junto ao Bird, BID e o banco alemão KFW, no valor aproximado de R\$ 440 milhões) para financiar os gastos em programas de infraestrutura. Mesmo assim, Jarbas Vasconcelos não consegue, na sua segunda gestão, erguer os investimentos aos níveis da primeira.

Mozart Siqueira, Secretário da Fazenda de Pernambuco no segundo mandato de Jarbas, admite haver pressões políticas em ano de eleição: “É natural que em ano eleitoral haja mais reivindicação da classe política pelo aumento dos gastos, mas a determinação do governador é manter o ajuste fiscal”.<sup>7</sup> De fato, as medidas de ajuste fiscal erigidas nos primeiros anos do mandato e a persistência do governo em ignorar as repetidas reivindicações salariais dos servidores (o que garante que os gastos com pessoal se mantenham abaixo do limite prudencial de 46,5 por cento, segundo informa o Art. 22, parágrafo único, da LRF) parecem livrar Jarbas de terminar seu segundo termo da mesma forma que vários outros governadores: legando déficit financeiro para o seu sucessor e adversário político Eduardo Campos (PSB).

Contudo, o novo governador Eduardo Campos anuncia logo no prelúdio que há prioridade alta em cortar as despesas de custeio em pelo menos 20 por cento, acrescentando que haveria interrupção nos programas de investimento nos meses seguintes. A rigor o alarido não é digno de espanto, já que em início de governo é natural se procurar o equilíbrio fiscal, adiando os empreendimentos dispendiosos para momentos politicamente mais oportunos. Ocorre que a decisão de limitar gastos fora tomada, segundo o governador, após sua equipe ter constatado grave desequilíbrio nas contas do Estado. Em documento apresentado à imprensa em entrevista coletiva, os titulares da Fazenda, Djalmo Leão, do Planejamento, Geraldo Júlio e da Controladoria, Ricardo Dantas, tornam público que Eduardo Campos herdara um déficit de 225 milhões de reais.

Os números apresentados pelo governador que assume, definitivamente, não batem com os registrados pelo governo anterior. Ao se acessar a execução orçamentária de Pernambuco, o que aparece no balanço fiscal de 2006 é algo no mínimo impressionante: um superávit primário de R\$ 2,3 bilhões de reais, o equivalente a 20,2 por cento da Receita Corrente Líquida anual do Estado. Tal percentual é exageradamente maior do que a média das demais unidades da Federação, que não transpõe os 3,6 por cento. Pernambuco fica bem à frente do

---

<sup>7</sup>“Dívidas enfraquecem poder eleitoral dos governadores”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

segundo colocado, o Estado do Maranhão, que obtém 12,7. O resultado pernambucano é, também, muito melhor que os meros 4,5 por cento apresentados por São Paulo, estado que termina o ano com o dobro do resultado financeiro de Pernambuco em termos percentuais. Por fim, o excelso resultado primário de Pernambuco em 2006 é muito superior ao de 2002, embora naquele ano o Estado contasse com as gordas pecúnias da alienação da CELPE.

Como é de se antever, tão excelente performance não conduz o Tribunal de Contas do Estado a outra decisão que não seja a aprovação com louvor das escritas de 2006 de Jarbas Vasconcelos e de seu sucessor desde março até o final do ano, Mendonça Filho (PFL). Talvez, o estupendo resultado primário pernambucano tenha muito a dizer a respeito da por vezes exaltada habilidade que tem Jarbas de administrar recursos públicos em meio ao frevo eleitoral. Ou, então, caso haja fundamento no protesto de Eduardo Campos, os relatórios de gestão fiscal do Estado têm pouco a dizer a respeito da verdadeira história das contas públicas de Pernambuco em 2006.

## **6 RIO GRANDE DO SUL: PT (1999-2002); PMDB (2003-2006)**

Dentre todos os estados da Federação, o que fecha 2006 com o déficit financeiro mais acentuado é o Rio Grande do Sul. Ao assumir o governo gaúcho em janeiro de 2007, Yeda Crusius (PSDB) herda um déficit de R\$ 5,1 bilhões de Germano Rigotto do PMDB, um dos principais partidos da base do governo Lula. Interrogada a respeito de como recebera o Estado, é enfática na resposta: “em crise financeira aguda”.

Quando fui eleita, o déficit era de 15% da receita líquida. Quando tomei posse, já era de 20%. Ora, nada menos que 18,5% da receita líquida vai todos os meses, automaticamente, para o governo federal, a fim de amortizar dívidas antigas. Nosso orçamento é de R\$ 20 bilhões e nossa dívida ativa é de R\$ 17 bilhões. Fechamos 2006 com R\$ 9 bilhões de precatórios a pagar. Tenho de pagar, só que não consigo nem dinheiro para pagar salários e fornecedores (Yeda Crusius, PSDB, governadora do Rio Grande do Sul).<sup>8</sup>

Parte deste déficit, aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, já está presente na administração do petista Olívio Dutra (1999-2002), mas o restante aparece durante a gestão de Germano Rigotto (PMDB). Segundo o peemedebista, a dívida crescera contra sua vontade, além de suas forças, e não seria o único a pensar desta forma. Sim, porque o refrão é repetido em recintos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: “o governador fez o ajuste fiscal possível. Se ele fizesse mais, o Estado parava.”<sup>9</sup> Olívio Dutra também defendera as bombachas numa plêiade de governadores em Brasília, quando comandava o Executivo estadual gaúcho. Na ocasião, o petista

<sup>8</sup> Entrevista concedida aos jornalistas Hugo Studart e Rudolfo Lago, da *Istoé Online*.

<sup>9</sup> “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

discordara energicamente do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) quanto à intensidade do arrocho fiscal exigido pelo governo federal. “O ex-governador revelou que não queria pagar a dívida do seu Estado e chegou a bater-boca com o presidente FHC, dizendo que ia recorrer à Justiça. FHC disse: Você deixa de pagar e fica inadimplente”, narra posteriormente Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), que se fizera presente no ajuntamento.<sup>10</sup> Ao ser nomeado Ministro das Cidades por Lula, Olívio Dutra subitamente inverte o discurso e passa a ser bastião da política fiscal restritiva do governo federal.

A bem da verdade, o que nem Dutra nem Rigotto desfrutam é da receita extraordinária de mais de R\$ 5 bilhões ao inteiro dispor do ex-governador Antônio Britto (PMDB), que exercera o mandato entre 1995 e 1998. Na época, os recursos jorravam com a privatização total ou parcial de estatais graúdas, como as companhias de telefonia (CRT) e energia elétrica (CEEE). Aflora, portanto, uma questão: o que faz o déficit financeiro gaúcho crescer tanto ao longo dos anos seguintes? Decerto, episódios de prodigalidade fiscal ocorrem, envolvendo governos sucessivos. Uma denúncia feita pelo jornalista Sérgio Gobetti, da Agência Estado, à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ilustra a proposição.

Em sessão extraordinária da Assembleia Legislativa, de 29 de outubro de 2007, o jornalista, que se especializara na seara da responsabilidade fiscal e muito produzira a respeito, não vacila ao afirmar que os escalões do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado estavam se autoconcedendo reposições salariais relativas ao Plano Real. As concessões ocorriam furtivamente há pelo menos nove anos, avançando, portanto, no raio de ação da LRF. O total acumulado chegaria, no final de 2007, à espantosa cifra de R\$ 1,6 bilhão, em valores não corrigidos. A denúncia se esvai e a sessão em nada prospera, exceto que os parlamentares presentes aprendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal distingue limites de gasto com pessoal por Poder, e que os Poderes costumam dar interpretações desiguais a esses limites.

Apesar de todo o desgaste do governo gaúcho frente à opinião pública, Germano Rigotto declara pouco se preocupar com o impacto eleitoral do déficit do Estado: “o que menos me preocupa é a consequência da crise nas eleições”.<sup>11</sup> Entretanto, a penúria fiscal constrange imensamente o nível de investimentos do governo do Rio Grande do Sul: cerca de 4 por cento da RCL, o menor registrado na Federação, num momento em que os governantes mais anseiam por investir. Pelo que não fizera, suporta Rigotto o infortúnio de perder a disputa eleitoral para Yeda

---

<sup>10</sup> “Jarbas: o Brasil caminha para uma tragédia social”. *Diário de Pernambuco*, 23 de dezembro de 2004.

<sup>11</sup> “Obras paradas desgastam PMDB no Rio Grande do Sul”. *Valor Econômico*, 15 de março de 2004.

Crusius. E pelo que fizera, digere críticas destemperadas: a nova governadora não tarda a alardear que o déficit é alto, porque o governo anterior “estourou todas as metas fiscais do contrato de dívidas”. E o déficit fiscal contabilizado do Rio Grande do Sul cresce no ano eleitoral: de cerca de R\$ 700 milhões em 2005 passa a R\$ 800 milhões em 2006.

Assim inaugura o seu mandato no Rio Grande do Sul a governadora Yeda Crusius: impedida de solicitar empréstimos para investimentos a instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a bancos internacionais de fomento, devido à inadimplência do estado no Tesouro Nacional. Com efeito, a previsão de gastos em investimentos no orçamento estadual aprovado no começo de 2007 não passa de ínfimos 2 por cento da Receita Corrente Líquida, o menor percentual do Estado em muitos anos. Ou seja, o caso do Rio Grande do Sul ilustra com grande eloquência como os efeitos funestos da irresponsabilidade fiscal dos governantes brasileiros ainda são, literalmente, arcados pelos sucessores no poder, em pouco diferente do que se vira outrora e justamente como o Artigo 31 da LRF se propõe a evitar.

O Tribunal de Contas do Estado opina em seu parecer prévio pelo acolhimento na íntegra das contas de Germano Rigotto. O texto reporta-se a várias dificuldades enfrentadas pelo governo estadual ao longo dos anos para justificar que o desequilíbrio orçamentário no Rio Grande do Sul não decorra de ato nocivo ou irresponsável da parte do governador ou de seus antecessores. Quanto ao déficit financeiro altíssimo observado no último ano da administração de Rigotto, um dos conselheiros explica que a redação do Artigo 42 da LRF é ambígua e seu cumprimento deve ser analisado de forma criteriosa pelos tribunais de contas: “é preciso verificar se o administrador está tomando ações saneadoras e se há possibilidade material de cumprir o que diz a lei”.<sup>12</sup>

Prossegue o parecer ressaltando que, entre 1999 e 2006, o Rio Grande do Sul é um dos estados mais prejudicados com a perda de receitas decorrente da Lei Kandir e que o dinheiro que sobra para investimentos no período não chega a 4 por cento da Receita Corrente Líquida. O relator reconhece no seu voto que o valor inscrito na conta restos a pagar é descomedido (R\$ 1,8 bilhão). Explica, todavia, que a maior parte se trata de precatórios (65 por cento do total). Por fim, o relatório enaltece os “esforços e medidas de aperto fiscal” implementados por Germano Rigotto no período governamental compreendido entre 2003 e 2006. Em suma, o TCE-RS tudo faz para eximir Rigotto de qualquer responsabilidade pela triste condição das cifras estaduais em 2006, replicando sua decisão quanto à gestão de Olívio Dutra em 2002.

---

<sup>12</sup> “Governadores de oito estados ficam na mira da Lei Fiscal”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro de 2007.

## 7 SÃO PAULO: PSDB (1999-2005); PFL (2006)

Dos estados mais abastados, São Paulo é raro caso de superávit financeiro nos demonstrativos de desempenho fiscal de 2006. A proeza já houvera sido alcançada em 2002, ano em que Geraldo Alckmin (PSDB) se reelege governador. Naquele ensejo, o orçamento estadual, cuidadosamente tricotado pela equipe tucana, privilegiara obras de infraestrutura e programas sociais considerados mais convenientes para o ano eleitoral. Outra prioridade orçamentária incorporada ao discurso de campanha de Alckmin é a segurança pública, área percebida como ponto fraco do governo do PSDB. Durante o exercício de 2002, o Estado despense 14 por cento a mais do que a dotação de 2001 para a construção e reforma de presídios, reforço do policiamento, programas sociais e projetos nas áreas de educação e saúde. Para aliviar a carga adicional dessas despesas no resultado fiscal, o governador consegue negociar um incomum abatimento nas verbas repassadas para o Legislativo e o Judiciário.

Alckmin bate o petista José Genoíno, no segundo turno, e inicia um novo mandato com mais de R\$ 3 bilhões em caixa. A superabundância de recursos leva o destro político a tomar uma decisão destoante da grande maioria dos governadores: investir substancialmente em obras de infraestrutura logo no início do governo. Em 2003, os gastos com investimentos no Estado atingem R\$ 4,3 bilhões, i.e., 1 bilhão a mais do que o total consumido em São Paulo durante o ano eleitoral de 2002. O intento arrojado de Alckmin com as obras públicas fica exposto no Plano Plurianual do Estado, onde se anota uma previsão de R\$ 30 bilhões em investimentos para o quadriênio 2004-2007, que se valeria de receitas tributárias e parcerias com o setor privado.

Diante de soberba folga orçamentária, Alckmin renega o hábito há muito difundido entre os governantes de conter gastos na abertura do exercício financeiro para liberá-los mais tarde. Todavia, como sempre sucedem nos estados brasileiros, as cifras de São Paulo não estão imunes à ação daninha das eleições. Pelo contrário, as despesas com obras e aquisição de equipamentos do governo paulista em 2005 são 53 por cento maiores do que em 2004. A lógica por trás da estratégia é que, embora contabilizadas no orçamento de 2005, muitas obras só são executadas ou concluídas no ano posterior, o que facilita sua exploração na plataforma eleitoral. Isto ratifica no mundo real o que se prevê na teoria dos ciclos eleitorais, porquanto o cálculo político em torno da maximização de votos para o certame estadual de 2006 começa a ser feito já no ano pré-eleitoral de 2005.

A inauguração de grandes empreendimentos no primeiro semestre de 2006, em particular, uma linha adicional do metrô paulistano e o rebaixamento da calha do rio Tietê, é

providencial, dado que a ampla divulgação da entrega das obras, às vésperas dos comícios, previne eventuais lapsos de memória do eleitorado. Por outra parte, evita-se, com maestria, infringir a legislação eleitoral que proíbe gastos com campanhas publicitárias nos três meses que antecedem as eleições. A concentração de despesas com publicidade, nos meses iniciais de 2006, desnuda o estratagema do governo, embora a assessoria de imprensa do Palácio dos Bandeirantes garanta que o aumento de gastos no primeiro semestre não tem qualquer ligação com as eleições.

Surpreendentemente, a impetuosidade de Alckmin em gastar com obras de infraestrutura não relega o governo paulista ao purgatório fiscal, onde vários governantes já se debatem. São Paulo termina o ano eleitoral com resultado fiscal positivo, contrariando projeções de déficits superiores a R\$ 1 bilhão para 2006. A façanha é possível, porque, ao pressentir que se meteria em apuros com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo paulista resolve oferecer aos contribuintes devedores de ICMS descontos que chegam a 90 por cento sobre multas e juros. A antecipada manobra assegura aos cofres do Estado, no segundo semestre, uma entrada adicional de pelo menos o montante necessário a evitar o vermelho, graças à adesão de grandes empresas ao programa. De quebra, a imagem de austeridade fiscal do governador Geraldo Alckmin fica preservada.

A expectativa de primoroso desempenho fiscal aliada às volumosas realizações de infraestrutura em São Paulo dão asas às pretensões políticas de Alckmin que, oportunamente, decide passar o bastão a Cláudio Lembo (PFL) para engajar-se na disputa pelo Palácio do Planalto. Lembo, que não pretende concorrer à reeleição, esmera-se em segurar as estribeiras do gasto durante os meses que restam, (chega a interromper a execução de obras públicas) para sobrestar dores de cabeça com a LRF no poslúdio de sua breve passagem pelo cargo. Tudo isso acaba, sobremodo, beneficiando o candidato governista José Serra (PSDB) que, a exemplo do seu antecessor e colega de partido, tem a fortuna de começar a gestão sem maiores constrangimentos orçamentários.

Todas as prestações de contas de São Paulo que levam a assinatura de Geraldo Alckmin (de 2002 a 2006) recebem manifestações favoráveis das equipes técnicas do TCE paulista. As escritas do governador também gozam do beneplácito da Procuradoria da Fazenda, que sempre lavrara despachos conducentes à sua aprovação, e da própria Assembleia Legislativa do Estado. No tocante a 2006, em específico, o foco dos exames do Tribunal é a verificação do cumprimento da legislação financeira pertinente, em particular, os princípios estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal relativos à transparência dos atos de gestão (Art. 48) e ao equilíbrio

das contas públicas (§1º, do Artigo 1º), nas ações de responsabilidade de Alckmin até março e de Cláudio Lembo nos meses restantes.

Os demonstrativos contábeis apresentados ao TCE paulista indicam que as disponibilidades financeiras existentes no encerramento do exercício são suficientes e mesmo superam, com folga, as despesas inscritas em restos a pagar. O TCE entende que a LRF é plenamente respeitada no aspecto da execução orçamentária, em vista do superávit consolidado obtido no exercício. Entende também que as despesas com publicidade e propaganda são efetuadas com estrita observância dos parâmetros grifados na Lei Eleitoral (Artigo 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/97) e que os gastos com pessoal estão aquém do teto estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. É irrefutável que as pomposas sobras de caixa facilitam a obediência às regras e o cumprimento das metas.

Contudo, as contas de Alckmin e Lembo não são aprovadas sem que antes o relator, conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, faça referência ao que cognomina “valor indecoroso” da dívida ativa, referindo-se ao montante de receitas devidas e não pagas aos cofres públicos de São Paulo, que em 2006 correspondem a mais de R\$ 85 bilhões. O relator lamenta a ausência de transparência nos acordos para contratação ou renegociação das dívidas de grandes empresas: “É inaceitável que a administração da dívida seja feita sem transparência, na penumbra, parecendo estar submissa aos interesses políticos do chefe do Executivo”. As estridentes palavras de Bittencourt doem aos ouvidos do conselheiro Robson Marinho: “Qual a motivação política do relator em fazer suas críticas não sei e não quero saber, mas elas foram feitas com intuito de alcançar manchete de jornal.” Eduardo Bittencourt repugna os comentários do oponente, a quem tacha de tucano: “Sou técnico, meu voto não é político. Em 17 anos de TCE nunca fiz política partidária. Não vou à posse, não subo em palanque”.<sup>13</sup> O revoar das farpas denuncia o ar politizado do ambiente.

Quando Geraldo Alckmin arreda do governo paulista, a oposição (formada basicamente por 22 deputados do PT e dois do PC do B) ganha o reforço de parlamentares descontentes do PFL e do PMDB no ataque à candidatura tucana ao Executivo federal. O deputado estadual Afanasio Jazadi, vice-líder do PFL paulista, toma a dianteira e envia ao Ministério Público estadual papéis que supostamente dão razão à delação de ingerências políticas do ex-governador nos contratos de publicidade do Poder Executivo. A denúncia se refere a um possível uso sem licitação de verbas publicitárias das estatais, principalmente, do banco Nossa Caixa, para

---

<sup>13</sup> “TCE aprova contas da gestão Alckmin, mas faz 12 ressalvas”. *O Estado de S. Paulo*, 28 de junho de 2007.

favorecer apaniguados políticos de Alckmin. Além disso, a oposição divulga a existência de 267 contratos reputados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado durante o governo tucano, todos bem guardados nas gavetas da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Uma sucessão de pareceres do Tribunal de Contas atestando irregularidades nos contratos e usos de verba pública sem licitação pelo governo Alckmin já adubara o terreno para uma chuva de CPIs. Entretanto, cada pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Investigação é, invariavelmente, vetado pela supremacia governista na Assembleia Legislativa, resultando que a suposta alquimia é jamais apurada. Alckmin é inquirido por órgãos da imprensa paulista a respeito das imputações, ao que se redonda na resposta de que tudo não passara de “erro formal”. Ao final, nem as acusações da oposição, nem os rompantes do relator, nem mesmo os incômodos pareceres do próprio TCE, nada disso pesa na balança do Tribunal, que acolhe as contas do último ano de gestão de Geraldo Alckmin em São Paulo.

## **8 A DISCIPLINA FISCAL REVISITADA: RECAPITULAÇÃO SINTÉTICA**

O grupo selecionado constitui uma amostra não randômica, porém, perfeitamente representativa do comportamento oportunista dos governos estaduais. Isto implica que não se pode, em quaisquer dos demais estados, abandonar a hipótese de ocorrência de oportunismo fiscal como a atitude deliberada dos governadores de influenciar a escolha de voto do eleitorado mediante a apresentação de um cenário fiscal a eles favorável, a despeito de uma real situação fiscal menos promissora. Governadores de estados que não constam da amostra também denunciam haver iniciado seus mandatos com transtornos de caixa, e.g. Ceará, Rio de Janeiro e Pará. Por outro lado, informações contraditórias dos responsáveis pelas escritas e a precariedade na divulgação de atos de gestão fiscal, tais como a concessão de incentivos fiscais ou os gastos com publicidade, dão ideia da dificuldade de se atestar a veracidade da situação financeira dos entes.

É razoável supor que, em algumas situações, os melindres e a desorganização da contabilidade pública podem contribuir para tal estado de coisas. Ademais, o argumento de que o simples crescimento dos gastos indica falta de compromisso com a disciplina fiscal não é necessariamente verdadeiro, uma vez que tal comportamento pode ser intrínseco à própria dinâmica da ação governamental, face à necessidade de atender demandas nas diversas áreas de políticas e a determinações de ordem legal. Assim, os custos e benefícios do cumprimento das regras fiscais pressupõem uma configuração abrangente do ambiente onde se encontram inseridos, devendo-se tomar em conta fatores intrínsecos ao próprio orçamento. Há, desse modo,

peculiaridades que não podem ser ignoradas, como a dependência do nível de transferências federais, o que tem implicações importantes para a obtenção do equilíbrio fiscal, principalmente, nos estados mais pobres.

Entretanto, com base no próprio testemunho dos atores políticos envolvidos, é forçoso admitir que, passadas as eleições, a falta de transparência nas informações fiscais é, muitas vezes, intencional, fomentando, qual manto, o uso de sutilezas contábeis. Trata-se de uma forma de contabilidade criativa (*creative accounting*) a respeito do que a literatura tem dado diversos alertas (KENNEDY e ROBBINS, 2001; KOPITS, 2001; MILESI-FERRETTI, 2003; LIMA, 2004; SCHICK, 2004). Se assim não for, como explicar as contradições aritméticas de governos sucessores e antecessores com respeito a um simples saldo em caixa? Inocente desatenção de quem presta as informações, ou genuíno presente de grego?

De vários expedientes se valem os governantes para contornar o estorvo das regras fiscais na escalada proposital do gasto público. Por um lado, a ausência de registro nos gastos com pessoal de despesas como aposentadorias e pensões, Imposto de Renda Retido na Fonte e precatórios facilita a deferência aos limites arrolados na LRF para aquele item orçamentário. Por outro, o lançamento desmedido de despesas em restos a pagar viabiliza a assunção de obrigações financeiras sem disponibilidade de caixa e sem ameaça às metas de resultado primário, as quais enfatizam o pagamento e não a realização da despesa. Tal falta de transparência compromete a eficácia dos dispositivos de controle criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os anos eleitorais. O efeito no início de 2007 não poderia ser outro: em 21 das 27 unidades federativas o governador recorre a cortes emergenciais de despesas para garantir sua governabilidade, e.g., exoneração de servidores em cargos comissionados, cancelamento de licitações e revisão de contratos, redução do número de secretarias e atrasos no pagamento de salários.

Supondo que houvesse uma miopia política endêmica entre os governadores, a probabilidade seria de um consenso quanto aos dados da realidade financeira dos estados. Mas os discursos contraditórios dos atores políticos que se sucedem no poder nos impelem ao relaxamento da suposição para concluir, com fulcro no proposto *a priori*, que há ação oportunista sistemática dos governantes estaduais no gasto público, especialmente, quando se aproxima o sufrágio. Na prática, o terreno para a indisciplina fiscal torna-se fértil com a ausência de *enforcement* das sanções previstas na LRF, as quais, muitas vezes, capitulam ante as decisões políticas tomadas de cima para baixo e entre os níveis de governo. Tudo isso fornece o óleo que faz girar as engrenagens políticas por detrás da densa cortina da contabilidade criativa.

Portanto, a falta de transparência fiscal e a consequente manipulação oportunista dos dados denotam que os números apresentados pelos governadores nem sempre são a expressão exata das cifras estaduais. Ajudam, todavia, a explicar por que as instituições de controle externo não impedem eventuais utilizações de artifícios contábeis com o fito de falsear resultados fiscais. As evidências corroboram a tese de Inman (1996) de que a efetividade das regras fiscais depende da resistência a mudanças e de mecanismos de *enforcement* politicamente autônomos. Na falta destes requisitos, os controles que outrora se acreditaram fortes o bastante para subjugar o oportunismo fiscal continuarão fracos na fase eleitoral.

Recebido para publicação em 04/04/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JR., A., SHIKIDA, C. e SILVA, M. Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: Uma Breve Análise do Caso Mineiro. **Perspectiva Econômica**, 38(122): 5-20, 2003.
- DESPOSATO, S. Preferências dos Eleitores e Incentivos dos Legisladores em Ambientes Eleitorais Diversos: o Caso dos Estados Brasileiros In: Souza, C. e Neto, P. F. **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro. Revan. pp. 229-245, 2006.
- INMAN, R. P. Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for EMU. National Bureau of Economic Research - NBER, **Texto para discussão nº 5838**, 1996.
- IV Fórum IRB-PROMOEX. Harmonização Conceitual dos Pontos de Controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Relatório Final**. Florianópolis, 28-29 de junho, 2007.
- KENNEDY, S. e ROBBINS, J. The Role of Fiscal rules in Determining Fiscal Performance. Canada Department of Finance, **Texto para discussão nº 16**, 2001.
- KOPITS, G. **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan, 2004.
- LIMA, E. C. **Regras Fiscais: Teoria e Evidência**. Brasília, 2004. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- MELO, M., PEREIRA, C. e SOUZA, S. **The political economy of fiscal reform in Brazil: the rationale for the suboptimal equilibrium**. Inter-American Development Bank – IDB, Texto para discussão nº 117, 2010.
- MELO, M., PEREIRA, C. e FIGUEIREDO, C. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, 42(9): 1217-1244, 2009.
- MILESI-FERRETTI, G. M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. **Journal of Public Economics**, 88: 377-394, 2003.
- SALVATO, M., ANTUNES, P., ARAÚJO JR., A. e SHIKIDA, C. Ciclos Políticos: um Estudo Sobre a Relação Entre Flutuações Econômicas e Calendário Eleitoral no Brasil, 1985-2006. IBMEC. **Texto para discussão nº 42**, 2007.
- SCHICK, A. (2004). Fiscal Institutions versus Political Will In: Kopits, G. **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan. pp. 81-94, 2004.
- SILVA, A. e CÂNDIDO JR., J. Uma Análise da Consistência do Superávit Primário no Brasil. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, nº 4. IPEA, 2007.
- SOUZA, S. S. **A Fria Austeridade das Regras Fiscais Resiste ao Calor das Urnas? Oportunismo Fiscal e Contabilidade Criativa nos Estados Brasileiros**. Pernambuco, 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco.

## **Regras Fiscais e Eleições: o Discurso Oportunista dos Governos Estaduais**

### **Resumo**

Ao analisar o discurso político dos governadores estaduais a respeito da situação das contas públicas em anos de eleição, o presente artigo confronta, no âmbito de um conjunto de unidades federativas criteriosamente selecionadas, a hipótese de manipulação fiscal oportunista em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal: a proximidade das eleições interfere negativamente no comportamento fiscal dos governos, não obstante os tribunais de contas se proporem a impedir tal efeito. Conclui-se que o compêndio de reprimendas das regras fiscais e as instituições de controle externo, que buscam garantir o seu cumprimento, não granjearam aplacar o ímpeto oportunista dos atores políticos nas facetas distintas do poder estadual, o que concede solidez à tese de soturna contabilidade criativa.

**Palavras-chave:** regras fiscais, oportunismo fiscal, contabilidade criativa.

## **Fiscal Rules and Elections: the Opportunistic Discourse by State Government**

### **Abstract**

By analyzing the political discourse put forward by state governors on the situation of states' public accounts in election years, this article resorts to a sample of carefully selected states to confront the hypothesis of opportunistic fiscal manipulation in the period of the Fiscal Responsibility Law: the proximity of elections negatively affects incumbents fiscal behavior, despite the fact that the rules-based penalties have been expected to produce the opposite effect. It is concluded that neither the set of fiscal austerity rules nor the institutions of external control, which aim to secure the compliance with those rules, were successful in stopping the opportunistic impetus of political actors observed in different aspects of the state power, which gives credibility to the thesis of creative accounting in the Brazilian states.

**Keywords:** Fiscal rules, fiscal opportunism, creative accounting.

# HABEAS CORPUS

## Como julga o Supremo Tribunal Federal?

---

Dalson Britto Figueredo Filho

*Universidade Federal de Pernambuco*

Ranulfo Paranhos

*Universidade Federal de Alagoas*

Enivaldo C. da Rocha

*Universidade Federal de Pernambuco*

*“The Habeas Corpus secures every man here, alien or citizen, against everything which is not law, whatever shape it may assume”.*

Thomas Jefferson

“Toda pessoa tem direito a um recurso efetivo ante os tribunais competentes que a ampare contra atos violatórios de seus direitos fundamentais, reconhecidos pela Constituição e pelas leis”.  
Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 8º)

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa como o Supremo Tribunal Federal (STF) julga os processos referentes ao dispositivo constitucional do *habeas corpus*. O principal objetivo é responder à questão: como o Supremo Tribunal Federal (STF) julga os pedidos de *habeas corpus*? Do ponto de vista metodológico, examinaremos a origem histórica do *habeas corpus*, o tratamento doutrinário e jurisprudencial a ele dispensado, numa análise comparativa do Direito. A técnica de análise será a estatística descritiva para estudar como o STF julgou diferentes pedidos de *habeas corpus* no período entre 2009 e 2010.

Esquemáticamente, o artigo divide-se em cinco seções. A primeira parte apresenta a origem histórica do *habeas corpus*. O objetivo é fornecer ao leitor um breve parâmetro a respeito da origem histórica desse instrumento. A segunda seção analisa o entendimento de diferentes doutrinadores bem como a jurisprudência brasileira concernente ao referido remédio constitucional. A meta é oferecer distintos pontos de vista sobre o assunto. A terceira parte avalia o *habeas corpus* no direito comparado. O intuito é familiarizar o leitor com o tratamento concedido a esse dispositivo em diferentes ordenamentos jurídicos. A quarta seção apresenta a estatística descritiva referente ao julgamento de pedidos de *habeas corpus* realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no período entre 2009 e 2010. O intuito é demonstrar como a instituição responsável por zelar pela Constituição Federal vem julgando casos envolvendo o abuso de poder ou ilegalidade no cerceamento da liberdade individual. Por fim, a quinta seção apresenta as principais conclusões deste trabalho.

## 2 O HABEAS CORPUS: ASPECTOS HISTÓRICOS

Moraes (2007) identifica no direito romano a origem mais remota do *habeas corpus*. Em particular, na ação privilegiada *interdictum de libero homine exhibendo* (Interdito para exibir um homem livre) cujo propósito central era livrar um homem detido ilegalmente. Para Massaú (2008), o referido dispositivo “tem como objetivo restituir o *ius libertatis* a qualquer homem livre que tenha sido privado, por ações arbitrárias de terceiros, de usar sua faculdade decorrente do *ius libertatis*” (MASSAÚ, 2008, p. 04).

Outra origem comumente apontada pela literatura refere-se à *Carta de João Sem Terra*. Em particular, Moraes (2007) afirma que “por pressão dos barões, foi outorgada pelo Rei João Sem Terra em 19 de junho de 1215 nos campos de Runnymede, na Inglaterra” (MORAES, 2007, p. 118). Massaú assevera que o seu objetivo era resguardar o cidadão contra eventuais arbitrariedades do poder público.<sup>1</sup> O seu artigo 39 determina o seguinte:

Nenhum homem livre será preso, aprisionado ou privado de sua propriedade, ou tornado fora-da-lei, ou exilado, ou de maneira alguma destruído, nem agiremos contra

---

<sup>1</sup> Massaú (2008) afirma que anteriormente à *Magna Carta*, é possível identificar na *Common Law* três procedimentos que objetivavam resguardar a liberdade pessoal: a) o *writ de homine replegiando*, que tratava de uma ordem judicial concessiva de liberdade mediante fiança; b) o *writ of mainprize*, que era destinado ao *sberiff*, para que estabelecesse as bases do livramento do detido mediante fiança e c) o *writ de ódio et atia*, que supunha uma pessoa presa e acusada de morte, sendo, por isso, impossível a caução: cabia ao *sberiff* verificar se o indivíduo era acusado de ódio ou malvez, cabendo um novo *writ* se fosse caso de legítima defesa. Esses remédios não tiveram a abrangência e nem a eficácia do *Habeas Corpus*, seja pelo fato de terem se exaurido na Idade Média, seja pelo fato de serem procedimentos especiais para situações especiais.

ele ou mandaremos alguém contra ele, a não ser por julgamento legal dos seus pares, ou pela lei da terra.<sup>2</sup>

Uma terceira origem apontada pela literatura sugere que foi a partir da aprovação do *Habeas Corpus act* de 1679 que o dispositivo do *habeas corpus* se tornou mais institucionalizado<sup>3</sup>. Para Barrufini (2006),

O *writ of Habeas corpus* evoluiu muito; no início era vinculado a ideia de liberdade de locomoção, mas ao conceito do *due process of law*. Era usado até mesmo em matéria civil, e foi com o *Habeas corpus Amendment Act* que recebeu sua precisa configuração, como um remédio destinado a assegurar a liberdade dos súditos e prevenir os encarceramentos em ultramar (2006, p. 152).

Pinto Ferreira (1982) leciona que

O *habeas corpus* nasceu historicamente como uma necessidade de contenção do poder e do arbítrio. Os países civilizados adotam-no como regra, pois a ordem do *habeas corpus* significa, em essência uma limitação às diversas formas de autoritarismo” (1982, p. 13).

Em síntese, após essa breve digressão, é razoável assumir que existe certa imprecisão acerca da exata origem desse instrumento, se no Direito Romano ou na magna carta e/ou em outros documentos de origem inglesa. No entanto, a sua finalidade é bastante cirúrgica: proteger os indivíduos contra possíveis abusos de poder ou ilegalidades.

No Brasil, de acordo com Moraes (2007), o instituto do *habeas corpus* foi introduzido através de um decreto expedido por D. João VI, que esteve implicitamente contido na Constituição Imperial de 1824 proibindo as prisões arbitrárias e foi devidamente positivado através do código de processo criminal de 1832.<sup>4</sup> Em 1891 esse dispositivo ganhou alçada constitucional.<sup>5</sup> Atualmente, o *habeas corpus* está previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988: “conceder-se-á habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer

---

<sup>2</sup> No original, "No free man shall be seized, or imprisoned, or disseised, or outlawed, or exiled or injured in any way, nor will we enter on him or send against him except by the lawful judgment of his peers, or by the law of the land". Essa e outras traduções, quando não indicado o contrário, foram realizadas pelo autor do trabalho.

<sup>3</sup> Com efeito, a aprovação do *Habeas Corpus act* veio atender uma demanda latente da população inglesa já que muitas pessoas estavam sendo detidas de forma abusiva. Mais tarde, esse dispositivo foi também incorporado à Constituição dos Estados Unidos.

<sup>4</sup> No decreto de 23 de maio de 1821: “Todo cidadão que entender que ele, ou outro, sofre uma prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade, tem direito de pedir uma ordem de habeas corpus a seu favor”.

<sup>5</sup> O artigo 72 em seu inciso XXII hospedava o seguinte comando: “Dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder” (art. 72, § XXII, CF 1891).

violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder” (art. 5º, § LXVIII, CF 1988).<sup>6</sup>

Depois de acompanhar sumariamente a trajetória histórica do dispositivo do *habeas corpus* o próximo passo é analisar não só o entendimento doutrinário a respeito desse instituto, mas também a produção jurisprudencial sobre a referida matéria.

### 3 LITERATURA E JURISPRUDÊNCIA SOBRE O *HABEAS CORPUS*

Etimologicamente, o vocábulo *habeas corpus* tem origem latina e significa “que tenhas o teu corpo”.<sup>7</sup> Para Pinto Falcão,

a garantia do *habeas corpus* tem uma característica que a distingue das demais: é bem antiga mas não envelhece. Continua sempre atual e os povos que não a possuem, a rigor não são livres, não gozam de liberdade individual, que fica dependente do Poder Executivo e não da apreciação obrigatória, nos casos de prisão, por parte do juiz competente (1990, p. 295).

Moraes (2007) entende que o *habeas corpus* é “uma garantia individual ao direito de locomoção, consubstanciada em uma ordem dada pelo Juiz ou Tribunal ao coator, fazendo cessar a ameaça ou coação à liberdade de locomoção em sentido amplo – direito de ir, vir e ficar” (MORAES, 2007, p. 119). Entendimento semelhante é encontrado em Alexandrino e Paulo (2010) ao afirmarem que o “*habeas corpus* é o remédio a ser utilizado contra ilegalidade ou abuso de poder no tocante ao direito de locomoção, que alberga o direito de ir, vir e permanecer do indivíduo” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 201). Barrufini (2006) destaca que o *habeas corpus* “é voltado contra atos de autoridade” (BARRUFINI, 2006, p. 154). Em síntese, parece ser pacífico o entendimento de que esse dispositivo protege a liberdade, desde que cerceada por ato de ilegalidade ou abuso de poder, seja ele cometido por agente privado ou impetrado pelo poder público.

Em relação a sua natureza jurídica, Moraes (2007) afirma que o *habeas corpus* “é uma ação constitucional de caráter penal e de procedimento especial, isenta de custas e que visa evitar ou cessar violência ou ameaça na liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder” (MORAES, 2007, p. 121). Para Alves Júnior (2006), o *habeas corpus* “é a ação constitucional penal garantidora da liberdade de locomoção da pessoa humana constrangida em face de ilegalidade ou

<sup>6</sup> É importante lembrar que o Ato Institucional nº5 de 1968 aboliu o instituto do *habeas corpus* para crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e a economia popular (artigo 10 do Ato Institucional nº5 de 13 de dezembro de 1968).

<sup>7</sup> A expressão completa é *habeas corpus ad subjiciendum*.

abuso de poder” (ALVES JÚNIOR, 2006, p. 01). Entendimento semelhante pode ser encontrado em Assunção (2000), Dante (2009), Fisher (2009) e Guimarães (2009). Para Pontes de Miranda (1979),

O fato de estar preso o réu, por mais tempo do que a lei determina, é, insofismavelmente, violência ou coação por ilegalidade, ou abuso de poder. Se assim é, se o paciente, estribando-se na passagem constitucional, impetra o *habeas corpus* (...) e se pelos documentos prova a opressão, ou desleixo que em prisão ilegal importou, não sabemos como e fundado em que possa a instância superior negar-se a libertá-lo (1979, p. 144).

Tanto Moraes (2007) quanto Alexandrino e Paulo (2010) ressaltam que o dispositivo do *habeas corpus* é exclusivo do indivíduo, não podendo ser impetrado em favor de pessoa jurídica. Esse entendimento também é compartilhado pelo Superior Tribunal Federal (STF) que estipula que a pessoa jurídica não pode almejar ser beneficiário do *habeas corpus* na medida em que a sua liberdade de ir e vir não pode, por definição, ser ameaçada. Moraes (2007), analisando decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), assim registrou: “a liberdade é indisponível no Estado de Direito Democrático”, sendo vedada a possibilidade a qualquer autoridade pública “assenhorear-se das prerrogativas do Legislativo, criando novas formas inibidoras ao direito de ir e vir, sem a devida fundamentação e forma prescrita em lei” (MORAES, 2007, p. 123).

Uma característica importante do *habeas corpus* é o seu atributo de personalidade, sendo uma ação penal popular, ele não exige capacidade postulatória, ou seja, qualquer pessoa pode fazer uso desse remédio em qualquer lugar. É nesse sentido que qualquer pessoa pode fazer uso do *habeas corpus*<sup>8</sup>. Por exemplo, o artigo 1º, § I da lei 8.906/94 assim determina: “Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de *habeas corpus* em qualquer instância ou tribunal” (art. 1º, § I, lei 8.906/94). Além disso, conforme decisão enunciada pelo Ministro Marco Aurélio Mello, não se exige a subscrição de advogado para a interposição de recurso ordinário contra decisão proferida em *habeas corpus* (HC 84.716/MG, 19/10/2004).

A literatura identifica duas espécies de *habeas corpus*: a) preventivo (salvo-conduto) e b) liberatório (repressivo). O preventivo é utilizado antes de a violação ocorrer, ou seja, quando alguém se achar ameaçado de sofrer violência ou coação de sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso do poder. É, portanto, uma ação *ex ante*. Já o liberatório é utilizado depois de

---

<sup>8</sup> O artigo 654 do código de processo penal determina que: “O *habeas corpus* poderá ser impetrado por qualquer pessoa, em seu favor ou de outrem, bem como pelo Ministério Público”. Em particular, o inciso I informa que a petição do *habeas corpus* conterà: a) o nome da pessoa que sofre ou está ameaçada de sofrer violência ou coação e o de quem exercer a violência, coação ou ameaça; b) a declaração da espécie de constrangimento ou, em caso de simples ameaça de coação, as razões em que funda o seu temor; c) a assinatura do impetrante, ou de alguém a seu rogo, quando não souber ou não puder escrever, e a designação das respectivas residências.

efetivada a violência ou coação da liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder. É, dessa forma, uma ação *ex post*.

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que não cabe ao instituto do *habeas corpus* os seguintes fenômenos<sup>9</sup>: a) impugnar decisões do Plenário ou de qualquer das Turmas do STF; b) impugnar determinação de suspensão dos direitos políticos; c) impugnar pena advinda de decisão administrativa de caráter disciplinar já que não se ameaça o direito de locomoção; d) impugnar decisão condenatória à pena de multa ou relativa a processo penal cuja pena pecuniária seja a única cominada; e) impugnar a determinação de quebra de sigilo telefônico, bancário ou fiscal, se as implicações da quebra não puderem produzir condenação com privação de liberdade; f) discutir mérito das punições disciplinares militares<sup>10</sup>; g) questionar afastamento ou perda de cargo público, bem assim contra a imposição da pena de exclusão de militar ou de perda de patente ou de função pública; h) dirimir controvérsia sobre a guarda de menores; i) discutir matéria objeto de processo de extradição, quando os fatos não são líquidos quanto à definição do crime; j) o questionamento de condenação criminal quando já extinta a pena privativa de liberdade; k) impedir cumprimento de decisão que determina o sequestro de bens imóveis; l) discutir a condenação imposta em processo de impeachment, pela prática de crime de responsabilidade, visto que tal condenação, de natureza política, não coloca em risco a liberdade de ir e vir do condenado; m) impugnar o mero indiciamento em inquérito policial, desde que estejam presentes indícios de autoria de fato que configure crime em tese; n) impugnar omissão de relator de extradição, se fundado em fato ou direito estrangeiro cuja prova não constava nos autos, nem foi ele provocado a respeito<sup>11</sup>. A tabela abaixo complementa o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao instituto do *habeas corpus*.

<sup>9</sup> Essa sistematização pode ser encontrada em Alexandrino e Paulo (2010). Para os propósitos deste trabalho, no entanto, julga-se importante reproduzir parcialmente essas informações com o objetivo de fornecer ao leitor um conjunto objetivo de eventos em que não cabe a impetração de *habeas corpus*.

<sup>10</sup> O artigo 142, § II da Constituição Federal de 1988 determina que: “Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares”. De acordo com o STF, em decisão proferida em 04.03.1994, acerca do HC 70.648/RJ, essa previsão constitucional deve ser interpretada no sentido de que não haverá *habeas corpus* em relação ao mérito das punições disciplinares militares, sendo possível examinar “os pressupostos de legalidade da medida adotada pela autoridade militar, tais como a competência da autoridade militar, o cumprimento dos procedimentos estabelecidos no regulamento militar, a pena suscetível de ser aplicada ao caso concreto – dentre outros” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 205). Moraes (2007) registra que a EC nº18, de 5 de fevereiro de 1998, “passou a prever expressamente matéria pacificada na literatura e jurisprudência, sobre o não cabimento de *habeas corpus* também em relação ao mérito das punições disciplinares militares aplicados aos militares dos Estados, do Distrito Federal e Territórios” (MORAES, 2007, p. 135).

<sup>11</sup> Dados os propósitos do presente trabalho é importante elencar algumas das hipóteses que autorizam a concessão da ordem de *habeas corpus*, vejamos: a) Ameaça, sem justa causa, à liberdade de locomoção; b) Prisão por tempo superior estabelecido em lei ou sentença; c) Cárcere privado; d) Prisão em flagrante sem a apresentação da nota de culpa; e) Prisão sem ordem escrita de autoridade competente; f) Prisão preventiva sem suporte legal; g) Coação determinada por autoridade incompetente; h) Negativa de fiança em crime afiançável; i) Cessaçao do motivo

**Tabela 01 – Síntese do entendimento do STF (*habeas corpus*)<sup>12</sup>**

Súmula	Entendimento
208	O assistente do Ministério Público não pode recorrer, extraordinariamente, de decisão concessiva de <i>habeas corpus</i> .
299	O recurso ordinário e o extraordinário, interpostos no mesmo processo de mandado de segurança, ou de <i>habeas corpus</i> , serão julgados conjuntamente pelo tribunal pleno.
319	O prazo do recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, em <i>habeas corpus</i> ou mandado de segurança, é de cinco dias.
344	Sentença de primeira instância concessiva de <i>habeas corpus</i> , em caso de crime praticado em detrimento de bens, serviços ou interesses da união, está sujeita a recurso <i>ex officio</i> .
395	Não se conhece de recurso de <i>habeas corpus</i> cujo objeto seja resolver sobre o ônus das custas, por não estar mais em causa a liberdade de locomoção.
431	É nulo o julgamento de recurso criminal, na segunda instância, sem prévia intimação, ou publicação da pauta, salvo em <i>habeas corpus</i> .
606	Não cabe <i>habeas corpus</i> originário para o tribunal pleno de decisão de turma, ou do plenário, proferida em <i>habeas corpus</i> ou no respectivo recurso.
690	Compete originalmente ao Supremo Tribunal Federal o julgamento de <i>habeas corpus</i> contra decisão de turma recursal de juizados especiais criminais.
691	Não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de <i>habeas corpus</i> impetrado contra decisão do relator que, em <i>habeas corpus</i> requerido a Tribunal Superior, indefere a liminar.
692	Não se conhece de <i>habeas corpus</i> contra omissão de relator de extradição, se fundado em fato ou direito estrangeiro cuja prova não constava dos autos, nem foi ele provocado a respeito.
693	Não cabe <i>habeas corpus</i> contra decisão condenatória à pena de multa, ou relativo a processo em curso por infração penal a que a pena pecuniária seja a única cominada.
694	Não cabe <i>habeas corpus</i> contra a imposição da pena de exclusão de militar ou de perda de patente ou de função pública.
695	Não cabe <i>habeas corpus</i> quando já extinta a pena privativa de liberdade.

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Depois de analisar sumariamente o entendimento de diferentes doutrinadores, bem como a jurisprudência brasileira a respeito do *habeas corpus*, o próximo passo é examinar o supracitado dispositivo no direito comparado.

#### 4 O *HABEAS CORPUS* NO DIREITO COMPARADO

Como foi anteriormente salientado, o instituto do *habeas corpus* é um remédio constitucional. Ele protege a liberdade individual contra detenções arbitrárias e resguarda a integridade física e mental do indivíduo contra tratamentos degradantes. Em uma frase: o *habeas corpus* é um remédio constitucional que defende um direito fundamental contra eventuais abusos

---

determinante da coação; j) Nulidade absoluta do processo; l) Falta de comunicação da prisão em flagrante do Juiz competente para relaxá-la.

<sup>12</sup> Todas as Súmulas produzidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) podem ser acessadas a partir do seguinte endereço eletrônico: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_1\\_a\\_736\\_da\\_Sumula.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_1_a_736_da_Sumula.pdf)

de poder ou ilegalidades. O objetivo dessa seção é analisar esse dispositivo no direito comparado. O intuito é familiarizar o leitor com o tratamento concedido a esse dispositivo em diferentes ordenamentos jurídicos.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, § LXVIII determina que: “conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder” (art. 5º, § LXVIII, CF 1988).

A Constituição norte-americana de 1787, em sua seção IX, intitulada Limites ao Congresso, estabelece que: “O privilégio do direito de *Habeas Corpus* não deve ser suspenso, a não ser em casos de Rebelião ou invasão da segurança pública que podem assim requerer”<sup>13</sup>.

A Constituição portuguesa de 1974, em seu artigo 31 proclama que:

1. Haverá *habeas corpus* contra o abuso de poder, por virtude de prisão ou detenção ilegal, a requerer perante o tribunal competente.
2. A providência de *habeas corpus* pode ser requerida pelo próprio ou por qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos.
3. O juiz decidirá no prazo de oito dias o pedido de *habeas corpus* em audiência contraditória.

Comparativamente, além de estabelecer quando esse remédio deve ser utilizado, a Constituição portuguesa informa quem pode requerer esse instituto bem como determina o prazo em que a decisão deve ser tomada.

A Constituição espanhola de 1978, em seu capítulo II, intitulado *Derechos y Libertades*, seção 1 – *De los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas*, artigo 17 determina que:

A lei regulará o procedimento de *habeas corpus* para produzir decisão judicial imediata a toda pessoa detida ilegalmente. Similarmente, a lei determinará o prazo máximo de duração da prisão provisória.<sup>14</sup>

A Constituição da Argentina de 1853, em sua segunda parte intitulada *Nuevos Derechos y garantías* e no artigo 43, estabelece o seguinte:

---

<sup>13</sup> No original, “*The privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it*”.

<sup>14</sup> No original, *La Ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la Ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional*.

*Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.*

A Constituição chilena de 1980, em seu capítulo III, artigo 21, proclama que:

*Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí, o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.*

*Esa magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.*

*El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.*

A Constituição do Uruguai de 1967, em sua seção II, *Derechos, Deberes y Garantías*, artigo 17, determina que:

*En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de "habeas corpus", a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado.*

A Constituição da Venezuela de 1999, em seu artigo 281, define que:

*3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.*

A tabela, a seguir, sumariza o entendimento de diferentes Constituições acerca do instituto do *habeas corpus*.

Tabela 02 – Síntese do instituto do *habeas corpus* em diferentes Constituições

País (ano)	Localização	Descrição
Brasil (1988)	Artigo 5º, § LXVIII	Conceder-se-á <i>habeas corpus</i> sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.
EUA (1787)	Seção 9	<i>The privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it.</i>
Portugal (1974)	Artigo 31	1. Haverá <i>habeas corpus</i> contra o abuso de poder, por virtude de prisão ou detenção ilegal, a requerer perante o tribunal competente. 2. A providência de <i>habeas corpus</i> pode ser requerida pelo próprio ou por qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos. 3. O juiz decidirá no prazo de oito dias o pedido de <i>habeas corpus</i> em audiência contraditória.
Espanha (1978)	Capítulo II, artigo 17	<i>La Ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la Ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.</i>
Argentina (1853)	Artigo 43	<i>Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.</i>
Chile (1980)	Capítulo III, artigo 21	<i>Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí, o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado. Esa magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija. El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.</i>
Uruguai (1967)	Artigo 17	<i>En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de "habeas corpus", a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado.</i>
Venezuela (1999)	Artigo 281	<i>3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.</i>

Fonte: elaboração própria

Mas, por que comparar esses casos? Salvo melhor catalogação, uma das primeiras tentativas de proteger a liberdade individual encontra-se na Constituição norte-americana. Dessa forma, é imperativo incluir os EUA em qualquer comparação sobre a referida matéria. Pela relação histórica de Metr pole-col nia, é importante comparar o Brasil com Portugal e Espanha. Esses países apresentam semelhanças em seus ordenamentos jurídicos (tradi o civilista), além da influência decisiva da tradi o portuguesa sobre o desenho institucional brasileiro. Argentina, Chile e Uruguai comungam com o Brasil um passado de regimes autoritários em que a liberdade individual foi severamente ameaçada. Por fim, a Venezuela parece caminhar para um sistema

gradativamente menos democrático (PETERLEVITZ, 2011; BOTELHO, 2008, 2009). Logo, é importante ressaltar que, ao menos no nível constitucional, o remédio do *habeas corpus* está garantido pelo supracitado ordenamento jurídico.

Comparativamente, foi observado que o dispositivo do *habeas corpus* perpassa diferentes textos constitucionais. Em termos substantivos, isso quer dizer que a preocupação em garantir a liberdade individual ante as arbitrariedades do poder é um elemento comum a diferentes ordenamentos jurídicos.

Depois de avaliar brevemente o dispositivo do *habeas corpus* no direito comparado, o próximo passo é analisar como o Supremo Tribunal Federal (STF) vem julgando casos envolvendo o abuso de poder ou ilegalidade no cerceamento da liberdade individual.

## 5 O *HABEAS CORPUS* E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)<sup>15</sup>

Essa seção apresenta a estatística descritiva referente ao total de pedidos de *habeas corpus* julgados pelo Supremo Tribunal Federal durante o período entre 2009 e 2010. Metodologicamente, os dados são analisados desagregados a partir de três diferentes variáveis, são elas: a) ano; b) relator do parecer e c) tipo de fundamento. A tabela, a seguir, sumariza as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre pedidos de *habeas corpus* por ano.

**Tabela 03 – Decisões do STF sobre o *habeas corpus* por ano**

Decisões	2009 (%)	2010 (%)
Concedida a ordem <sup>16</sup>	337 (79,90)	272 (68,81)
Concedida a ordem em parte <sup>17</sup>	38 (9,11)	80 (20,24)
Concedida a ordem de ofício <sup>18</sup>	46 (10,98)	43 (10,95)
Total	428 (100)	396 (100)

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

<sup>15</sup> Para os propósitos desse trabalho é importante destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), “como órgão de cúpula do Poder Judiciário, foi criado pelo Decreto n. 848, de 1890, colocando-se no vértice da pirâmide organizacional da Justiça, como consectário lógico do sistema federativo que seria implantando pela Constituição Republicana de 1891. Compõe de onze ministros; tem sede na capital federal, jurisdição sobre todo o território nacional e competência originária e recursal, cabendo-lhe, precipuamente, a guarda da Constituição” (Carreira Alvim, 2010: 70). As condições de ingresso nesse Tribunal estão devidamente hospedadas no artigo 101 da Constituição Federal de 1988.

<sup>16</sup> O Judiciário reconhece a ilegalidade total do ato e a plena violação à liberdade do indivíduo.

<sup>17</sup> Ao conceder a ordem, a instituição jurisdicional o faz reconhecendo apenas parte do ato como sendo ilegal, ou a liberdade só foi violada em parte.

<sup>18</sup> A violação à liberdade era flagrante e, diante da inércia do advogado, o próprio juiz expede a liberdade.

No ano de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou um total 422 pedidos de *habeas corpus*. Em 337 (79,90%) dos casos foi concedida a ordem, em 38 (9,11%) foi concedida, em parte, e em 46 (10,98%) foi concedida ordem de ofício. Em 2010 esse quantitativo se manteve praticamente constante na medida em que o STF julgou um total de 396 pedidos de *habeas corpus*. A diferença repousa sobre o tipo de decisão proferida já que em 272 (68,81%) dos casos foi concedida ordem, em 80 (20,24%) foi concedida ordem, em parte, e em 43 (10,95%) foi concedida ordem de ofício. Comparativamente, portanto, observa-se um incremento na proporção de decisões em que a ordem foi concedida em parte, passando de 30 (9,11%) em 2009 para 80 (20,24%) em 2010.

A tabela abaixo apresenta a estatística descritiva referente ao número de processos julgados no período em comento.

**Tabela 04 – Número de pedidos julgados (2009 e 2010)**

<b>Ano</b>	<b>Mínimo</b>	<b>máximo</b>	<b>média</b>	<b>desvio padrão<sup>19</sup></b>	<b>coeficiente de variação<sup>20</sup></b>
2009	2	115	38,91	31,26	0,80
2010	11	75	38,18	16,85	0,44

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Como se observa, a média do número de processos julgados é bastante similar, sendo 38,91 em 2009 e 38,18 em 2010. A diferença, todavia, diz respeito à variância da distribuição, como sugere a análise não só do desvio padrão, mas também do coeficiente de variação. Em termos menos técnicos, isso quer dizer que a distribuição do número de processos julgados em 2009 foi bastante heterogênea, significando que alguns ministros julgaram poucos processos, enquanto outros julgaram muitos. Já em 2010 parece ter havido uma distribuição mais equitativa, em que a divisão do trabalho foi mais homogeneamente realizada. A tabela, a seguir, sumariza o total de pedidos julgados em 2009 por ministro.

<sup>19</sup> O desvio padrão é uma medida de dispersão dos valores em torno da média. Quanto maior o seu valor, maior é o grau de heterogeneidade dos casos vis-à-vis o valor da média. Quanto menor, mais homogênea é a distribuição dos casos em torno do termo médio.

<sup>20</sup> O coeficiente de variação é uma medida de dispersão para comparar médias de distribuições diferentes. Isso porque o desvio padrão é relativo à média e, como em duas distribuições as médias podem ser diferentes, o desvio dessas duas distribuições pode não ser diretamente comparável. Uma solução é utilizar o coeficiente de variação: basta dividir o valor do desvio-padrão pela média.

**Tabela 05 – Número (%) de pedidos julgados por ministro (2009) (decrecente)**

Ministro	N	%
Cezar Peluso	113	26,87
Celso de Melo	61	14,49
Eros Grau	60	14,25
Ayres Britto	36	8,64
Ricardo Lewandowski	32	7,48
Carmem Lúcia	30	7,01
Ellen Gracie	30	7,01
Marco Aurélio	27	6,31
Joaquim Barbosa	26	6,07
Menezes Direito <sup>21</sup>	6	1,40
Dias Toffoli	2	0,47
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Em 2009, de acordo com os dados, o ministro mais ativo foi Cezar Peluso com 113 relatorias (26,87%). No outro oposto, destaca-se a performance do ministro Dias Toffoli, com dois julgamentos (0,47%)<sup>22</sup>. A análise desagregada corrobora a ideia de que há uma forte assimetria na distribuição da quantidade de pedidos julgados. Por exemplo, o ministro Celso de Melo (61) foi mais ativo do que as ministras Carmem Lúcia (30) e Ellen Gracie (30) consideradas em conjunto. O mesmo pode ser dito ao se comparar o desempenho do ministro Eros Grau (60) com a performance dos ministros Marco Aurélio (27) e Joaquim Barbosa (26). A tabela, abaixo, sintetiza o total de pedidos julgados em 2010 por ministro.

**Tabela 06 – Número (%) de processos julgados por Ministro (2010)**

Ministro	N	%
Gilmar Mendes	71	17,86
Ricardo Lewandowski	51	12,86
Celso de Mello	43	10,95
Dias Toffoli	39	9,76
Marco Aurélio	37	9,29
Eros Grau	33	8,33
Joaquim Barbosa	32	8,10
Carmem Lúcia	31	7,86
Ayres Britto	30	7,62
Ellen Gracie	19	4,76
Cezar Peluso <sup>23</sup>	10	2,62
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

<sup>21</sup> O Ministro Carlos Alberto Menezes Direito faleceu no dia 01/09/2009, vítima de complicações devido a um tumor no pâncreas. Fato que explicaria a baixa produtividade em relação à sua atuação para o ano em questão.

<sup>22</sup> É importante lembrar que o Ministro José Antonio Dias Toffoli assumiu seu cargo em 23 de outubro de 2009 o que, por sua vez, explica a reduzida quantidade de pedidos julgados.

<sup>23</sup> Em 10 de março de 2010 o Ministro Cezar Peluso é eleito Presidente do STF, tomando posse em 23 de abril do mesmo ano, fato que pode servir de explicação para sua baixa taxa de produtividade no que diz respeito ao julgamento de *habeas corpus* (apenas 11 processos, 2,62%) em relação ao ano de 2009, cuja produtividade o coloca na primeira posição, julgando 115 processos de *habeas corpus*, ou seja, 26,87% do montante.

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Comparativamente, o ministro Gilmar Mendes foi o relator da maior parte dos processos julgados, totalizando 71 casos (17,86%). Por sua vez, o ministro Cezar Peluso foi aquele que menos assumiu a relatoria, computando 10 processos (2,62%). Interessante notar uma nítida inversão já que em 2009 o referido ministro foi o mais ativo.

A tabela, abaixo, sintetiza o número de pedidos de *habeas corpus* julgados em 2009 por fundamento.

**Tabela 07 – Pedidos julgados por fundamento (2009)**

Fundamento	N	%
Princípio da presunção de não culpabilidade <sup>24</sup>	79	18,72
Deficiência de fundamentação na decretação da prisão cautelar	47	11,14
Princípio da insignificância	45	10,66
Inadmissibilidade da prisão civil de depositário infiel	39	9,24
Cerceamento de defesa	36	8,53
Excesso de prazo	30	7,11
Princípio da individualização da pena	22	5,21
Incompetência	19	4,50
Extinção da punibilidade	14	3,32
Progressão de regime e crimes hediondos	14	3,32
Atipicidade da conduta	12	2,84
Negativa de prestação jurisdicional	9	2,13
Deficiência de fundamentação do acórdão	7	1,66
Deficiência de fundamentação para regime mais gravoso	5	1,18
Princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa	5	1,18
Tempestividade de recurso	5	1,18
Ofensa ao princípio da razoabilidade	4	0,95
Atipicidade de crime tributário	3	0,71
Inépcia da denúncia	3	0,71
Não disponível	3	0,71
Ausência de justa causa para a ação penal	2	0,47
Ausência de vaga em estabelecimento adequado	2	0,47
Desclassificação do crime	2	0,47
Princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica	2	0,47
Proibição de <i>reformatio in pejus</i>	2	0,47
Reconhecimento dos pressupostos para concessão de livramento condicional	2	0,47
Custódia domiciliar em razão de doença	1	0,24

<sup>24</sup> Em matéria penal, o dispositivo do *habeas corpus* está devidamente hospedado no capítulo X – Do *habeas corpus* e seu processo, a partir do artigo 647 até o 667. O artigo 580 do Código de Processo Penal assim determina: “No caso de concurso de agentes (Código Penal, art. 25), a decisão do recurso interposto por um dos réus, se fundado em motivos que não sejam de caráter exclusivamente pessoal, aproveitará aos outros” (CPP, artigo 580). No que diz respeito aos recursos, o artigo 574 do Código de Processo Penal, em seu inciso I estabelece que, no caso de *habeas corpus*, o recurso deve ser interposto, de ofício, pelo juiz.

Deficiência de fundamentação de prisão cautelar e excesso de prazo	1	0,24
Excepcionalidade da medida sócio-educativa de internação	1	0,24
Excesso de prazo no cumprimento de medida de segurança	1	0,24
Ilicitude da prova	1	0,24
Julgamento <i>ultra petita</i>	1	0,24
Ofensa à coisa julgada	1	0,24
Princípio do <i>ne bis in idem</i>	1	0,24
Reconhecimento de continuidade delitiva	1	0,24
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Como pode ser observado, o fundamento mais recorrente, utilizado pelos ministros do STF, foi o *princípio da presunção de não culpabilidade*, totalizando 79 casos (18,72%).

**Tabela 08 – Processos julgados por fundamento (2010)**

Fundamento	N	%
Não disponível	155	39,14
Deficiência de fundamentação na decretação da prisão cautelar	49	12,37
Excesso de prazo	40	10,10
Princípio da individualização da pena	27	6,82
Cerceamento de defesa	17	4,29
Incompetência	16	4,04
Princípio da insignificância	14	3,54
Extinção da punibilidade	10	2,53
Princípio da presunção de não culpabilidade	10	2,53
Deficiência de fundamentação do acórdão	8	2,02
Deficiência de fundamentação para imposição de regime mais agravoso	8	2,02
Negativa de prestação jurisdicional delitiva	5	1,26
Ofensa ao princípio da razoabilidade	5	1,26
Princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica	5	1,26
Reconhecimento da continuidade delitiva	5	1,26
Inadmissibilidade de prisão civil de depositário infiel	4	1,01
Princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa	4	1,01
Possibilidade de progressão de regime antes do trânsito em julgado da sentença condenatória	3	0,76
Progressão de regime em crimes hediondos	3	0,76
Ilicitude da prova	2	0,51
Inépcia da denúncia como fundamentos	2	0,51
Ausência de vaga em estabelecimento adequado	1	0,25
Excepcionalidade de medida sócio-educativa de internação	1	0,25
Princípio do <i>ne bis in idem</i>	1	0,25
Proibição de <i>reformatio in pejus</i> .	1	0,25
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir do STF (2010)

Ao se considerar o fundamento, observa-se que em 39,14% (155) dos casos não existe informação disponível para identificar o que balizou a decisão. Em segundo lugar, aparece a *deficiência de fundamentação na decretação da prisão cautelar* com 49 ocorrências, ou seja, 12,37% do total. O *excesso de prazo* foi o fundamento utilizado em 40 (10,10%) das decisões proferidas, já o *princípio da individualização da pena* foi empregado 27 (6,82%) vezes. De forma mais residual, aparecem 17 (4,29%) casos de *cerceamento de defesa*, 16 (4,04%) de *incompetência*, e o *princípio da insignificância* apresenta 14 (3,54%) casos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção dos cidadãos, no âmbito dos processos estatais, é um dos elementos que diferencia um regime democrático de um regime autoritário. Com efeito, o dispositivo do *habeas corpus* é um componente central para assegurar a efetiva proteção do cidadão. Para Thomas Jefferson, a liberdade do indivíduo sob a proteção do *habeas corpus* é um dos princípios essenciais do governo democrático.

Para efeitos analíticos da conclusão deste trabalho, percebemos que, no tocante à atuação dos ministros em julgar processos, há uma tendência em ser menos proativo aquele que ocupa a posição de Presidente da instituição (como mostram as tabelas 5 e 6). A exemplo do que ocorre em 2009, em que o Presidente era o Ministro Gilmar Mendes, e seu histórico no quesito *Número de Processos Julgados* é zero, esse mesmo ministro foi o que mais julgou processos em 2010 (71 processos, ou seja, 17,86% de um total de 396 processos). Em relação ao ano de 2010, percebemos a recorrência do fato, visto que Cezar Peluso, na condição de Presidente do STF, julgou apenas 10 processos (2,62% de um montante de 422), ao contrário do ano 2009, quando esse ministro foi responsável por julgar 113 processos (26,86%) de 396, sendo o membro do corpo de ministros que mais julgou processos nesse ano.

No que diz respeito ao quesito *pedidos julgados por fundamento*, a análise para o ano de 2009 constatou que o *princípio da presunção de não culpabilidade* (que em termos não jurídicos implica em dizer que o indivíduo é inocente até que se prove o contrário), é o tipo de processo com maior recorrência de julgamentos (18,72% de um total de 422 processos). No entanto, para o ano de 2010, esse tipo de processo é julgado apenas 10 vezes (2,53%), correspondendo a uma diminuição de 86,54% em relação ao ano anterior.

Por seu turno, os processos julgados por fundamentos que apresentam maior disparidade entre 2009 e 2010 são os que se referem ao quesito *não fundamentos*, processos tipificados como informação indisponível para identificar o fundamento, ou seja, enquanto em 2009 foram registrados apenas 3 (0,71%) de um universo de 420 processos, no ano de 2010 esse item representa 155 (39,14%) para um universo de 396. O modelo estatístico utilizado neste trabalho não teve como finalidade aferir as causas explicativas para fenômenos dessa natureza, tampouco, a literatura utilizada versa sobre esse tema, o que torna esse achado um indicativo para estudos futuros no que diz respeito à forma como julga o Supremo Tribunal Federal.

Outros dois tipos de *processos julgados por fundamentos*, que merecem referência aqui, por seu nível de recorrência e que não apresentam percentuais próximos, são o *princípio de insignificância*, aparecendo 45 (10,66%) vezes em 2009 e apenas 14 (3,54%) em 2010 e *inadmissibilidade de prisão civil de depositário infiel* que se registra 39 (9,24%) ocorrências para o ano de 2009, enquanto esse mesmo fundamento só ocorreu 4 (1,01%) para o ano de 2010.

Diferente do que registramos acima, os fundamentos *Deficiência de fundamentação na decretação da prisão cautelar* e *excesso de prazo* apresentam uma regularidade para os anos aqui analisados, cujo primeiro fundamento apareceu 47 (11,14%) vezes em 2009 e 49 (12,34%) em 2010. Já o fundamento *excesso de prazo* foi registrado 30 (7,11%) e 40 (10,10%) para os anos 2009 e 2010, respectivamente. Ou seja, podemos constatar que, enquanto alguns fundamentos apresentam taxas de fundamentos bastante similares, outros são expressos de forma oposta.

Por fim, este trabalho apresentou a origem histórica do instituto do *habeas corpus*, discutindo não só o entendimento de diferentes doutrinadores, mas também analisando a jurisprudência sobre o assunto no Brasil. Adicionalmente, foi analisado o papel do *habeas corpus* no direito comparado, bem como, examinou-se como o STF julgou os pedidos de *habeas corpus* durante o período entre 2009 e 2010. No Brasil, a utilização de técnicas estatísticas é bastante limitada nas Ciências Sociais em geral e na Ciência Jurídica em particular. Ao combinar estatística descritiva com análise documental, esperamos conferir maior rigor metodológico ao presente estudo e contribuir no sentido de que decisões normativas sejam empiricamente orientadas. Compreender a função dos diferentes remédios constitucionais é um elemento imprescindível

não só para acadêmicos de Direito, mas também para todos aqueles que acreditam que a liberdade deve ser protegida contra tudo o que não for a lei<sup>25</sup>.

Recebido para publicação em 09/04/2012

Aprovado para publicação em 26/07/2012

---

<sup>25</sup> “*The Habeas Corpus secures every man here, alien or citizen, against everything which is not law, whatever shape it may assume*”

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 5ª ed. São Paulo: Método, 2010.
- ALVES JR., Luís Carlos Martins. O habeas corpus. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1257, 10 dez. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9248&p=2>, Acesso em: 04 out. 2010.
- ASSUNÇÃO, Antonio Zetti. **Habeas corpus – teoria, legislação, jurisprudência e prática**. Rio de Janeiro: Lawbook Editora, 2000.
- BARRUFFINI, José Carlos Tosetti. **Direito constitucional**. Vol. 2. Coleção curso e concurso. Edilson Mougenot Bonfim (Coordenação). São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOTELHO, João C. A. “De onde veio e o que está em torno do fenômeno Chávez.” **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 331-357.
- \_\_\_\_\_. “A democracia na Venezuela da era chavista”. *Aurora*, ano II, 2 de julho de 2008.
- DANTE, Busana. **O habeas corpus no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.
- FALCÃO, Alcino Pinto. **Comentários à Constituição**. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 1990.
- FISHER, Douglas. **Recursos, habeas corpus e Mandato de Segurança**. Rio de Janeiro: Verbo Jurídico, 2009.
- GUIMARÃES, Isaac Sabba. **Habeas corpus – críticas e perspectivas**. São Paulo: Jurua Editora, 2009.
- MASSAÚ, Guilherme Camargo. A história do Habeas corpus no direito Brasileiro e Português. **Revista Ágora**, Vitória, n.7, p.1-33, 2008.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª edição – São Paulo: Atlas, 2007.
- PINTO FALCÃO, Alcino. **Comentários à Constituição**. V. 3. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 1990.
- PINTO FERREIRA, Luiz. **Teoria e Prática de habeas corpus**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1982.
- PETERLEVITZ, Tiago. **Conceituando e medindo a democracia em Colômbia e Venezuela** [online]. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. [acesso 2012-07-20]. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042012-135450/>>.
- PONTES DE MIRANDA, **História e prática do habeas corpus**, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

**Sites consultados**

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>

<http://www.usconstitution.net/const.html>

<http://www.soleis.adv.br/sumulash.htm>

<http://www.soleis.adv.br/sumulash.htm>

<http://thegooddemocrat.wordpress.com/2007/02/17/thomas-jefferson-quotes/>

[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)

## ***HABEAS CORPUS: Como julga o Supremo Tribunal Federal?***

### **Resumo**

O principal objetivo desse trabalho é analisar como o Supremo Tribunal Federal (STF) julga os pedidos de *habeas corpus*. Em termos metodológicos, combina-se estudo de caso com análise documental da legislação e da jurisprudência sobre o assunto. Além disso, utilizamos estatística descritiva para analisar como o STF julgou diferentes pedidos de *habeas corpus* no período entre 2009 e 2010. Os resultados sugerem que, em média, a quantidade de pedidos julgados em 2009 é bastante similar ao número de solicitações julgadas em 2010. De forma complementar, o fundamento mais utilizado em 2009 foi o *princípio da presunção de não culpabilidade* (18,46%), enquanto em 2010 tem-se a *deficiência de fundamentação na decretação da prisão cautelar* (11,67%) como o argumento mais empregado pelos ministros para justificarem suas decisões.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; *habeas corpus*; direito comparado.

## ***HABEAS CORPUS: How the Supreme Federal Court judges on it?***

### **Abstract**

The main aim of this paper is to analyze how the Brazilian Supreme Court (STF) judges *habeas corpus* pleas. On methodological grounds, we combine case study methodology and documental analysis of both legislation and jurisprudence on this subject. In addition, we use descriptive statistics to analyze how the Brazilian Supreme Court ruled different *habeas corpus* claims during 2009-2010 period. The results suggest that, on average, the amount of pleas judged in 2009 is very similar to the number of requests ruled in 2010. Moreover, the most recurrent reasoning employed in 2009 was the *innocence assumption* (18,46%) while in 2010 it was the *deficiency of the enactment of precautionary prisons* (11,67%).

**Keywords:** Brazilian Supreme Court; *habeas corpus*; comparative law.

# Por Uma *Verità Effetuale Della Cose*: usos da História Antiga no discurso Político de Maquiavel

---

Michelly Pereira de Sousa Cordão

*Universidade Federal de Campina Grande*

Marinalva Vilar de Lima

*Universidade Federal de Campina Grande*

Niccolò Macchiavelli ou, simplesmente Maquiavel, insere-se em meio a jovens de formação humanística, que tinha como característica principal o valor à leitura e à imitação dos autores clássicos. A cidade de Florença, onde Maquiavel nasceu em 1469 e morreu em 1527, experimentava desde o séc. XIV um profundo desenvolvimento da filosofia moral, social e política levado a efeito pelos humanistas, a exemplo de Salutati, Bruni, Poggio, Alberti, Valla, entre outros (SKINNER, 1996). Entre o fim do séc. XIV e o início do XV, a cultura florentina exerceu uma espécie de hegemonia na península itálica, sobretudo em virtude dos valores políticos que aí foram construídos. Salutati e Bruni diziam que Florença era a “pátria ideal” por prezar pela “liberdade” republicana e por ser plena de humanidade (GARIN, 1996, p.24), valores preconizados pelos escritores antigos.

Florença era uma cidade de forte tradição republicana e que desde o séc. XIII vivia em termos legais um regime popular e democrático preenchido por um conjunto de instituições que foram consolidadas nas últimas décadas do séc. XIV. Magistraturas, assembleias e conselhos, cujos membros eram escolhidos por processos eleitorais, existiam para defender as liberdades republicanas. Porém, havia restrições para os eleitores e para os que se candidatavam a algum cargo público. O *popolo* – “artesãos e a pequena e média burguesia” – exercia uma participação mínima, visto que a administração da “república oligárquica” ficava a cargo de membros da “[...] alta burguesia e das grandes famílias aliadas a ela” (LARIVAILLE, 1988, p.20).

Das famílias tradicionais que exerceram poder em Florença, os Médici se destacaram, talvez pelo próprio tempo que se mantiveram na cidade toscana enquanto líderes políticos: do séc. XIII ao XVIII. Já no séc. XIII tem-se notícia de um Médici que foi eleito *gonfaloniere*, cuja

função era presidir a mais alta magistratura, a Senhoria, assim como, chefiar as milícias. Com ascensões e declínios, conquistas e derrotas, retornos e expulsões de Florença, os Médici conseguiram manter sua influência política nessa cidade até o séc. XVIII (HIBBERT, 1993, p.26). Família de ricos mercadores e banqueiros que fez da riqueza a base de seu poder no governo florentino. Nos inícios do séc. XV Florença era tida como a capital financeira da Europa, a sede de dezenas de banqueiros estrangeiros (MARTINES, 2003, p.60), além de sua fama pelo desenvolvimento no campo das artes e das letras.

Por outro lado, alguns dos Médici, como Cosimo e seu neto Lorenzo, o Magnífico, a quem Maquiavel dedicou *O príncipe*, valorizavam as artes e o mundo das letras, demonstrando respeito pela cultura clássica e pelos ideais por esta preconizados (HIBBERT, 1993, p.32). Alberto Tenenti destaca que se Florença não conseguiu concretizar a experiência do estado moderno, superou, por outro lado, as monarquias europeias por seu desenvolvimento no campo das artes e das letras. A experiência do mecenato marcou também a cidade toscana à época do renascimento. Humanistas, escultores, pintores e arquitetos usavam esse caminho para conquistar notabilidade social e, a partir, sobretudo de meados do séc. XV, os Médici começaram a concentrar um grande número de artistas e intelectuais ao seu redor (TENENTI, 1973, pp.98-99).

Adjetivado como “mecenas, colecionador e poeta” por Hibbert (1993, p.135), Lorenzo de Médici destacou-se por seu interesse em constituir um círculo de escritores e artistas com quem costumava se encontrar em suas vilas próximas a Florença. Assume o poder no lugar de seu avô, Cosimo, em 1469, ano de nascimento de Maquiavel, presenciando conspirações de outros troncos familiares, como os Pazzi, seus principais rivais políticos (LARIVAILLE, 1998, p.24). Mas, as tramas políticas não ofuscaram seu desejo em fomentar a arte; com efeito, chegou a fazer usos da mesma para representar seu poder. As conhecidas *Primavera* e *Nascimento de Vênus* de Sandro Botticelli foram por ele encomendadas, assim como, *Palas e o Centauro* que pode ser vista como uma celebração da vitória de Lorenzo sobre os Pazzi em 1478 (HIBBERT, 1993, p.137). Outros exemplos disso são algumas obras de Michelangelo que, logo quando jovem, foi levado por Lorenzo para a residência dos Médici e passou a estudar numa escola de arte criada pelo “mecenas”. Larivaille destaca como o pintor dos afrescos da capela Sistina se dobrou aos serviços dos Médici, lembrando também de Razael Sanzio, cujas obras constituem o exemplo mais evidente da relação arte/política (LARIVAILLE, 1988, pp.185-86).

Havia, também, uma relação muito próxima entre o exercício da política e o movimento humanista, especialmente, o chamado “humanismo cívico”.<sup>1</sup> Os expoentes da humanística florentina, como Salutati, Bruni e Scala, foram chanceleres da república e foi nessa dupla condição que escreveram textos em que conhecimento e ação convergiam-se (GARIN, 1996, pp.26-27). Daí a evocação que faziam da história de Roma recolocada em cena para atuar como exemplo e constituir a base para uma teoria da ação política. Mesclavam o “mito de Roma” ao de Florença, sua herdeira, com o intuito de, nas palavras de Salutati, “fazer reviver em nossos peitos o antigo vigor do sangue itálico”. Prossegue: “Qual é o italiano, qual é o romano que, prezando a virtude e o amor da liberdade, poderá suportar ver tantas cidades nobres, tantos castelos sofrerem a bárbara devastação dos franceses [...]” (SALUTATI *apud* GARIN, 1996, p.27). Recorre à memória romana para inflamar nos homens de seu tempo o desejo por defender as cidades italianas dos estrangeiros, da mesma maneira que, outrora, os romanos teriam derrotado os gauleses, os líbios e demais “bárbaros”.

Para Skinner, os humanistas falavam de uma Florença estável e harmônica, a exemplo de Bruni, que demonstrava um otimismo excessivo em relação à cidade. Fato que, para este autor, tem a ver com a estabilidade que a cidade alcançou após a constituição de 1382, num tempo em que vivia sob domínio oligárquico, com a atuação dos Médici (SKINNER, 1996). Garin destaca o caráter “ideal” de Florença, representada por Bruni como o arquétipo da cidade justa, livre, organizada, harmoniosa e bela (GARIN, 1996, pp.63-64). Trata-se de uma cidade ideal repleta de “ecos platônicos”, porém identificada com uma cidade que existia e que era por Bruni contemplada nos momentos em que lia as obras políticas de Platão e Aristóteles.<sup>2</sup> Portanto, articulava o mundo vivido com um mundo a que pôde ter acesso em virtude de sua formação humanística: os textos clássicos.

Ainda que se distanciando em parte de alguns argumentos desses humanistas do final do séc. XIV e início do XV, sobretudo no que toca à noção de uma “cidade ideal”, Maquiavel apresenta, também, em seus escritos um tipo de conhecimento por ele apreendido “[...] com uma longa experiência das coisas modernas [*cose moderne*] e uma contínua lição das coisas antigas [*cose antiche*]” (MAQUIAVEL, 2007b, p.29). Relação que atravessou sua vida pública e privada desde os primeiros contatos que estabeleceu com obras clássicas ainda quando adolescente, passando pela atuação como chefe da Segunda Chancelaria e como secretário do Conselho dos Dez de

---

<sup>1</sup> Expressão usada por Skinner para distinguir essa fase de um humanismo liderado por Petrarca (séc. XIV) e que não tinha como tema principal os ideais republicanos. O interesse de Petrarca era de cunho literário e tinha como maior objetivo a leitura e a imitação dos clássicos (SKINNER, 1996, p. 106).

<sup>2</sup> Garin faz uso dessa expressão para demonstrar como a Florença de Bruni foi construída a partir da noção de “mundo das idéias” de Platão. Cf.: PLATÃO. **A república**. São Paulo: Difel, 1973.

Florença entre 1498 e 1512 (RIDOLFI, 2003, p.36), até a fase em que foi forçado ao exílio, após ter sido interrogado, preso e torturado pelos Médici sob a acusação de conspiração contra essa família. Queixa-se disso nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* quando comenta que aqueles que governaram Florença entre 1434 e 1494 o fizeram através do terror e do medo que foram disseminados quando voltaram de novo ao poder (em 1512) e “[...] abateram todos os que, segundo aquele modo de vida, se haviam conduzido mal” (MAQUIAVEL, 2007a, p.308).

Maquiavel alcançou um cargo público, num período de entreato republicano (entre 1498 e 1512) em que os Médici encontravam-se exilados de Florença, então governada por um “presidente vitalício”, o gonfaloneiro Piero Soderini, sobre quem tece elogios por ter recolocado a liberdade em Florença após a expulsão dos Médici: “Piero Soderini conseguira grande reputação na cidade de Florença apenas favorecendo o povo [*l’universale*] obtendo assim a fama de amante da liberdade da cidade” (MAQUIAVEL, 2007a, p.150).<sup>3</sup> Caracteriza-o como honesto defensor da liberdade e inimigo dos Médici. Homem de confiança e conselheiro de Soderini, Maquiavel participou de missões na Itália e no estrangeiro contatando o universo da política a partir de uma observação próxima da vida, dos costumes e das disputas por poder no seio de algumas cortes europeias (LARIVAILLE, 1988, p.144). Segundo Ridolfi, a Segunda Chancelaria ocupava-se dos assuntos internos e da guerra, porém essas funções eram variáveis com o tempo e chegavam a se confundir com as atribuições do Conselho dos Dez, do qual Maquiavel se tornou secretário, mas sem alterar suas funções como diplomata e administrador das milícias florentinas (RIDOLFI, 2003, pp.36-37).

Foi durante a atuação nesses cargos públicos que Maquiavel escreveu suas primeiras análises políticas, inscritas nos relatórios que fazia quando enviado para alguma missão, seja na região itálica, seja no estrangeiro. Em 1502, por exemplo, foi enviado para missão diplomática ao Vale do Chiana, território florentino, onde estavam ocorrendo rebeliões. Daí escreveu *Do modo de tratar os povos do Vale do Chiana rebelados*, em que começa narrando o que Lúcio Fúrio Camilo, personagem romano eternizado por Tito Lívio, que havia vencido os povos latinos rebelados contra Roma, propôs ao senado num momento de deliberações sobre esses povos.<sup>4</sup> Alguns desses foram feitos cidadãos para evitar mais rebeliões, mas um deles recebeu castigo maior: teve sua cidade destruída e seus cidadãos passaram a habitar Roma. Por considerar que as cidades do

---

<sup>3</sup> Termo que, em Maquiavel, significa povo no sentido de público e que faz oposição com *particolare* (particular, privado).

<sup>4</sup> Historiador romano que viveu entre os sécs. I a.C. e I d.C. e escreveu a *História de Roma*, obra constituída por 142 livros dos quais nos restaram 35. Trata-se de um dos escritores antigos mais apropriados por Maquiavel para a produção de seus textos, especialmente os *Discursos* em que, como ele próprio afirma, faz uma (re) escritura dos primeiros dez livros de Tito Lívio, comparando os acontecimentos por este narrados com os exemplos modernos.

Vale do Chiana faziam coisas semelhantes às dos povos latinos, aconselha: “[...] se é verdade que a história ficaria [sic] a mestra das nossas ações, não é mal para quem devia punir e julgar as cidades do vale do Chiana tomar exemplo e imitar aqueles que foram donos do mundo” (MAQUIAVEL, 1995, p.14). Assim, os distintos povos daquelas cidades deveriam ser tratados de maneiras peculiares, a exemplo do que fizeram os romanos.

Articula, portanto, os acontecimentos da vida política de que participava assiduamente com o que sabia a respeito dos antigos romanos, atuando ao mesmo tempo como um “homem de letras” e como um funcionário da república florentina. Sua experiência, como nos diz Ridolfi, parece ter fecundado sua leitura, pois “sem a experiência essa leitura teria permanecido estéril, sem essa leitura não teria saído a fazer experiência dela” (RIDOLFI, 2003, p.33). Leitura dos clássicos e de Tito Lívio que começou a se tornar possível desde sua mais tenra idade, quando Maquiavel recebeu uma educação clássica, voltada para o mundo latino. Seu pai, Bernardo, era advogado e chefe de uma família nem aristocrática, nem rica (SADEK, 1991, p.15). Tinha uma verdadeira paixão pelos livros, tanto de leis como de humanidades, já se beneficiando de exemplares impressos, visto que fazia poucos anos que a máquina de imprensa havia sido introduzida em Florença (CHARTIER, 1999). Do *volumen*<sup>5</sup>, material utilizado por Lívio para registrar os acontecimentos romanos, tem-se no contexto de Maquiavel, o *codex* impresso.<sup>6</sup> Por vezes, seu pai recebia livros como presentes por serviços prestados; foi assim que adquiriu as *Décadas* de Tito Lívio, conforme nos conta Ridolfi: “Recebeu de um dos primeiros editores florentinos, Niccoló della Magna, um exemplar impresso de Lívio para compilar o índice toponomástico, e como remuneração do longo trabalho [...] ficará com o desejado livro” (RIDOLFI, 2003, pp.18-19).

A presença de uma biblioteca clássica na casa do pai e o seu gosto pelos estudos parecem ter sido as primeiras motivações que levaram Maquiavel a tornar-se um leitor assíduo dos clássicos da antiguidade, sobretudo dos romanos. Da língua grega teria aprendido apenas os primeiros rudimentos. Aos sete anos, seguindo a tradição de educação da época, foi enviado ao primeiro professor para estudar as bases dos elementos da língua latina (RIDOLFI, 2003, p.19). Aos doze anos redigia em latim, mantendo a partir daí contatos caseiros com obras de escritores clássicos que constituíam a biblioteca de seu pai. Contatos que, provavelmente, se tornaram mais frequentes com sua entrada na Universidade de Florença, onde ‘recebeu a maior parte de sua

---

<sup>5</sup> Rolo de papiro usado para se escrever obras.

<sup>6</sup> Até o séc. II d.C., as obras tinham os livros de rolo como suporte, que foram substituídos nesse período pelo *codex*, material que possuía uma sequência de páginas, com um formato próximo do livro impresso que conhecemos (CAVALLO; CHARTIER, 2002, pp.17-18).

educação clássica” do seu mestre Marcello Adriani, suposto responsável pela nomeação de Maquiavel à Segunda Chancelaria de Florença, visto que ele, além de professor, era o primeiro secretário da cidade (ALMEIDA NETO, 1999, p.90). Mundo “letrado” e mundo da política caminhavam juntos.

Aristóteles, Boécio, Cícero e, claro, Tito Lívio formavam parte da lista de escritores registrada num livro de contas de seu pai. Ainda que cite nos *Discursos* diversos historiadores, como Salústio, Tácito, entre os latinos, e Tucídides, Políbio e Xenofonte, entre os gregos, foram as *Décadas* que se tornaram íntimas do florentino que chamava seu autor de “‘nosso Tito Lívio’ e ‘nosso historiador’” (GRAZIA, 1993, pp.13-14). Ridolfi chama a atenção para a leitura que Maquiavel fez dos gregos a partir de traduções latinas: “[...] de Platão a Aristóteles, de Xenofonte a Herodiano, de Tucídides a Políbio” (RIDOLFI, 2003, p.20). Dos antigos de maneira geral, acrescentemos Plutarco, Diodoro da Sicília, Juvenal, Quinto Cúrcio e, ainda, Avicena e Procópio de Cesaréia (AMES, 2000, p.63). Sadek comenta: “Maquiavel rejeita a tradição idealista de Platão, Aristóteles e Santo Tomás de Aquino e segue a trilha inaugurada pelos historiadores antigos, como Tácito, Políbio, Tucídides e Tito Lívio” (SADEK, 1991, p.17). Trata-se de uma marca de distinção entre Maquiavel e os humanistas de sua época, pois, se Bruni fala de uma Florença “ideal” influenciado pela leitura de Platão e Aristóteles, como já comentamos, o autor de *O príncipe* pretende ir direto à “verdade das coisas” (*verità delle cose*).

Sinais de uma considerável proximidade intelectual com a escrita liviana, cuja marca principal é a noção de verdade; com ela dialogou desde a adolescência até quando se viu exilado de Florença e tinha como único prazer a leitura dos clássicos. Do cotidiano vivido nesse período que passou em sua pequena propriedade rural em *Sant’Andrea in Percussina* a treze quilômetros de Florença, Maquiavel nos deixou informados numa carta que escreveu como resposta ao amigo Francesco Vettori. Entrega-se às atividades campestres e, sobretudo, às leituras dos antigos que pareciam suavizar a deplorável situação que ele próprio julgava estar vivendo. Começa descrevendo sua ida ao bosque após levantar-se com a chegada da aurora; sua passagem por uma fonte e por seu viveiro de pássaros; suas andanças carregando um livro debaixo do braço, às vezes Dante ou Petrarca, às vezes, Tíbulo ou Ovídio: “mergulho na leitura dos seus amores, e seus amores me relembram os meus” (MAQUIAVEL *apud* ARANHA, 1993, p.92). Prossegue narrando suas conversas com os que passavam pela estrada real; seu almoço com a companhia das pessoas “de casa”; seus momentos de lazer jogando gamão com um açougueiro, dois serventes de pedreiro e um moleiro. Atividade que o fazia lamentar a situação em que se encontrava, reclamando da maldade da fortuna que lhe jogou “tão para baixo”, lhe retirando do

cenário público em que vivia na cidade de Florença. Porém, o tom de reclamação diminui quando passa a relatar seus momentos noturnos em que tinha encontros com os antigos:

Caída a noite, volto para casa. Penetro em meu gabinete e, já na soleira da porta, tiro a roupa usada de todos os dias, coberta de lama e de lodo, para vestir-me com os hábitos de corte real e pontifícia; assim dignamente ataviado, penetro nos antigos recintos dos homens da Antiguidade. Acolhido com afabilidade por eles, sacio-me com o alimento que é por excelência o meu, e para o qual nasci. Nesse encontro, não sinto vergonha alguma em falar com eles, em interrogá-los acerca dos móveis de suas ações; e eles, em virtude da sua humanidade, me respondem. E assim, pelo espaço de quatro horas, não sinto o menor aborrecimento, esqueço todos os tormentos, deixo de temer a pobreza, e a própria morte não me atemoriza mais (MAQUIAVEL *apud* ARANHA, 1993, p.92).

É o momento de esquecimento dos males que o afligiam no exílio e, ao mesmo tempo, de lembrança das ações dos antigos. Transformou sua leitura desses em registros escriturísticos, informando que foi assim que produziu *O príncipe*: “[...] anotei desses colóquios com eles aquilo que julguei essencial e compus um opúsculo, *De principatibus*, onde aprofundo, da melhor maneira que posso, os problemas suscitados por tal assunto” (MAQUIAVEL *apud* ARANHA, 1993, p.92). Foi nesse momento de ócio que escreveu também os *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, em que Maquiavel olha simultaneamente para o passado e para o presente, enxergando a corrupção das cidades italianas e a “perfeição” da “grandiosa” cidade: Roma. O passado se cruza com o presente, resultando num mosaico de imagens com cores e tamanhos variados. São marcas de um tempo de revalorização da cultura clássica e, ao mesmo tempo, de encantamento diante do “novo”.

Movimento já presente num documento escrito há mais de um século antes de Maquiavel. Trata-se de uma carta escrita a Tito Lívio a vinte e dois de fevereiro de 1350 pelo humanista Francesco Petrarca que, aliás, nos deixa um pouco estupefatos, em virtude das centenas de anos que os separam cronologicamente, equivalentes a cerca de mil e trezentos anos. Filólogo que se tornou conhecido pelo epíteto de “primeiro moderno”, Petrarca foi um dos humanistas que cunhou a expressão *medium tempus* para se referir ao período entre a antiguidade clássica e o seu próprio tempo; período que julgava, junto com outros humanistas, cheio de demérito no campo do conhecimento, diferentemente dos “tempos modernos” que se caracterizavam pela imitação dos clássicos da antiguidade, então bastante valorizados, como o historiador romano, Tito Lívio, a quem escreve tecendo grandes elogios:

Quisera (se do alto me tivesse sido permitido) ou ter nascido em tua época ou tu na nossa. Neste último caso a nossa própria época teria sido agraciada e no primeiro, eu pessoalmente. Eu certamente teria sido um daqueles peregrinos que te visitavam. Com o fim de te ver eu teria ido não apenas a Roma, mas deveras, desde a Gália ou Espanha até à Índia [...] (PETRARCA, 1910, p.101).

Com sua *scienza nuova*, Petrarca pretendia “limpar” os textos clássicos e livrá-los das alterações linguísticas promovidas pelos monges cristãos. Enquanto filólogo, foi responsável pela restauração do texto de Tito Lívio que, após ter sido desmembrado durante a idade média, passou por uma tentativa de restituição graças ao seu trabalho filológico e de outros humanistas, como Lorenzo Valla. Em carta endereçada a Tito Lívio, Petrarca diz que lamenta não poder ter acesso a toda sua obra, mas se regozija por poder manipular ao menos aquela parte que não tinha perecido:

Sabemos que escreveste cento e quarenta e dois livros sobre os negócios romanos. Com que fervor, com que zelo infatigável deves ter trabalhado; e de todo esse número o que permaneceu mal chega a trinta. [...] É sobre esses poucos remanescentes que eu laboro sempre que desejo esquecer estas regiões, estes tempos, estes costumes (PETRARCA, 1910, p.102).

À época, o trabalho com a obra de Tito Lívio marcou momentos fundamentais para o estabelecimento da historiografia moderna. Albanese conta que a última fase da restauração de Tito Lívio ocorreu na corte aragonesa de Nápoles e foi feita por seus historiadores oficiais, Valla, Panormita e Facio que trabalharam a partir de um *codex* de sua obra que havia sido doado por Cósimo de Médici ao rei Afonso de Aragão (ALBANESE, 2009, p.295). O humanista Giovanni Pontano confirma a prioridade desse historiador e a esta acrescenta o nome de Salústio, considerando a importância de outros historiadores, como Tácito e Cúrcio Rufo, ambos “dotados de peculiares e apreciáveis virtudes”. Porém, “[...] agora universalmente se têm por modelos exemplares mais perfeitos da historiografia latina Tito Lívio e Salústio, cada um representante de um diverso sub-gênero retórico da historiografia” (ALBANESE, 2009, p.322). O estilo retórico e o foco nos assuntos políticos podem ter sido os principais estímulos para o reconhecimento que ambos receberam dos humanistas italianos do séc. XV. Seja como for, Tito Lívio reaparece com bastante autoridade no cenário da renascença italiana, sobretudo, a florentina.

O próprio Petrarca transpõe temporalidades para exaltá-lo, lamentando a impossibilidade de manter contatos com aquele cuja obra lhe possibilitava esquecer seu próprio tempo “[...] em que os homens não valorizam nada além de ouro e prata e nada desejam além de prazeres físicos e sensuais” (ALBANESE, 2009, p.322). Agradece a Tito Lívio por tê-lo transferido para “épocas mais felizes” e por tê-lo “feito esquecer os males presentes”. Encontra na sua leitura um conforto para sua “miserável existência” devido à chance que esse lhe dá de viver em meio a homens tão gloriosos e que são muito distintos daqueles que formam a “furtiva companhia entre a qual nasci

sob uma má estrela”. Homens como, Cornelio Cipião Africano, Lélío, Fábio Máximo, Metelo, Bruto e Décio, Catão, Régulo, Cursor, Torquato, Velério Corvino, Salinator, Claudio Marcelo, Paulo Emílio, Fúlvio, Flamínio, Atílio, Quíntio, Cúrio, Fabrício, Camilo. Figuras que povoam a escrita de Tito Lívio e que são por esse colocadas como exemplos máximos que contribuiram para a grandeza de Roma e para sua ascensão à condição de maior império do mundo.

Petrarca se refere a duas temporalidades, devotando aos tempos antigos palavras de exaltação que se opõem às palavras de mágoa com que descreve os tempos que ele próprio denomina de modernos, no sentido de serem relativos ao seu presente. Sente-se bem enquanto “moderno” apenas na medida em que mantém contatos intelectivos com os antigos, donde Tito Lívio reaparece em seu texto quase como um deus que mereceria e atrairia, se ainda vivesse, suntuosas peregrinações em virtude das nobres palavras que teria traçado e dos nobres feitos que teria realizado.

Biondo Flavio (séc. XV), um dos nomes que constituíam a biblioteca do pai de Maquiavel, faz toda uma defesa de uma historiografia “renascentista” livre do “obscurantismo” medieval. Destaca no próêmio de sua *Italia illustrata* o empenho de sua geração em conhecer o passado ou a história da Itália; passado de glória cuja memória foi destruída após as “invasões bárbaras”. Diz ainda que no contexto “intermediário” da medievalidade faltavam homens de letras que pudessem registrar a memória dos fatos contemporâneos, o que permitiu que uma história de mil anos ficasse desconhecida em seu contexto. Mais grave do que isso foi a perda da memória de marcos geográficos das regiões, cidades, castelos e até mesmo das montanhas italianas, “[...] cujos nomes recorrem frequentemente nas fontes históricas antigas [...]” (BIONDO *apud* ALBANESE, 2009, p.319).

Biondo, portanto, identifica no período medieval uma espécie de decadência da historiografia que era bastante viva na antiguidade quando cônsules, senadores e príncipes não apenas liam obras de histórias, mas também deram suas colaborações “[...] na escrita da história compartilhando com os historiógrafos a glória de um tão prestigioso ofício” (BIONDO *apud* ALBANESE, 2009, p.319). Situação que, segundo ele, estava “renascendo” em sua Itália, numa época de maior conhecimento e estudo das letras, de “renascimento” das artes e da eloquência e de maior interesse por conhecer o passado. Diante de todo esse contexto de “luz” e não mais de “trevas” e considerando sua competência em relação à história da Itália, diz que sua maior intenção consiste em “[...] iluminar o obscuro passado de nossa Itália” (BIONDO *apud* ALBANESE, 2009, p.319). Para Albanese, o renascimento da historiografia na época humanista

teve uma relação direta, conforme deixa claro Biondo, com o valor à eloquência clássica, aos estudos de grego e latim e, claro, à redescoberta dos autores antigos.

Não obstante a relevância da historiografia grega para a moderna, Albanese considera que a latina também o foi por meio das reflexões de Cícero e Quintiliano, sobretudo no tocante às noções de verdade, princípio fundamental e de utilidade, finalidade maior da prática historiográfica. O eixo da política também foi acolhido pelos latinos, mesmo porque o próprio Cícero o considerava importante, já que a história deveria ter utilidade política. O cânone humanista recomendava a leitura de uma lista de historiadores romanos: Tito Lívio, Júlio César, Salústio, Cúrcio Rufo e Justino. Entre a invenção da imprensa no séc. XV e o séc. XVIII cerca de dois milhões e meio de obras de historiadores clássicos circularam pela Europa, com destaque, entre os latinos, para César, Salústio e Lívio e, entre os gregos, para Heródoto e Tucídides.

No rol das escolhas de leitura feitas por Maquiavel os romanos possuem um lugar privilegiado, especialmente Tito Lívio. Momigliano explica a preponderância dos romanos durante a renascença por entender que se tratava de um contexto que demandava uma história nacional, a qual não poderia ser baseada na tradição grega pelo seguinte motivo: “Os gregos nunca foram capazes de produzir uma tradição de história política nacional para si mesmos pela simples razão de que nunca estiveram politicamente unificados” (MOMIGLIANO, 2004, p.120). Tendo Tito Lívio como mestre, os romanos puderam transmitir uma noção de história nacional à renascença por ter estabelecido um império que, mesmo sendo cheio de disputas, tinha leis que foram fundamentais para a manutenção de sua unidade por um longo tempo. Dessa maneira, considera que Leonardo Bruni escreveu uma história de Florença a partir de uma “imitação consciente” de Lívio e que o próprio Maquiavel escreveu sua *História de Florença* seguindo os caminhos propostos à época para a produção de uma história nacional.

Diante da quantidade de historiadores antigos redescobertos, traduzidos e lidos durante a renascença, Albanese ressalta que a definição de historiografia desse período como “*ars* da escrita da história” dependia da teoria historiográfica estabelecida por escritores antigos, como Cícero e Quintiliano, entre os latinos e Aristóteles e Luciano, entre os gregos. A autora analisa uma carta do humanista Coluccio Salutati de 1392 em que aponta as primeiras teorizações sobre o modo de escrever a história: “O objetivo do historiador [*historicos*] é transmitir aos pósteros a memória da história [*rerum gestarum memoriam*] a fim de que estes possam superar ou igualar a virtude de seus antepassados imitando os exemplos dos reis, nações e homens ilustres” (SALUTATI *apud* ALBANESE, 2009, p.290). Regras que se apoiavam na lição ciceroniana de que a história deveria se constituir como mestra da vida (*magistra vitae*). Salutati diz ainda que as “sagradas escrituras” só

suscitavam o deleite e a atenção dos leitores por serem preenchidas por elementos históricos, pois são estes que lhe conferiam algum tipo de utilidade. A história tem, pois, como principal fundamento os *exempla*, que servem de orientação aos homens. Guarino Veronese conferiu um tratamento mais orgânico à “arte histórica” em meados do séc. XV, fazendo todo um apelo à imparcialidade do escritor que deveria estar livre de quaisquer paixões que viessem a ferir seu caráter incorruptível, assim como, seguir leis próprias a sua “profissão”. Chama a atenção para uma noção que para autores, como Maquiavel, era a razão para a história ser útil: a verdade.

Com efeito, a finalidade primeira da história e seu único escopo é a utilidade, a qual deriva de sua intrínseca profissão de veracidade, pelo que, graças ao conhecimento do passado, o espírito humano se torna mais hábil em suas ações e é estimulado a buscar a virtude, a glória e outras qualidades similares por meio da imitação (VERONESE *apud* ALBANESE, 2009, p.292).

Ideia presente em Maquiavel que pensa a verdade como meio e a utilidade como o fim da história.

Mas, sendo a minha intenção escrever coisa útil [*scrivere cosa utile*] a quem a escute, pareceu-me mais convincente ir direto à verdade efetiva da coisa [*verità della cosa*] do que à imaginação [*immaginazione*] dessa. E muitos imaginaram repúblicas e principados que nunca foram vistos, nem conhecidos de verdade. Porque há tanta diferença entre como se vive e como se deveria viver, que quem deixa aquele e segue o que se deveria fazer apreende mais rapidamente a sua ruína que a sua preservação [...] (MAQUIAVEL, 2007b, p.153).

Trata-se de um conhecido comentário de Maquiavel que levou muitos analistas a lhe atribuir o epíteto de “pai da ciência política moderna” ou de fundador da noção de “realismo político”. Com efeito, ao afirmar que irá tratar das coisas como elas são e não como elas poderiam ser, numa clara tentativa de distanciamento dos seguidores de Platão, Maquiavel opera no mínimo um afastamento em relação às ideias de alguns humanistas de seu tempo, muitos dos quais se preocuparam em conferir qualidades morais (cristãs ou clássicas) aos príncipes (SKINNER, 1996, pp.147-48), ao invés de dar conta da “realidade concreta”.<sup>7</sup>

Maquiavel entende que a imaginação (razão sem história) não garante a clareza do conhecimento, precisando ser acompanhada por exemplos históricos que lhe fundamentem: “Maquiavel desqualifica aqui o que poderíamos chamar de pensamento abstrato da política ou, ainda, de ideal, assimilando-o a imaginação ou fantasia” (ARANOVICH, 2007, p.28). Daí a relevância do papel da história em sua obra e o recurso aos exemplos narrados por Tito Lívio; exemplos que assumem, em Maquiavel, a função de testemunho e evidência das opiniões que

---

<sup>7</sup> Discordando da democracia, Platão defendia uma forma de governo em que os “sábios” filósofos fossem os governantes. Governo por ele localizado no “mundo das idéias”, única instância, aos seus olhos, verdadeira, pois que o “mundo material” para ele se constituía de opiniões “irreais” (PLATÃO, 1973).

discerne sobre e para seu tempo, conforme podemos ver: “E, embora os exemplos acima sejam suficientes para prová-lo, quero aduzir outro, narrado por Tito Lívio em sua história” (MAQUIAVEL, 2007a, p.36). Usa os exemplos, portanto, com uma dupla intenção: tanto para tomá-lo como fonte de autoridade para os argumentos construídos sobre a política no presente, como para reivindicar do passado modelos de imitação. São esses dois movimentos que marcam os argumentos que apresenta nos *Discursos*.

Em se tratando dessa obra, no entanto, o que mais nos interessa é a preocupação de Maquiavel em tratar das coisas humanas com base na “verdade” e naquilo que “aconteceu”. Frequentemente, faz paralelos entre as palavras *verità* e *immaginazione* para tornar clarividente sua distinção com a tradição dos humanistas de que é herdeiro, pois se coloca como um escritor que pretende dizer as coisas que aconteceram, das quais selecionará, sobretudo, as tensões e os conflitos que foram ou são movidos pelos desejos e ódios humanos. Entende que são esses temas, próprios da natureza humana, que poderão fazer da história um conhecimento útil. É preciso fazer aflorá-los por meio da escrita para que saiam da intimidade dos indivíduos e se tornem públicos, pois apenas sendo expostos é que ganharão utilidade. Em *História de Florença*, opera um afastamento com os historiadores que lhe antecederam por não concordar com o tema que elegiam como protagonista de suas histórias:

[...] encontrei que foram diligentíssimos na descrição das guerras levadas pelos florentinos contra os príncipes e os povos forasteiros, porém das discórdias civis e das intrínsecas inimizades, e das consequências que delas nasceram, tendo totalmente calado uma parte e outra brevemente descrito, nenhum prazer ou utilidade os leitores podem obter (MAQUIAVEL, 1998, p.31).

Pensava os conflitos e a desarmonia como o tema por excelência da história que escreveu sobre Florença, sob encomenda de funcionários da Universidade dessa cidade, em 1520. Para ele, escrever sobre as divisões era uma tarefa útil porque poderia fomentar a unidade a partir de seu inverso ao sugerir a percepção de seus efeitos ruins:

Porque se alguma coisa apraz e ensina na história, é a detalhada descrição; se alguma lição é útil aos cidadãos que governam as repúblicas, é precisamente a exposição dos motivos dos ódios e divisões das cidades, a fim de que possam, com outros casualmente tornados sensatos pelos perigos da experiência alheia, manter-se unidos (MAQUIAVEL, 1998, p.31).

A admissão de que os homens sentem ódio e inveja e de que esses sentimentos em muito influenciavam as ações no campo da política era importante para a resolução dos seus problemas.

Maquiavel entendia que se por volta do séc. XV a “Itália” estava vivendo sob frequentes guerras entre suas cidades e ainda suportava a presença de “príncipes menores” que queriam apenas conquistar riqueza e poder pessoal, em suas origens a situação era diferente. Sua história estará repleta de “ociosos príncipes” e de “vilíssimas armas”, porém considera importante retroagir para o período das origens de Florença para “[...] amplamente fazer ver a todos qual era o estado desta cidade naqueles tempos, e como tinha chegado a isso através de tantas vicissitudes ocorridas na Itália ao longo de mil anos” (MAQUIAVEL, 1998, p.81). Diante de um presente cheio de confusão, o passado recebe ares de harmonia e união.

Nesse ínterim, Maquiavel elogia uma Roma do passado e, paralelamente, critica a “nova Roma”: Florença. Ao longo dos *Discursos*, o que faz é comparar a Roma republicana eternizada por Lívio e as cidades italianas, em especial, Florença. Do jogo comparativo entre ambas, é que tenta provocar o efeito do aprendizado, visto confiar em demasiado na boa conduta da “cidade eterna”, Roma, e de seus habitantes em razão da glória e da liberdade que considera ter conquistado e mantido durante tanto tempo. Olha para o passado como um tempo fértil de lições e lança de imediato expectativas para o presente. Elaborava uma espécie de projeto político para Florença e demais cidades italianas a partir do que visualiza na Roma que reedifica, recolocando em seu cenário vários exemplos romanos que prefiguram na narrativa de Lívio. Acreditava, por certo, nas benesses que eles trariam para a Florença do séc. XVI e, por conjectura, para a posteridade.

Se os usos que Maquiavel fez da historiografia liviana contribuíram para suas navegações por “águas e terras desconhecidas” (MAQUIAVEL, 2007a, p.05), podemos dizer que ele elaborou um pensamento político que se pretendia “novo” a partir de diálogos com as memórias de um passado imortalizado na imensa obra de Lívio. Desse modo, chegamos a um ponto de convergência (ou divergência) com a hipótese central de nossa análise: a noção de política baseada na “verdade das coisas” foi possível de ser construída em grande parte em função da tradução e da recepção que Maquiavel fez de um gênero discursivo que tinha como tópica a narrativa de fatos “verdadeiros”: a história e, particularmente, a escrita liviana.

Em primeiro lugar, Maquiavel estabeleceu um conjunto de operações para que pudesse conferir inteligibilidade/utilidade a uma obra que, junto com as demais produções dos antigos, estava, segundo ele, sendo utilizada pelos leitores de seu tempo apenas para satisfação de seus prazeres. Pretendia que os exemplos históricos presentes na obra de Lívio se tornassem

funcionais no âmbito da política moderna/florentina e para isso precisava traduzi-los e (re)significá-los. Além disso, considerava necessário tornar a obra desse historiador verdadeira e útil para seu contexto, visto que sua intenção era que os homens de seu tempo imitassem os romanos aí presentes. Talvez por seu interesse em fazê-lo é que se preocupou em encontrar “novos modos e ordenações”, como se quisesse ser lembrado por sua ousadia, mesmo que essa tarefa fosse tão perigosa quanto a tarefa dos navegadores e exploradores dos “novos mundos” que na época eram “descobertos” pelos europeus (GRAZIA, 1993, p.28). Promoveu uma imitação da obra do “mestre da história nacional” (MOMIGLIANO, 2004, p.120) da renascença e desejava que seus leitores imitassem a sua própria obra. Pretendia trazer benefícios a todos e por isso resolveu perambular por caminhos virgens, ainda não trilhados por ninguém. Queria construir o “novo” com base no “antigo”, pois percebia que em sua época este era alvo de celebrações. Por isso, marca de imediato, nas primeiras linhas dos *Discursos* sua intenção de escrever coisa útil ao pontuar três elementos que poderiam tornar sua obra insuficiente e de pouca utilidade: “engenho pobre”, “pouca experiência das coisas terrestres” e o “pequeno conhecimento das antigas” (MAQUIAVEL, 2007a, p.05).

Argumento retórico de quem atribui a si o epíteto de conhecedor por excelência das “coisas do mundo”, sejam elas antigas ou modernas. Mais ainda, de um escritor que pretendia tornar úteis as histórias antigas, visto que no campo das artes, do direito e da medicina os homens costumavam imitar os tempos antigos. Porém, no mundo da política apenas admiravam-nos, não se dispendo a imitá-los. Cenário que Maquiavel desejava modificar por se sentir incomodado no que toca à ausência de imitação por parte dos principados e das repúblicas italianas, “[...] na ordenação das repúblicas, na manutenção dos estados, no governo dos reinos, na ordenação das milícias, na condução da guerra, no julgamento dos súditos, na ampliação dos impérios [...]” (MAQUIAVEL, 2007a, p.06). Elementos que se encaixam no que entende por política e que são desenvolvidos ao longo dos *Discursos* através dos exemplos que selecionou entre aqueles narrados nos dez primeiros livros de Lívio. Acreditava, por exemplo, que as antigas instituições militares poderiam, até certo ponto, serem restabelecidas em sua Florença por mais que vivesse numa cidade bastante corrompida por culpa dos erros humanos. A vida dos romanos e a organização de sua república poderiam ser revividas “[...] numa civilização onde restam alguns elementos sãos” (MAQUIAVEL, 2005, p.25). A permanência de pequenos indícios da *virtù* antiga poderia servir como demonstração para os homens de que ainda era possível reorganizar suas cidades; porém, o principal exercício a ser feito era a imitação das ações antigas, cujas narrativas passaram

por um processo de “modernização”, no sentido de terem sido modificadas de acordo com os “novos” tempos.

Maquiavel declara ainda mais sua indignação com essa “falha” dos homens de seu tempo ao informar que se observa, de um lado, uma recorrência à antiguidade quando da compra de alguns de seus caros fragmentos de estátuas para adornar casas e, de outro, uma simples admiração das “[...] virtuosíssimas ações que as histórias [*istorie*] nos mostram, ações realizadas por reinos e repúblicas antigas, por reis, comandantes, cidadãos, legisladores e outros que se afadigaram pela pátria [...]” (MAQUIAVEL, 2007a, p.06). Diz sentir-se ao mesmo tempo admirado e condoído com a falta de imitação dessas ações e, mais grave do que isso, com a perda dos sinais que lembram a *virtù* antiga. Quer servir como elo de mediação entre os antigos e os modernos de modo a impedir o esquecimento das ações daqueles em seu tempo.

Por isso é que se encarregou de afastar os homens (sobretudo, governantes) desse erro, propondo-se a (re) escrever os livros de Tito Lívio em seus *Discursos*, selecionando a partir do que sabe das coisas antigas e modernas (*delle antiche e moderne cose*), o que “[...] julgar necessário ao maior entendimento [*intelligenza*] deles, para que aqueles que lerem estes meus comentários possam retirar deles mais facilmente a utilidade [*utilità*] pela qual se deve procurar o conhecimento [*cognizione*] das histórias [*istorie*]” (MAQUIAVEL, 2007a, p.07). Propõe-se a levar o “outro” ao “próprio” a partir de procedimentos de “tradução” com que se esforçou por tornar Lívio inteligível no séc. XVI:

Um narrador, pertencente ao grupo *a*, contará *b* às pessoas de *a*: há o mundo em que se conta e o mundo que se conta. Como, de modo persuasivo, inscrever o mundo que se conta no mundo em que se conta? Esse é o problema do narrador. Ele confronta-se com um problema de *tradução* (HARTOG, 1999, p.229).

Trata-se de um problema que Maquiavel tentou solucionar a partir de uma série de estratégias autorais com as quais acabou construindo uma espécie de “edição moderna” da obra de Lívio: retirou passagens “desnecessárias” para o seu tempo, acrescentou acontecimentos modernos para fins de comparação com os antigos, construiu argumentos políticos ausentes na narrativa liviana, excluiu com frequência trechos de caráter moralista, entre outros exercícios típicos de um autor que pretendia rearranjar uma obra da antiguidade romana para os tempos que anunciavam a modernidade. Ao fazer uso da história e das “experiências modernas”, Maquiavel terminou por conferir a seu conceito de política uma peculiaridade que o tornou conhecido pela posteridade como um escritor que desceu ao subsolo da vida cotidiana narrando acontecimentos

que durante muito tempo ficaram esquecidos por um tipo de pensamento político mais interessado em dizer como as coisas deveriam ser do que como elas eram.

Recebido para publicação em 26/03/2012

Aprovado para publicação em 04/06/2012

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA NETO, Manoel. **O tempo nos Discorsi de Maquiavel**. Minas Gerais: UFMG, 1999 (dissertação de mestrado em Filosofia).
- AMES, José Luiz. **Maquiavel: a lógica da ação política**. Campinas-SP: Unicamp, 2000 (tese de doutorado em Filosofia).
- ALBANESE, Gabriella. A redescoberta dos historiadores antigos no Humanismo. In: PIRES, Francisco Murari (org.). **Antigos e modernos: diálogos sobre a (escrita da) história**. São Paulo: Alameda, 2009.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Maquiavel: a lógica da força**. São Paulo: Moderna, 1993.
- CAVALLO, Guglielmo. Entre o *volumen* e o *codex*: a leitura no mundo romano. In: CAVALLLO, Guglielmo; CHARTIER, Roger (orgs.). **História da leitura no mundo ocidental**. São Paulo: Ática, 2002, v. I, pp. 71-102.
- CHARTIER, Roger. Conferencia magistral con Roger Chartier: “las revoluciones de la lectura: siglos XV-XX”. In: **Humanidades: Tecnológico de Monterrey**, México, nº 07, 1999, pp. 91-110.
- GARIN, Eugénio. **Ciência e vida civil no Renascimento italiano**. São Paulo: Unesp, 1996.
- GRAZIA, Sebastian de. **Maquiavel no inferno**. São Paulo: Companhia das letras, 1993.
- HARTOG, François. **O espelho de Heródoto: ensaio sobre a representação do outro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- HIBBERT, Christopher. **Ascensão e queda da casa dos Médici: o renascimento em Florença**. São Paulo: Cia das Letras, 1993
- LARIVAILLE, Paul. **A Itália no tempo de Maquiavel**. São Paulo: Cia das letras, 1988.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **A arte da guerra**. São Paulo: Rideel, 2005.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007a.
- MAQUIAVEL, Nicolau. Do modo de tratar os povos do Vale Chiana rebelados. In: MAQUIAVEL, Nicolau. **Escritos Políticos**. Bauru-SP: Edipro, 1995.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **História de Florença**. São Paulo: Musa Editora, 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Hedra, 2007b (edição bilingue).
- PETRARCA. **Carta a Tito Lívio**. Chicago: The University of Chicago Press, 1910, In: <http://www.ffch.usp.br/dh/heros/antigosmodernos/renascimento/petrarca/cartas/livio.htm>, Acesso em 08 de setembro de 2009.
- RIDOLFI, Roberto. **Biografia de Nicolau Maquiavel**. São Paulo: Musa Editora, 2003.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual sem *virtù*. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

TENENTI, Alberto. **Florença na época dos Médici**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

TITO LÍVIO. **História de Roma**. São Paulo: Paumape, 1989 (vol. I-VI).

## Por Uma Verità Effetualle Della Cose: usos da História Antiga no discurso Político de Maquiavel

### Resumo

O artigo analisa como a leitura que Maquiavel fez dos escritores antigos/ romanos, em especial de Tito Lívio, contribuiu sobremaneira para sua concepção moderna de política, baseada na “verdade efetiva das coisas”. Observou-se que a atenção dada pelo escritor florentino a acontecimentos do cotidiano político das cidades antigas e modernas tem a ver com a apropriação que ele fez do discurso historiográfico antigo, visto ser este caracterizado pela tópica da “verdade” e pela preocupação em narrar as coisas que aconteceram e não as coisas que poderiam acontecer. Neste sentido, foi feito um mapeamento do contexto da Florença renascentista e da recepção que os escritores greco-romanos aí tiveram, sobretudo, no que se refere às condições sócio-culturais que contribuíram para o acesso da obra de Tito Lívio por Maquiavel. Por outro lado, rastreamos nos *Discursos* de Maquiavel comentários que convergem para o argumento de que seus diálogos com a história antiga, além de seu contato com a “experiência dos modernos”, contribuíram em grande medida para a produção de um conhecimento “realístico” da vida política.

**Palavras-chave:** Maquiavel; Política moderna; História da Roma Antiga.

## Towards *Verità Effetualle Della Cosa*: usage of Ancient History in Machiavelli's political discourse

### Abstract

The article analyses the Machiavelli readings about ancient writers/Romans, especially Titus Livy, contributed for its modern conception of politics, based on “effective truth of things”. It was observed the attention by the Florentine writer to the daily political events of the ancient and modern cities has to do with his appropriation of the historiographic discourse, characterized by the topic of “truth” and the concern to narrate the things that happened and not the things that could happen. In this sense, a mapping was done on the Renaissance Florence context and of the Greco-Romans writers reception were there, principally with regard to social-cultural conditions that contributed to access Titus Livy work by Machiavelli. On the other hand, we traced in the Machiavelli Discourses comments that converge to the argument that his dialogues with ancient history, as well as your contact with “experience of moderns”, greatly contributed to “realistic” knowledge production of the political life.

**Keywords:** Machiavelli; Modern Politic; History of Ancient Rome.

# Políticas Públicas Municipais: uma Análise no Semiárido Paraibano

---

José Irivaldo Alves Oliveira Silva

*Universidade Federal de Campina Grande*

Ana Paula Gonçalves Leite

*Universidade Federal de Campina Grande*

Genildo Angelo do Nascimento

*Universidade Federal de Campina Grande*

Paulo César Silva Hilário

*Universidade Federal de Campina Grande*

## 1 INTRODUÇÃO

A área de estudos das políticas públicas no Brasil nasce com a transição do autoritarismo para a democracia entre os anos de 1970 e 1980, buscando-se um conhecimento maior sobre as instituições, regras e modelos que regem seus processos de decisão, elaboração, implementação e avaliação, principalmente nos Países da América Latina, onde, os problemas de coalizão política têm dificultado o desenvolvimento de políticas públicas capazes de impulsionar sua economia e, ao mesmo tempo, a inclusão social.

Esse estudo tem, portanto, foco principal e preliminar nas Políticas Públicas desenvolvidas na região semiárida paraibana, especialmente no cariri ocidental e oriental, especificamente nos anos de 2008 a 2010. Busca-se apresentar uma fotografia da realidade regional. O objetivo é verificar o desenvolvimento de políticas públicas geradas no seio da gestão municipal (se há ou não) e, até que ponto, a gestão federal colabora com os fins.

Esse artigo encontra-se no campo das Ciências Sociais e resulta da inquietação e curiosidade despertada nos alunos que compõem o Laboratório de Políticas Públicas, formado por bolsistas do PET/CONEXÕES<sup>1</sup>, discentes do curso de Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo, *campus* da UFCG/CDSA<sup>2</sup>, a partir da percepção de que não há um efetivo planejamento acerca da formulação de políticas públicas, considerando que “obviamente, o município é o espaço territorial e a tarefa de governo mais próxima do cidadão. Neste sentido,

---

<sup>1</sup> Programa de Educação Tutorial

<sup>2</sup> Universidade Federal de Campina Grande/Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, localizado na cidade de Sumé, Paraíba, distante 370 km da capital João Pessoa.

deveria ser tarefa dos governos locais proporem formas de desenvolvimento municipal sustentáveis.” (FERREIRA, 2000. p. 19).

O trabalho é relevante, primeiro, porque são insipientes os estudos nesta área, e, segundo, porque apresenta uma imagem dos setores em que há maior investimento da União em relação aos municípios em questão, atentando para o irrisório investimento em meio ambiente, podendo, assim, transformar-se em ferramenta para os gestores públicos com relação à aplicação eficiente destes investimentos, proporcionando um melhor estado de bem estar à sociedade. O termo “Estado de Bem Estar” ou *Welfare State* serve basicamente para designar o Estado que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (CANCIAN, 2011).

Embora contemple apenas o período de três (03) anos de observação (2008 a 2010) e, considerando que as ações se repetem nos municípios estudados, a pesquisa constatou que o Governo Federal continua sendo imprescindível para o funcionamento dos Estados e Municípios com suas políticas de transferência, sustentando-os em algumas ações que poderiam também ser de iniciativa própria.

A escolha dos municípios obedeceu aos seguintes critérios:

- Média dos IDH's<sup>3</sup> dos dez municípios;<sup>4</sup>
- Maior número de alunos matriculados nos cursos superiores oferecidos pela UFCG/ CDSA.

Foram utilizados métodos, técnicas e procedimentos para se alcançar o fim pretendido. Com base nisso, este estudo assemelha-se aos métodos quantitativos e qualitativos, utilizando-se de dados extraídos de sites governamentais e/ou de controle externo e prestação de contas. Utilizou-se fontes secundárias, bibliográficas e de campo com aplicação de questionários.

Portanto, o ensaio está dividido em três partes. A primeira situa o leitor sobre alguns sentidos do termo “Políticas Públicas” e seus dispositivos constitucionais, sem desconsiderar os demais significados. A segunda apresenta o ciclo de políticas públicas e suas principais fases, quais sejam: agenda, arena, processo de decisão, implementação e avaliação. A terceira, e última, apresenta as tabelas ilustrativas com as áreas que mais recebem investimentos federais transferidos para os municípios pesquisados.

---

<sup>3</sup> Índice de Desenvolvimento Humano

<sup>4</sup> Tabela 3 – Soma dos 10 = 5,13 / 10 = 0,513

## 2 ALGUNS SENTIDOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre Políticas Públicas na academia é recente e nasceu nos Estados Unidos, tomando, atualmente, uma dimensão importantíssima no campo da Ciência Política e da Gestão Pública, posto que, “[...] nas democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p.67). Ainda nesse sentido, a autora afirma que não há uma definição melhor ou única sobre o que é política pública:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programa e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.67)

A partir dessa abordagem, pode-se observar que o processo de formulação de políticas públicas passa, segundo Souza (2006), por alguns estágios como: a formulação que tem início nas plataformas eleitorais, na propositura de ações que possam efetivamente alterar o mundo real; a implementação, que é o próprio governo em ação cumprindo o que foi proposto na formulação; e a avaliação, que vai analisar as ações do governo e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações para se alcançar os objetivos planejados.

Já para Rodrigues (2010, p.14), política pública é:

[...] o resultado de uma atividade política, envolvendo mais de uma decisão política, que requer várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados. Desse modo, as políticas públicas são ações de governo que dispõem sobre o que fazer, aonde chegar e como fazer.

Pode-se observar, tanto na definição apresentada por Souza (2006), quanto na de Rodrigues (2010), uma ênfase no governo (municipal, estadual e federal) como ator principal no âmbito das políticas públicas, uma vez que é de sua responsabilidade, o desenvolvimento de todas as etapas do processo de formulação das políticas públicas, com a devida participação da sociedade civil, pois é para quem as políticas são desenvolvidas.

Para Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28) política pública pode ser definida como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

Na verdade, as definições podem ser várias, porém, todas elas voltam o olhar para os embates, interesses, ideias e preferências de quem as formula. Assim, pode-se concluir que estas

seriam as políticas (públicas) desenvolvidas pelos governos que, conhecendo as necessidades da sociedade civil, desenvolvem estratégias para modificar a realidade existente, proporcionando bem estar a todos, sem se esquivar das metas.

Os autores ressaltam, portanto, a importância da manutenção de um equilíbrio social, motivando decisões de modo a buscar sempre o melhor para a sociedade, modificando a realidade. Desse modo, acomodando, histórica e legalmente, as políticas públicas, é importante ressaltar que, com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios passaram a ter autonomia e condição para desenvolver sua agenda local de políticas públicas, como se pode observar no Art. 198:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:  
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

Bem como o que está disposto no Art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:  
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

De acordo com o Art. 212,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao tratar do meio ambiente, nossa Carta Magna rege o seguinte, no Art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.  
§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:[...]  
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Pode-se observar pelo Art. 198 (CF) que a saúde, apesar do processo de descentralização em cada esfera do governo (federal, estadual, municipal), obedece a uma hierarquia decisória. Isso limita a formulação de uma agenda local autônoma. Quanto às ações na área da assistência social, a descentralização acontece de forma mais clara, uma vez que, cabe aos municípios, bem como aos estados, somente a coordenação e execução dos programas elaborados pela união, não se caracterizando como autonomia. No âmbito da educação, o art. 212 (CF) prega que os municípios possuem autonomia para aplicar, no mínimo, 25% da receita

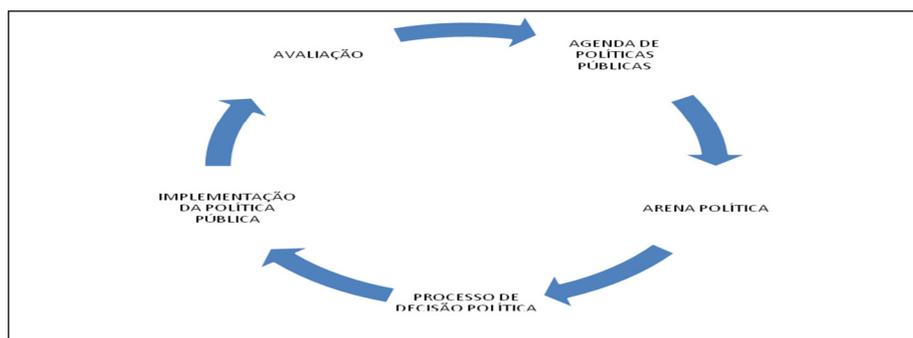
oriunda de impostos, no desenvolvimento e manutenção do ensino. No que se refere ao meio ambiente, o Art. 225 (CF) deixa claro que é de responsabilidade do poder público e da coletividade, preservá-lo e defendê-lo. Assim, como ente do poder público e da federação, cabe também aos municípios formularem políticas públicas com esses fins.

Além dos dispositivos legais acima citados, a formulação de Políticas Públicas passa por algumas fases que, segundo o teórico Klaus Frey (2000), corresponde a uma sequência de elementos originários, fazendo-se necessário cumprimento de algumas etapas.

### 3 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na abordagem do ciclo, o agrupamento de uma série de atividades políticas resulta na Política Pública. É este ciclo que permitirá o estudo que possui fases sequenciais e interdependentes no seu processo de formulação. Para melhor visualização das etapas, pode-se utilizar o esquema apresentado na figura abaixo.

**Figura 1:** Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração dos autores

Destarte, torna-se mais fácil a compreensão entre as diversas formas de interação das políticas públicas com os indivíduos, e assim, elaborar projetos que conduzam e condicione sua efetivação de maneira racional e organizacional como modelo de uma política burocrática.

#### 3.1 AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda é um conjunto de proposições sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram, em um determinado momento, sua atenção principal. Para RUA (2009, p. 66), “uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse”. Assim, uma questão passa a fazer parte da agenda de

governo, quando desperta interesse dos formuladores de políticas. Essa primeira fase de formulação da agenda representa uma das mais importantes do ciclo uma vez que mobiliza vários recursos e pessoas que exercem algum tipo de poder e/ou influência sobre a sociedade. Ainda segundo a autora, “a agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.”

### 3.2 ARENA POLÍTICA

Em política pública, significa o(s) local (ais) de discussão, sem violência e de forma democrática, não necessariamente físico, mas espaços, por vezes, imaginários de ideias.

As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos *issues* (questões), das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades (RUA, 2009, p.77).

Nas arenas são debatidas as soluções para os problemas apresentados, traçados objetivos e estratégias para solucionar o que foi discutido em etapas anteriores e selecionadas prioridades.

Entende-se que a definição de alternativas, traz custos, mas também grandes benefícios quando se elaboram objetivos. Quando colocados em prática, necessita demasiadamente da participação dos atores para nortear a construção dessas alternativas.

É preciso lembrar que, nesse espaço, as alternativas de solução para os problemas começam a surgir e que isso gera expectativa. Embora as expectativas não signifiquem desejos e sim “pontos luminosos”, entre diversos outros definidos pelos autores com relação às consequências de cada alternativa com seu interesse particular, elas são fundamentais para um maior ou menor empenho de cada ator.

### 3.3 PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

Nessa etapa, são formuladas as principais alternativas de solução. Nesse processo os métodos são apresentados de forma objetiva e clara para o enfrentamento da política pública. Entretanto, busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão. É nesse momento que os problemas são ajustados às soluções e vice versa.

De acordo com o matemático holandês Jan Tinbergen (SILVA, 2010, TINBERGEN *apud* SECCHI, Leonardo, 2010, p.41) em seu modelo de racionalidade absoluta, “a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são

calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível”. Já o economista Herbert Simon (1947, p.9) reconhece que “os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando, em seu modelo de racionalidade limitada”.

Esse processo requer a definição do problema, o plano de metas e objetivos, e a construção de soluções, mas nem sempre os atores conseguem alcançar o que se deseja na arena decisória, nem sempre há tempo ou recursos para tomada de decisões estruturadas. Muitas vezes, não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento sejam por falta de habilidade administrativa ou mesmo interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública.

### 3.4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

É nessa fase onde um conjunto de atores, incluindo organizações públicas e privadas, de todos os níveis de governo e sociedade civil, compartilha convicções e objetivos políticos, almejando administrar suas regras distintas, para atingir seus objetivos no decorrer de um determinado tempo. RUA (2009, p. 94) afirma que, “a implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais”. Nesse momento é importante prestar atenção nos problemas que surgirem, geralmente tratados como um desvio de rota, já que, quem formula comumente não é quem implementa.

[...] a centralidade dos problemas de implementação põe em xeque a visão clássica segundo a qual a implementação é vista como uma das fases do ciclo das políticas públicas na qual se executam as atividades necessárias ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação [...] de tal forma que o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação (MENICUCCI, 2010, p. 303).

Em outras palavras, a teoria é substituída pela prática através de leis que asseguram a criação da política pública, da formação de equipe, de recursos no orçamento, da formulação dos editais que irão reger as compras de bens e serviços, para sua efetiva implantação.

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos (RUA, 2009, p. 94).

Segundo a autora (RUA, 2009, p. 95-96), ainda nessa fase é fundamental fazer as seguintes perguntas: Em que medida os objetivos foram atingidos? Os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos? Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação? Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças e estratégias? Elas são necessárias para facilitar o controle da implementação, já que esse processo autônomo, seguinte à formulação e onde decisões importantes são tomadas e não apenas implementadas, pode envolver as três esferas administrativas (federal, estadual e municipal).

### 3.5 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO

A partir da década de 1980 começa a substituição gradativa da administração burocrática Weberiana pela gerencial enfocando resultados (no setor público), conseqüentemente, a relação entre Estado e Sociedade começa a mudar e a avaliação, enquanto instrumento logístico estratégico passa a ser imprescindível.

Para Rua (2009, p.109), a avaliação consiste estritamente

na **avaliação formal**, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos.

Sistemático porque em uma primeira fase, os fenômenos a serem estudados são mensurados, seguida pela forma como os resultados serão atingidos e por fim, a fase julgadora onde a eficácia e eficiência são medidas. Percebe-se, portanto, um primeiro momento voltado para a técnica (com a coleta de dados) e um segundo, voltado para a avaliação criteriosa das informações obtidas. “Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão” (RUA, 2009, p.110).

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CARIRI DA PARAÍBA

Em sua obra, Ferreira (2000, p. 19) afirma que é no município em que a tarefa do governo tem uma proximidade maior com o cidadão, e por isso o governo local deveria propor formas de desenvolvimento e política públicas que fossem voltadas para a sustentabilidade. Nesse sentido serão apresentados nesse trabalho os municípios que compõem a região do Cariri da Paraíba, levando-se em conta seus aspectos sócio-políticos e ambientais.

Considerando a análise feita por Ferreira (2000, p. 18) a descentralização técnico-administrativa, a noção de autonomia considerada diz respeito à repartição de poder, cabendo à União, planejamento e formulação das políticas públicas, e aos Estados e municípios, a execução e implementação destas políticas.

Apesar da autonomia dos municípios estabelecida na Constituição Federal de 1988, os mesmos ainda não possuem autonomia financeira para desenvolver suas políticas públicas, como se pode observar nas dimensões a serem analisadas. Assim passa-se às despesas executadas pelos municípios na área ambiental no período de 2008 a 2010.

**Tabela 1 – Despesas com Meio Ambiente – 2008 a 2010**

Município	Ano	Despesas com a Gestão Ambiental	Área de Aplicação dos Recursos
Caraúbas	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	810,49	Preservação Ambiental
Livramento	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	210,22	Controle Ambiental
Monteiro	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	482.672,30	Preservação Ambiental
Ouro Velho	2008	5.080,00	Recursos Hídricos
	2009	-	-
	2010	-	-
Parari	2008	144.562,60	Recursos Hídricos
	2009	-	-
	2010	-	-
Prata	2008	-	-
	2009	80.000,00	Recursos Hídricos
	2010	13.983,55	Preservação Ambiental
Riacho de Santo Antônio	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	5.999,12	Preservação Ambiental
São João do Cariri	2008	-	-
	2009	4.175,55	Preservação Ambiental
	2010	2.594,00	Metereologia
São João do Tigre	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	14.070,46	Preservação Ambiental
Sumé	2008	-	-
	2009	432,00	Controle Ambiental
	2010	-	-
Taperoá	2008	-	-
	2009	92.803,57	Recursos Hídricos

	2010	450.601,09	Recursos Hídricos
Zabelê	2008	46.997,97	Recursos Hídricos
	2009	5.160,00	Recursos Hídricos
	2010	-	-
<b>Total</b>	-	<b>1.320.152,92</b>	-

Fonte: FIMBRA – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Considerando a Tabela 1, acima, observa-se que no ano de 2008, houve um número baixíssimo de municípios do Cariri que investiram na área ambiental, uma vez que dos 31 municípios que compõem a região, apenas 03 (três), Ouro Velho, Parari e Zabelê, desprenderam recursos para a área de Gestão Ambiental, no montante de R\$ 196.640,57, somando as despesas dos três municípios, investidos na área de Recursos Hídricos. Apesar de haver disponibilidade de recursos por parte do Ministério do Meio Ambiente, inexistem projetos oriundos dos municípios da região estudada, tendo estes municípios que investir recursos próprios para gerir as necessidades da área.

Em 2009, a situação não difere muito, os municípios do Cariri continuaram a ter um número muito baixo de investimentos na área ambiental e a grande maioria persistiu investindo irrisoriamente seus recursos no Meio Ambiente, demonstrando a necessidade de implantação de Políticas Públicas para essa área. Dos municípios pesquisados, constatou-se que apenas 05 (cinco), Prata, São João do Cariri, Sumé, Taperoá e Zabelê, assumiram despesas com o Meio Ambiente, sendo para as áreas de Preservação Ambiental; Controle Ambiental; e Recursos Hídricos, onde se atingiu um montante de R\$ 182.571,12, menor que no ano anterior.

No ano de 2010 houve uma guinada nos investimentos, onde estes aumentaram, junto com o número de municípios, haja vista que os recursos aplicados chegaram à soma de R\$ 970.941,23 impulsionado pelos investimentos de municípios que até então não haviam investido nada, e passaram a aplicar uma quantia significativa em preservação do Meio Ambiente, como é o caso de Monteiro. Entretanto os investimentos em Meio Ambiente, como demonstra os dados, continuam sendo apenas simbólicos entre os municípios em estudo, reforçando a inexistência de políticas públicas voltadas para uma gestão ambiental que busque a preservação e um melhor aproveitamento de tais recursos, uma vez que a soma dos recursos em Meio Ambiente, em todos os municípios do Cariri da Paraíba, atingiu apenas o valor de R\$ 1.320.152,92 no período de 2008 a 2010. Entretanto, é interessante afirmar que os dados permitem inferências limitadas, uma vez que é importante saber o que os municípios consideram como preservação ambiental.

Além do fator financeiro existem outras variáveis que podem ser utilizadas para conhecer a importância do desenvolvimento das políticas públicas nos municípios, algumas dessas variáveis serão expostas na tabela seguinte.

Tabela 2 – Gestão Ambiental dos Municípios - 2009

TIPO DE ORGANIZAÇÃO	BRASIL	NORDESTE	PARAÍBA	CARIRI	CARIRI OCIDENTAL	CARIRI ORIENTAL
SECRETARIA EXCLUSIVA	20,2	17,5	8	0	0	0
SECRETARIA ACUMULA A GESTÃO AMBIENTAL	44,4	44,9	35,4	44,8	47	41,7
SETOR SUBORDINADO À CHEFIA DO EXEC.	5,8	1,6	0,4	0	0	0
SETOR SUBORDINADO A OUTRA SECRETARIA	13,5	16	18,4	13,8	11,8	16,6
NÃO POSSUI ESTRUTURA	15,5	19,5	4,6	41,3	41,2	41,7
ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	0,7	0,4	0,4	0	0	0

Fonte: IBGE, 2009

É importante, para uma adequada gestão ambiental, no âmbito municipal, a existência de um órgão com atribuições específicas para lidar com essa área na estrutura da prefeitura. O ideal seria a criação de uma secretaria exclusiva para meio ambiente. A Tabela 2 apresenta a realidade do Cariri Paraibano, onde dos 31 municípios estudados, em apenas 19 há um órgão gestor do meio ambiente, destes apenas o município de Soledade possui uma Secretaria Exclusiva na área, os demais são Secretarias em Conjunto ou apenas um setor de outra Secretaria.

Outra variável importante para analisar a gestão ambiental nos municípios é a existência de Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, que integram o Sistema Nacional e Estadual do Meio Ambiente e têm como objetivo manter o ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para as presentes e futuras gerações, elaborando políticas ambientais. Quanto a esta variável apenas 09 (nove) dos municípios estudados possuem o referido conselho estruturado. Sua criação deve ser efetuada por meio de lei elaborada e aprovada pela Câmara de Vereadores, devendo conter os objetivos, as competências, as atribuições e a composição do conselho.

A Agenda 21 local é um processo participativo e multissetorial de elaboração de um programa de ação estratégico dirigido ao desenvolvimento sustentável local, por meio de políticas públicas, assim o processo de elaboração da Agenda 21, também torna-se importante para conhecer a gestão ambiental dos municípios. Dos municípios estudados neste trabalho, em 19 (dezenove) a elaboração da Agenda 21 local já está em andamento. Entretanto em apenas 05 (cinco), Camalaú, Caraúbas, Congo, São João do Tigre e Zabelê, a Agenda 21 local encontra-se em fase de “implementação”.

Os municípios podem legislar na área ambiental tanto para atender aos seus interesses, quanto para complementar à legislação estadual e federal. Na região do Cariri da Paraíba, em apenas 11 (onze), existe uma legislação específica para o Meio Ambiente, quase todos sob a forma de Capítulo ou artigo em Lei Orgânica, com exceção do município de Santo André, onde a legislação organiza a criação de Unidades de Conservação dentro do município, o que sugere que

os legisladores ainda não despertaram para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o Meio Ambiente.

Entretanto, o estudo não se limita à área ambiental. Os dados da tabela 3, a seguir, mostram os valores executados com orçamento previsto pelos municípios e os valores transferidos pela União, ou seja, recursos federais através de programas que, por seu alcance social, transformaram-se em políticas públicas nacionais, nas áreas de Saúde, Ação Social e Educação.

A amostra é constituída por dez (10) municípios do Cariri Paraibano. Por existirem disparidades demográficas, econômicas, históricas, políticas e temporais, a escolha dos mesmos obedeceu ao critério do IDH do ano 2000<sup>5</sup>(soma de todos = 513, divididos por 10= 0,513) e cidades que detém número considerável de alunos matriculados no CDSA/*Campus* de Sumé distribuídos em seus oito (07) cursos. Assim, são descritos dados secundários das cidades de: Sumé, Taperoá, Amparo, São João do Cariri, Congo, Coxixola, Serra Branca, Livramento, São José dos Cordeiros e Prata.

As áreas citadas foram escolhidas por serem as mais visíveis em se tratando de recursos financeiros e de serviços básicos à população. Notadamente, todo município, qualquer que seja seu porte, dispõe de uma secretaria ou órgão ligado a estas. Em se tratando dos programas mencionados e que fazem parte das políticas públicas nacionais, o estudo buscou os que, comumente, existem em todos esses municípios.

**TABELA 3 – Dados Orçamentários Municipais e Áreas que recebem mais transferência da União.**

MUNICÍPIOS	ÁREA	EXECUÇÃO MUNICIPAL (R\$)		TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS (R\$)	
		2009	2010	2009	2010
SUMÉ	Saúde	5.586.319,42	6.202.723,35	1.548.993,00	1.824.164,00
	Ação social	836.900,21	1.077.237,90	2.861.842,50	3.158.981,87
	Educação	3.385.901,42	3.781.831,15	1.560.880,74	1.664.123,08
TAPEROÁ	Saúde	3.376.706,41	3.221.926,26	1.156.102,00	1.539.631,00
	Ação social	452.388,56	588.25,76	2.446.992,00	3.057.738,00
	Educação	4.578.522,92	4.343.306,76	1.782.076,21	2.052.124,26
AMPARO	Saúde	1.326.786,80	1.292.428,23	176.405,00	195.090,00
	Ação social	374.198,85	384.778,27	939.827,75	490.928,00
	Educação	1.449.556,76	1.521.041,06	433.624,47	532.876,76
SÃO JOÃO DO CARIRI	Saúde	1.238.830,60	1.528.956,93	366.432,00	426.936,00
	Ação social	363.394,02	453.510,81	655.667,00	805.591,00
	Educação	1.270.012,79	1.590.659,73	455.426,56	522.495,25
CONGO	Saúde	1.217.061,23	1.788.195,43	354.882,00	407.736,00
	Ação social	305.324,59	428.384,69	925.065,75	933.262,00
	Educação	1.852.506,67	2.385.067,56	912.183,12	853.669,48

<sup>5</sup> Último disponível até o término do artigo.

COXIXOLA	Saúde	1.010.695,05	1.194.612,03	139.070,00	186.312,00
	Ação social	72.710,22	123.841,57	244.813,00	300.302,00
	Educação	1.003.167,02	1.041.312,07	151.863,72	167.947,26
SERRA BRANCA	Saúde	4.019.871,47	4.661.033,88	1.052.891,00	1.268.118,00
	Ação social	434.223,41	432.367,75	1.970.005,08	2.439.199,50
	Educação	3.218.629,46	3.606.364,33	1.197.398,25	1.424.148,03
LIVRAMENTO	Saúde	1.762.271,57	2.078.923,95	441.111,00	550.706,00
	Ação social	359.523,15	386.970,91	1.465.191,50	1.464.401,25
	Educação	2.875.415,21	2.970.374,58	1.470.727,92	1.541.777,59
SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS	Saúde	1.305.344,19	1.342.570,51	316.660,00	354.180,00
	Ação social	655.978,44	569.706,10	800.989,75	847.705,75
	Educação	1.374.756,94	1.557.270,43	256.554,21	399.182,00
PRATA	Saúde	1.509.431,24	600	345.999,00	381.402,00
	Ação social	295.790,33	272.382,05	682.929,35	763.573,05
	Educação	1.711.144,69	1.881.643,18	543.733,53	544.439,23

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (SAGRES/ TCE) e Portal Transparência Brasil

Os dados da Tabela 3 apresentam os valores efetivamente executados nos anos de 2009 e 2010 nas áreas de saúde, ação social e educação pelos municípios e União. A coluna de **Execução Municipal** refere-se ao que foi executado pelo município em parceria com o Governo Federal, através de convênios em todos os setores que envolvem a saúde, até porque, tal valor é extremamente superior ao FPM (Fundo de Participação Municipal) recebido. A coluna **Transferência Federal**, refere-se ao que foi transferido em recursos da União para os programas ou políticas públicas elencadas na coluna anterior.

Observando-se o ano de 2009, o município que mais executou em saúde foi Sumé com R\$ 5.586.319,42, seguido de Serra Branca com R\$ 4.019.871,47. Em ação social o feito se repete com Sumé executando R\$ 836.900,21, seguido por São José dos Cordeiros com R\$ 655.978,44. Em educação, o município de Taperoá executa R\$ 4.578.522,92 e Serra Branca R\$ 3.218.629,46.

Verificando o ano de 2009 e os investimentos transferidos pela União, o município de Sumé recebeu em saúde (nos programas e políticas elencados), R\$ 1.548.993,00, seguido por Taperoá com R\$ 1.156.102,00. Em ação social a cidade de Sumé lidera com R\$ 2.861.842,50 (nos programas e políticas citados), novamente seguida por Taperoá com R\$ 2.446.992,00. Já em educação, Taperoá aparece na frente com R\$ 1.782.076,21 (nos programas e políticas relacionadas), seguido por Sumé com R\$ 1.560.880,74 transferidos da União.

Em 2010, o município que mais executou em saúde foi novamente Sumé com R\$ 6.202.723,35, seguido de Serra Branca com R\$ 4.661.033,88. Em ação social o arranjo se repete com Sumé executando R\$ 1.077.237,90, novamente seguido por Taperoá com R\$ 588.257,60.

Em educação, o município de Taperoá aparece com R\$ 4.343.306,76 e Sumé com R\$ 3.781.831,15.

Com relação aos recursos transferidos pela União em 2010, na área de saúde a cidade de Sumé aparece na frente com R\$ 1.824.164,00, seguido por Taperoá com R\$ 1.156.102,00. Em ação social, observam-se os mesmos municípios, na mesma posição: Sumé em primeiro com R\$ 3.158.981,87 e Taperoá em segundo com R\$ 3.057.738,00. Assim como ocorreu em 2009, o elemento se repete em 2010, colocando a cidade de Taperoá no topo de recursos recebidos pela União na área de educação com R\$ 2.052.124,26, seguida por Sumé com R\$ 1.664.123,08.

É comum imaginar que os investimentos aumentem com o passar do tempo em virtude também do aumento populacional e, conseqüentemente as necessidades. Esse fenômeno acontece com os recursos oriundos da União. Porém o mesmo não ocorre com os investimentos municipais. A cidade de São José dos Cordeiros, por exemplo, que aparece em segundo lugar como município que mais executou no âmbito da ação social em 2009, apresenta um decréscimo de R\$ 86.272,34 em relação ao ano seguinte. O mesmo acontece com a área de educação onde o município de Taperoá surge liderando, ao mesmo tempo em que apresenta decréscimo de execuções com relação a 2010 de R\$ 235.216,20.

Um dado curioso repete-se em todos os municípios nos dois anos. As execuções/investimentos na saúde são vultosas, visto que, nelas estão incluídas desde construções de postos de saúde, compras de equipamentos, aquisição de ambulâncias, construção de unidades habitacionais, através da FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) e todas as demais ações que requer parceria, em virtude do alto valor e técnica exigidos. O mesmo ocorre com as execuções em educação. Porém, em ação social, o quadro se inverte, havendo maior investimento da União.

Percebe-se que as áreas, aparentemente, priorizadas para execuções por parte dos municípios são saúde e educação, ficando a ação social em terceiro plano, enquanto por parte da União a área priorizada é a ação social, ou seja, onde há maior investimento de um ente, há menos do outro.

Destaca-se ainda a quantidade de programas desenvolvidos na área de saúde (mínimo de 03 e máximo de 04), ação social (mínimo de 05 e máxima de 06) e educação (mínimo de 01 e máximo de 03), e o fato de nenhum deles ser de autoria local.

Para compreender melhor os números, é necessário entender que, com relação à área de saúde, as execuções são maiores, em virtude de a mesma ter se tornado “Gestão Plena” desde o ano de 2000, ou seja, antes disso, os recursos federais eram repassados para o Estado que, por

sua vez, repassava-os para os municípios, na maioria das vezes, já destinados, desconhecendo as reais necessidades locais.<sup>6</sup> Com a conquista da Gestão Plena, o município adquire o direito de gerenciar esses recursos federais. O repasse passa a ser fundo a fundo, quer dizer, da União, direto para a conta do Fundo Municipal de Saúde. A questão é que, até o ano de 2000, as exigências para cumprimento de metas eram feitas ao Estado. Após esse período elas passam a ser feitas aos municípios.

Ocorre que, além do aumento das necessidades populacionais, do avanço de várias doenças, do retorno de outras, o município tem a necessidade de contratar e/ou realizar concurso para preenchimento de vagas por profissionais que atendam à demanda da sociedade. São mais médicos, enfermeiras, técnicos, biólogos, Unidades Básicas de saúde em cada bairro, enfim, uma gama de ações até então não exigidas, inclusive pela própria sociedade que passa a ter uma compreensão maior de seus direitos e, portanto, exige-los.

Essa nova realidade exige mais recursos, até porque, cada classe de profissionais tem seu plano de cargos e remuneração, seu piso e teto. Além do que, os Hospitais também são incluídos nessa Gestão Plena. Sucede que, quando o município acolheu a Gestão Plena, automaticamente acolhe suas receitas e despesas. Atualmente, a União transfere os recursos para manutenção de programas que fazem parte das suas políticas públicas em saúde, mas, esses recursos, também fundo a fundo para cada programa, são recursos vinculados, ou seja, não podem ser transferidos ou usados para outros fins senão os elencados na parceria Federal/Municipal, bem como, continua figurando como parceiro nas demais execuções municipais da área.

Referindo-se à educação, as parcerias/convênios também são consideráveis, visto que também envolvem reformas e construções de escolas, aquisição de transporte escolar, equipamentos, merendas escolares e todas as outras atividades inerentes à educação.

No que tange à área de Ação Social, as transferências da União são maiores, visto que essa área é a “menina dos olhos” do governo federal, desde o início do governo do PT (2002). As políticas redistributivas, capitaneadas pela Bolsa Família, são priorizadas como forma de amenizar a miséria e proporcionar um estado de bem estar social mínimo aos mais desprovidos.

---

<sup>6</sup> A transferência Fundo a Fundo consiste no repasse de valores de forma regular e automática, diretamente do FNS para os Estados e Municípios e Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento similar. Destina-se ao financiamento das ações estratégicas e serviços de saúde (FNS).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo revelou que há pouco interesse das gestões municipais pesquisadas no sentido de criar soluções próprias ou até mesmo ter atitude de reproduzir as que fazem sucesso, para desenvolvimento de suas cidades, em qualquer das áreas analisadas.

Mas é importante acrescentar que, embora a Constituição de 1988 dê maior liberdade para que os próprios municípios planejem suas políticas públicas locais, a realidade é que, as transferências “voluntárias” da União, já chegam aos destinos direcionadas. Isso faz com que o município atue apenas como implementador e não como formulador de suas políticas públicas. Com a conquista da gestão plena, o quadro muda um pouco, visto que o contato é direto (político, técnico e administrativo) entre o Governo Federal e Municipal, mas ainda é incipiente.

Outro fator importante é que o Estado brasileiro vem passando, desde a década de 80, por grandes mudanças, tanto em seu papel social quanto gerencial, e esse novo processo está sendo construído, exigindo dinamismo, eficácia e eficiência das gestões. Acontece que nem todos os gestores acompanham o ritmo desses passos. O gestor, de acordo com essas novas atribuições requeridas, deve, não somente representar, mas principalmente atender os anseios da sociedade, pensando e agindo de modo estratégico e planejado. Para que isso ocorra, ele e sua equipe têm que desenvolver a capacidade de identificar os desejos e problemas e pensar, propor e implementar soluções. Essas etapas decorrem de um processo delicado que envolve planejamento, ferramenta fundamental para consecução de objetivos almejados. O aprendizado contínuo de como melhor sanar as dificuldades locais, precisa envolver todos os setores da gestão. A profissionalização e aperfeiçoamento precisam ser constantes em todo o grupo, podendo, inclusive, e se necessário, acarretar alterações em sua constituição.

A partir do amadurecimento dessa nova ideia de gestão, chega-se ao autoconhecimento que levará, inevitavelmente, às condições de detecção e melhoria nas condições de vida nos municípios.

Recebido para publicação em 10/03/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2008**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2009**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2010**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- CANCIAN, Renato. **Estado do bem-estar social: história e crise do *welfare state***. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.jhtm>>. Acesso em: 20 nov 2011
- COBB, R. W.; ELDER, C.D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns hopkins University Press, 1983.
- FERREIRA, Leila da Costa. **Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas**. In Ambiente e Sociedade, ano III, nº 6/7, 2000.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas, Nº 21 - Jun./ 2000
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2009/index.php>>. Acesso em: 22 abr 2011.
- MENICUCCI, Telma. **A Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política**. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.
- PORTAL TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL: Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 mai 2011.
- PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Disponível em: <<http://sagres.tce.pb.gov.br>>. Acesso em: 18 abr 2011.
- RODRIGUES, Marta Maria Assunção. **Políticas Públicas (coleção Folha Explica)**. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 2009.
- SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas**; Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SAÚDE. Ministério da Saúde - FNS. **Fundação Nacional de Saúde**. Disponível em <http://www.fns.saude.gov.br/ConsultaFundoafundo.asp>. Acesso em 21 nov 2011.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realistic view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehar and Winston, 1960.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nova York: Macmillan, 1947.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, nº 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

## **Políticas Públicas Municipais: Uma Análise no Semiárido Paraibano**

### **Resumo**

Esse artigo encontra-se no campo das Ciências Sociais e tem como foco as Políticas Públicas desenvolvidas na região semiárida paraibana (cariri ocidental e oriental). O estudo compreendeu o período de 2008 a 2010 e teve como objetivo fazer uma análise preliminar acerca das competências da gestão municipal quanto à efetiva elaboração de políticas públicas na região citada, utilizando dados secundários, acompanhados de pesquisa de campo com aplicação de questionários nos setores competentes, classificando-se como predominantemente qualitativa. Concluiu-se que as políticas públicas implementadas na região são caracterizadas de transferência, principalmente da União, com ênfase na área de ação social tendo como destaque o Programa Bolsa Família, seguido das ações em saúde, educação e meio ambiente, com a presença do município essencialmente na fase de implementação, como formulador de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Política pública; Gestão Pública; Municípios.

## **Municipal Public Policies: an Analyse in Paraiba Semi-arid**

### **Abstract**

This paper is in Social Science field and has a focus in public policy developed in semi-arid of Paraiba (Occidental and Oriental Cariri). The study included the period between 2008 and 2010 and had the objective of make a first analyze about local management and competences as the effective elaboration of public policies in the region, with secondary data, field research with questionnaire application, predominantly qualitative. Concluded the public policies implemented in the region are characterized of transfers, mainly Federal transfers, emphasizing social action like Bolsa Família Program, health action, education and environmental action, with the presence of local government in the implementation moment, like a public policies formulator.

**Keywords:** Public Policy; Public Management; Local government.

# RESENHA

## Direitos Humanos: Um Projeto Inacabado

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

---

Joachin Melo Azevedo Neto

*Universidade Federal de Santa Catarina*

A historiadora norte-americana Lynn Hunt, atualmente, é professora de História Moderna da Europa, na Universidade da Califórnia, em Los Angeles. Como pesquisadora, divide suas atenções para diversas temáticas que englobam desde Revolução Francesa, Estudos de Gênero, História Cultural até Historiografia. Entre suas principais obras publicadas no Brasil, temos *Política, revolução e classe na Revolução Francesa* – obra na qual a autora busca estabelecer uma fronteira entre sua interpretação da configuração política e cultural no momento da Revolução Francesa em relação às teses marxistas tradicionais sobre o citado evento, assim como no tocante às tendências revisionistas do tema que acabaram relativizando a noção de classe social – e a coletânea de textos *A nova história cultural*, onde, em um ensaio com o mesmo título dessa obra, busca mapear os diálogos e tensões entre as recentes tendências historiográficas com antigos paradigmas científicos, entre os quais o marxismo e a chamada Primeira Geração dos *Annales*.

Sem dúvidas, a obra *A invenção dos Direitos Humanos*, no Brasil, está sendo recepcionada como uma importante contribuição para os debates sobre História do Direito, História Política e de História Cultural. Na introdução da citada obra, a autora expõe a problemática que servirá como norte para suas reflexões. Trata-se de pensar como se deu a emergência de uma forma de consciência, em sociedades extremamente hierarquizadas, nas quais a igualdade entre homens, mulheres e escravos fosse almejada. Nas palavras de Hunt:

Como é que a igualdade de direitos se tornou uma verdade "autoevidente" em lugares tão improváveis? É espantoso que homens como Jefferson, um senhor de escravos, e Lafayette, um aristocrata, pudessem falar dessa forma dos direitos autoevidentes e inalienáveis de todos os homens. Se pudessemos compreender como isso veio a acontecer, compreenderíamos melhor o que os direitos humanos significam para nós hoje em dia. (HUNT, 2009, p. 17)

Assim, ponderar sobre os direitos em uma dimensão coletiva, no século XVIII, foi uma iniciativa levada a cabo por Thomas Jefferson, nos Estados Unidos. Essa tendência norte-americana influenciou, diretamente, a elaboração francesa da Declaração Universal dos Direitos do Homem. No caso da versão francesa, esta pode ser caracterizada pelo uso de um estilo retórico mais simples e dirigida para abolir os privilégios hereditários de classe. Dois séculos depois, as Nações Unidas modificaram o texto, mas não inteiramente, para criar a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O foco central da obra de Hunt é debater como a noção de direitos humanos foi posta em cena como algo autoevidente e como essa concepção perdura do século XVIII até os dias de hoje. Embora a Declaração dos Direitos Humanos frise que a igualdade é uma condição natural ao ser humano, essa discussão é redimensionada no campo dos debates políticos porque o conceito de igualdade é submetido a interesses de grupos sociais diversos. Em *A invenção dos direitos humanos*, Lynn Hunt buscou compreender como se deu a construção dos conceitos de direitos inalienáveis e autoevidentes da humanidade.

No primeiro capítulo, “Torrentes de emoções”, Hunt analisa como a trama narrativa do romance *Júlia*, de Rousseau, que abordava temas como a paixão, o amor e a virtude, irá despertar a empatia entre leitores e personagens. A leitura do romance de Rousseau conseguiu provocar em seu público um senso de empatia pela condição humana que ultrapassava as barreiras de classe social, nacionalidade e etnia entre as pessoas. A obra *Júlia* foi articulada na forma de um romance epistolar. A principal característica deste estilo de literatura, organizado como se fosse uma troca de cartas entre os personagens, é que os escritores ocultavam sua presença e dotavam os romances de uma dimensão de testemunho. Assim, ao discutir os efeitos psicológicos que a leitura dos romances epistolares proporcionava nos leitores, Lynn Hunt dialoga com bastante desenvoltura com o campo da teoria literária.

Outro romance significativo desta safra da literatura epistolar foi a obra *Clarissa*, do inglês Richardson. De forma semelhante à trama de *Júlia*, de Rousseau, *Clarissa* narra a biografia trágica de uma jovem para a qual suas aspirações individuais e seus desejos íntimos foram usurpados por personagens que encarnavam a opressão patriarcal masculina. *Júlia* e *Clarissa* tocaram profundamente os leitores que expressavam suas impressões emocionadas por meio de cartas endereçadas aos próprios escritores. A inclusão de romances como *Clarissa* e *Pamela*, de Richardson, e *Júlia*, de Rousseau, no índice papal de livros proibidos indica que essa escrita da empatia, que criticava nas entrelinhas a autoridade masculina, preocupava a Igreja Católica. A

figura masculina em *Júlia* é representada como um vulto apático, autoritário e infeliz. Clarissa e Júlia, enquanto personagens, tiveram em comum um desfecho trágico para suas vidas. Diante da aniquilação dos seus anseios por autonomia, restou apenas a morte.

A questão é que, segundo a autora, a leitura desses três romances, que circularam no século XVIII, provocou uma identificação entre o leitor e os personagens. Esse reconhecimento entre o eu e o outro, figurado na literatura, foi crucial para a construção de uma sensibilidade pautada no reconhecimento da autonomia do ulterior. A inovação dos romances epistolares do século XVIII repousa no fato de que promoviam uma identificação com o drama e a dor de um outro (fictício) que não era parente, nem conhecido daquele que se compadece. Trata-se da construção de uma nova forma de empatia na qual:

Os leitores aprendiam a apreciar a intensidade emocional do comum e a capacidade de pessoas como eles de criar, por sua própria conta, um mundo moral. Os direitos humanos cresceram no canteiro semeado por esses sentimentos. Os direitos humanos só puderam florescer quando as pessoas aprenderam a pensar nos outros como seus iguais, como seus semelhantes em algum modo fundamental. (HUNT, 2009, p. 58)

Desse modo, é preciso compreender os conceitos de simpatia e de sensibilidade como elementos indissociáveis para a história dos direitos humanos. No texto “Por uma história das sensibilidades”, Serge Gruzinski (2007, p. 07) defende um programa de pesquisas historiográficas que preze pela abordagem das experiências sensoriais dos indivíduos. A busca por compreender as formas de sentir e de pensar dos indivíduos em um determinado tempo é uma das prioridades do campo temático que rege a história das sensibilidades. Para Lynn Hunt, embora os romances como *Julia*, *Clarissa* e *Pamela* possam ser utilizados como fontes para a compreensão da gestação de uma nova forma de sensibilidade moderna, pautada na empatia pelo outro, nenhum grupo político defendeu a emancipação feminina durante o século XVIII. Nos círculos políticos de debates sobre os direitos naturais, as mulheres, os índios, negros livres e escravos não eram considerados categorias sociais aptas para usufruir do status de cidadãos.

No segundo capítulo, “Ossos dos seus ossos”, Lynn Hunt discorre sobre como no século XVIII era comum a prática da tortura, por meio de diversas técnicas, como o afogamento e o estiramento dos membros inferiores e superiores, durante os julgamentos e como parte das sentenças jurídicas. Após a Queda da Bastilha, o governo revolucionário francês tentou tornar as execuções rápidas, menos dolorosas e aboliu a tortura como algo inerente ao processo de julgamento do acusado. Como compreender essa transformação? No século XVIII, um jovem italiano chamado Beccaria elaborou uma obra que avaliava o sistema jurídico na Europa. Para ele, a pena de morte e a imposição de castigos cruéis aos réus era uma evidência de códigos e

processos judiciais atrasados e bárbaros. A enxurrada de críticas à tortura e a pena de morte estavam embasadas não apenas na empatia pelo outro, mas em uma sintomática mudança nas formas de as pessoas conceberem a relação com seus corpos.

O italiano Beccaria, que havia clamado por códigos jurídicos que abolissem torturas, execuções e humilhações em julgamentos e sentenças, teve suas propostas recebidas com desdém e desconfiança pelos magistrados que eram, quase todos, conservadores e acreditavam que a disciplinarização de um corpo só era possível através da dor. As sentenças de morte, por exemplo, eram ritualizadas para que o povo francês pudesse assimilar que o sacrifício do condenado era algo necessário para a preservação da ordem vigente. Nesse sentido, umas das práticas mais recorrentes nas condenações à morte era a imobilização da vítima, o esmagamento de suas juntas ósseas por golpes de clava aplicados por um carrasco. A vítima ficava amarrada até morrer. Depois o corpo era esquartejado e exibido em praças públicas.

É interessante salientar que havia iluministas franceses que eram entusiastas das reformas propostas pelo italiano Beccaria, mas somente a partir das três últimas décadas do século XVIII os castigos cruéis e as execuções são questionados sistematicamente pelos homens de letras. Por meio do parlamentar Brissot, na França, a campanha pela reforma jurídica é vinculada à defesa dos direitos humanos. Nessa linha de discussão, o materialismo filosófico de Spinoza influenciou diretamente a reforma penal francesa ao pressupor que as pessoas eram iguais, física e mentalmente, sendo diferenciadas pela educação que receberam. Assim, com base no pensamento de Spinoza, a reeducação do criminoso era mais proveitosa para a sociedade do que a tortura e mutilação do seu corpo.

No terceiro capítulo, “Eles deram um grande exemplo”, Hunt explica como o termo declaração possuía, para a época, um significado mais incisivo e direto do que outras terminologias atribuídas a documentos reivindicatórios como “petição” e “carta”. Juntamente com a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, os parlamentares franceses resolveram abolir, oficialmente, a prática da tortura durante as rotinas judiciais. Para Hunt, é importante notar como o conceito de tortura se tornou incompatível com as concepções de justiça e razão que entraram em voga.

A noção do castigo já não condizia com a mutilação do corpo do condenado, como forma de exemplo para a sociedade. Por castigo jurídico, o cerceamento da liberdade, o exílio e os trabalhos forçados foram elencados pelos parlamentares franceses como formas justas de punir. Caso fosse efetuada a pena de morte, esta não deveria abarcar a tortura e a humilhações preliminares e deveria ser efetuada da forma mais rápida possível, por meio da guilhotina. A

mudança nas formas de punir os criminosos refletiu a modificação do status dos franceses de súditos para cidadãos. Em lugar da humilhação corporal, a humilhação política do réu era mais eficaz como forma de exemplo.

No quarto capítulo, “Isso não terminará nunca”, Lynn Hunt discute as consequências da disseminação dos direitos humanos na Europa e na América. Como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão igualava os homens perante os códigos jurídicos, sem privilégios de classe, principalmente aquelas pessoas que eram adeptas de credos diferentes do católico, começou-se a temer um efeito cascata no qual os judeus, escravos, crianças e mulheres também reivindicassem sua emancipação. A Declaração de Independência dos Estados Unidos, por exemplo, assegurava a cidadania apenas aos colonos brancos, enquanto mulheres, crianças e negros não tinham direitos reconhecidos.

No caso dos direitos das mulheres, essas não tiveram seus anseios representados e defendidos por nenhuma organização. A teatróloga De Gouges, na França, ao rasgar publicamente a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi difamada e guilhotinada, após ser acusada de ser uma contrarrevolucionária. Como se pode perceber, embora alguns políticos ousassem defender a igualdade de direitos entre os sexos, os deputados franceses determinaram o fechamento dos Clubes Femininos, alegando que o envolvimento das mulheres com causas políticas afastava as mesmas de seus afazeres domésticos.

Um elemento importante, na França, para a afirmação e reivindicação dos direitos femininos foi a liberdade de imprensa. Por meio de panfletos, libelos e manifestos, algumas líderes atacavam diretamente as incoerências da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em relação à situação das mulheres. A principal tensão relativa à afirmação dos direitos femininos estava ligada com uma série de temores masculinos de que o reconhecimento oficial desses direitos abalasse a autoridade masculina secular sobre as mulheres.

No quinto capítulo, “A força maleável da humanidade”, Lynn Hunt inicia discorrendo sobre como o governo de Napoleão, no começo do século XIX, foi caracterizado por uma série de políticas administrativas autoritárias e que tentavam recuperar o controle das colônias nas quais houve rebeliões bem sucedidas de escravos. O imperador francês não conseguiu fazer prevalecer um regime político baseado no cerceamento das liberdades individuais, embora tolerasse a diversidade aos cultos religiosos. Associado com a euforia causada pelo anseio de liberdade, o nacionalismo, por um lado irá fomentar a independência latino-americana e, por outro, desembocará no etnocentrismo na Europa. Assim, cada nação como a Colômbia, na

América, ou a Alemanha, na Europa, considerava-se portadora de uma missão redentora universal.

Como resposta aos postulados que pregavam a igualdade entre as pessoas, as teses racistas, sexistas e eugênicas ganharam força no século XIX por corroborarem, biologicamente, uma série de relações de dominação social. Esse novo determinismo biológico, legitimado com o status de saber científico, pressupunha que as mulheres eram organicamente inferiores aos homens. Embora pensadores como o inglês John Stuart Mill clamassem pelo final do determinismo biológico entre homens e mulheres, os setores sociais e políticos re-afirmaram que a mulher deveria se restringir às atividades domésticas. Somente na última década do século XIX, o termo feminismo ganha a conotação emancipadora que possui atualmente.

No começo do século XX, uma onda de antissemitismo, legitimada cientificamente pelos seguidores de Gobineau, alastrou-se, sobretudo, vinculada ao rumor de uma conspiração judaica para que essa etnia assumisse o poder político na Europa. Também nesse contexto, os ideários socialistas e comunistas ganharam cada vez mais adeptos. Para os seus adeptos, só o direito de exercer a cidadania política não era suficiente. Era preciso suprimir as instituições que velavam pela manutenção do Estado burguês. Não bastava, para os adeptos desses ideários, serem cidadãos políticos. Era preciso abolir as barreiras entre ricos e pobres e os trabalhadores deveriam executar seus labores de forma autogestionária.

Para Karl Marx, segundo a autora, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão era um tratado revelador do egoísmo burguês. Para a linha de pensamento de Fourier e Jaurés, a Declaração era tida como um documento importante para a construção de um mundo mais justo. No caso da Rússia, após a revolução bolchevique, o governo de Lênin proclamou sua própria Declaração voltada para o fim da exploração do homem pelo homem. A premissa de que a lei da igualdade entre os homens era um postulado burguês, durante o stalinismo, desembocou em uma era marcada por uma forma autoritária e violenta, por parte do Estado, para manter a hegemonia do regime totalitário de Stalin. Após o fim da II Guerra Mundial e a contagem do número de cadáveres espalhados pela Europa, da divulgação dos crimes cometidos pelos nazistas e do julgamento de Nuremberg, entra em cena a expressão “crimes contra a humanidade”.

Por fim, Lynn Hunt, de maneira muito coerente, conclui que as discussões e a busca pelo cumprimento dos estatutos que regem os direitos humanos, na contemporaneidade, levadas a cabo por Ongs, políticos e minorias étnicas, sexuais e de gênero tornam a luta pela emancipação humana um projeto inacabado. Sem dúvida, o livro *A invenção dos direitos humanos*, além de ser uma valiosa contribuição para a historiografia, também pode nortear várias discussões

contemporâneas sobre políticas públicas nos mais diversos campos do conhecimento humano como, por exemplo, a Sociologia e as Ciências Políticas.

Recebido para publicação em 02/04/2012

Aprovado para publicação em 22/06/2012

## REFERÊNCIAS

GRUZINSKI, Serge. Por uma história das sensibilidades. In: LANGUE, Frédérique & PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Sensibilidades na história: memórias singulares e identidades sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política, cultura e classe na Revolução Francesa**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. (org.). **A nova história cultural**. Tradução de Jefferson Luis Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1992.