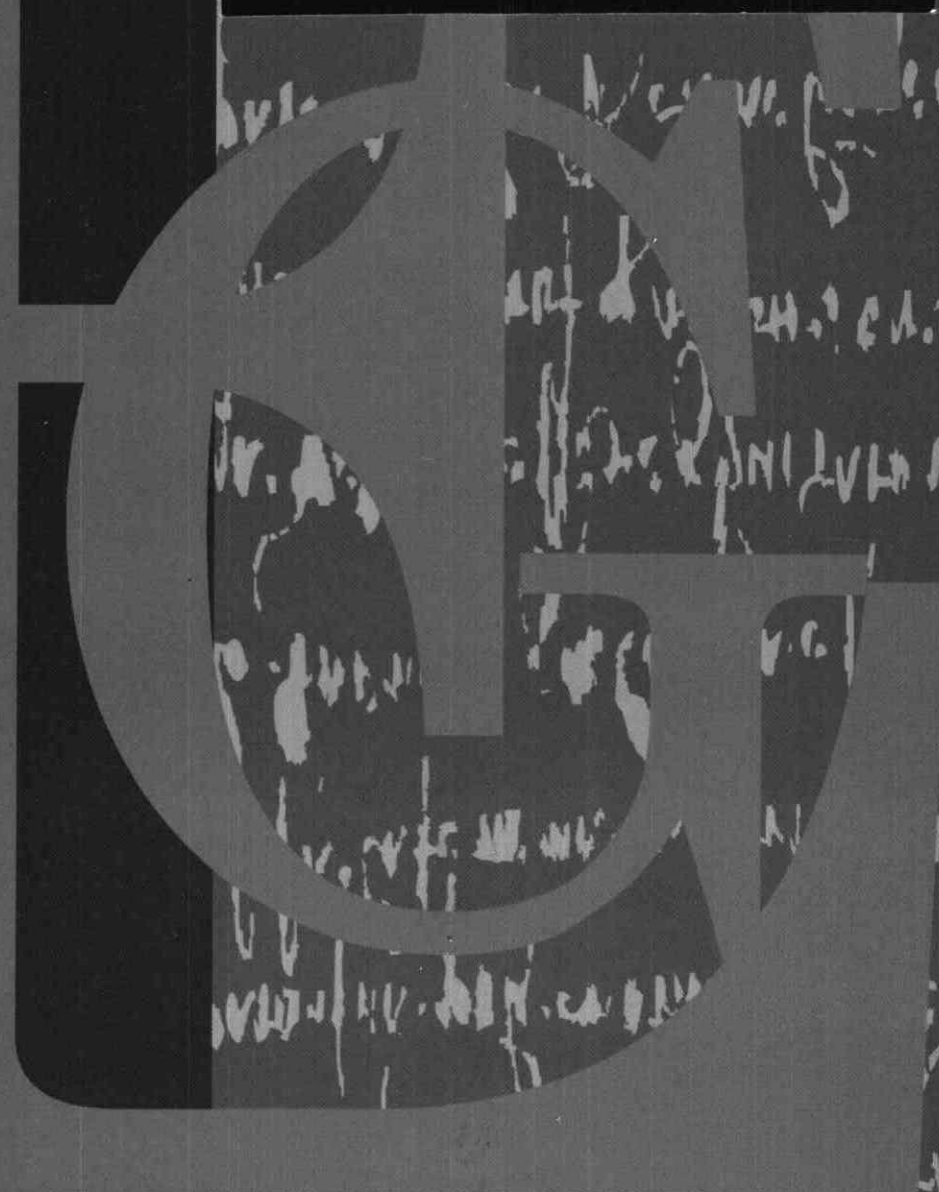


ESCOLA DE GOVERNO

PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governador de Minas Gerais

**A DISTRIBUIÇÃO DE SUBVENÇÕES
SOCIAIS E O CLIENTELISMO NA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

WLADIMIR RODRIGUES DIAS

•

TD-4209

MT
342.52(815.1)
D541d

**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

WLADIMIR RODRIGUES DIAS

**A distribuição de subvenções sociais e o clientelismo na
Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública
Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais
Orientadora: Prof.^a Dra. Maria das Mercês Gomes Somarriba

Belo Horizonte

Outubro de 2006

F.J.P. - BIBLIOTECA



60002817

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA





**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 09 (nove) dias do mês de novembro de 2006, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**A DISTRIBUIÇÃO DE SUBVENÇÕES SOCIAIS E O CLIENTELISMO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**”, elaborada por **Wladimir Rodrigues Dias**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi argüido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof^ª. Maria das Mercês Gomes Somarriba; Prof. Ricardo Carneiro e Prof. Otávio Soares Dulci. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 09 de novembro de 2006.

Prof^ª. Maria das Mercês Gomes Somarriba (Orientadora) – EG/FJP

Prof. Ricardo Carneiro – EG/FJP

Prof. Otávio Soares Dulci – UFMG

Agradecimentos

Diante de referência elogiosa ou menção de aprovação, esclareço, sem falsa-modéstia, que tenho poucos méritos. A qualidade das muitas pessoas boas e generosas que têm ajudado a compor minha vida facilita qualquer projeto. Se faço pouco é por meus defeitos. Esta dissertação não foge à regra, pelo contrário. Sou tributário de inúmeras pessoas que tomaram este mestrado possível, às quais passo a agradecer como posso.

Minha família foi o núcleo que me acompanhou em todos os passos.

A Cristina, companheira integral, toda a gratidão. De um lado foram as muitas horas de convívio subtraídas de você. De outro o apoio incansável, não só moral mas concreto, em inúmeras ocasiões vividas nesse tempo.

A Dra. Laura, minha mãe, colega de escritório, também um agradecimento especial. O que sou devo principalmente a ela, que, aliás, colaborou comigo lendo a primeira versão de boa parte do texto.

Quando minha mãe perguntou ao Wladimir, meu filho, se ele queria assistir à minha defesa de dissertação, ele respondeu que não poderia faltar a um evento que motivara tantas negativas de presença da minha parte. Por causa deste mestrado muitas vezes se contaram duas cadeiras vazias no Mineirão nos jogos do Galo. Agradeço a compreensão dele.

Agradeço, ainda, a meus irmãos, Antônio e Thereza-Celso, à Rapha, ao Maurício, Tia Magge e meus primos-irmãos, enfim a todos os que no ambiente familiar estiveram do meu lado nesse período.

A dois desses primos devo um agradecimento especial. Demétrio Mendes Júnior, que, trabalhando comigo, nunca soube dizer não aos tantos auxílios que lhe pedi. Emanuel Ornelas, que além do apoio amigo, revisou, na última hora, uma parte do texto cujo tema é do seu mais absoluto domínio, contribuindo para amenizar minhas limitações.

Aos que partiram, D. Terezinha, minha avó, Dr. Antônio, meu pai, Sr. Mirote, meu avô, Dadá, Tia Julinha, Dindinha Lica, assim como meus avós paternos, agradeço pelo carinho que me acompanha sempre. Uma boa razão de viver é a perspectiva de honrar a sua memória. Este trabalho se construiu sobre dias e dias que eu neguei aos meus familiares.

Na Fundação João Pinheiro - FJP - encontrei um ambiente acadêmico extremamente proveitoso para o meu trabalho. A seriedade e a dedicação de professores e funcionários é notória e contribuiu para o resultado alcançado. Além disso, estudar em uma Escola de Governo que leva o nome do Mestre Paulo Neves de Carvalho foi uma honra para os que, como eu, tentam seguir

pela seara pública inspirados em suas lições. Agradeço a essa entidade, bem como à CAPES, que custeou meu curso, facilitando a sua concretização.

Entre os professores, acima de tudo sou grato à Profa. Dra. Mercês Somarriva. Sabedoria e rigor científico nunca estiveram tão atrelados a gentileza e generosidade. Repito aqui o que eu já disse a ela: não fosse a orientação dela nos momentos cruciais e este trabalho não sairia. Obrigado, Mercês.

Os demais professores foram ótimos, mas eu não poderia deixar de destacar os Profs. Drs. Telma Menicucci, pela atenção, pela dedicação e pelo apoio, que nunca faltaram; ela é daquelas pessoas que, importantes sempre, crescem nas situações difíceis; Ricardo Carneiro, grande atleticano e grande mestre, cujas aulas e observações na Banca Examinadora foram muito importantes para o que pude produzir; e Bruno Lazarrotti, que sempre se mostrou disponível para uma conversa e uma boa dica. Muito obrigado a todos.

Ao Prof. Dr. Otávio Dulci, que compôs a Banca Examinadora, também um agradecimento destacado. Além da contribuição crítica para o trabalho realizado, você deixa patente que um intelectual da sua envergadura pode ser também um grande ser humano.

A FJP tem funcionários que são, ao mesmo tempo, competentes e educados. Em qualquer setor, biblioteca, secretaria, cafezinho, eles estão lá, dando-nos um tratamento honesto, limpo e isonômico. Na pessoa da Sra. Sebastiana Inês, que é adorável em sua diligente atuação, agradeço a todos vocês.

Certamente as horas mais gostosas do curso foram as que passei junto dos colegas. Era um grupo sensacional, do qual eu destaco Thaís Magalhães, amiga mesmo, com quem tive o privilégio de dividir risos e angústias, trabalhos, notas, caronas... sua força foi essencial. Estendo, da mesma forma, a menção à coleguinha Mônica Bernardi, que aperfeiçoa o trio. Chegamos lá!

Moisés Machado, amigo de mais tempo, só quem tem o privilégio de lhe conhecer pode dimensionar o valor de sua amizade. Agradeço ao Moisés não apenas por ele ser o cara que conseguia se atrasar mais que eu para as aulas, mas por ele ser aquele tipo de amigo que reconhece e compreende amigos como eu.

Suzanne Bouchardet, colega de Mestrado e de Legislativo. Em suas caronas pudemos travar conversas interessantíssimas e eu conheci uma pessoa íntegra e divertida.

A Ana Rogéria, Heloisa, Rita, Sheila, Marcelo, a todos enfim, agradeço pela convivência fraterna e proveitosa. Voltar aos bancos de escola foi muito mais agradável com vocês; aprender com vocês foi fundamental.

Ao meu colega, meu chefe no Legislativo, Sabino Fortes Fleury, agradeço tanto por ter sugerido que eu fosse para o programa da FJP, quanto pelas conversas e indicações de estudos. Muito do que está nesta dissertação teve início nesses contatos.

Sou grato, ainda, a colegas de trabalho que me dão o privilégio de um convívio profícuo, como os amigos-irmãos Roberto Sorbãlli Filho, Guilherme Wagner Ribeiro e Leonardo Carneiro. Vocês não imaginam como essa convivência foi importante nesse mestrado! Também nessa linha agradeço a Marcelo Almeida e Silva, Antônio José Castro, José Alcione Bernardes, Ângela Renault, Antonio Calhau, entre tantos a quem devo.

Agradeço, também, a Aparecida Nominato, que pacientemente levou para dezenas e dezenas de planilhas uma quantidade de dados que, sozinho, eu seria incapaz de transportar. E a Flávio Magalhães que, na reta final, me ajudou a encontrar a medida da análise estatística.

Especialmente agradeço à minha colega e amiga Solange Nagem Sabbagh, Consultora-Revisora da ALMG, que, em ato da mais pura e desinteressada amizade, fez a revisão geral do texto, lapidando com inigualável competência esta dissertação. Não tem preço.

Outra menção especialíssima aqui é para meus alunos. Aqui não dá mesmo para citar nomes, mas é certo que o carinho de minhas turmas dos cursos de direito e gestão pública do Centro Universitário UNIBH, e de direito da PUC-Contagem, foi um combustível inestimável. Com eles compartilho, com prazer e alegria, parte significativa de minha vida.

Agradeço, ainda, a meus vários colegas de Assembléia Legislativa, Escritório, UNIBH e PUC, cujos nomes não estão aqui expressos, mas que, nem por isso, deixaram de ser importantes. Sou grato, também, a inúmeras pessoas com quem tive a honra de conviver profissionalmente, as quais, cada qual a seu modo, contribuem para que tenhamos neste país, um dia, uma administração pública à altura de nossos ideais. Cito alguns, como Marcos Helênio, Washington Rodrigues, Edson Rezende, Délio Malheiros, Austregésilo Neves, Edson Cordeiro de Sá, Betim Lopes de Macedo, Gilson Urbano, Cantídio de Freitas, Arnaldo Silveira, Marcos Lemos, entre outros, que estão, ou estiveram, a serviço da coisa pública em sua acepção mais elevada. Pessoas como vocês no setor público dão mais sentido a um mestrado em administração pública.

Agradeço, enfim, aos que não estão expressamente designados aqui. E são numerosos.

A todos vocês, obrigado por, mais uma vez, me carregarem no caminho.

SUMÁRIO

RESUMO.....	03
1. INTRODUÇÃO.....	04
2. O CLIENTELISMO COMO TRADIÇÃO NO PODER LEGISLATIVO.....	14
3. A NATUREZA DO PODER LEGISLATIVO E AS CARACTERÍSTICAS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS.....	24
4. O ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA E A AÇÃO PARLAMENTAR.....	34
5. AS SUBVENÇÕES PARLAMENTARES COMO FORMA DE CLIENTELISMO.....	47
6. AS SUBVENÇÕES PARLAMENTARES E A ESTRATÉGIA DE AÇÃO PARLAMENTAR: UM ESTUDO POR MEIO DA TEORIA DOS JOGOS.....	61
7. A INFLUÊNCIA DAS SUBVENÇÕES PARLAMENTARES SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA.....	81
8. O ARRANJO PROPORCIONADO PELAS SUBVENÇÕES E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS.....	89
9. CONCLUSÃO.....	102
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

Resumo

Esta dissertação trata da presença do clientelismo no Legislativo brasileiro, mediante estudo de caso incidente sobre a distribuição de subvenções sociais pelos deputados na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, na década de 1990. Naquele período, cada deputado estadual tinha à sua disposição, para repartir conforme seus próprios critérios a qualquer destinatário, obedecidos alguns limites legais, determinado volume de recursos.

Utilizam-se, no estudo, teorias que abordam a questão do clientelismo, assumido pelo trabalho na condição de elemento cultural que permeia relações sociais e políticas no Brasil, assim como a base analítica decorrente do veio teórico neoinstitucionalista, que compareceu por meio da teoria da escolha pública, notadamente na contribuição dos estudos legislativos de matriz distributivista, e do neoinstitucionalismo histórico, do qual se usou o conceito de dependência de trajetória, além de outros conexos. Também foi utilizada a teoria dos jogos, para a construção de um modelo simples retratando a influência da repartição de subvenções sociais sobre a lógica de atuação parlamentar.

O exame dos dados referentes a distribuição de subvenções, produção legislativa e desempenho eleitoral permitiu que se estabelecessem importantes conclusões acerca do papel ocupado pela distribuição de benefícios clientelistas, como as subvenções parlamentares, na arena político-parlamentar. Constatou-se que nas legislaturas em que houve quantidade suficiente de recursos houve alto índice de sucesso eleitoral por parte dos deputados. Nestes períodos os parlamentares apresentaram reduzido número de proposições legislativas de interesse geral, ao passo que os Governadores atingiram marcas elevadas e estáveis de desempenho legislativo.

Extintas as subvenções, verificou-se que os deputados passaram a legislar mais sobre matérias de alcance social ou coletivo, que o Executivo teve dificuldades para atuar no plano legiferante, e que a ausência das subvenções parlamentares, ou de meio clientelista análogo, foi um obstáculo para o bom desempenho eleitoral dos candidatos. Viu-se, contudo, que, interrompida em 1999, a trajetória clientelista se recompôs em 2003, sob novo instrumento, semelhante ao anterior. Da pretensa ruptura ocorrida restou, como legado, o crescimento da iniciativa legiferante parlamentar sobre assuntos de interesse geral.

Palavras-Chave: Poder Legislativo; Clientelismo; Subvenções Sociais; Neoinstitucionalismo; Dependência de Trajetória; Produção Legislativa.

Abstract

This paper deals with the incidence of clientelism in the Brazilian legislative system, by means of a case study on the social subsidies distributed by representatives working in the Minas Gerais State House of Representatives in the 90s. At that time, each state representative had at their disposal a certain amount of resources to apportion, following his own criteria and directing it to whomever they discerned, provided some legal limits were observed.

In the study, theories on the clientelism issue were utilized and assumed in the condition of a cultural element that permeates social and political relations in Brazil. Also used by this study were the analytical background emanated by the new institutionalist theoretical vein that made itself present through public choice theories, notably in its contribution to legislative studies of a distributivist matrix, and the historical new institutionalism, from which the concept of path dependency was adopted, as well as other correlated theories. The theory of games was also utilized for the construction of a simple model depicting the influence that the apportioning of social subsidies had on the logic of legislature practices.

The analysis of data concerning the distribution of subsidies, legislative production and electoral performance has allowed for the establishment of important conclusions about the role occupied by the distribution of patronage benefits, such as the legislature subsidies, in the political-legislative arena. Throughout that period, representatives presented a reduced number of legislative propositions aimed at common interests, whilst Governors tabulated elevated and stable figures regarding legislative performance.

Once subsidies were extinct, it was noted that representatives started to legislate more often on subjects with social reach or of collective interest, that the Executive Branch had difficulties performing in its legislative "fury", and that the lack of subsidies from the State House of Representatives, or of any analogous patronage means, represented a clear obstacle for the electoral performance of candidates. However, it was found that, even though it was interrupted in 1999, patronage found its ways back onto the political scene in 2003, by means of the creation of a new instrument, similar to its antecessor. The legacy left by the so-called rupture that the House of Representatives underwent was the growth of the amount of legislative initiatives regarding matters of general interest.

Keywords: Legislative Branch; Clientelism; Social Subsidies; Neoinstitutionalism; Trajectory dependency; Legislative production.

Capítulo I Introdução

1.1. “Em política, feio, feio, é perder”¹. Esta famosa frase, de paternidade incerta e uso habitual no meio político, ajusta-se, com perfeição, à imagem que o brasileiro constrói de si mesmo quando na arena política. Movidos seja pelo bolso, seja por uma maquiavélica relação entre meios e fins, nossos representantes seriam indivíduos oportunistas, sempre dispostos a elidir o comportamento ético em benefício privado².

A reflexão que nos propusemos fazer nesta dissertação se relaciona com essa imagem da representação política, que permeia os negócios públicos no Brasil. Para tanto, volvemos o olhar para o parlamento.

Que o Poder Legislativo funciona, aqui, aquém das aspirações dos cidadãos nele representados é fato notório³. Diversos estudos enfatizam a instrumentalização dos mandatos parlamentares para fins alheios ao interesse público, ora por meio de práticas, informais ou institucionalizadas, que particularizam e personalizam o que deveria ser geral e impessoal⁴, ora por meio da corrupção pura e simples⁵.

A questão das ações empreendidas pelos membros do Legislativo se vincula a preocupações substantivas inerentes à teoria política, quais sejam a relação interna na legislatura, a conjugação de interesses gerais e locais bem como a ligação entre o processo de deliberação parlamentar, o exercício do voto pelo eleitor e a efetividade das políticas públicas assumidas pelo governo⁶.

A vida em sociedade sob um Estado que, pretendemos, esteja sob o direito e a democracia implica constantes e reiteradas indagações acerca da correspondência entre os valores socialmente enunciados, as instituições estabelecidas e a prática cotidiana do poder. Entre outros aspectos, importa saber, de fato, quão perto estamos de submeter-

* O uso das notas de rodapé, explicativas e de referência, assim como das citações, seguiu o padrão estabelecido na NBR 10520 (ABNT, 2002).

¹ Esta frase ficou célebre ao ser pronunciada pelo ex-presidente português Mário Soares. Tudo indica, contudo, que o brasileiro Agamenon Magalhães a teria usado décadas antes.

² RIBEIRO, Renato Janine. Entrevista à Revista E, n. 54.

³ Há inúmeras pesquisas com esse enfoque, como a publicada na revista *Imprensa/ABERJE*, realizada pelo Instituto Franceschini (reg. TSE n. 2086-2006) (66,3% de ruim e péssimo, contra 6,9% de ótimo), ou a realizada pelo IBOPF, publicada pela revista *Carta Capital* n. 416, outubro/2006.

⁴ Por exemplo, em AME S (2003), CARVALHO (2002) ou SANTOS (1994).

⁵ Por exemplo, em SILVA (2001), GEDDES e RIBEIRO NETTO (2000) ou FLEISCHER (2000).

⁶ PITKIN, Hanna Fenichel. “Representação, palavras, instituições e ideias”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 30, 2006.

nos antes a um governo de leis que espelham o sentimento popular que de homens que exercem o poder segundo seus próprios interesses.

“O político visa à próxima eleição, o estadista à próxima geração”. Com essa máxima, citada por John Rawls (1999, p. 567), distinguem-se diferentes perspectivas de atuação política: uma fundada na conveniência do mandatário, a outra no proveito da sociedade. O paradoxo consiste em viver debaixo de valores e instituições que, estabelecidos em vista do bem comum, são tutelados por concidadãos que fazem da investidura na função pública uma fonte para o abastecimento de seus interesses pessoais.

Assim é que se pode usar a idéia de democracia representativa em um contexto de concentração de poder nas mãos de poucos para se negar a soberania popular e “legitimar a pretensão a um monopólio do poder político” (HIRST, 1992, p. 14). O imemorial uso dos recursos públicos em benefício dos deputados que sustentam o governo no parlamento⁷ é uma dessas formas, mediante as quais o interesse público estará sempre sob o risco de ser sobrepujado em favor de grupos determinados ou interesses, de alguma forma, particularistas⁸.

Projeta-se um funcionamento do setor público, fundamenta-se, com isso, a sua estruturação e o seu ônus social, pressupondo um retorno social das ações desenvolvidas pelos representantes⁹. Quando essas ações ficam presas a práticas políticas tradicionais, que teimam em permanecer¹⁰, ou a um simulacro de legitimidade democrática, destinado, estrategicamente, a ocultar intenções e confundir a sociedade¹¹, o espaço público é posto sob suspeição.

Discutir a legitimidade na realização das funções atreladas aos poderes estatais impõe considerar a sua complexidade¹²; afinal, entre outros aspectos, pode-se perceber que a ordem política é institucionalizada sob o paradigma racional-legal, mas os

⁷ Como reconhecia, por exemplo, Tancredo Neves, em SILVA, V. L. C. e DELGADO, L. A. N. *Tancredo Neves: a trajetória de um liberal*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 190.

⁸ ETZIONI, Amitai. *The Spirit of Community*. New York: Touchstone, 1993, p. 209 et seq.

⁹ SUNSTEIN, Cass R. e HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights*. New York: Norton and Company, 1999, p. 115.

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. *A Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 203.

¹¹ HOBBSBAWN, Eric. *Fra dos Extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 560-561.

¹² ARATO, Andrew. “Procedural law and civil society”. In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998, p. 34-35.

representantes da população se legitimam por meio de uma mescla de dominação tradicional e racional¹³.

Inúmeros são os vínculos sustentam a relação de domínio e aceitação que se instaura entre representante e representado, evidenciando que a institucionalização não esgota o campo da legitimidade, que será também influenciado por costumes, tradições, ligações afetivas, conjuntos de interesses ou alguma força ideal¹⁴. E é na conexão, às vezes contraditória, entre esses elementos, que se poderá analisar a feição do espaço público em nosso país, enfatizando o comportamento efetivo de pessoas e organizações diante de premissas éticas e programas de ação estabelecidos em comunidade.

1.2. O estudo do Poder Legislativo envolvendo sua organização e o desempenho dos representantes que nele atuam é importante e necessário¹⁵, porque, apesar da pequena produção nacional a esse respeito¹⁶, trata-se do órgão encarregado formalmente do monopólio da produção normativa, inclusive a referente à programação governamental, e da tarefa de fiscalizar os atos e as políticas públicas implementadas pela Administração Pública¹⁷. Suas atividades provocam reflexos diretos na ordem política e na administração do Estado. É consequência dessa importância a ele conferida a necessidade da realização de pesquisas e estudos enfocando o seu funcionamento em um contexto de reacomodação das relações entre os três Poderes da República¹⁸, no qual sua interação com o Executivo resiste a romper o chamado pacto homologatório¹⁹, por meio do qual o Legislativo se reduz à condição de instância destinada a ratificar decisões previamente tomadas pelo Executivo, confirmando o dito que afirma ser “provável que não haja no mundo país mais governista do que o Brasil”²⁰.

Observe-se, neste sentido, que significativa parcela dos trabalhos realizados sobre o Legislativo, no Brasil, é concentrada em características exógenas ao processo

¹³ FAORO, Raymundo. *Assembléa Constituinte: A legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 46-47.

¹⁴ *Idem*

¹⁵ LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 50, 2006.

¹⁶ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. “Partidos, Eleições e Poder Legislativo”. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 17-19 e 39.

¹⁷ Constituição da República: Arts. 44 a 75.

¹⁸ VIANNA, Luiz Werneck et alii. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 22.

¹⁹ ABRÚCIO, Fernando L. “O ultrapresidencialismo estadual”. In: ANDRADE, Régis de C. *O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 87.

²⁰ PEDREIRA, Fernando. *Império Colosso*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 143.

legiferante²¹, sendo necessário o estudo de aspectos intrínsecos à dinâmica parlamentar, como a prioridade conferida no trabalho parlamentar ao patrocínio de pequenas demandas particularistas perante os órgãos governamentais²².

Tome-se em conta a importância de analisar o Legislativo não só como produtor de leis, mas sobretudo como fonte de alocação de recursos públicos²³, o que impõe um exame que ultrapasse a esfera do regramento formal a que ele se subordina²⁴. O uso dos recursos do parlamento para clientelismo e patronagem, embora bastante explorado e sedimentado²⁵ em estudos estrangeiros, devem merecer maior atenção no Brasil.

Acrescente-se o fato de o desempenho parlamentar e o funcionamento das Casas Legislativas serem refletidos na eleição dos representantes e na eventual opção dos representados por sua manutenção no Legislativo, mediante recondução. Esse dado é alcançado pelo trabalho e é relevante para se avaliar a qualidade de nossa democracia²⁶, deficitária na representação²⁷, e suas opções institucionais acerca, por exemplo, de um sistema eleitoral que insta o representante a obedecer, antes, a um cálculo de probabilidade de votos, que a imperativos programáticos ou ideológicos²⁸.

O trabalho toca a questão das instituições eleitorais, em especial a relação entre a atividade parlamentar e as estratégias de captação de sufrágio em um processo de escolha proporcional com lista aberta²⁹. Essas instituições, somadas à tradição clientelista, influenciam o agir do deputado, compelindo-o, especialmente nas decisões que envolvem o dispêndio de recursos públicos, a tentar levar mais verbas para sua

²¹ SANTOS, Fabiano. "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963". In: *Dados*, n. 3, v. 38, Rio de Janeiro, 1995, p. 459.

²² Ver, por exemplo, em DINIZ (1982, p. 183) ou BEZERRA (1999, p. 35).

²³ SOUZA, Celina. "Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais". In: *Dados*, n. 2, v. 46, Rio de Janeiro, 2003, p. 347.

²⁴ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999, p. 33.

²⁵ WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 2000, p. 239.

²⁶ SANTOS, Fabiano. "Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-1999". In: BOSCHI, Renato et alii. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 89.

²⁷ LAVALLÉE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 51, 2006.

²⁸ Idem, p. 59.

²⁹ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 105.

base³⁰, distribuindo-as segundo um critério do “mínimo de recursos para o máximo de apoio” (AMES, 2003, p. 107).

A opção pelo estudo do parlamento a partir da distribuição de subvenção pelos deputados da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Alemg -, além de atender às necessidades elencadas, impõe o tema do clientelismo, que merece cuidadoso tratamento, a fim de evitar seu uso impreciso³¹. Evitou-se a identificação automática do termo com ilegalidade ou corrupção³². Qualificado de maneira ajustada³³, clientelismo estará associado a relações de barganha política envolvendo demandas particularistas e será personificado na distribuição assistencialista³⁴ de subvenções parlamentares.

Cumprido ressaltar que reiterados trabalhos têm apontado a importância de se pesquisar o clientelismo no Legislativo estadual, que, em tese, é mais vulnerável a essa tradição em virtude de sua maior proximidade com as bases eleitorais e das competências reduzidas de que dispõe³⁵, podendo-se vislumbrar em suas atividades um predomínio das ações de cunho particularista e clientelista³⁶.

No Estado de Minas Gerais, a questão merece realce³⁷, já tendo sido consignada a percepção clara de “uma dimensão de clientelismo”, a merecer análise mais profunda³⁸, na Assembléia mineira.

Cabe, enfim, assumir que democracia e participação política, dentro dos marcos afirmados formalmente em nossa sociedade³⁹, são expressões associadas a componentes

³⁰ KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary Decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 38.

³¹ CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”. In: *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998, p. 131-153.

³² FERNANDEZ, Susana Corzo. *El Clientelismo Político como Intercambio*. Barcelona: ICPS, 2002, p. 10.

³³ HAMBURGER, Esther Império. “Sobre o Clientelismo”. Trabalho apresentado na Reunião Anual da SBPC. Belo Horizonte, julho, 1985, p. 40.

³⁴ O termo assistencialismo é usado aqui significando atendimento prestado como favor, consistindo em estratégia de manutenção de desigualdades sociais. Contrasta com Assistência, que equivale a atendimento como direito do sujeito que o recebe. Conforme DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. 2.ª ed. Campinas: Papirus, 1996, p. 26-32.

³⁵ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 178.

³⁶ DOMINGUES, Mauro Petersen. “Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998”. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 105.

³⁷ MATA-MACHADO, Bernardo. “O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação”. In: *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1, Belo Horizonte, jan-abr, 1987, p. 112.

³⁸ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de e CAMARGOS, Malco Braga. “O Legislativo Mineiro: Democratização, Perfil Sociopolítico e Decisões Legislativas (1983-1998)”. In: *Teoria & Sociedade*, n. 1, Belo Horizonte, 1997, p. 189.

igualitários e universalistas presentes em um ideal de republicanismo cívico, que se opõe a valores próprios de uma organização social verticalizada e particularista⁴⁰, “habitat” dos laços clientelistas. Afirma Clark (1994) que uma das dimensões desse princípio republicano implica sujeição às instituições formais postas. O’Donnell (1995) enfatiza, na mesma linha, que a consolidação das instituições democráticas ocorre quando se pode verificar a consonância entre as regras formais e o comportamento real⁴¹. O mesmo autor, assumindo versão aprofundada da tipologia de Dahl (1989) aplicada às chamadas novas democracias, acentua quatro itens que distorcem essas poliarquias, entre os quais a baixa efetividade das instituições formais, com amplos espaços para soluções particularistas e para o clientelismo⁴².

Esta dissertação assume como pano de fundo a proeminência, para nossa sociedade, do estudo das relações entre as instituições formais que adotamos e as práticas sociais, políticas e administrativas correntes, esperando contribuir para aprofundar o conhecimento dessa matéria e para uma melhor avaliação dessas mesmas instituições formais, ainda que esteja circunscrita a uma organização específica – a ALEMG – e a um objeto determinado – a distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais em um primeiro momento, e, uma vez extintas, sua eventual substituição por estratégias clientelistas alternativas.

1.3. Este trabalho tem como foco o Poder Legislativo e, mais precisamente, o papel do clientelismo no escopo da atividade parlamentar. Utilizou-se, para tanto, um estudo de caso, centrado, num primeiro momento, na distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros no período compreendido entre 1991 e 1998. Seu exame terá o fim de verificar, nessa prática, características que a identifiquem com a chamada política clientelista, que será adequadamente qualificada.

³⁹ SCHLINK, Bernhard. “The Dynamics of Constitutional Adjudication”. In: ARATO, Andrew e ROSENFELD, Michel (orgs.). *Habermas on law and democracy: critical exchanges*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1998, p. 384-385.

⁴⁰ CLARK, Terry N. et al. *Political Cultures of the World: An urban Cross-National Project in Progress*. World Congress of Sociology, Bielefeld, Julho, 1994.

⁴¹ O’DONNELL, Guillermo. “La democratización y sus límites después de la tercera ola: Otra Institucionalización”. Versão revisada do trabalho apresentado na Conferência “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges”, organizada pelo National Research Institute e pelo International Forum for Democratic Studies, Taipei, agosto, 1995.

⁴² O’DONNELL, Guillermo. “Democracia Delegativa?”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, São Paulo, outubro, 1991; também em “Uma Outra Institucionalização. América Latina e Allures”, *Lua Nova*, n. 37, São Paulo, 1996.

Essa atividade parlamentar, uma vez inserida no trabalho sob o espectro largo do clientelismo, foi analisada à luz dos estudos pertencentes à vertente neo-institucionalista, que se propõe descrever a lógica da ação parlamentar a partir dos constrangimentos e das oportunidades a que ela se submete. Tanto estudos realizados sob o enfoque da escolha racional quanto do chamado neo-institucionalismo histórico serviram para fundamentar a linha de pesquisa empreendida.

Pela ótica do clientelismo, foi possível identificar e enquadrar a repartição de subvenções sociais pelos parlamentares com base em sua caracterização como instrumento de câmbio político. Para tanto, trabalhou-se com um conceito de clientelismo que se sustenta na constatação da barganha política verticalizada, assimétrica e desequilibrada, deixando-o permeável a teorias acerca do comportamento dos agentes envolvidos na relação de clientela. Caracterizar a distribuição de subvenção social por deputados como clientelismo político constitui um passo importante por explicar o fenômeno em um contexto sociopolítico e histórico amplo e que permite asserções valorativas.

A análise neo-institucionalista, por sua vez, permitiu operacionalizar uma hipótese de trabalho satisfatória para dar conta da opção do parlamentar pela transferência concentrada de recursos que se verifica na alocação de subvenções sociais. Verificar essa atividade a partir do conjunto de incentivos institucionais, formais ou não, que operam sobre o meio político possibilitou desvendar a lógica específica que promoveu sua conformação e seu manejo. O desenvolvimento de um modelo baseado na teoria dos jogos se enquadrou nesta composição, permitindo a edição de uma imagem da atuação parlamentar que, a par de sua simplificação, contribui para que melhor se vislumbre a racionalidade parlamentar no caso estudado.

Em síntese, o trabalho, em um primeiro momento, pretendeu compreender a mencionada partilha de recursos por deputados no âmbito do papel desempenhado pelos elos clientelistas na dinâmica sociopolítica. A esse entendimento esteve associada uma compreensão complementar, decorrente da via analítica institucionalista, apta a evidenciar peculiaridades que tornaram a distribuição de subvenções um instrumento de extrema valia nas mãos dos deputados estaduais mineiros.

A indagação nuclear do projeto, todavia, incidiu não sobre a distribuição de subvenções pelos parlamentares, mas sobre a extinção desse mecanismo de sustentação

de relações de clientela política. Como se explicará adiante, a partir de 1999, rompeu-se o arranjo entre os Poderes Executivo e Legislativo que permitia o empreendimento.

Após breve estudo dos motivos que levaram ao fim das subvenções parlamentares⁴³, examinou-se o impacto desse fato na Assembléia Legislativa, a fim de demonstrá-lo na condição de momento crítico, propício a uma mudança de rota, bem como de perceber, no momento subsequente, a força da trajetória anterior condicionando um processo que, ao final, se acomodaria sobre ruptura e continuidade.

A análise da repercussão do fim das subvenções sociais distribuídas por deputados foi permeada pelos veios teóricos assinalados, com a pretensão de elucidar razões que orientaram tanto a postura do representante no período posterior, quanto a formação de novos arranjos institucionais. Verificou-se, neste ponto, que a ação parlamentar realizada na Alemg, teve os rumos orientados por um velho clientelismo político que se propôs usar uma nova roupagem para não perecer, combinando, para isso, diferentes gramáticas⁴⁴.

O conceito de dependência de trajetória foi utilizado para enfatizar o papel do contexto em que ocorreu o fim das subvenções parlamentares bem como o potencial da medida para deflagrar um momento crítico suficiente para uma modificação substancial na qualidade do trabalho parlamentar, tendo em vista os custos que uma mudança de tal magnitude acarretariam para os mandatários em exercício.

O legado político do clientelismo foi confrontado com a alteração institucional ocorrida, e sua suficiência para a produção de uma modificação qualitativa no agir parlamentar foi testada, estudando-se seus efeitos, mantidas as demais condições institucionais e considerando o papel desempenhado pelo clientelismo na trajetória política do Estado. Verificou-se que o corte de incentivos para a alocação particularista de recursos públicos pelos deputados não foi suficiente para induzir uma ação parlamentar de molde republicano, concernente a formulações de regras e políticas públicas generalistas e universalizantes.

1.4. Como este trabalho tem como premissa o caráter clientelista da distribuição de subvenções parlamentares bem como sua eficácia como meio de maximização da

⁴³ O termo "subvenção parlamentar", conquanto não seja exato, quando aqui utilizado servirá para designar de forma simplificada as subvenções sociais distribuídas diretamente pelos parlamentares.

⁴⁴ NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997, p. 113.

influência dos deputados nas respectivas bases e centrou-se na ocorrência da extinção dessa modalidade de transferência de recursos, em 1999, seu desenvolvimento foi orientado para o deslinde da repercussão da medida na atividade parlamentar, considerando que a mudança institucional ocorrida afetou o contexto das negociações políticas no Legislativo⁴⁵.

O problema enfrentado foi, então, determinar se o fim das subvenções parlamentares na Alemg alterou, e em que medida, o comportamento dos deputados relativo à conduta clientelista.

O objetivo geral do trabalho, coerente com o problema apresentado, foi verificar se, extintas as subvenções parlamentares, ocorreu uma ruptura na prática clientelista dos deputados ou uma continuidade, mediante o uso de outras estratégias semelhantes.

Visou-se proceder, além disso, a determinados objetivos específicos. Inicialmente, analisou-se o processo de distribuição de subvenções parlamentares no período 1991-1998, com o intuito de estabelecer um padrão de comportamento dos deputados, o que foi realizado especialmente mediante o levantamento, a classificação e a análise da partilha das subvenções realizada nos anos de 1994 e de 1998, escolhidos exatamente por se tratar de anos eleitorais, nos quais haveria definição mais sólida das bases de cada parlamentar.

Averiguou-se, em seguida, a atuação parlamentar na Alemg, por meio de dados agregados, relacionados à iniciativa legislativa e à criação de leis tanto no período enfocado, 1991-1998, quanto no imediatamente anterior, 1987-1990, e nos posteriores, 1999-2005, o que possibilitou definir padrões de atuação e assinalar rupturas e continuidades nas práticas clientelistas.

Paralelamente, buscou-se estabelecer umnexo causal entre essas práticas clientelistas e o desempenho eleitoral dos deputados, o que não foi possível em face dos elementos encontrados. Pôde-se, todavia, determinar uma correlação positiva entre as localidades beneficiadas com a distribuição de subvenções parlamentares e os votos obtidos pelos deputados nas circunscrições eleitorais. Enfim, procurou-se indicar fatores que incidem sobre a eficácia eleitoral das práticas clientelistas.

A metodologia adotada envolveu levantamento dos dados relativos à distribuição de subvenções parlamentares nos anos 1994 e 1998; à apresentação e aprovação de

⁴⁵ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.

projetos de leis pelos parlamentares nos anos 1987-2005; aos resultados eleitorais em 1990, 1994, 1998 e 2002; tratou, ainda, de classificar os dados obtidos e de estabelecer parâmetros para identificar práticas clientelistas e desempenho eleitoral, o que foi feito por meio de análise estatística dos dados coletados. Correlacionaram-se, então, dados relativos a condutas clientelistas, a produtividade parlamentar, às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e aos resultados eleitorais. A determinação de resultados, conforme os objetivos já explicitados, realçou determinadas hipóteses previamente formuladas, sem demonstrá-las de maneira exaustiva, mas enquanto tendências representativas do comportamento parlamentar.

Concentrada em três hipóteses, a dissertação concluiu que a distribuição de subvenções parlamentares foi largamente utilizada porque gerou mais estabilidade nas relações dos deputados entre si, com o Executivo e com as bases. Os dados assinalam que esse equilíbrio constituiu um meio eficaz para a realização do clientelismo eleitoral, já que os deputados, predominantemente, remeteram subvenções apenas para as respectivas bases, delas recebendo uma contrapartida de votos. Como já se afirmou, não foi possível, entretanto, desvendar um nexos de causalidade entre a política clientelista e o desempenho eleitoral, mas, tão-somente, uma correlação positiva entre os dois fenômenos. Viu-se, enfim, que, extintas as subvenções parlamentares, os deputados buscaram formas de suprir esse instrumento, seja mediante a restauração do equilíbrio afetado por meio de novas instituições aptas a manter vínculos clientelistas, seja por meio de mais participação nas atividades legiferantes, postura que merecerá maiores estudos nos próximos anos, uma vez que, se o fim das subvenções não representou uma ruptura com o clientelismo, pelo menos incentivou uma diversificação do trabalho parlamentar mais afinada com os objetivos institucionais do Poder Legislativo.

Capítulo 2

O Clientelismo como Tradição no Poder Legislativo

2.1. A repartição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros ao eleitorado é uma medida que, sustenta-se neste trabalho, pode ser incluída entre aquelas de índole clientelista. Cumpre, então, desenvolver uma sistematização das principais concepções e doutrinas que envolvem o tema.

Clientelismo é termo cunhado para expressar relações pessoais do tipo travado entre um sujeito de posição social mais elevada e outro de situação inferior: o benfeitor ou patrono e o cliente. Funda-se em preceito informal¹, mediante o qual o primeiro oferece benefícios, não necessariamente econômicos, em troca da lealdade política do outro². Trata-se, então, de troca de favores por subordinação política³, ou, no plano eleitoral, de oferta de recursos em troca de votos⁴.

O clientelismo se sustém sobre valores e tradições, às vezes aplicados de forma enviesada ou deturpada, e incide, eventualmente com ares de legitimidade, sobre os procedimentos institucionalizados⁵. Sintetiza, assim, cultura cívica⁶ e instituições, conferindo confiança recíproca indispensável às transações⁷ que ocorrem entre os diversos atores sociais. Neste sentido, reproduz-se, por exemplo, no Poder Legislativo, sobre a coordenação da partilha de bens públicos e privados socialmente demandados⁸, especialmente quando combinado a regras de disputa eleitoral e de funcionamento interno⁹ que favorecem a ação particularista¹⁰.

¹ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001, p. 46.

² LANDÉ, C. H. "The Dyadic Basics of Clientelism". In: SCHMIDT, W. et alii (eds.). *Friends Followers and Factions*. Berkeley: University of California Press, 1977, p. 13.

³ SCHEDLER, Andreas. "El voto es nuestro". Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". In: *Revista Mexicana de Sociología*, a. 66, n. 1, México D.F., jan-mar, 2004, p. 57.

⁴ GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur. "Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil". In: ROSENN, K. e DOWNES, R. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 51.

⁵ ELY, John Hart. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, p. 60.

⁶ PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone*. New York: Simon and Shuster, 2000, p. 347.

⁷ ARROW, Kenneth J. "Gifts and Exchanges". In: *Philosophy and Public Affairs*, n. 1, verão/1972, p. 357.

⁸ KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary Decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 33.

⁹ JACOBSON, Gary C. *The Political of Congressional Elections*. New York: Longman, 1997, p. 185 et seq.

¹⁰ MAYHEW, David R. *Congress. The Electoral Connection*. New Haven: Yale University press, 1974, p. 115.

No Brasil o clientelismo é prática tão antiga quanto comum¹¹ e implica poder tanto para o patrono, cujo senhorio é legitimado, quanto para o cliente, que usufrui uma relação especial com o Estado, com direito a tratamento especial, posição social diferenciada¹² e proteção contra regras formais, gerais e impessoais, pouco confiáveis a seu juízo¹³. A esse respeito, Bezerra afirma que as relações pessoais são um dado básico da sociedade brasileira (1995, p. 37), gerando, mesmo, uma percepção de que os vínculos pessoais podem conduzir a um tratamento privilegiado junto aos órgãos públicos¹⁴. Os parlamentares, diante disso, se esmeram no atendimento a pedidos localizados, creditando dívidas morais e estabelecendo uma relação de dependência pessoal¹⁵.

2.2. Há, pelo menos, uma diferenciação básica no âmbito do clientelismo, que separa em campos razoavelmente distintos os modelos ditos tradicional e moderno. A forma clássica do clientelismo¹⁶, assistida pela maioria dos países em algum momento histórico¹⁷, traduz uma relação entre patrono e cliente que envolve compromisso e lealdade mútua¹⁸, ainda que firmadas sob assimétricas condições de pactuação¹⁹.

Verifica-se, assim, que o clientelismo tradicional possui inegável apelo moral, permitindo a obtenção, pelo patrono, de apoio popular a baixo custo econômico²⁰; afinal, neste caso os sentimentos morais amalgamam compromissos, dando consistência, no tempo e no espaço, àquele elo²¹.

¹¹ CARVALHO, José Murilo de. "Rui Barbosa e a Razão Clientelista". In: Dados, n. 1, v. 43, Rio de Janeiro, 2000.

¹² DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 241.

¹³ BARBOSA, Livia. *Meritocracia e Igualdade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 52.

¹⁴ BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, p. 35.

¹⁵ BEZERRA, Marcos Otávio. "A Política Invisível: Liberação de verbas federais e representação política". In: *Ciência Hoje*, v. 27, n. 158, mar, 2000, p. 33.

¹⁶ Geralmente associada a sociedades rurais. Ver em NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 26.

¹⁷ EISENSTADT, Samuel N. e RONINGER, Luis. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984, p. 116.

¹⁸ HAMBURGER, Esther Império. "Sobre o Clientelismo". Trabalho apresentado na Reunião Anual da SBPC. Belo Horizonte, julho, 1985, p.3.

¹⁹ CORDOVA, Polibio et alii. *Auditoria de la democracia: Ecuador*. Quito: Cedatos, 2002.

²⁰ GILJOMEE, Hermann e SIMKINS, Charles. "The Dominant Party Regimes of South Africa, Mexico, Taiwan and Malaysia: A Comparative Assessment". In: GILJOMEE, Hermann e SIMKINS, Charles (org.). *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1999, p. 11.

²¹ Frank apresenta o caso de uma pessoa que se comporta honestamente, mesmo sabendo que poderia cometer fraude sem ser descoberta, e que, por isso mesmo, é tida em sociedade como sendo confiável e, por isso mesmo, parceira preferencial em empreendimentos que requerem confiança. FRANK, Robert.

Nunes Leal (1997), em obra clássica que aborda uma forma específica de clientelismo tradicional no Brasil, esclarece que se trata de vínculo assimétrico que enlaça toda as dimensões da vida das pessoas, em um compromisso que gera dependência nos planos social, econômico e político e tem como pressuposto a indistinção entre os âmbitos público e privado²². E nessa promiscuidade entre a “casa” e a “rua”²³, o predomínio é da ordem doméstica, a assegurar que o Estado brasileiro, mesmo aderindo formalmente ao modelo burocrático, permanecesse sensível a imposições das lealdades pessoais tradicionais²⁴, permitindo a sobrevivência do clientelismo²⁵.

Em Minas Gerais, a tradição implica essa valorização das relações pessoais²⁶ e o vínculo clientelista tem no “compadrio” um de seus elementos fundamentais, evidenciando, de um lado, o compromisso entre pessoas de diferentes classes sociais e, de outro, a assimetria da relação²⁷.

2.3. A modificação de estruturas sociais e econômicas sobre as quais se assentava o clientelismo tradicional repercutiu em sua condição de reprodução. Afinal, sua sobrevivência, afirma a teoria, se atrela ao autoritarismo político, ao atraso social²⁸ e ao subdesenvolvimento econômico²⁹. A modernização das sociedades arcaicas, com a industrialização, a urbanização e a difusão dos meios de comunicação, entre outros aspectos, segundo vários autores, teria levado a um individualismo “que substituiria gradativamente as relações mais pessoais de sociedades tradicionais” (OLIVEN, 2002, p. 40).

"The role of moral sentiments in the theory of intertemporal choice", in LOWENSTEIN, G e ELSTER, Jon (eds.). *Choice over time*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1992.

²² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

²³ DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 241.

²⁴ VELHO, Otávio. *Capitalismo Autoritário e Compesinato*. São Paulo: DIFEL, 1976, Capítulo VIII.

²⁵ NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 33.

²⁶ DULCI, Otávio Soares. "As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia". In: *III Reunião Anual da ANPOCS*, 1984. Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984. v. VII, p. 10.

²⁷ MATA-MACHADO, Bernardo. "O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação". In: *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1. Belo Horizonte, jan-abr 1987, p. 111.

²⁸ BANFIELD, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press, 1958.

²⁹ LEGG, Keith e LEMARCHAND, René. "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis". In: *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2 (Jan., 1972), pp. 149-178.

Para Roniger (1994), a extensão dos direitos da cidadania a todas as camadas da população deveria levar à extinção dos vínculos verticais, como o clientelismo³⁰. No Brasil, levaria à passagem do modelo tradicional do coronelismo para uma “democracia representativa”³¹, na qual não teria espaço o clientelismo, devido ao aumento da participação popular no processo político e à adoção de adequadas instituições formais³².

Eis, contudo, que o desenvolvimento das sociedades é contingente e não linear³³. No Brasil, como em outros países, a construção da democracia e a extensão da cidadania apresentam percurso tormentoso³⁴. “Embora, na lei, tenhamos, de um modo geral, definidos direitos e liberdades extensivos a todos os membros da sociedade brasileira, na prática temos cidadãos de primeira, segunda e terceira classes, e mesmo não-cidadãos” (VELHO, 1981, p. 146). O exercício da cidadania é, muitas vezes, identificado com a subversão da ordem; a ambiguidade hierarquia-individualismo e o autoritarismo estatal se combinam para tolher a expansão da cidadania³⁵.

Há dificuldades e custos para modificar tradições como o clientelismo e a patronagem³⁶, os quais conduzem a uma transição lenta e incerta, mediada pela convivência dessas tradições com a adesão a valores constitucionais, à institucionalização da atividade legiferante³⁷ e às oportunidades alternativas de reivindicação de demandas perante o setor público³⁸. Muitas vezes, no cidadão, coexistem uma “consciência incipiente de direitos” e uma “atuação pragmática através da utilização de canais semelhantes aos da barganha clientelista” (SOMARRIBA, 1993, p. 16).

³⁰ RONIGER, Luis. “Civil Society, Patronage and Democracy”. In: *International Journal of Comparative Sociology*, A. XXV, n. 3-4, Sep-dec, 1994, p. 207-221; EISENSTADT, Samuel N. e RONIGER, Luis. *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

³¹ Ver em LAMOUNIER (1996, p. 291-292).

³² ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação Política e Poder Administrativo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 18.

³³ POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens da nossa época*. 4.^a ed. São Paulo: Campus, 2000, p. 200-202.

³⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo percurso*. 6.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

³⁵ Idem, p. 148.

³⁶ BELLAH, Robert. N. et alii. *The Good Society*. New York: Vintage Books, 1992, p. 131.

³⁷ Idem, p. 137-8. O autor trata do caso norte-americano.

³⁸ Idem, p. 132. O autor se refere aos americanos, que tinham grande capacidade de mobilização, seja através de lobbies, seja de movimentos populares.

As asserções relativas a tendências de repúdio da população ao político clientelista³⁹ ou ao clientelismo internalizado na política partidarizada⁴⁰, assim como o possível declínio do jogo clientelista, motivado pela substituição dos pleitos pessoais pelos de natureza coletiva e pela impossibilidade de controle efetivo do voto⁴¹, em benefício de um novo padrão de negociações⁴² entre representantes e representados carecem de confirmação empírica. Até porque, dadas as suas características, os novos meios de pactuação política permanecem valendo-se da assimetria, da confiança e da pessoalidade, revelando a racionalidade clientelista em seus fundamentos e em sua prática

Somente quando a normatividade e a legitimidade do poder se encontram no mesmo diapasão, a cidadania se efetiva na democracia⁴³. Assim é que, contraditoriamente, o alargamento meramente formal da cidadania, em um contexto de modernização estrutural da sociedade, pode invocar a ação clientelista, pela qual o cidadão recorre ao padrinho para “enfrentar as dificuldades que a vida põe em nosso caminho”⁴⁴. Não é de surpreender, portanto, que, no Brasil, a desagregação do antigo patronato cedesse espaço para novas modalidades de clientelismo. Segundo Lambert (1972, p. 247), “os votos de todas essas criaturas desgarradas, urbanas ou rurais, estão avulsos, à disposição, portanto, de profissionais da política que, não podendo fundar clientela sobre lealdades tradicionais nem sobre ideologias comuns, têm de fundá-la sobre promessas e serviços”.

Darcy Ribeiro (1995, p. 218) observa, com a mesma lente, que, no Brasil, “as instituições republicanas são adotadas formalmente para justificar e perpetuar o exercício do poder pela classe dominante”, inviabilizando a vida democrática e a cidadania e alimentando o fenômeno clientelista, que, nas cidades pequenas e médias, toma a forma sólida do coronelismo e, nas grandes, a fluida do populismo, em função da

³⁹ COSTA, Sérgio. *Política para quem precisa de política: movimentos urbanos, participação e democracia*. Tese de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1991 (mimeo).

⁴⁰ ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

⁴¹ CARDOSO, Ruth. “Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática”. In: O’Donnell, G. e REIS, F. W. (orgs.) *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988, p. 375.

⁴² CARDOSO, Ruth. “Movimentos Sociais e Urbanos: balanço crítico”. In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, M. H. T. de. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 226.

⁴³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a Faticidade e a Validade*. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 171.

⁴⁴ DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. 6.^a ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 240.

deculturação de que padecem suas massas pobres e marginalizadas⁴⁵. Em qualquer dos casos o clientelismo vige nas lacunas do Estado⁴⁶, preenchendo o lugar das instituições formalmente estatuídas.

Saliente-se, também, que, na cidade, os vínculos tradicionais de patronagem são rompidos e ao indivíduo é dada formal liberdade de escolha⁴⁷, a ser exercitada em uma sociedade complexa, na qual “a multiplicidade de instituições conduz esquematicamente a duas alternativas básicas”, individualização extrema ou perda da individualidade⁴⁸. Essa possibilidade pode torná-lo vítima do fenômeno a que Weber (2004) se referirá como desencantamento e despoetização de uma modernidade racionalizada e enjaulada em sua própria armadilha individualista e despersonalizadora. O vínculo pessoal sobre a qual o clientelismo se assenta formaria uma defesa do indivíduo contra essa dimensão da vida contemporânea, uma arma para combater a massificação⁴⁹.

Verifica-se, assim, que, apesar de se observar, no país, uma tendência de declínio do clientelismo tradicional, pelo menos desde a década de 1960⁵⁰, o fenômeno persistirá sob diversas formas⁵¹. No final da década de 1960, Bastos e Walker (1971, p. 146) verificavam, em Minas Gerais, que, com a urbanização do Estado, crescia também, nas cidades, a relação de clientelismo político, verificando-se a manutenção de posturas tradicionais no meio urbano e um eleitorado de perfil conservador⁵², embora não avesso a um voto que melhor representasse sua nova condição⁵³. Fenômeno idêntico é registrado nos anos 1980, quando se capta um sentido de continuidade entre as organizações urbanas criadas na transição democrática e o velho clientelismo⁵⁴.

⁴⁵ RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Círculo do Livro, 1995, p. 204-6.

⁴⁶ Ver sobre a legitimidade da norma estatal em SANTOS, Boaventura de Sousa. “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. In: *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985, p. 90-91.

⁴⁷ WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 54.

⁴⁸ VELHO, Gilberto. *Individualismo e Cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 23 e 25.

⁴⁹ DULCI, Otávio Soares. “As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia”. In: *III Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984, v. VII, p. 10.

⁵⁰ JAGUARIBÉ, Hélio. “As eleições de 1962”. In: *Tempo Brasileiro*, n. 2, Rio de Janeiro, 1962.

⁵¹ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

⁵² CINTRA, Antônio Otávio. “Partidos Políticos em Belo Horizonte: um estudo do eleitorado”. In: *Dados*, n. 5, Rio de Janeiro, jul-dez 1968, p. 20.

⁵³ CARVALHO, Orlando. “Os partidos Políticos de Minas Gerais e as eleições de 1958”. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 8, Belo Horizonte, 1960, p. 286.

⁵⁴ SOMARRIBA, M. M. Gomes. *Movimento Revolucionário Urbano e Política em Belo Horizonte: Balança de uma década*. Belo Horizonte: UFMG, 1993, p. 2.

Em Minas Gerais, há uma transição social branda na segunda metade do século XX, ao longo da qual o clientelismo perdurou, mediando, por meio da distribuição particularizada de recursos públicos, o conflito presente em um contexto de pluralidade de interesses⁵⁵. Percebe-se certa impermeabilidade do sistema político mineiro à clivagem populista que marcou o país no período 1946-64⁵⁶, com a manutenção de um sistema do tipo coronelista nos pequenos municípios e competição em redes de clientela nas outras cidades, esgotando-se a política, em qualquer dos casos, no marco paroquial, não se expressando por meio de lutas de classes ou confrontos ideológicos⁵⁷. Mesmo após a redemocratização, nos anos 1980, o clientelismo se manteve na condição de estratégia prioritária de ação política⁵⁸.

2.4. O clientelismo dito instrumental ou moderno se distingue pelo jogo de interesses aberto, mediante o qual a lógica do mutualismo se fundamenta em recompensas materiais⁵⁹. Pretende-se que o intercâmbio assegure prestação de favor e expectativa de reciprocidade⁶⁰, podendo-se afirmar que o comportamento das partes será consistente com seu compromisso, em função dos benefícios extraídos desse proceder⁶¹.

No Brasil, a passagem do coronelismo ao clientelismo de massas ou cartorialismo torna o vínculo mais pragmático, ao contrário das lealdades rurais⁶², sendo que, em alguns casos a transição do clientelismo tradicional para o instrumental ofertou, e ao mesmo tempo acobertou, janelas de oportunidades para práticas corruptas⁶³.

Bezerra (1995, p. 35) esclarece que o clientelismo é visto como resquício das relações tradicionais de dominação, tendendo a ser superado na democracia moderna, sustentada pela burocracia no âmbito estatal e pelo mercado na esfera privada, e

⁵⁵ DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 113.

⁵⁶ DULCI, Otávio Soares. "As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia". In: *III Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984, v. VII, p. 25.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ SOMARRIBA, M. M. Gomes. *Movimento Revolucionário Urbano e Política em Belo Horizonte: Balanço de uma década*. Belo Horizonte: UFMG, 1993, p. 4.

⁵⁹ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 39.

⁶⁰ LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1981, p. 44.

⁶¹ GAUTHIER, David. "Commitment and choice: an essay on the rationality of plans", in: FARINA, E.; HAIN, F. e VANICCI, S. (eds.). *Ethics, Rationality and Economic Behavior*. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 242.

⁶² DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 125.

fundada em relações do tipo racional e impessoal. Afirma, todavia, que, no Brasil, o clientelismo expressa uma concepção específica de representação política, que se caracteriza pela valorização de vínculos locais, concessão de benefícios particularistas e relações de dependência pessoal⁶¹. Postado ao largo das instituições, é, contraditoriamente, meio que legitima o uso instrumental da representação⁶⁵.

Para Roniger (1994, p. 217), o clientelismo cumpre uma função contraditória em algumas democracias, já que integra o processo de negociação política, o qual, em seguida, conduzirá não à privatização do domínio público, mas à publicização do privado. Essa relação imprevisível com as instituições democráticas⁶⁶ evidencia que cada trajetória recebe diferentes impactos de sua estrutura e de seu ambiente, historicamente construídos⁶⁷. Assim, embora aparentemente certos espaços se modernizem e urbanizem, permanece o clientelismo como mediação social⁶⁸, embora sua fisionomia não seja uniforme nos diferentes lugares⁶⁹. Sua decadência⁷⁰, em tese, seguirá trilha inversamente proporcional à da efetividade das instituições formais⁷¹, que pode tardar a ocorrer⁷².

Certo é que o clientelismo perdura no Brasil⁷³, em conflito e convivência com tradições múltiplas⁷⁴. Em nosso Estado, a burocracia formal é combinada com “uma forma personalizada e informal de resolver os problemas que a própria modernidade coloca no dia-a-dia”⁷⁵, como que se curvando ante uma exigência de correção de um

⁶¹ GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur. “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: ROSEN, K. e DOWNES, R. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

⁶⁴ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

⁶⁵ DREIFUSS, René Armand. *O Jogo da Direta*. Petrópolis: Vozes, 1989, p. 21-22.

⁶⁶ PIATTONI, Simona. “Clientelism in Historical and Comparative Perspective”. In: PIATTONI, S. (org.) *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press, 2001, p. 3.

⁶⁷ MUSELLA, Luigi. *Clientelismo*. Nápoles: Guida, 2000, p. 15.

⁶⁸ *Idem*, p. 17.

⁶⁹ *Idem*, p. 71 et seq.

⁷⁰ BRIQUET, J. L. *La tradition en mouvement. Clientélisme et Politique en Corse*. Paris: Berlin, 1997.

⁷¹ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001, p. 46.

⁷² *Idem*, p. 45. Sobre a possibilidade de as instituições serem fundamento suficiente para induzir comportamentos efetivos, a discussão é ampla, envolvendo as ciências sociais, especialmente a política, o direito e a economia. Embora seja um tema instigante e diretamente vinculado a este trabalho, não podemos desenvolver maiores considerações a seu respeito, sob pena de desvirtuar o escopo original da dissertação.

⁷³ NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

⁷⁴ VFLHO, Gilberto. *Individualismo e Cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 18.

⁷⁵ OLIVEN, Ruben George. “Cultura Brasileira e Identidade Nacional”. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-2002)*. São Paulo: Sumaré, 2002, p. 40.

descompasso entre as instituições erigidas e o capital social existente⁷⁶. No parlamento brasileiro, o clientelismo é corrente. Não é, em todos os casos, estratégia exclusiva de ação⁷⁷, mas é, em alguma medida, considerado necessário, especialmente por razões eleitorais, e praticado pela maioria dos deputados⁷⁸.

Especialmente em Minas Gerais, em função da característica conciliadora de nossas elites⁷⁹ e do “paradoxo ideológico da política mineira”⁸⁰, sob o qual convivem as tradições conservadora e liberal-modernizante, o clientelismo segue trajetória permeada por continuidades e rupturas⁸¹. A propósito, em Minas, o contexto da evolução das relações entre o Estado e a sociedade foi propício à solidificação da burocracia administrativa e do clientelismo político, ainda que o Estado também funcionasse processando interesses econômicos definidos⁸².

2.5. Podemos, enfim, caracterizar a relação clientelista como sendo assimétrica, personalizada, informal e que implica permuta⁸³. É acrescer a definição de Nunes:

O clientelismo é um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada⁸⁴. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (2003, p. 40-41) (Grifos nossos)

⁷⁶ PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone*. New York, Simon and Shuster, 2000, p. 288

⁷⁷ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

⁷⁸ CARVALHO, Nelson Rojas de. *É no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 24.

⁷⁹ LAMOUNIER, Bolívar. “Ideologia conservadora e mudanças estruturais”. In: *Dados*, n. 5, Rio de Janeiro, jun-dez, 1968, p. 17.

⁸⁰ MATA-MACHADO, Bernardo. “O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação”. In: *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1, Belo Horizonte, jan-abr 1987, p. 118.

⁸¹ DULCI, Otávio Soares. “As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia”. In: *III Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Aguas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo, Cortez, 1984, v. VII, p. 22.

⁸² DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 113.

⁸³ FARINETTI, Marina. *Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2000.

Essa distinção é satisfatória para explicar o clientelismo como mecanismo de coordenação interpessoal fundado na tradição, como expectativa normativa que se sustenta à margem dos incentivos institucionais⁸⁵ e que emerge e persiste à base de valores morais fomentados pela prática social⁸⁶, deixando, no caso brasileiro, indelével marca nos negócios públicos.

⁸¹ Troca que envolve promessa e expectativa de retorno futuro, ao contrário da específica, na qual o negócio se esgota em si mesmo, sendo dispensável a qualificação das partes.

⁸⁵ Não que, em alguns casos, os incentivos institucionais não sejam suficientes. Young cita casos de menor complexidade, como as convenções que indicam a mão de direção dos automóveis. YOUNG, P., "The evolution of conventions". In: *Econometrica*, n. 61, 57-64, 2003.

⁸⁶ SUGDEN, R. "Normative Expectations". In: BEN-NER, A. e PUTTERMAN, L. (eds.). *Economics, values and organization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Capítulo 3

A Natureza do Poder Legislativo e as Características da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

3.1. O Estado brasileiro é estruturado por meio de órgãos especializados¹, a partir da clássica concepção de tripartição de Poderes², formalmente inserida no texto constitucional. Sua textura reproduz, majoritariamente, o padrão demarcado pelo constitucionalismo liberal³, associado à lógica organizacional weberiana⁴. Esses atributos são, costumeiramente, indicados como necessários, às vezes suficientes, para a obtenção de um Estado que se ocupa em prover a sociedade de benefícios públicos, respeita determinados direitos reconhecidos aos cidadãos e inibe, em seus agentes, práticas abusivas, oportunistas ou, de alguma forma, afastadas de seus objetivos institucionais.

O Poder Legislativo é, neste contexto, o órgão estatal criado para o exercício de parcela do poder concernente à realização da função legiferante⁵. Essencialmente, é qualificado para a edição de leis que, na complexidade das sociedades capitalistas, são produzidas em escala industrial⁶. Expressa, em tese, a vontade geral, que é extraída da posição manifestada pela maioria de seus membros, representantes eleitos pelos cidadãos. É, todavia, limitado pela Constituição⁷, que impõe limites formais e materiais a seu proceder⁸ e instaura uma relação de tensão dialógica entre constitucionalismo e democracia⁹, que se consolida na edição das leis¹⁰.

¹ CINTRA, Antônio O. e LACOMBE, Marcelo B. "A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política". In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L. *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP, 2001, p. 135.

² BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*, 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 78-79.

³ Presente em obras clássicas do iluminismo, como em Sieyès, em Montesquieu ou nos Federalistas.

⁴ WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2003.

⁶ STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e Luta de Classes. Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Acadêmica, 1988, p. 117-8.

⁷ BLACK, Hugo Lafayette. *Crença na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 29.

⁸ VERDU, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*, T. II, Madrid: Tecnos, 1986.

⁹ ROSENFIELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

¹⁰ "A lei, nas palavras de O'Donnell, representa a possibilidade de confluência, nas poliarquias contemporâneas, das tradições liberal, republicana e democrática. In: O'DONNELL, G. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias", *Lua Nova*, São Paulo, n.41, 1998, p. 27-54.

Estas normas, conforme Dworkin (1999, p. 64-65), devem ser editadas à luz da soberania popular, o que leva ao questionamento de John Hart Ely (1980) acerca do tipo de canal que deve ser utilizado para se extrair essa vontade do povo, a seu ver a democracia participativa e a procedimentalização democrática, abrindo espaços para a sociedade organizada atuar na esfera pública¹¹. Afirma-se, nesta hipótese, uma constitucionalidade construída de forma aberta e democrática¹², que jamais se esgota em modelos formais de legitimidade dita democrática, complacentes com tradicionais formas de controle social, como o clientelismo.

Celebrou-se, na Constituinte de 1987-88, um pacto democrático, com o objetivo de alterar a organização jurídico-política da sociedade brasileira sob uma premissa de aceitação geral, voluntária e descentralizada às novas instituições estabelecidas¹³. Reconhece Przeworski (1992, p. 6-7) que “o problema da democratização” consiste em instituições, mas a consolidação democrática somente ocorrerá por meio da sintonia entre a edição das regras formais e o seu reconhecimento pela sociedade expresso em comportamento real¹⁴.

A revitalização das prerrogativas do Legislativo, instigada pela Carta de 1988, tem sido considerada um fator fundamental para a redemocratização do país¹⁵. Contudo, no mesmo passo em que a Constituição objetivou restaurar prerrogativas do Legislativo e equilibrar a divisão de Poderes, não se pode perder de vista a presença de instrumentos constitucionais favoráveis à manutenção de uma preponderância do Executivo na relação interpoderes¹⁶, tampouco a organização centralizada das Casas Legislativas¹⁷.

Buscou-se, com o novo arranjo, possibilitar a insurgência de um padrão de funcionamento parlamentar mais efetivo que o do período precedente, passível de

¹¹ ELY, John Hart. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, p. 4-5.

¹² HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

¹³ PRZEWORSKI, Adam. “A Escolha de instituições na transição para a democracia: uma abordagem da teoria dos jogos”. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 1992, p. 6.

¹⁴ Vide também em O’DONNELL, Guillermo. “La democratización y sus límites después de la tercera ola: Otra Institucionalización”. Versão revisada do trabalho apresentado na Conferência “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges”, organizada pelo National Research Institute e pelo International Forum for Democratic Studies, Taipei, agosto, 1995.

¹⁵ CINTRA, Antônio O. e IACOMBE, Marcelo B. “A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política”. In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L. *Sistema Político Brasileiro. Uma Introdução*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 135.

¹⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.

¹⁷ Idem, p. 11.

superar a subserviência ao Executivo e a insignificância da atividade legiferante¹⁸ bem como a pouca efetividade de sua produção¹⁹. Em que pese a tal esforço institucional, o funcionamento do Legislativo ainda é considerado um dos grandes problemas para a efetividade da Constituição²⁰.

3.2. Instituição política fundamental para a democracia, o Legislativo se assenta sobre determinados ideais e conteúdos institucionalizados²¹, especialmente o princípio da tripartição de Poderes. Trata-se de órgão tallado para ser o centro da formulação política no Estado democrático, o qual se ordena institucionalmente por meio do aludido programa de repartição de funções entre diferentes entes²². Sua relevância é multiplicada desde que, contemporaneamente, “a lei se torna a fonte exclusiva – ou, de qualquer modo, prevalente – do direito”²³, embasando tanto organização e funcionamento quanto fiscalização e controle desse Estado²⁴ que se propõe ser democrático em bases racionais-legais.

Formalmente, o Legislativo é o órgão próprio para a instituição do direito por meio da política²⁵. Suas funções essenciais se dividem em constituinte, legislativa, deliberativa, fiscalizadora, julgadora, administrativa e político-parlamentar²⁶.

No exercício da função constituinte, cabe ao Legislativo a faculdade de modificar o texto constitucional; na legiferante, a produção do direito positivo ordinário; na fiscalizadora, zelar para que o Executivo esteja administrando o Estado consoante as leis expedidas; as funções administrativa e julgadora são exercidas excepcionalmente, esta no caso de determinados crimes políticos, e aquela para sua organização interna. A função político-parlamentar envolve a promoção do debate público e a vocalização do

¹⁸ SANTOS, Fabiano. “Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-1999”. In: BOSCHI, Renato et alii. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 94.

¹⁹ O’ DONNELL, Guillermo. “Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, N. 50, JULHO, 1998, P. 37-62.

²⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. “Racionalização do Ordenamento Jurídico e Democracia”. In: *A Consolidação das Leis e o aperfeiçoamento da Democracia*. Belo Horizonte: ALEMG, 2003, p. 28.

²¹ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas democráticas. O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 111.

²² HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia : entre a Faticidade e a Validade*. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 117.

²³ BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995, p. 119.

²⁴ Especialmente nos países, como Brasil, com ordenamento jurídico de base romano-germânica. Ver em DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 95.

²⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia : entre a Faticidade e a Validade*. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 170.

interesse geral. A função meramente deliberativa se refere a assuntos de menos importância, de conteúdo materialmente administrativo, os quais, a rigor, nem precisariam passar pelo parlamento²⁷. Segundo Carvalho Netto (2003, p 28), a maior parte das normas elaboradas pelo Legislativo estadual apresenta caráter material de norma executiva.

Simultaneamente, em virtude de seu caráter político e jurídico²⁸, o Legislativo deve realizar a função de atingir finalidades coletivas por meio da estabilização de expectativas de comportamento generalizadas²⁹. Sua estruturação como órgão colegiado, que decide por maioria e mediante debate, pressupõe que a atividade dos parlamentares será orientada pela busca do interesse geral, que não corresponde à mera soma de posições individuais expressadas pelos deputados. Ocorre que, muitas vezes, a ação coletiva coordenada por racionalidades individuais gera desastres coletivos³⁰.

Note-se que a análise dos preceitos constitucionais relativos ao Poder Legislativo permite contrastá-los com as atividades de fato desempenhadas pelo parlamento³¹, evidenciando, eventualmente, o que se poderia denominar falhas ou distorções na execução do projeto constitucional. Afinal, as regras constitucionais podem não ser, como eventualmente não são, aquelas que efetivamente regulam o funcionamento do Estado³².

No parlamento, por vezes, os representantes não agem repercutindo preferências socialmente agregadas, tampouco obedecem a procedimentos normativamente estabelecidos. Agem consoante a ordenação estabelecida arbitrariamente por eles³³. Nestes

²⁷ FREIRE, Natália de Miranda e PINTO, Antonio Geraldo. *O Poder Legislativo Estadual*. Belo Horizonte: ALEMG, 1995.

²⁸ Incluem-se nesse rol as declarações de utilidade pública, as denominações de próprios públicos, a concessão de honrarias e as doações de imóveis, por exemplo. A distribuição de subvenções, conquanto não dependa de Lei, mas apenas de Deliberação ou resolução interna, também tem esse caráter.

²⁹ Ocorrendo o fenômeno denominado por Niklas Luhmann de acoplamento estrutural.

³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a Faticidade e a Validade*. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 182.

³¹ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 151.

³² LIMA JUNIOR, Otávio Brasil de. *Instituições Políticas democráticas. O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 116.

³³ LINDBLÖM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1981, p. 41.

³⁴ BELLAH, Robert. N. et alii. *The Good Society*. New York: Vintage Books, 1992, p. 118.

casos, e apesar da dificuldade para se determinar o “bom para a sociedade”³⁴, é certo que a legitimidade da representação³⁵ fica comprometida.

3.3. “A formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados” (HABERMAS, 1991, p. 171) O exame da conformidade entre as determinações emanadas do Legislativo e sua missão institucional, mediante o uso de tipologias adequadas a esse fim, pode tornar mais evidente o foco da ação parlamentar. Expostas a seguir, essas possibilidades metodológicas autorizam uma caracterização da atividade parlamentar e especificamente da distribuição de subvenções sociais no contexto geral de funcionamento do parlamento, que permite distinguir entre ações de cunho impessoal, coletivo e generalista, e ações de caráter particularista, individual e clientelista.

Essas classificações podem atingir abrangência (individual, local, regional, setorial e nacional); tema (administrativo, econômico, etc.); e tipo decisório (benefícios concentrados ou difusos, regulação de atividades ou transferência de recursos)³⁶.

Partimos da clássica contribuição de Lowi, que divide as políticas em distributivas, regulatórias e redistributivas. Segundo o autor, são distributivas as que consistem na concessão de benefícios diferenciados a inúmeros atores, detentores de múltiplos interesses não concorrentes entre si, perfazendo um jogo de interesses sem conflito, com efeitos desagregados.

Regulatórias são as políticas que estatuem regras que modificam custos ou alternativas de ação de grupos determinados. São direcionadas a setores específicos e geram efeitos agregados. Redistributivas são as que incidem sobre a distribuição do poder na sociedade ou no sistema político, alterando o *status quo*. É um jogo de soma zero³⁷.

A tipologia de Wilson acrescenta a relação custo-benefício à avaliação e a de Santos combina as duas anteriores. A seguir, quadros com os esquemas citados:

³⁴ Idem.

³⁵ ELY, John Hart. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, p. 77 et seq.

³⁶ SANTOS, Fabiano e AMORIM NETO, Octávio. “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Congress Members?”. In: <http://www.cienciapolitica.org.br>

³⁷ Relação na qual, para que um ganhe alguma coisa, outro deverá perdê-la – o lucro de um é o prejuízo do outro –.

Quadro 3.a - Classificação de Lowi³⁸

COERCIBILIDADE	APLICAÇÃO DA COERÇÃO	
	Ao Indivíduo	Ao Ambiente
Remota	Distributiva	Constituinte
Imediata	Regulatória	Redistributiva

Quadro 3.b - Classificação de Wilson³⁹

CUSTOS	BENEFÍCIOS	
	Concentrados	Difusos
Concentrados	Conflito	Conflito Alto
Difusos	Reação positiva de grupo	Indiferença

Quadro 3.c - Classificação de Santos⁴⁰

ESCOPO	FORMA	
	Transferência de recursos	Regulação
Benefícios concentrados	Transferência concentrada de recursos	Regulação concentrada
Benefícios difusos	Transferência difusa de recursos	Regulação difusa

Ames (2003) identifica no Legislativo brasileiro absoluta predominância da atuação parlamentar particularista, que se reduz à busca de benefícios e recursos desagregados para as bases. Carvalho (2003) constata esse padrão, ainda que admita existirem os representantes movidos por lógica distinta, os quais operam, predominantemente, de maneira universalista.

3.4. A Alemg tem uma trajetória marcada por um comportamento parlamentar centrado nas atividades de atendimento individualizado às clientelas políticas⁴¹. Há uma predominância das ações do tipo assistencialista⁴², que são as mais demandadas pelo eleitorado, entre as quais, à época, a distribuição de subvenções sociais. O registro de uma tendência do parlamentar mineiro a agir priorizando as demandas personalizadas

³⁸ LOWY, Theodore J. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". In: *Public Administration Review*, n. 32, Washington D.C., jul-ago. 1972, p. 298-310.

³⁹ WILSON, James Q. *Political Organizations*. New York: Basic Books, 1973, p. 332.

⁴⁰ SANTOS, Fabiano. "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963". In: *Dados*, n. 3, v. 38, Rio de Janeiro, 1995, p. 462.

⁴¹ MATA-MACHADO, Bernardo. "O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação". In: *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1, Belo Horizonte, jan-abr 1987, p. 111.

⁴² BASTOS, Tocary A, e WALKER, T. W. "Partidos e forças políticas em Minas gerais". In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 31, Belo Horizonte, 1971, p. 146. Segundo os autores, pôde-se verificar que "os eleitores parecem estar primeiramente preocupados com a assistência imediata de natureza pessoal (...) A demanda é para a política paternalística".

em detrimento das gerais e universalizantes⁴³ revela, em sua contraface, uma disputa política limitada e pouco politizada⁴⁴.

Na década de 1990, a ALEMG passou por uma reestruturação institucional que, segundo estudos, tenderia a reduzir o clientelismo verificado na ação parlamentar e a permitir mais participação da sociedade nos trabalhos legislativos e na discussão de políticas públicas⁴⁵. Nesse período, verificou-se, na eleição de 1994, um rompimento mais sólido com a ordem política de 1954, afastando-se de vez o ranço do bipartidarismo de 1967⁴⁶.

Em 1990, houve uma bipartição do órgão, tornando estanques os setores técnico-administrativo e político⁴⁷, em um reconhecimento explícito e disseminado da existência, na ALEMG, de dois setores diferentes e movidos por objetivos distintos: os gabinetes parlamentares, pela reeleição do deputado, e a administração, pelo exercício burocrático cotidiano.

Inovações institucionais empreendidas desde então, na visão de Anastásia (2001, p. 25), afetaram as relações entre agentes e *principals* e incidiram positivamente sobre os graus de *responsiveness* e *accountability* da Assembléia de Minas Gerais perante os cidadãos. Paradoxalmente, é a partir desse período que aparecerão casos passíveis de enquadramento como abuso de poder ou improbidade administrativa, praticados por deputados e servidores da ALEMG, notadamente envolvendo distribuição de subvenções sociais, aposentadorias especiais, subsídios de parlamentares e remuneração de servidores⁴⁸.

Estudo recente enfatiza a presença maciça, na Assembléia mineira, do comportamento parlamentar clientelista⁴⁹, ainda que reconhecendo, paralelamente, o potencial de determinado filão, relacionado à fiscalização das políticas públicas e à

⁴³ DULCI, Otávio Soares. "As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia". In: *III Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984. v. VII, p. 10.

⁴⁴ Idem, p. 25.

⁴⁵ ASSIS, Luiz Fernandes de. "Educação para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo". In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, 1977, p. 373.

⁴⁶ LIMA JR, Olavo Brasil, ; CAMARGOS, Malco Braga e CARDOSO, Maria das Dores. "O Legislativo Mineiro (1983-1995)". *Revista do Legislativo*, n. 13, Belo Horizonte, jan-mar, 1996 P. 38-59.

⁴⁷ ASSIS, Luiz Fernandes de. "Educação para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo". In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, 1977, p. 371.

⁴⁸ Situação que, certamente, merece um estudo mais profundo.

⁴⁹ FLEURY FILHO, Sabino Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte. FJP, 2004.

democracia participativa, a ser aprofundado, em um reconhecimento tácito do esgotamento das possibilidades de ação especificamente legislativa.

3.5. Observe-se, também, que a percepção geral acerca do trabalho parlamentar desenvolvido pela Alemg aponta para o padrão clientelista de atuação. A expectativa do cidadão com relação ao Legislativo é, no mais das vezes, coincidente com esse padrão.

Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em 1993⁵⁰, evidenciou a descrença do eleitor na Assembléia e nos deputados, bem como sua visão instrumental da relação possível de se instaurar com o mandatário, com quem espera apenas efetuar uma barganha razoável, na convicção de que ele, deputado, age na esfera pública movido por interesses pessoais.

Entre vários dados apresentados, verificou-se que 56% dos eleitores acreditavam que os deputados trabalham apenas para os ricos; 50%, que a Assembléia é apenas um (ótimo) cabide de empregos; 52% percebiam a função parlamentar como fonte de privilégios e 61% como possibilidade de apadrinhamentos.

Quanto ao papel desempenhado pelo parlamentar, 53% acreditavam que ele representa interesses; 41% que ele legisla e 45% que ele fiscaliza o setor público.

Considerando os que responderam afirmativamente às possibilidades “é obrigado” ou “não é obrigado, mas seria bom se fizesse”, verificou-se que 85% das pessoas acreditavam ser tarefa do deputado distribuir bolsas de estudos; 65%, arrumar emprego para os seus eleitores; 75%, dar dinheiro ao eleitor; 88%, providenciar internação em hospitais; 82%, doar dinheiro para instituições; 71%, doar recursos para associações⁵¹.

Além disso, 64% dos eleitores não confiam ou confiam pouco nos deputados estaduais mineiros; 49% se diziam insatisfeitos com os deputados; 19%, indiferentes, perfazendo 68% claramente não satisfeitos. Ademais, 56% dos mineiros achavam que os deputados não se esforçam como deveriam; 49%, que eles são despreparados; 62%, que eles são desinteressados; 60%, que são desonestos, 57%, que são preguiçosos. Neste último item, se se considerar também os que afirmaram corresponderem os deputados mais ou menos à característica descrita teremos, respectivamente, 80%, 74%, 79%, 80% e 78%⁵².

⁵⁰ VOX POPULI – Mercado e Opinião. *Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Pesquisa de Opinião 1993*. 2 vols.. Belo Horizonte: ALEMG, 1993.

⁵¹ Idem.

⁵² VOX POPULI – Mercado e Opinião. *Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Pesquisa de Opinião 1993*. 2 vols.. Belo Horizonte: ALEMG, 1993.

Na sequência, 80% acreditavam que os deputados praticavam o nepotismo; 73% que eles recebiam propinas, 94%, que eles só se lembravam dos eleitores na eleição, 91%; que eles não cumprem as promessas de campanha; 83%, que eles compram votos; 64%, que eles não comparecem à Assembleia; 86%, que eles só estão na política por dinheiro⁵³.

Dos eleitores pesquisados, 95% não sabiam dizer o nome do Presidente da Assembleia, da Câmara dos Deputados ou do Senado, só 1% sabia quantos deputados compoem a Assembleia mineira e apenas 2% souberam citar pelo menos um deputado estadual em exercício⁵⁴.

A percepção do eleitor é a de que o deputado resolve o seu problema pessoal na medida em que usufrui o mandato parlamentar e se mantém nele. Neste contexto, “não dá pra saber qual candidato é bom”, por isso, se escolhe “o menos ruim”, “pessoas conhecidas”, “por amizade” ou “quem já fez alguma coisa pela minha comunidade”⁵⁵.

O eleitor não se desgarra da ótica clientelista, até porque, segundo a mesma pesquisa, percebe que existe a verba, que passa por muita gente, cada um tirando um pouco para si. Daí ele constatar que o deputado tem o poder de distribuir benefícios, o quais serão dados segundo critérios de amizade ou de insistência, ainda que perceba que “corrupção é o que mais tem”⁵⁶. O fato é que o eleitor espera no deputado⁵⁷, oferecendo em troca o voto, que é a única coisa que ele tem de interesse para o deputado⁵⁸.

Essa pesquisa reforça as constatações de outra, realizada em 1990, que se caracterizou pela menção dos eleitores pesquisados a alguns elementos contextuais fortes naquele ano, como o “impeachment” proposto contra o ex-governador Newton Cardoso e as referências à existência de “marajás” e “mordomias” na Assembleia, neste caso sem identificá-los especificamente entre os deputados⁵⁹.

Invoca-se, também, a uma pesquisa realizada no período áureo das subvenções parlamentares, em 1997, pelo Instituto Doxa, na qual se verificou que, na opinião do eleitor, a imagem da Assembleia era predominantemente negativa (18,5%, ruim ou

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem: “a gente espera é que eles dêem o que a gente precisa”.

⁵⁸ Idem: “se o deputado deu alguma coisa a gente vota mesmo”; “ele deu um terreno (...) foi o único que fez alguma coisa pela gente”.

péssimo; 38%, regular)⁶⁰. Das pessoas, 42% não se lembravam em que votaram na última eleição, e 55% não souberam indicar o nome de um deputado. Essa pesquisa foi induzida e o ponto importante nela é que a lembrança do eleitor era forte em se tratando de candidatos locais.

Nessa pesquisa, 35% dos eleitores afirmaram votar movidos pelas propostas do candidato. No entanto, 16% votariam por amizade; 13%, nos mais conhecidos; 10%, no da região; 8%, retribuindo um favor; 5%, por indicação de amigos; 5% seguiriam o prefeito de seu município. Para os 35% que enfatizaram as propostas, 57% votariam movidos por propostas de favorecimento pessoal.

Nessa mesma pesquisa, o segundo motivo revelava 18% para as propostas do candidato contra 61% para os motivos de ordem pessoal. Dos eleitores, 81% preferiam votar em um candidato da região; 97%, em um que representasse os interesses da cidade; 85%, em candidato com experiência política; 66%, em alguém apoiado pelo prefeito local; 46%, em candidato apoiado pelo pastor de sua igreja; 62%, em candidato do partido de sua preferência; 89% achavam importante votar em alguém que tivesse distribuído bolsas de estudos, realizado doações de recursos ou conseguido empregos⁶¹.

⁶⁰ VOX POPULI – Mercado e Opinião. *Pesquisa. Opinião Pública sobre a Imagem da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: ALEMG, 1990.

⁶¹ DOXA - Instituto de Pesquisa. *Pesquisa bancada estadual PT - 1997*. Belo Horizonte, 1997.

⁶² Idem.

Capítulo 4

O Enfoque Neo-institucionalista e a Ação Parlamentar

4.1. O estudo da atividade parlamentar tem recebido, nas últimas décadas, importante contribuição das teorias denominadas neo-institucionalistas¹. Trata-se de uma macro vertente teórica, que engloba subdivisões e que tem como premissa o foco da análise nos incentivos produzidos pelas instituições que circundam a conduta dos atores relevantes.

Com forte suporte na teoria da escolha racional, o novo institucionalismo² promove uma abordagem que prevê o seguinte: definição das regras formais do jogo; preferências fixas e comportamento instrumental dos agentes; a política processando uma série de dilemas da ação coletiva, que são resolvidos por meio da racionalidade individual e produzem resultados sub-ótimos, instituições que estruturam a interação estratégica entre os agentes políticos; as instituições são criadas tendo em vista ganhos de cooperação³.

Segundo Mercurio e Medema (1997, p. 84-85), trata-se de instrumental adequado para investigar o processo político subjacente ao Poder Legislativo e a sua produção e, entre outros aspectos, a incidência de prescrições e limites constitucionais sobre o processo de escolha que nele se realiza⁴.

No âmbito dos estudos legislativos, essa fonte, na maioria dos casos, parte da teoria econômica da democracia, que explica a ação parlamentar a partir de premissas simples, fundadas na teoria da escolha racional. Segundo ela, o agente político age visando ao retorno eleitoral, e o cidadão vota objetivando retorno material, produzindo uma "relação circular"⁵. Presume-se, pois, que votantes e parlamentares são sujeitos racionais e aptos a realizar escolhas maximizadoras do lucro útil esperado⁶. A teoria

¹ Ver, entre outros: LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos". In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, N. 37, São Paulo, 1.º sem., 1994, p. 3-4; CAETANO, Bruno. "Executivo e Legislativo na esfera local". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N. 71, São Paulo, março, 2005, p. 102.

² ANASTASIA, Maria de F. J. "Teoria Democrática e Novo Institucionalismo". In: *Cadernos de Ciências Sociais*, v. 8, n. 11, Belo Horizonte, dezembro, 2002, p. 39.

³ *Idem*, p. 37.

⁴ MERCURIO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. *Economics and the Law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 84-85.

⁵ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, EDUSP, 1999, p. 94.

⁶ FROHLICH, Norman e OPPENHEIMER, Joe A. *Economia Política Moderna*. Brasília: unB, 1982, p. 116.

econômica da democracia coloca excessiva ênfase nas premissas de comportamento e nas variáveis institucionais⁷, todavia permite que se infiram descrições razoáveis acerca do escalonamento de prioridades definido pelo parlamentar em vista de certas oportunidades e constrangimentos a que ele está sujeito, da influência que o fluxo de informações possui sobre esse comportamento, especialmente as decisões futuras⁸, assim como das possibilidades de interação entre as preferências do eleitor e as de seus representantes⁹.

4.2. Três modelos principais são trabalhados nos estudos sobre a atividade parlamentar. O distributivista¹⁰, segundo o qual os representantes têm o objetivo de se reeleger e receberão votos na proporção dos benefícios oferecidos ao eleitorado¹¹. O enfoque informacional¹², que incide primordialmente sobre a organização interna do Legislativo, e o modelo partidário, que privilegia as regras incidentes sobre os partidos políticos¹³, pressupondo relação de dependência e subordinação do parlamentar ao partido.

Para Mayhew (1974), cuja obra se circunscreve nos marcos do distributivismo, o primeiro incentivo do representante é a reeleição, o que leva a um arranjo institucional e a um comportamento parlamentar voltados para esse objetivo¹⁴, que ele denomina conexão eleitoral. Arnold também atribui peso importante no objetivo de manutenção de

⁷ SANTOS, Fabiano. *Teoria das decisões legislativas. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994, p. 51.

⁸ FIORINA, Morris P. "Voting Behaviour". In: MUELLER, Dennis C. (ed.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 409.

⁹ TIDEMAN, T. Nicolaus. "Voting and preference revelation". In: MUELLER, Dennis C. (ed.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 232-3.

¹⁰ Ver, entre outros: CAIN, Bruce *et alii*. *The personal vote. Constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987. FIORINA, Morris. *Congress: Keystone the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989. MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974. JACOBSON, Gary e KERNELL, Samuel. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

¹¹ MAYHEW, David. *Congress: The Electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974; SHEPSLE, Kenneth A., WEINGAST, Barry R. "Political Preferences for the Pork Barrel: a generalization". *American Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1981, p. 96-111; MARSHALL, William e WEINGAST, Barry R. "The Industrial Organization of Congress, or Why Legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, v. 96, 1988.

¹² KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991; ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990, p. 57.

¹³ COX, Gary W. *The efficient secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. COX, Gary W. *et alii*. *Legislative Leviathan. Party government in the house*. California: University of California Press, 1993; McCUBBINS, Mathews D. "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control". In: COX, G. W. e KERNELL, S. (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press, 1991.

cadeiras no parlamento, contudo admite que existam outras motivações que influenciam a ação parlamentar¹⁵.

Estudos realizados sobre o Congresso norte-americano evidenciaram a presença de comportamentos estáveis, passíveis de explicação pelo exame das instituições reguladoras da organização e dos procedimentos a que os parlamentares se submetiam¹⁶. Haveria uma permeabilidade do sistema eleitoral norte-americano às vantagens materiais que dele se pode auferir¹⁷. A hipótese eleitoral não levaria, ainda assim, a um comportamento único, sendo admitido que certos candidatos, pela magnitude geográfica que abrangem, por exemplo, têm menos necessidade de distribuir benefícios concentrados¹⁸.

O interesse egoísta do sujeito analisado deve ser modulado à luz de inúmeras variáveis que o cercam; afinal, tanto são complexos e mutáveis seus predicados quanto dinâmico é o contexto que o cerca¹⁹. Levitt (2005), por exemplo, especula sobre os diferentes estímulos do agente em situações aparentemente semelhantes, nas quais qualquer que seja a sua escolha não haverá sanção. Muitos afirmarão que a conduta individual será idêntica em qualquer caso, mas este autor questiona essa interpretação linear e rasa, sugerindo que há uma significativa mudança de comportamento se o prejuízo gerado por sua ação for suportado de maneira difusa ou concentrada. Para ele, as pessoas tendem a evitar o mal singularizado, mas não se preocupam muito com a vitimização difusa. No mesmo diapasão, o bem particularizado tem muito mais valor que o bem geral²⁰.

¹⁴ MAYHEW, David. *Congress: The Electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

¹⁵ ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press, 1990, p. 5.

¹⁶ MUELER, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. *Positive Theories of congressional institutions*. 4a. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

¹⁷ ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação Política e Poder Administrativo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 84.

¹⁸ LANCASTER, Thomas D. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". In: *International Political Science Review*. N. 7, v. 1, 1986, p. 67-81.

¹⁹ Ver, por exemplo, a abordagem em THALER, Richard. "Mental Accounting and Consumer Choice". In *Marketing Science*, v. 4, n. 3, verão/1985, p. 199-214.

²⁰ LEVITT, Steven e DUBNER, Stephen J. *Freakonomics*. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 21-53. O autor exemplifica com a história do vendedor de brons Paul Feldman, que fornece o alimento a escritórios, deixando que seus clientes, espontaneamente, coloquem o pagamento em uma caixinha. Em cerca de 15 anos o adimplimento dos clientes oscilou entre 87 e 89%, superior ao de muitos negócios formais, e de cerca de sete mil caixas anuais utilizadas para recolher o pagamento, em média apenas uma é roubada. Interessante notar que, aparentemente, os escritórios maiores são até 5% mais inadimplentes que os pequenos, e que as caixas utilizadas majoritariamente por chefes ou funcionários mais graduados

Observe-se que a teoria da conexão eleitoral regendo a ação parlamentar não leva em consideração que sobre o agente político incidem instituições formais e informais de toda a ordem, inclusive princípios morais internalizados²¹, que podem impedi-lo de agir da maneira que lhe traria mais benefício eleitoral. De fato, reduzir o comportamento parlamentar a interesses eleitorais ou à influência do partido é subestimar a complexidade de um problema²², no qual, entre outras variáveis, se encontra uma tensão entre atribuições do cargo, aspirações de carreira, objetivos da Casa Legislativa e impacto do ambiente²³.

Ainda assim, é visto que o deputado responde a incentivos, especialmente no tocante a recursos públicos²⁴, que podem lhe ser úteis na disputa política, bem como à captação de sufrágio, especialmente no caso brasileiro, em que a lei eleitoral individualiza o voto²⁵. Neste contexto, a opção do político visa a maximizar resultados eleitorais, restringindo, pela força do clientelismo, o embate eleitoral no que considera serem seus domínios.

A distribuição de subvenções sociais é fruto dessa lógica²⁶, já que, por meio delas, é possível escamotear o fato incontroverso de a receita pública, arrecadada de forma difusa, com a participação de todos os cidadãos, ser direcionada para gastos públicos visíveis e concentrados em grupos bem definidos²⁷. Esse arranjo, que, por um lado geral, se estabelece entre nós submisso ao marco clientelista, por outro, específico, decorre dos incentivos eleitoral e parlamentar recebidos²⁸, os quais comandam a disputa

também apresentam inadimplência maior. Da mesma forma o autor contrasta a criminalidade nas áreas urbanas com as rurais, enormemente menores, creditando o fato aos incentivos sociais diferentes a que as pessoas são submetidas.

²¹ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 174.

²² LIMA Jr., Olavo Brasil de "Partidos, Eleições e Poder Legislativo". In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 31.

²³ Ver em MORGAN (1996, p. 153).

²⁴ KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary Decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 33 et seq.

²⁵ MILLER III, James C. *Monopoly Politics*. Stanford: Hoover, 1999, p. 88 et seq.

²⁶ Idem.

²⁷ BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process*. North Carolina: Chapel Hill, 1967.

BUCHANAN, James M., WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit*. Virginia: Academic Press, 1977.

²⁸ SHEPSON, Kenneth A., WEINGAST, Barry R. "Political Preferences for the Pork Barrel: a generalization". *American Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1981, p. 109.

pela alocação das verbas gerais em projetos de impacto local, beneficiando diretamente as jurisdições eleitorais que lhe rendem mais votos²⁹.

4.3. Muitas das conclusões presentes em trabalhos que tomam como base o Congresso norte-americano devem ser, uma vez transpostas para o caso brasileiro, atenuadas e tomadas com parcimônia, tendo em vista que “o padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 22). A conformação do sistema eleitoral brasileiro afasta, pelo menos em parte, uma premissa usada por Mayhew (1974), na hipótese da conexão eleitoral, concernente à concentração da ação parlamentar sobre distritos determinados³⁰. Algumas pesquisas apontam, porém, que, no Brasil, ocorreria uma distritalização informal³¹, afirmação que não é aceita pacificamente³². Haveria, aqui, uma tendência à distritalização do voto³³, e o deputado seria visto como uma espécie de vereador mais qualificado³⁴, com acesso ao cofre estadual ou federal. Em posição intermediária, Carvalho nota, no parlamentar, uma atuação voltada para as bases eleitorais específicas, as quais, todavia, não se expressam somente geograficamente³⁵.

Segundo Ames (2003), as instituições políticas brasileiras fornecem incentivos a que o parlamentar atue de modo a maximizar ganhos político-eleitorais pessoais e a concentrar suas atividades na busca de benefícios para eleitorados localizados. Para ele, a relação entre Executivo e Legislativo depende de uma barganha por recursos de clientelismo e patronagem³⁶. Corroborando suas conclusões, outros trabalhos verificam, no Brasil, predominância da atividade legiferante voltada para a transferência de recursos públicos para proveito exclusivo de indivíduos ou grupos, geográficos ou

²⁹ NIOU, Emerson M. S., ORDESHOOK, Peter C. “Universalism in Congress”. In: *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 2, 1985, p. 251-2.

³⁰ CAETANO, Bruno. “Executivo e Legislativo na esfera local”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, N. 71, São Paulo, março, 2005, p. 107.

³¹ FLEURY FILHO, Sabino Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2004.

³² CAETANO, Bruno. “Executivo e Legislativo na esfera local”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, N. 71, São Paulo, março, 2005, p. 108-111.

³³ MACHADO, Érica M. e SANTOS, Maria H. de C. “O jogo orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*”. Relatório Interno. Brasília: ENAP, 1995, p. 13.

³⁴ Idem, p. 13.

³⁵ CARVALHO, Valéria C. *As emendas orçamentárias e seu significado político institucional na arena legislativa de Santa Catarina - a experiência da década de 90*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2001.

³⁶ Como fica evidenciando, entre outros, no trabalho de COUTO, Cláudio Gonçalves. “Negociação, decisão e governo. Padrões de interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso de São Paulo”. In: *Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998.

ocupacionais, determinados³⁷. Além disso, a inconsistência entre os votos dados pelo eleitor em uma eleição, com base nas opções realizadas sobre os candidatos majoritários e proporcionais, torna patente um voto individualizado “ao extremo”³⁸. Haveria, assim, em nosso sistema eleitoral, instituições que incentivam a política clientelista, individualizando as candidaturas nos pleitos proporcionais em favor do concorrentes que se colocam na condição de “prodigalizador de favores”³⁹. O voto na pessoa, em vez de no partido⁴⁰, levava ao individualismo na ação parlamentar⁴¹, razão pela qual Netto (2003), apoiado na obra de Mayhew, aponta que o parlamentar brasileiro não se percebe como legislador ou fiscalizador dos atos do Executivo, mas como um mero despachante de demandas individuais ou agente assistencialista⁴².

Limongi e Figueiredo (1999), entre outros, estão entre os que discordam dessa visão. Para eles, o Poder Legislativo opera sob a influência de instituições que reduzem a possibilidade de os interesses paroquiais dos representantes dominarem sua agenda. O Executivo teria recursos institucionais suficientes para impor uma pauta preenchida por propostas de interesse geral. Em que pese à correção de sua pesquisa no tocante à estabilidade conferida ao Executivo na ordem institucional vigente, vale observar que, conforme assinalam os mesmos autores, a participação da maioria dos parlamentares é restrita, e, como percebe Bezerra, suas atividades prioritárias se concentram fora das atividades constitucionalmente atribuídas ao Legislativo, nas ações de cunho clientelista⁴³. Sua pesquisa evidencia que o parlamentar brasileiro acredita que o trabalho em torno do atendimento a pedidos pessoais, e não a atividade legiferante, é que lhe traz votos (1999, p. 41). O poder efetivo do deputado se traduz na capacidade de

³⁷ SANTOS, Fabiano. *Teoria das decisões legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

³⁸ LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993, p. 156.

³⁹ GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur. “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: ROSENN, K e DOWNES, R. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 62.

⁴⁰ Considera-se, neste caso, que o voto no Brasil é, via de regra, por força do sistema de listas abertas e da inexistência de punição para a mudança de partido pelos representantes, apenas formalmente partidário.

⁴¹ FLEISCHER, David. “Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 82.

⁴² Ver também em TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. “Clientelismo e voto na cidade de São Paulo, 1993/1999”. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2000.

⁴³ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

fazer com que demandas particulares sejam “agilizadas”, “priorizadas” e atendidas (1999, p. 122).

Admitindo-se que o sistema eleitoral brasileiro contém fortes incentivos para o voto pessoal e para o estabelecimento de uma conexão eleitoral do tipo clientelista, verifica-se importante papel de apoio a ser cumprido pela teoria neo-institucionalista, em especial a corrente distributivista, neste trabalho, principalmente por sua instrumentalidade e capacidade de alcançar situações intermediárias, que, muitas vezes, não são tocadas em macro-análises, de horizonte mais amplo. Note-se, contudo, que motivações individuais diversas interagem para a produção da ação coletiva⁴⁴, sob o influxo não só de instituições formais, mas também de variáveis impostas pelo contexto sobre o comportamento individual⁴⁵. Cumpre, neste ponto, trazer à baila a contribuição de outra visão neo-institucionalista, a histórica.

4.4. A ligação entre o arcabouço teórico que descreve o fenômeno clientelismo e o que investiga os mecanismos institucionais que interferem na decisão parlamentar será feita mediante a introdução do peso da história no contexto⁴⁶. Significa que se incorporou, na análise, o reconhecimento de que o clientelismo é um traço marcante na trajetória sociopolítica brasileira e que os custos de sua reversão ou de alteração de percurso, consideradas as instituições presentes, não implicam apenas a decisão de modificação institucional formal⁴⁷. Com esse instrumento analítico, levou-se em consideração o comportamento dito racional dos agentes, mas sua compreensão vinculou-se mais à interpretação de uma situação do que a um cálculo instrumental⁴⁸.

Ademais, o institucionalismo histórico se presta bem a estudos de casos que têm unidades de análise específicas e instituições intermediárias como variáveis independentes⁴⁹. A partir de conceitos derivados desse veio teórico, pôde-se absorver, no trabalho, diferentes e complementares hipóteses envolvendo o legado político⁵⁰ do

⁴⁴ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 161 et seq.

⁴⁵ REIS, Fábio Wanderley. “Identidade, política e teoria da escolha racional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N. 6, v. 3, São Paulo, 1988.

⁴⁶ PRATES, Antonio Augusto. “Organização e Instituição no Novo Institucionalismo”. In: *Teoria e Sociedade*, N. 5, Belo Horizonte, jun., 2000.

⁴⁷ PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

⁴⁸ FERNANDES, Antônio Sérgio. “Path dependency e os estudos históricos comparados”. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* n. 53, São Paulo, 1º sem., 2002, p. 82.

⁴⁹ Idem, p. 82.

⁵⁰ HALL, P. e TAYLOR, R. C. R. “Political Science and The Three New Institutionalisms”. In: *Political Studies*, N. 44, 1996, p. 936-957.

clientelismo e a racionalidade do comportamento parlamentar, em uma narrativa analítica dirigida pelo problema a ser enfrentado⁵¹.

O conceito de dependência de trajetória implica o reconhecimento de que a história é um elemento importante⁵² na análise de processos políticos⁵³, como o estudado. Enfatiza-se, neste caso, que condicionantes presentes na trajetória do Legislativo mineiro, como a tradição clientelista, opõem à perspectiva de mudança um custo, que será tanto mais alto quanto mais arraigadas elas estiverem⁵⁴. Não se pretende, com esse enfoque, que sejam fixos os padrões determinados pelo passado, que podem, sim, ser modificados⁵⁵, mas que certas tendências presentes em determinada estrutura, nela fincadas ao longo do percurso histórico, não podem ser facilmente alteradas⁵⁶, mesmo quando, na origem não se pretendesse esse resultado⁵⁷.

Ao se introduzir o conceito de dependência de trajetória neste estudo, admite-se como alicerce teórico que a evolução de um processo é condicionada, em larga medida, pela sua própria história; que escolhas e estruturas derivadas de circunstâncias pregressas incentivam os agentes a reforçar a trajetória em curso, sobre a qual haveria uma crença consolidada de que haveria mais benefícios em sua continuidade que numa ruptura. A construção de cenários futuros, em tais hipóteses, seria inferida a partir desse estado de confiança, construído sobre o passado irreversível e o porvir incerto e desconhecido⁵⁸.

⁵¹ BATES, Robert et alii. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University press, 1998.

⁵² NORTH, Douglass C. "Five propositions about institutional change". In: KNIGGHT, J. e SENED, I. *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 25.

⁵³ PIERSON, Paul. "The limits of design: explaining institutional origins and change". In: *Governance*, v. 13, n. 4, p. 476.

⁵⁴ LEVI, Margaret. "A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis". In: LINBACH, M. I. E ZUCKERMAN, A. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University press, 1997, p. 28-29.

⁵⁵ PIERSON, Paul. "Increasing returns, path dependence and the study of politics". In: *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 252.

⁵⁶ MCNABB, David E. *Research Methods for Political Science*. Armonk: M. E. Sharpe, 2004, p. 23

⁵⁷ É o caso do teclado qwerty, elaborado por volta de 1870 e utilizado pelas máquinas de E. Remington e pelas que se seguiram. O aprendizado dos usuários fez com que essa estrutura apresentasse alto grau de irreversibilidade. Na década de 1930, por exemplo, A. Dvorak criou o chamado teclado DSK, o qual, segundo inúmeras pesquisas, permitia uma velocidade de digitação maior com menor número de erros. Apesar das vantagens evidentes, sua produção em massa nunca foi efetivada.

⁵⁸ FERRARI FILHO, Fernando e CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. "A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível?". In: *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jul. 2001, p. 107.

É perceptível que o neo-institucionalismo histórico⁵⁹ se diferencia das teorias da escolha racional. O valor de sua aplicação em estudos de casos⁶⁰, refletindo relações contingentes⁶¹, que se apresentam cultural e historicamente contextualizadas⁶², é reconhecido⁶³. Suas características essenciais e sua funcionalidade são realçadas por Steinmo e Thelen (1992, p. 10-13), entre outros, muitas vezes acrescidas de sua diferenciação com o neo-institucionalismo da escolha racional. Acentua-se que este é dedutivo e sistemático e, aquele, tópico e indutivo⁶⁴.

A diferença é notória, contudo não leva, conforme prega Mainwaring (1999, p. 11), a uma incompatibilidade. Este autor afirma haver contradição entre as perspectivas neo-institucionalistas histórica e da escolha racional, matriz de suposta incompatibilidade entre elas. Estabelece, ainda, a inaplicabilidade da primeira ao caso brasileiro, com base na leitura equivocada que faz do "enraizamento institucional" ocorrido no país entre 1985 e 1997⁶⁵. Ora, tanto é possível a conjugação de diferentes perspectivas metodológicas, as quais funcionariam em um simultâneo processo indutivo e dedutivo, propício em situações desse naipe⁶⁶, como a institucionalização ocorrida no Brasil, no período assinalado, não resiste a uma análise mais profunda, que evidenciará, na pretensa ruptura democratizante, continuidades persistentes⁶⁷.

O estudo da dependência de trajetória envolve considerações a respeito das possibilidades de irreversibilidade⁶⁸ de percurso, associada à obtenção de retornos

⁵⁹ HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

⁶⁰ GREFFNER, Jan. "Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path dependency perspectives". In: *Governance*, v. 15, n. 2, abr/2002, p. 25-47.

⁶¹ ROSS, Fiona. "Interests and choice in the 'not quite so new' politics of welfare". In: *West European Politics*, v. 23, n. 2, p. 17.

⁶² MAHON, Riane. "Theorizing Welfare Regimes". In: *Social Politics*, v. 8, 2001.

⁶³ GREFFNER, Jan. "The potential of path dependence in political studies". In: *Politics*, v. 25, n. 1, 2005, p. 62 et seq.

⁶⁴ STEINMO, Steven. "The New Institutionalism". In: CLARK, B. e FOWERAKER, J. (eds.). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. Londres: Routledge, 2001.

⁶⁵ MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999. Segundo o autor, no período citado, teria havido no Brasil suficiente enraizamento das instituições democráticas.

⁶⁶ Nossa discordância com o referido autor merece, sem dúvida, posteriores considerações suplementares, já que neste espaço é impossível se desenvolver uma discussão como essa, sob pena de se desviar o foco da discussão principal da dissertação.

⁶⁷ A posição defendida nesta dissertação, por si só, evidencia nosso ponto de vista a respeito do "enraizamento" das instituições no Brasil.

⁶⁸ DAVID, Paul A. *Path dependence, its critics and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of Qwerty (Discussion papers in economic and social history)*. Stanford CA: Stanford University Economics Department, June, 2000.

crescentes. Entenda-se por irreversibilidade a situação por meio da qual, quando uma certa estrutura é alcançada, o processo padece de rigidez estrutural. Retornos crescentes ocorrem em um processo no qual a expansão de certo fator torna cada vez mais vantajoso a manutenção de seu uso.

A literatura especializada elenca diversas fontes de retornos crescentes, entre as quais os casos em que quanto mais agentes usam certa técnica, mais vantajosa ela se torna, gerando, inclusive, a possibilidade de haver adesão generalizada, uma vez que a vantagem aumenta a cada acréscimo de usuários. Também acontece quando seu uso pode afetar a escolha de instituições⁶⁹, além de incidir sobre economias de escala, possibilitando aprendizado e coordenação entre os agentes⁷⁰ e interação técnica e estratégica⁷¹. A existência de retornos crescentes deve condicionar o olhar do analista⁷², impondo-lhe uma “análise dinâmica”. Sai-se, assim, de um esquema determinista para a necessidade de um acompanhamento da trajetória como meio de se tentar estabelecer possibilidades geradas por eventos ocorridos em meio a elas, que, desta forma, não podem ser pré-determinadas⁷³. Permite-se, bem assim, o exame de tendências de longo prazo, que emergem após o transcurso de um número suficiente de períodos, de forma a eliminar as flutuações transitórias.

4.5. No âmbito do Legislativo brasileiro, esses conceitos podem-se conjugar a diversas linhas de abordagem, como, por exemplo, a de Bezerra (1999), relativa à sedimentação, por aqui, de um peculiar sentido da representação, ou as de Ames (2003) ou Carvalho (2003), que, entre outros, enfatizam a tendência de predomínio dos deputados intermediadores de verbas para suas bases no parlamento, além dos trabalhos confeccionados na esteira da contribuição de Nunes Leal (1997) à compreensão do clientelismo na política brasileira.

Em qualquer desses veios analíticos, verifica-se a ocorrência de um comportamento instrumental dos parlamentares, que depende da trajetória na qual se insere e produz na matriz de suas estratégias de ação crenças firmes acerca da vantagem de se adotar

⁶⁹ NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Capítulo XI.

⁷⁰ Pode-se aplicar tais conceitos à reprodução do padrão clientelista de atuação nos parlamentos brasileiros.

⁷¹ ARTHUR, W. Brian. *Increasing returns and path dependence in the economy (economics, cognition and society)*. The University of Michigan Press, 1994.

⁷² *Idem*, p. 28.

⁷³ DURLAUF, S.N. “Nonergodic economic growth”. *Review of Economic Studies*, 60, p. 349-366, 1993.

determinado comportamento. Os representantes assumem um comportamento isomórfico⁷⁴ e mimético⁷⁵, e esta atitude disseminada condiciona a trajetória do Legislativo, reforçando-se na recorrência⁷⁶. Neste Processo não-ergódico o valor esperado da distribuição de probabilidade de uma variável pode ser estimado a partir de suas observações passadas⁷⁷, com redução dos custos de transação. Os representantes, então, condicionam sua ação ao grau de crença racional, decorrente de argumentos justificadores de certeza ou probabilidade, que têm acerca da sua adequação para os fins esperados.

Um mesmo evento gera efeitos diversos em agentes e organizações com histórias diferentes⁷⁸. Os parlamentares lidam com a interação e as possibilidades de mudança, levando em conta especificidades histórico-culturais que tangenciam a política brasileira⁷⁹. Em uma trajetória dependente desses fatores, mas não só deles, suas possibilidades de negociação política são limitadas e condicionados são os processos de transformação de padrões no seu meio⁸⁰. Ainda assim, ao se romper certo equilíbrio, abre-se a oportunidade de mudança⁸¹, submetendo-se a trajetória a um momento crítico que permitirá uma redefinição institucional, que tanto poderá se apegar ao padrão anterior⁸², desde que uma acomodação possível acene com o retorno esperado⁸³, neste caso fundado nas vantagens atinentes ao velho modelo⁸⁴, quanto poderá efetivamente produzir uma transformação de rota de maior monta⁸⁵.

⁷⁴ DiMAGGIO, Paul e POWELL, Walter. "The Iron cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". In: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 63-82.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Segundo DAVIDSON (1994, p. 90), "the future is merely the statistical reflection of the past", o que chega a ser exagerado.

⁷⁷ DAVIDSON, P. *Post keynesian macroeconomic theory*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

⁷⁸ Putnam cita, como exemplo, o trabalho de Berman enfocando os efeitos da depressão diferenciados na Suécia e na Alemanha, sob a ótica da dependência de trajetória. In: PUTNAM, Robert. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, p. 324.

⁷⁹ SANJEEV, Prakash e SELLE, Per. *Investigating Social Capital*. Londres: Sage Publication, 2004, p. 202.

⁸⁰ NORTH, Douglass C. "Institutions and their consequences in economic performance". In: COOK, Karen S. e LEVI, Margaret. *The Limits of Rationality*. Chicago: Chicago University Press, 1990, p. 398.

⁸¹ LOWNDES, Vivien. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". In: *Public Administration*, n. 74, 1996, p. 185.

⁸² LOWE, Stuart e HUDSON, John. *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Birmingham: Policy Press, 2004, p. 150.

⁸³ MYLES, J. e PIERSON, P. "The comparative political economy of pension reform". In P. Pierson (Ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 303 et seq.

⁸⁴ ARTHUR, B. *Increasing Returns and Path Dependency in Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994, p. 25.

⁸⁵ Idem, p. 161.

Um problema que se enfrenta com essa abordagem é o referente aos fatores que podem atingir a estabilidade existente⁸⁶. Seu aparecimento leva a um momento crítico⁸⁷, que abre um processo de mutação, o qual pode variar quanto à natureza⁸⁸, quanto às razões, acidentais, evolucionários ou intencionais⁸⁹, e quanto ao impacto, adaptativos ou transformadores⁹⁰.

4.6. Em uma cena política marcada por uma correlação positiva entre a competitividade eleitoral do parlamentar e a identificação pelo eleitor dos benefícios diretamente conseguidos por ele, a presença das subvenções parlamentares se mostra coerente com a trajetória pretérita. O formato adquirido entre 1991 e 1998 gerou entre os deputados um comportamento inercial e de franca adesão a esse mecanismo de atuação. As subvenções revelam um arranjo equilibrado, reduzindo custos de transação e reforçando vínculos tradicionais, em uma combinação por meio da qual regras formais e socioculturais⁹¹ contribuem para que as decisões empreendidas no campo parlamentar sejam guiadas por uma lógica clientelista. Em contrapartida, o fim das subvenções aparece como momento crítico para um estável sistema de interação parlamentar. Contingentemente, aparece pela força de uma decisão oriunda do ambiente, podendo representar tanto o fim de um ciclo quanto um evento transitório em uma trajetória maior.

A hipótese da acomodação prevalecerá, guiada pela crença dos deputados de que sua relação com o eleitor passa não pela adesão a uma razão pública impessoal e generalizante, mas pelo reforço a um modelo de representação que, alheio ao padrão institucionalizado, se coloca para o eleitor como remédio contra a incerteza inerente a uma sociedade complexa, fornecendo-lhe pequenas benesses, que, simbolicamente, conferem confiança, liquidez e segurança a sua relação de clientela. Uma acomodação após o fim das subvenções parlamentares é não só desejável, mas sobretudo essencial para que não se perca no eleitorado uma crença relativamente estável acerca da

⁸⁶ KAY, Adrian. "Path dependency and system memory". Paper to Policy & Politics Conference. "Policy and Politics in a Globalising World". Bristol, Inglaterra, 2003.

⁸⁷ FERNANDES, Antônio Sérgio. "Path dependency e os estudos históricos comparados". In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* n. 53. São Paulo, 1º sem., 2002

⁸⁸ DiMAGGIO, Paul e POWELL, Walter (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

⁸⁹ GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge Univ. Press, 1996.

⁹⁰ STEINMO, Steven e THELEN, Kathleen. "Historical institutionalism in comparative politics". In: STEINMO S., THELEN, K. e LONGSTRECH, F. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 10-13.

vantagem de se manter uma relação política personalizada com o representante⁹². A manutenção do clientelismo, passado o momento de abertura na trajetória, assegurará rentabilidade segura ao capital político estabelecido pelo deputado com a clientela⁹³, afastando o risco de, na impossibilidade do uso desse meio, produzir-se um cenário político volátil, que, fatalmente, exigiria do parlamentar ou um comportamento mais dinâmico sob a mesma tradição ou uma pactuação sobre novas bases.

⁹¹ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 26.

⁹² Em uma quase contratualização. A esse respeito ver em DAVIDSON (1994, p. 17).

⁹³ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 23.

Capítulo 5

As Subvenções Parlamentares como forma de Clientelismo

5.1. As Casas Legislativas brasileiras trabalham sob o influxo do clientelismo, que tangencia sua trajetória, e de instituições formais que afetam seu desempenho. Uma associação positiva entre a tradição clientelista e incentivos presentes nas regras eleitorais e parlamentares, que regem a escolha do representante e o exercício da representação, tende a produzir instituições aptas a alimentar sua lógica interna.

Sendo o deputado eleito em disputa personalizada¹ e exercendo seu mandato em vista da eleição seguinte, em um ambiente no qual o eleitor dele espera uma atenção individualizada e o Executivo uma atuação parlamentar absenteísta, qualquer meio que resulte mais benefícios para suas bases com um mínimo de conflito político será bem-vindo. A distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros se insere neste contexto preciso. Com as subvenções, o parlamentar reforça sua posição assimétrica na relação clientelista, já que pode definir diretamente a alocação de recursos, e se coloca em posição favorável na caça aos votos², já que permite uma “campanha eleitoral permanente” “com o dinheiro do contribuinte”³.

5.2. A subvenção social é uma modalidade de despesa pública prevista na Lei n.º 4.320, de 1964⁴, que contém normas gerais de direito financeiro, a serem observadas na elaboração e execução do orçamento público. O antigo Código de Contabilidade Pública⁵ também fazia menção a ela.

Trata-se de uma transferência de recursos públicos com o objetivo de fomentar a prestação de “serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”⁶. A subvenção deve ser destinada a entidades consideradas satisfatórias pelo poder público e devem atender a padrões mínimos de eficiência

¹ Ainda que o sistema eleitoral seja partidarizado e o mecanismo de escolha proporcional.

² DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 196-197.

³ MEASSI, João. “Subvenção reforça clientelismo político”. In: *A Notícia*, 11/2/1998.

⁴ Trata-se de uma prática historicamente consagrada no Brasil e que ocorre a partir de uma inversão da regra legal-burocrática de administração pública, que impõe a edição prévia de regras gerais e abstratas dispendo sobre as condições sob as quais recursos públicos serão distribuídos e a efetiva alocação de recursos seguindo essa regra, a necessidade do beneficiário deve se ajustar à norma. Na distribuição de subvenções cria-se regra particular e concreta para atendimento a situação individual; a norma se ajusta à necessidade do beneficiário.

⁵ Revogado pela Lei n.º 4.320/64.

previamente fixados⁷. Deve, todavia, ser utilizada como recurso extremo, em caráter excepcional, apenas quando a política social oficial se revelar insuficiente⁸.

A execução do orçamento público, na condição de atividade administrativa do Estado, é atribuída, em regra, ao Poder Executivo, cabendo aos Poderes Legislativo e Judiciário tão-somente executar as atividades relativas a sua economia interna. O repasse de subvenções sociais é, portanto, competência regular do Executivo, obedecidos os parâmetros fixados na legislação de planejamento e orçamento⁹.

Observe-se, então, que a distribuição de subvenções constitui intervenção realizada pelos parlamentares no campo da alocação direta de recursos públicos¹⁰. É uma ação de cunho distributivo particularista, que atinge beneficiário escolhido pelo deputado¹¹. Caracteriza-se, ainda, pela desnecessidade de procedimento prévio com o objetivo de se obter uma ação geral e impessoal¹². Possui uma lógica resultante da conta individual do parlamentar, em oposição a uma possível articulação de uma política pública de assistência social, o que representaria uma distorção do ponto de vista da implementação de uma política pública de assistência social¹³.

Várias são as maneiras de o poder público repassar subvenções sociais, entretanto sempre o fará por meio de ato normativo¹⁴. No Estado de Minas Gerais, há legislação

⁶ Art. 16, "caput", da Lei n.º 4.320/64.

⁷ Arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei n.º 4.320/64.

⁸ PAIVA FILHO, Marconi Muzzio Pires. "as Subvenções Sociais". In: *TCF Hoje*, Recife, abril/2000.

⁹ Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - e orçamento Anual - LOA.

¹⁰ Evidentemente que a distribuição de subvenções nunca impediu os deputados de continuar a "reivindicar" melhorias para suas bases. Observe-se, por exemplo, que os programas PADEM (Programa de Apoio e Desenvolvimento dos Municípios), "Pró-Comunidade", geridos pela Secretaria de Assuntos Municipais, o "Programa de Mobilização de Comunidades", pelo SERVAS, e as subvenções concedidas pela empresa pública "Loteria Mineira" entre os anos de 1995 e 1998 (Governo Azeredo), eram operados sob enfoque bastante semelhante aos das subvenções parlamentares, com a diferença de que, neste caso, os deputados da base governista e, entre estes, os detentores de maior poder na ALEMG, tinham melhores possibilidades de receber as verbas "reivindicadas" (ver, a propósito, no âmbito do Congresso Nacional, em BEZERRA, "Representação política e acesso aos recursos federais", In: *Revista do Serviço Público*, A. 51, n. 2, Brasília, abr-jun, 2000). Nos quatro anos do governo Azeredo foram cerca de R\$100 milhões, em mais de 4 mil convênios, majoritariamente com localidades com menos de 20 mil habitantes, somente nos programas Padem e Pró-comunidade.

¹¹ BIONDI, Márcia Maria. *As subvenções sociais em Minas Gerais: a mediação parlamentar na política de Assistência Social*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.

¹² Como ocorre, por exemplo, no provimento ordinário de cargos públicos, nas contratações com o poder público ou na execução de políticas públicas que estabelecem algum critério prévio de seleção. No caso da distribuição de subvenções pelos deputados, a marca da escolha é a pessoalidade, já que a indicação é exclusivamente do parlamentar.

¹³ SPOSITI, Aldaiza. "Não as Subvenções Sociais". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 mar. 1994.

¹⁴ *Assistência Social e verbas Públicas. Informações Técnicas*. Belo Horizonte: ALEMG, 1995.

específica tratando do tema, sendo certo que o Poder Executivo realiza distribuição dessas verbas autorizado pela lei orçamentária.

5.3. Em meados da primeira República, foi introduzida a participação dos parlamentares na partilha das subvenções sociais públicas¹⁵. Com o tempo, notadamente a partir de democracia de 1946, partindo da experiência da apresentação de leis específicas subvencionando entidades determinadas¹⁶ e pelas emendas à leis orçamentárias, o Legislativo mineiro chegou ao modelo estudado. Determinada quantia orçamentária, previamente aceita¹⁷, era remetida ao parlamento, e ocorria uma repartição linear da verba entre os deputados. No período militar, o instituto recebe o modelo examinado¹⁸, o qual não foi substancialmente modificado ao tempo da redemocratização¹⁹, quando a alocação de recursos públicos pelos deputados estaduais mineiros permaneceu prática corrente, sustentada por regulação específica.

Nos termos estabelecidos em lei própria, o orçamento anual consignava recursos para o Poder Legislativo para distribuição de subvenções sociais. No exercício orçamentário, a Mesa dirigente da Casa, embasada em resolução da Assembleia Legislativa²⁰, determinava os valores igualmente atribuídos a cada deputado, os quais, ao longo do exercício, estabeleciam, cada qual, um rol de beneficiários.

No período visto, o volume de subvenções parlamentares atingiu entre 0,2% e 0,6% do total do orçamento estadual²¹, chegando a ultrapassar 10% da despesa da ALEM²².

Note-se que o valor destinado às subvenções parlamentares era condicionante de peso na construção das relações dos deputados entre si, com o Executivo e com os eleitores. Diferentes governadores negociaram valores diferenciados com a ALEM, em vista das diversas estratégias adotadas por eles. O período enfocado, que corresponde

¹⁵ Inúmeras Assembleias Estaduais usaram ou ainda utilizam esse recurso.

¹⁶ Vide, por exemplo, a Lei n.º 531, de 1949, que concede R\$8.310.000,00 em subvenções sociais às entidades que especifica.

¹⁷ Na aprovação da LOA, no fim da sessão legislativa e do exercício financeiro anterior.

¹⁸ Vide Lei n.º 6.265, de 1973, art. 2.º. Nos termos dessa Lei, a ALEM, anualmente, por Resolução, designava as subvenções a serem distribuídas. Vigeu até 1995, quando foi substituída pela Lei n.º 11.815, revogada pela Lei n.º 12.925, de 1998, que regula o tema.

¹⁹ Entre 1982, com a eleição direta dos governadores, passando em 1985 pelo retorno ao poder civil, e 1988, com a promulgação da Constituição.

²⁰ Que é lei do ponto de vista material. Vide Resoluções n.ºs 5.056/90; 5.097/90; 5.113/92; 5.120/92; 5.129/92; 5.143/94.

²¹ *Subvenções Sociais. Filosofia e Objetivos*. Belo Horizonte: ALEM, 1996.

Nesta base de cálculo estão computadas as receitas gerais do Estado, inclusive aquelas que passam pela fazenda estadual mas são transferidas a outros entes federados.

²² ESTADO DE MINAS GERAIS. *Balanco Geral do Estado 1998*. Belo Horizonte: SEPLAN, 1999.

aos governos Hélio Garcia e Eduardo Azeredo, pode ser considerado pródigo em subvenções. Somente na transição entre os governos Cardoso e Garcia, de 1990 para 1991, seu valor triplicou²³. Em 1992, já representava 0,64% do orçamento estadual²⁴. Em 1993, cada deputado teve quantia superior a US\$200 mil para distribuir entre as entidades de seu interesse²⁵. Esse valor permaneceu relativamente estável até 1997, quando foi de R\$250.000,00, chegando a mais de R\$300.000,00 no ano seguinte^{26,27}.

Cabe ressaltar que, na década de 1990, a questão da distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros foi objeto de relevante discussão interna, promovida pela Bancada do Partido dos Trabalhadores²⁸, e com a sociedade²⁹, por meio das entidades ligadas à assistência social³⁰. Foram realizados dois eventos com a participação da sociedade, e tramitou um projeto de lei de iniciativa popular com o objetivo de estabelecer regras gerais, impessoais e universalizantes para a distribuição de subvenções sociais pelo Estado, vedando a intervenção parlamentar. Em 1995, as subvenções parlamentares mineiras mereceram o repúdio expresso da I Conferência Nacional de Assistência Social³¹.

Recorde-se, também, que a distribuição de subvenções pelos parlamentares foi, desde a redemocratização, alvo de inúmeras denúncias de irregularidades³², como as efetuadas

²³ PEREIRA, Antônio Carlos Ramos. *O PT, as Subvenções Sociais e a Luta Popular*. Belo Horizonte: 1992.

²⁴ Idem.

²⁵ O valor é citado em moeda norte-americana (dólar), porque no exercício mencionado vivia-se sob altíssimos índices de inflação no Brasil, o que torna difícil o cálculo em moeda brasileira.

²⁶ *Diário do Legislativo*, 30/5/1998, p. 33, c. 4.

²⁷ Em 1998, ano eleitoral, evidenciou-se, mais que em qualquer outro período, a crença do governo Azeredo no clientelismo como estratégia de ação prioritária. Em um contexto que combinava baixa autonomia financeira, irresponsabilidade fiscal e governabilidade esgarçada, foram gastos R\$206 milhões em ações de cunho clientelista, perfazendo 3,7% do total do Orçamento, mais que qualquer investimento realizado no período. Cerca de 25 milhões foram para a ALFEMG. *Diário do Legislativo* de 07/07/1998. Elisa Rocha e Jaue Noronha assinalam que, naquele ano, "As despesas apresentam crescimento mais acelerado que as receitas tributárias e encontram-se concentradas em funções de baixa capacidade distributiva, comprometendo a promoção de um processo de desenvolvimento socialmente justo". Ver em "Evolução das Finanças de Minas Gerais na Era do Real". In: *Vanguarda Econômica*, nº 6, ano VI. Belo Horizonte, setembro/1998, p. 50.

²⁸ A posição do PT sobre as subvenções sociais sempre se diferenciou das demais bancadas, mesmo quando sua prática se tornou semelhante à das outras. Pode-se descrever dois momentos da intervenção da Bancada do PT no debate: o primeiro se negando a fazer uso desse instrumento e pregando sua extinção e o segundo distribuindo os recursos, mas pregando sua extinção. Vide: "Posição da Bancada Estadual do PT sobre as verbas de subvenção". Belo Horizonte, 1993.

²⁹ PACHECO, Neide Maria. *Sobre as Verbas de Subvenção Social*. Belo Horizonte, s/d

³⁰ "Carta dos Assistentes Sociais ao XV Encontro estadual do PT".

³¹ *Relatório Final*.

³² Conforme as denúncias veiculadas então, algumas situações configurariam o "novo padrão de práticas corruptas" surgido nos anos 1980", com o objetivo de "acumulação de fortunas mediante a manipulação

em 1993 pelo deputado Carlão Pereira³³, relacionadas ao chamado “esquema Asfás”^{34,35}, com a condenação judicial de deputados³⁶, e, em 1998, pela Bancada do PT³⁷. Do ponto de vista da legalidade, a distribuição de subvenções parlamentares recebeu, em 1966, um pronunciamento do Supremo Tribunal Federal contrário a sua concessão³⁸, todavia, não houve, desde então, outra decisão dessa natureza.

Nesse processo de debate, a edição da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas – fortaleceu a posição dos que defendiam a extinção das subvenções parlamentares, o que ficou patente em evento realizado na Alemg, cujo documento final reivindicava o fim dessas subvenções³⁹. Posteriormente, entidades e cidadãos apresentaram projeto de Lei de iniciativa popular com o mesmo intuito. A posição amplamente majoritária entre os deputados era a de manutenção das subvenções⁴⁰, razão pela qual a lei, enfim aprovada, na forma de um substitutivo, não refletiu o conteúdo da proposta original, permanecendo as subvenções.

A distribuição das subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros foi extinta em 1999, por obra do então governador Itamar Franco, que se negou a realizar a já mencionada barganha prévia com os deputados. Durante a legislatura 1999-2002, e

de recursos públicos”. Em GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Artur. “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: ROSENN, K. e DOWNES, R. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 49.

³³ PEREIRA, Antônio Carlos Ramos. *OPT, as Subvenções Sociais e a Luta Popular*. Belo Horizonte, 1993.

³⁴ Representação protocolizada em 31.5.1993 junto ao Ministério Público – Curadoria de Defesa do Patrimônio Público. A ASFAS era uma entidade dita assistencial, dirigida pelas esposas de deputados. O esquema denunciado consistia na distribuição de subvenções sociais para a entidade, que, ato contínuo, entregava ao deputado “doador” um cheque no valor doado. Vide Nota 85.

³⁵ Sobre a manipulação de verbas públicas por meio da destinação de dinheiro público para entidades-fantasma, a título de doação, ver em FLEISCHER, David. “Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 80.

³⁶ O ex-deputado Márcio Miranda foi condenado a ressarcir dano causado ao patrimônio público decorrente de distribuição irregular de subvenções. O parlamentar designou recursos para uma entidade, recebeu da mesma um cheque em igual valor ao do repasse realizado e o depositou em sua própria conta corrente. In: *Consultor Jurídico*, Agosto, 2003.

³⁷ Representação protocolizada em 7.4.1998 junto ao Ministério Público – Procuradoria Geral de Justiça. Entre outros casos citados, em um deles um deputado doou R\$182.994,00 para uma única entidade adquirir cestas básicas. O Município a que pertencia a entidade tinha cerca de 4.000 habitantes e já recebia cestas básicas do programa Comunidade Solidária. Vide *Estado de Minas*, 8.4.1998.

³⁸ STF – RE n.º 55939/MG. Relator: Min. Luiz Gallotti. 10/11/1966. In: *Revista de Direito Administrativo*, V. 91, p. 139, 1967. Ementa: “Subvenção. Orçamento. Sua execução cabe, em regra, ao Poder Executivo. Inconstitucionalidade de Lei do Estado de Minas Gerais, segundo a qual o próprio Legislativo Mineiro se atribuiu a execução orçamentária, na parte relativa às subvenções resultantes de propostas dos deputados”.

³⁹ *Debate Assistência Social e Verbas Públicas. Documento Final*. Belo Horizonte: ALEMG, 1993.

⁴⁰ Vide, por exemplo, pronunciamento do Deputado Ermanno Batista em 20.5.1998.

mesmo depois, a discussão sobre o retorno das subvenções parlamentares esteve presente na ALEMG, com deputados declarando que a sua ausência seria um dos “fatores que dificultam o trabalho legislativo nos últimos anos”⁴¹. Mesmo alguns parlamentares do Partido dos Trabalhadores, outrora críticos do instrumento, manifestaram, em debate posterior, uma visão favorável a ele. A Deputada Maria José Hauelsen, por exemplo, afirmou que “a princípio foi uma coisa muito boa. Nós, deputados, podíamos passar recursos às entidades sérias, que as usavam de maneira correta. As verbas de subvenção, quando bem empregadas, prestavam grandes benefícios às entidades mais pobres, aos pequenos produtores e aos sindicatos que lutavam com muita dificuldade para garantir a democracia”⁴². A deputada criticou tão-somente o uso desvirtuado das subvenções, sem questionar o mecanismo. Uma análise preliminar da Legislatura 2003-2006 indicou uma recomposição do arranjo clientelista. Esse mecanismo seria baseado na partilha de recursos públicos consignados no orçamento estadual por meio de emendas parlamentares individuais, sendo que, como nas subvenções, cada parlamentar teria direito a um mesmo valor.

5.4. Compulsando os dados a respeito da distribuição de subvenções sociais pelos deputados, foi possível verificar a existência de uma correlação positiva entre as verbas repartidas pelos parlamentares e as circunscrições em que estes foram votados. Majoritariamente, os deputados enviam recursos apenas para as bases, obtendo nelas, em regra, um retorno positivo⁴³.

Deste exame, entretanto, não resta definido umnexo causal entre votos e subvenções. A distribuição de subvenções, por si só, não explica, muito menos define, o desempenho eleitoral do candidato. Algumas tendências foram, ainda assim, significativas.

Trabalhou-se com uma base de dados composta pelas informações relativas à distribuição de subvenções parlamentares nos exercícios financeiros de 1994 e de 1998⁴⁴ por entidade beneficiada, município, valores despendidos, datas e números dos convênios, nos quais se pode verificar uma amostra adequada das opções realizadas

⁴¹ Em *O Tempo*, 14.4.2003, p. 40.

⁴² *Diário do Legislativo*, 02.12.2003.

⁴³ A presente análise é de natureza meramente quantitativa e, ainda assim, dispõe de um conjunto de dados restrito. Um trabalho de cunho qualitativo, noutro momento, seria importante para o refinamento e o aprofundamento das questões aqui apresentadas.

⁴⁴ Os dados foram apanhados no Diário do Legislativo daqueles anos. Quanto ao ano de 1998, cerca de 5% das informações não puderam ser utilizadas, uma vez que, estranhamente, algumas publicações foram feitas sem constar o nome do deputado em referência.

pelos deputados nessa seara. Apanharam-se, ainda, os resultados eleitorais por municípios com, pelo menos, 50 votos, de todos os deputados. Em seguida foram cruzados esses dados e obtidas informações quanto ao percentual de recursos e de votos obtidos pelos parlamentares, além da relação entre despesa pública e voto conquistado. Esses dados foram compostos por municípios e, em seguida, agregados. Ao final, procedeu-se à análise estatística descritiva.

5.5. Os deputados enviam recursos para os lugares de onde esperam votos. Isto é o que se infere do fato de mais de 80% do total das subvenções parlamentares ir somente para os municípios onde o deputado seria votado. Em 1994, 27 deputados remeteram recursos apenas para municípios onde seriam votados (100%), outros 32 ficaram entre esse patamar e 95%, e os demais entre 83% e 94%. Em 1998, foram 39 a obter 100%, 21 entre 90% e o total, e os demais abaixo dessa marca. Os repasses efetuados por deputados que não disputaram eleição⁴⁵, por sua vez, afastam-se dessa média até 30%, sinalizando para o caráter eleitoral do recurso, afinal, livre de eleições, o parlamentar sentiu-se, em geral, mais à vontade para levar subvenções a outros locais, por qualquer razão que seja.

Seria o caso de perguntar se os deputados encaminhavam as subvenções para as localidades em que foram votados ou para aquelas em que esperavam ter votos, o que implicaria a possibilidade de a assertiva inicial ser fruto de uma correlação espúria. Os dados disponíveis não são suficientes para se afirmar, categoricamente, uma coisa ou outra. Aparentemente, o deputado atende a suas bases tanto porque foi nelas votado como porque espera que delas jorrem mais votos. É o que se percebe na análise dos dois períodos estudados. Contudo, no caso de alguns parlamentares que revelaram mais nomadismo e fluidez nas bases, percebeu-se que a opção foi pela eleição futura⁴⁶.

Outra evidência vista, que demanda ter sua causalidade mais bem comprovada, é a de que, em geral, os deputados que conseguem uma melhor relação entre o dinheiro repassado e a votação obtida saem vitoriosos nas eleições. Parece, também, uma constatação óbvia e circular⁴⁷, porém deve-se levar em consideração que os dados não

⁴⁵ A referência engloba os deputados que não se candidataram e os que se candidataram a cargos majoritários, como governador, vice-governador e suplente de senador, e c. exclui, por razões já explicadas, os deputados José Laviola e José Bonifácio.

⁴⁶ Verificamos três casos, dos deputados Agostinho Patrús, Kemil Kumaira e Paulo Petersen, que, pelo menos em parte, se prestaram a esse teste.

⁴⁷ Poderia ocorrer de os deputados gastarem bem porque teriam muitos votos, e não o contrário.

mostram um padrão unívoco, dificultando uma conclusão para qualquer dos lados. Vê-se, por exemplo, que, em 1994, 84,5% dos deputados que lograram um custo do voto abaixo da média foram efetivamente eleitos, dado que se eleva a 91,9% se o corte é feito na mediana⁴⁸. E que 50% dos que estiveram acima dessa média foram derrotados. Em 1998, a tendência se mantém, com 40% dos situados além da média (R\$11,69) conhecendo a derrota eleitoral. Entre os 56 abaixo da média, apenas 13 perderam – 23,21%. No grupo acima da mediana, 37,5% perderam, contra 16,7% derrotados entre os que conseguiram melhor aproveitamento no gasto subvencional. Não é possível explicar, contudo, porque um deputado que gasta “bem” perde e outro que gasta “mal” ganha. A qualidade do gasto, com certeza, está ligada à estratégia maior de ação do parlamentar. Assim, um voto que seria “caro” para um candidato, que dele não precisaria ou teria outros meios de provê-lo, poderia ser, para outro, o suficiente.

Não se percebe, aliás, uma relação entre as localidades abrangidas pelas subvenções e o sucesso eleitoral. A técnica de alocação das subvenções se mostrou bastante diversificada. Há casos, como o do deputado Rêmolo Aloise, em que a principal base não é atendida. Como ele permanece sendo bem votado nela, imagina-se que, dentro da estratégia geral de captura de votos, os de lá sejam obtidos por outros meios, ficando as subvenções para serem potencializadas em outras bases. Alguns deputados, como Romeu Queiroz e Ronaldo Vasconcellos, pulverizaram as subvenções com sucesso; para outros, como Edward Abreu, que teve idêntico procedimento, o êxito não veio. Deputados com bases excessivamente dispersas, como Antônio Genaro, que é um dos expoentes de uma igreja espalhada por todo o Estado, ou muito concentradas, como Hely Tarquinio ou Tarcísio Henriques, tendem a alocar subvenções em poucas localidades. A vitória eleitoral, apesar disso, pode ou não vir, a depender do olho clínico do deputado para julgar a elasticidade eleitoral de suas bases.

Verificou-se, quanto à concentração dos recursos, que os deputados da faixa mais concentrada, nas quais a verba pública foi destinada a municípios onde o deputado obteve menos de 50% dos seus votos totais, em geral se reelegeram (85%). Entre os que subvencionaram, pelo menos, 80% das cidades em que foram votados, 70% foram

⁴⁸ Os dados relativos à distribuição de subvenções parlamentares e ao desempenho eleitoral individual dos parlamentares foram organizados em tabelas à parte, as quais, em virtude de sua grande extensão, que exigiria um volume separado, deocoraram de ser apresentadas. Foram, contudo, todos retirados de publicações no “Diário do Legislativo”, nos anos de 1994 e 1998, no caso das subvenções, e dos relatórios de resultado eleitoral disponíveis na página da justiça eleitoral na Internet (www.tse.gov.br).

reeleitos. A camada intermediária teve o pior rendimento, alcançando 65,8% apenas. Essa tendência é verificada também quando se faz o corte na média, com 20% dos difusos perdendo, contra 33% dos acima. Trazendo-se a mediana, a situação muda, igualando os dois campos (27% e 29%).

Constatou-se, ainda, que a política de distribuição de subvenções é, de fato, excludente, já que somente são apadrinhados os clientes dos deputados. Com isso, de 723 municípios em 1994, somente 520 receberam algum recurso; 203 não viram um centavo. E o percentual de 72% obtido naquele ano caiu para 68% no período seguinte, no qual a base de cálculo já estava alargada pelas emancipações de municípios ocorridas nos anos 1990. Mais da metade das cidades atendidas recebe subvenção de um único deputado (51,15%). Com dois deputados, são 27,7%. Já Belo Horizonte, “terra de ninguém”, foi alvejada por 42 deputados, seguida por Contagem e Betim. Esses dados confirmam o perfil espacial do eleitorado mineiro, em grande parte distribuído pelas pequenas cidades, nas quais a política é feita à moda antiga, com não mais que dois grupos rivais disputando o poder, cada qual sob as bênçãos de um deputado.

Neste aspecto, aliás, verificou-se que as subvenções dadas a prefeituras, em vez de a entidades civis, resultaram em melhor relação custo-benefício. Isso não quer dizer apenas que esse dinheiro era potencializado eleitoralmente, indo para os executivos municipais, mas indica que o deputado tem, no âmbito local, o apoio do grupo que, naquele momento, detém o poder, e, sendo mais forte, gera mais votos para o seu candidato. Assim foi, por exemplo, em 1994, quando os deputados Ronaldo Vasconcellos e Roberto Luiz Soares encaminharam subvenções ao município de Amparo da Serra. Embora tivesse levado 3 vezes mais verba, remetida a uma entidade assistencial, Soares teve 10 vezes menos votos que Vasconcellos, aliado do prefeito. O custo do voto, neste caso, variou de R\$0,81 para R\$24,59.

Outras inclinações verificadas nos dados referem-se à indiferença quanto ao índice de desenvolvimento humano das localidades atendidas⁴⁹ para o desempenho do candidato assim como ao fato de o deputado ser oposicionista ou não na Assembléia Legislativa. E, ainda, à manutenção dos padrões de subvenções e votos nos casos em que a distribuição em 1994 foi reiterada em 1998 e a um possível melhor aproveitamento eleitoral das subvenções nas maiores cidades, nas quais o recurso

⁴⁹ Verificado em uma amostra com sete casos escolhidos aleatoriamente.

ofertado, em virtude da maior base de eleitores, teria melhores condições de gerar suflâgio, ainda que, possivelmente, não de forma tão segura.

Notou-se, também, que, de 1994 para 1998, houve tendência à acomodação, com os deputados repetindo o método de escolha das entidades atendidas pelas subvenções parlamentares, havendo, no entanto, leves variações estratégicas. Observem-se, como exemplos, os casos da deputada Maria José, que subvenciona de 20 (1998) a 21 (1994) entidades, a um custo entre R\$12,20 (1998) e R\$13,18 (1994) o voto; da deputada Maria Olívia, que sai de 10 para 14 municípios, a um dispêndio que vai de R\$5,60, em 1991, para R\$ 3,45 em 1998; do deputado Mauro Lobo, que atinge seus melhores resultados eleitorais nesse período, consolidando posição com sua melhor votação em 1998, a um custo em subvenções que cai pela metade. Essas situações ilustram não só o funcionamento da distribuição de subvenções parlamentares, mas sobretudo seu potencial de estabilizar os resultados eleitorais dos deputados. Assinale-se, a propósito, que, em 1998, 65% dos deputados reeleitos em 1994 foram reconduzidos ao cargo, contra 51% em 1994, em uma elevação da ordem de 27,5%, o que condiz com a expectativa de uma trajetória inercial assentada em uma situação de equilíbrio para as aspirações eleitorais dos deputados.

É bem verdade que alguns, mesmo com as subvenções, continuaram a perder eleições, usando-as em desconformidade com o padrão aqui abordado, como os deputados Roberto Amaral, Toninho Zeitune e Wilson Trópia, ou não, como o deputado Péricles Ferreira, que era o líder do governo na Assembléia Legislativa em 1998: prestigiado e respeitado, utilizou as subvenções conforme as melhores indicações, teve votação aumentada em um mapa eleitoral que se manteve, contudo foi vítima da competitividade dentro da coligação, que aumentou além das suas expectativas.

5.6. As subvenções parlamentares constituíram eficiente mecanismo de natureza clientelista para o êxito eleitoral dos deputados estaduais mineiros. No período mais importante de sua distribuição – 1991/1998 –, proporcionou aos parlamentares expressivos dividendos nessa esfera política. Alcançou quase todos os representantes e gerou, no âmbito interno da Alemg, um equilíbrio coordenado, tendente a influenciar

positivamente as pretensões eleitorais dos deputados, ao preço da inércia legislativa e da subserviência ao Executivo⁵⁰.

Durante o período enfocado, o dissenso ocorreu apenas na Legislatura 1987-90, quando o Partido dos Trabalhadores se recusou a fazer uso delas por uma questão de princípio, já que as consideravam incompatíveis com as concepções de democracia, de poder público e de representação esposadas pelo partido. No mandato seguinte, a posição mudou. A bancada petista optou por usar os aludidos recursos, enfatizando três aspectos, todos conjunturais⁵¹. O primeiro, a incapacidade de a bancada e o partido denunciarem essa prática clientelista à sociedade de maneira eficaz; o segundo, a relação mais amena com o governo Hélio Garcia, em face da existente no mandato anterior, o que permitiria mais diálogo político, inclusive sobre essa questão; o terceiro, o fato de as subvenções não utilizadas serem redistribuídas aos outros parlamentares ou devolvidas ao Poder Executivo⁵². Advogava-se, então, o uso “criterioso” das subvenções. No primeiro ano, foram elas destinadas à Central Única dos Trabalhadores e ao Fundo da Infância e da Adolescência. A partir do ano seguinte, foram distribuídas cada vez mais de acordo com a vontade do deputado, opção que se consolidou no mandato seguinte. Enquanto usuários das subvenções, os petistas se igualaram aos demais parlamentares; todavia, ao contrário daqueles, seus melhores desempenhos eleitorais acontecem nas eleições em que não dispuseram dessas verbas. Em 1990 e em 2002 todos os deputados do PT foram reeleitos ou eleitos deputados federais. Esse fenômeno, na contramão da tendência geral, talvez se explique pelo reconhecimento, por parte da opinião pública de uma feição ideológica nos mandatos a cargo do partido. Igualados na disputa eleitoral quando vigente o regime de subvenções fartas, os petistas, nas épocas de escassez (1990) ou inexistência das subvenções (2002), teriam na ideologia uma vantagem comparativa para sua recondução aos mandatos

A prática da partilha das subvenções, como se enfatizou neste capítulo, ergueu-se sobre o clientelismo e em sintonia com os incentivos e as restrições que permeiam a

⁵⁰ PEREIRA, Antônio Carlos Ramos. *O PT, as Subvenções Sociais e a Luta Popular*. Belo Horizonte: 1992.

⁵¹ BANCADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES À ALEMGO - 1991. *Posição da Bancada Estadual do PT sobre as verbas de subvenção*. Belo Horizonte, 1993.

⁵² É que embora o Poder Legislativo goze de autonomia orçamentária, sendo-lhe assegurados pela Constituição o repasse, pelo Executivo, dos recursos previstos no orçamento público para sua manutenção, a execução orçamentária acontece obedecendo ao princípio da anualidade, com o exercício

disputa político-eleitoral e a atividade parlamentar, mormente o voto personalizado e espacialmente determinável⁵³, e a facilidade para seduzir o eleitorado com benefícios simples e baratos, porém concretos, diretos, precisos e particularizados. Com elas, maximizaram-se os efeitos do clientelismo com restrição às possibilidades de disputa política ampliada, participação cidadã na esfera pública e debate parlamentar⁵⁴.

A proeminência do fator eleitoral nesse cenário confirma as premissas elencadas pelo neo-institucionalismo distributivista, no qual se enquadra a existência, em nosso sistema eleitoral, de distritos políticos de fato, nas quais se concentra a competição pelos votos nos pleitos proporcionais⁵⁵, que são realizados mediante listas partidárias abertas, em um contexto jurídico que permite a livre migração partidária.

O cidadão vota em uma pessoa definida, e seu critério de escolha leva em conta fatores de singularização do candidato, entre os quais o atendimento personalizado prestado ao eleitor no passado, o que permite identificar o parlamentar com o elemento local⁵⁶. Escalona preferências consoante sua própria escala de valores, na qual a lealdade para com um benfeitor importa. Dessa predisposição, decorre que a capacidade de o parlamentar disseminar subvenções entre as bases aumenta seu “handicap” a um custo, relativamente, baixo⁵⁷, já que lhe basta oferecer ao eleitor verbas públicas suficientes para reafirmar o compromisso existente entre ambos⁵⁸, sem a necessidade de legislar, fiscalizar, contribuir para a geração de políticas públicas gerais.

A distribuição de subvenções enfrenta uma concepção de representação que, desde Burke (1982), afirma que o parlamento deve agir em vista do interesse geral, sob a premissa de que a relação do parlamentar deve ser com o todo social, e não apenas com as comunidades parciais que o elegeram⁵⁹. Em última análise, por melhores que fossem as intenções dos deputados, constatou-se que, apenas por excluir cerca de 30% dos municípios do Estado e partir de uma escolha que personaliza a atividade pública, as subvenções parlamentares já se colocariam nessa posição.

indo de 1.º de janeiro a 31 de dezembro. Nesta data, não só o legislativo, mas todas as unidades orçamentárias descentralizadas devem remeter ao tesouro (Poder Executivo) o saldo do orçamento findo.

⁵³ MILLER III, James C. *Monopoly Politics*. Stanford: Hoover, 1999, p. 88 et seq.

⁵⁴ Idem. Busca-se, assim, a redução do risco pela diminuição da competitividade.

⁵⁵ CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 70 et seq.

⁵⁶ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 109.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ MANIN, PRZEWORSKI e STOKES. “Eleições e Representação”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 111 et seq.

O mandato é representativo, diziam os federalistas ⁶⁰, porque insta o mandatário a atuar em defesa do representado, que é a sociedade em geral. É representativo porque se assenta na confluência de interesses múltiplos e perspectivas diversas, que barram o autotitularismo das facções e induzem para além do alcance da vontade imediata das bases que votaram no parlamentar, a proteção e a realização do bem comum⁶¹. Entendendo-se assim a representação, caberia ao deputado agir no interesse da sociedade, sendo por ela controlado, fiscalizado e responsabilizado⁶², inclusive por meio do voto⁶³. Deve-se reconhecer, então, que as subvenções parlamentares só foram usadas por tanto tempo e tão bem acolhidas por tantos, porque correspondem a uma visão clientelista da representação⁶⁴, de longa e sólida origem na trajetória política brasileira e resistente aos vários remédios que contra si são aplicados no tempo. É nesse contexto que os parlamentares definem suas estratégias de ação, organizando um jogo no qual as subvenções sociais tinham especial importância.

⁵⁹ Idem, p. 116.

⁶⁰ Ver especialmente o Artigo 10. HAMILTON, A., MADISON, J. e JAY, J. *O Federalista*. Campinas: Russell, 2001.

⁶¹ LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 54 e 58.

⁶² PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: university of California press, 1967, p. 209.

⁶³ LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 61-62.

⁶⁴ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

Capítulo 6

As subvenções parlamentares e a estratégia de ação parlamentar: um estudo por meio da teoria dos jogos.

6.1. No futebol, o “jogo de compadres” ocorre quando o empate interessa a ambos os clubes, embora não seja preferível à vitória. É, todavia, suficiente para os objetivos pretendidos e, obviamente, muito mais seguro. O “jogo de compadres” subverte a lógica original da disputa, produzindo um jogo viciado¹. O risco da derrota e a desnecessidade da vitória impõem um comportamento estratégico coordenado que, mesmo sem uma combinação prévia e explícita, leva ao empate. Saem vitoriosos os dois clubes e seus torcedores, mas o campeonato sai prejudicado.

Como se verá, uma descrição bastante plausível do comportamento parlamentar, agravada pelo fato das subvenções sociais, aproxima sua estratégia de ação de um “jogo de compadres”. O deputado, tanto quanto pode, subtrai da arena legislativa os componentes conflituosos, concentrando-se nos seus interesses particulares e nos de seus eleitores, individualizados. Gera benefícios particularizados às bases, reelege-se e, ao final, não produz, salvo por omissão fortuita, nenhum benefício coletivo.

Com o auxílio do instrumental analítico da teoria dos jogos², será evidenciada a plausibilidade da descrição formulada, mediante a representação das estratégias de atuação básica dos deputados e do equilíbrio produzido pela introdução das subvenções parlamentares nesse cenário.

Essa abordagem se mostra apropriada a situações como a estudada, nas quais se verificam vários agentes imersos em conflitos de interesses, buscando atingir o melhor

¹ Ocorre, por exemplo, no caso assinalado por Steven Levitt, acerca das prováveis combinações de resultados entre os lutadores de sumô japoneses. Ver em LEVITT, S. D. e DUBNER, S. J.

Freakonomics. São Paulo: Campus, 2005, p. 21 et seq.

² A teoria dos jogos, ou teoria das decisões interativas, consiste no estudo do comportamento estratégico quando dois ou mais indivíduos interagem e cada decisão individual, em vista de objetivos a serem atingidos, depende da crença de cada um acerca do comportamento dos demais. Desenvolvida a partir do trabalho do matemático John Von Neumann, associado ao do economista Oskar Morgenstern, atualmente é utilizada nos mais variados campos do conhecimento, tais como a biologia, a economia ou a política.³

resultado possível, à vista de determinados objetivos e mediante procedimentos de interação mútua³.

6.2. Para esse enfoque estabeleça-se que o funcionamento da Casa Legislativa, nos marcos de uma democracia genealogicamente ligada ao modelo liberal, como a brasileira de 1988, e qualquer que seja a teoria da representação que se assuma, supõe a existência de uma pluralidade de interesses a serem representados, muitos dos quais divergentes ou, mesmo, antinômicos entre si.

Pode-se afirmar, sob essa ótica, que o parlamento encontra estabilidade quando seus membros conseguem refletir na Legislatura, mediante certas regras de processamento⁴, o dissídio político fundado na diversidade de crenças, interesses e pretensões existentes na sociedade⁴. Estima-se que, com essa postura, alcance-se, ao final, um bem coletivo. Verifica-se, então, que o ambiente parlamentar deve arrostar a tensão e o risco, próprios da democracia⁵. Por meio de procedimentos previsíveis e estáveis⁶, o Legislativo extrai do conflito decisões, em princípio, indeterminadas⁷, porém gerais e universalizantes, sem perda de pluralismo político e soberania popular⁸.

Interesses em demanda, diferentes visões de mundo e de ideais de boa sociedade, disputas por recursos escassos, regulação focada em um ou outro tema, enfim, o Legislativo deveria formar benefícios sociais que, deixados à mercê do mercado, jamais seriam providos⁹ a partir da disputa política, mediada pelo direito que a procedimentaliza. Essa tarefa, fácil de prescrever, é, no mais das vezes, de difícil operacionalização¹⁰, já que, no cotidiano parlamentar, fãlece a adesão dos parlamentares à sua realização, mormente quando as prerrogativas a si inerentes são usadas para dirigir a ação estatal à obtenção de outros fins¹¹.

³ BILBAO, J.M. e FERNANDES, R.F. *Avances em Teoria de Juegos com aplicaciones económicas y sociales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1998.

⁴ MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. Londres: Verso, 2000.

⁵ RORTY, Richard. *Objetivismo, relativismo e verdade*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, p. 254.

⁶ ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

⁷ OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva. Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: EDUSP, 1993.

⁸ HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992, p. 14 et seq.

⁹ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 195.

¹⁰ LEVINE, David K. e PESENDORFER, Wolfgang. "Evolution of Cooperation Through Imitation". UCLA. Department of Economics. Levine's Working Paper Archive. In: <http://www.dklevine.com>.

¹¹ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 193.

6.3. A referência a bens coletivos impõe sua caracterização. Que é o bem coletivo?¹² Um bem coletivo puro seria o produto da ação ditada pelo setor público, dotado de indivisibilidade, não exclusividade e possibilidade de uso ou apropriação social ou coletiva¹³. Por indivisibilidade entende-se o fato de o consumo do bem não afetar a possibilidade de consumo pelos demais interessados. Por não-rivalidade compreende-se o fato de o benefício gerado para um cidadão não se alterar pela percepção do mesmo bem pelas outras pessoas. Não-exclusivo é o bem público impróprio para a oferta seletiva

Segundo Olson (1993), há um problema de ação coletiva quando essa ação é requerida para a formação de um bem público. É que se deve assegurar suprimento indivisível e geral por meio de escolhas realizadas por agentes que, mesmo situados na esfera pública, se dispõem a atingir objetivos particulares¹⁴. Um modelo predatório de relação entre agentes privados e setor público, manifesto na sociedade capitalista contemporânea¹⁵, incentiva a ação de interesses particulares sobre recursos públicos, proporcionando a instauração de privilégios setoriais ou regionais. Pode-se afirmar, então, que representantes da sociedade, em vez de criarem benefícios públicos, comportam-se, inúmeras vezes, como representantes somente do segmento que lhes interessa, transferindo para eles, sujeitos privados, bens públicos.

Os bens privados, ao contrário dos públicos, são divisíveis, rivais e exclusivos. Quando o poder público passa a se ocupar da produção de benefícios privados, pode-se classificar o seu produto como sendo um mal coletivo.

A descrição de como se organiza e se desenvolve o jogo parlamentar possibilita verificar sua produção predominante. As crenças, os constrangimentos e as oportunidades, intrínsecos ou absorvidos do ambiente, presentes na arena legislativa

¹² Discute-se, no campo teórico, a relevância de se trabalhar com o conceito de bens coletivos puros, que produz modelos abstratos incidentes sobre a realidade, ou de se priorizar o enfoque direto sobre a realidade, distinguindo possibilidades de bens coletivos impuros. Ver em Orensstein (1993).

¹³ OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: EDUSP, 1993.

¹⁴ Idem.

¹⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994, p. 72.

conduzem o embate nela travado a determinados padrões dominantes, os quais podem se manter ou não¹⁶, dependendo das condições em que o jogo político vai se repetindo¹⁷.

Exemplo de mal coletivo é, conforme as premissas aludidas, a situação criada pelas subvenções parlamentares, a qual ocorre com o beneplácito de regra positiva que consagra determinada crença sobre o caráter da representação¹⁸, plasmada na sociedade brasileira¹⁹ e difundida geração após geração²⁰. Com as subvenções²¹, os representantes, agindo cooperativamente ou não, pulverizam recursos públicos na produção de bens particularizados e singularizados, impossibilitando uma ação tendente a gerar o bem coletivo, que atingiria a todos, indistintamente. Mal coletivo, a subvenção parlamentar, para o deputado que dela se serve e para o eleitorado agraciado, torna-se um bem privado.

6.4. A determinação da regra de exercício dos mandatos parlamentares deveria, como visto, ser indutora de um comportamento instável no que diz respeito à possibilidade de conluio entre eles, embora estável quanto ao respeito à regra do jogo parlamentar, o que asseguraria a obtenção, por meio do conflito regrado e devidamente processado, de um resultado relevante para a coletividade²².

Assim, os representantes deveriam crer na adesão dos demais às instituições que ordenam seu trabalho e não deveriam dispor de meios para lucrar com a ausência do debate em torno da produção de bens coletivos, antes, deveriam ser penalizados por essa atitude. Ao se premiar com o sucesso eleitoral²³ a atuação parlamentar voltada para a realização do clientelismo, reduzindo-se a possibilidade efetiva de alternância no poder

¹⁶ ORENSTEIN, Luiz. "Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação". In: *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 36, n. 1, 1993, p. 65.

¹⁷ KARLIN, S. e TAYLOR, H. *A First course in stochastic processes*. 2nd ed. New York: Academic Press, 1975.

¹⁸ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

¹⁹ Ver o Capítulo 2.

²⁰ No que poderíamos chamar de cultura cívica. Ver em PUTNAM (1991).

²¹ Mas não exclusivamente por meio delas, como é observado no trabalho.

²² SAJÓ, András. "Constitutional Adjudication in Light of Discourse Theory". In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998, p. 346

et seq.

²³ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 195.

e de busca do interesse público²⁴, ter-se-á como consequência um representante despreocupado com a produção do bem coletivo e ausente do debate público.

Pode-se afirmar que os deputados partem de uma crença bayesiana primária²⁵ acerca dos efeitos benéficos do clientelismo nas eleições. Para muitos deles, o político clientelista seria o parlamentar modelo²⁶, cujo êxito em sucessivas reeleições demonstraria, por si só, o acerto de sua postura como representante. Embora não reflita um perfil exclusivo e absoluto²⁷, a identificação do parlamentar brasileiro comum como um político preocupado total ou relevantemente com suas bases²⁸, agindo por meio de uma racionalidade particularista, em busca de benefícios desagregados e diretos para seus currais²⁹, especialmente no domínio estadual³⁰, é bastante satisfatória.

Verifica-se, no episódio enfocado, que a distribuição de subvenções pelos parlamentares mineiros ocorreu com a adesão de quase todos eles, gerando um comportamento geral absenteísta nos campos legiferante e fiscalizador³¹, mediante um jogo coordenado que atinge o equilíbrio quando o volume e a certeza das subvenções são suficientes para as necessidades eleitorais dos deputados.

O que se analisará a seguir é esse comportamento do representante, que usa seu mandato como um instrumento para aquisição de bens particulares, contando com

²⁴ CAMPILONGO, Celso. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 50-51.

²⁵ Na análise bayesiana (de Thomas Bayes: 1701-1761), o agente parte de probabilidades apriorísticas, antes de uma etapa de testes, decorrentes de suas crenças estabelecidas e das informações de que dispõe. O jogador bayesiano age sem especular acerca da possibilidade de se encontrar um equilíbrio no jogo, embora aja sempre revisando suas crenças desde os resultados alcançados a posteriori. Na análise bayesiana é possível se ligar a inferência racional à crença subjetiva. Ver, por exemplo o capítulo IV de em SKIRMS, Brian, "Bayesian Subjunctive Conditionals for Games and Decisions". In: KÖLFR, Eckehart e LEINFELNER, Werner (orgs.). *Game Theory, Experience, Rationality: Foundations of Social Sciences, Economics and Ethics in Honor of John C. Harsanyi*, New York: Springer, p. 162-196.

²⁶ Essa é outra visão disseminada na ALEMGO. Observe-se, por exemplo, o pronunciamento do deputado Dinis Antônio Pinheiro em 19/04/1995, em homenagem ao deputado José Laviola, que era considerado por seus pares um mestre no assistencialismo clientelista. Diário do Legislativo de 28/04/1995.

²⁷ CARVALHO, Nelson Rojas de. *É no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 23.

²⁸ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases. Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

²⁹ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

³⁰ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

³¹ Como já salientado, esse comportamento não abrange a totalidade dos parlamentares, que têm relevante participação no campo legiferante e fiscalizador. É certo, porém, que mesmo esses optam pelo uso das subvenções, quando nada pelo argumento simplista "se existe, melhor que eu (que sou bom) use a deixar outro usar".

meios, especialmente as subvenções parlamentares, instituídos pelo Poder Legislativo para lhe propiciar um jogo coordenado com os demais deputados, por meio do qual todos poderão se locupletar às expensas do erário e, ao fim e ao cabo, obter vantagens eleitorais à custa desses bens privados produzidos, em detrimento do interesse público.

6.5. Tomemos como pressupostos, portanto, que a Assembleia Legislativa é um centro de convergência de interesses vários, composto por representantes movidos por sentimentos predominantemente ideológicos ou fisiológicos³², os quais são escolhidos por meio de instituições que os obrigam a uma disputa personalizada, sob uma lógica de ação atomizada, quais sejam o voto proporcional com lista aberta e o mandato autorizativo pleno³³, em um contexto de relações políticas do tipo clientelista³⁴.

Os parlamentares, se fisiológicos³⁵, para se manterem investidos dos mandatos para fins pessoais, se ideológicos³⁶, para continuarem dispendo do mandato como instrumento de luta por sua concepção de bem comum, quase todos tentam-se manter na atividade política como representantes da população. Adotam cada qual as estratégias de ação parlamentar que melhor lhes convém³⁷, em vista desse objetivo.

Análises sobre o comportamento parlamentar brasileiro apontam sua opção pelas atividades de transferência concentrada de recursos para suas bases³⁸, escoradas, sempre que possível, em instituições que reforcem e reproduzam a tradição clientelista, sobre a qual a maioria deles se elegeu³⁹. Escolhem tal via porque, “diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as

³² Ver em CARVALHO (2003).

³³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

³⁴ NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

³⁵ Por fisiológico se entende, aqui, o parlamentar que possui como elemento vital em sua atividade política o exercício de mandatos eletivos que, neste caso, são ao mesmo tempo meio e fim da política. Sua principal preocupação é eleitoral.

³⁶ Por ideológico se considera o parlamentar que, independentemente de suas ambições pessoais e sentimentos internos, exerce seu mandato de acordo com um programa partidário ou arcabouço teórico definido.

³⁷ Ver em Carvalho (2003). Também em Figueiredo e Figueiredo Jr. (1990), no qual os autores citam alguns exemplos concretos.

³⁸ SANTOS, Fabiano. *Teoria das decisões legislativas. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

³⁹ AMES, Barry. *Os entres das democracias no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

posições de voto assumidas em relação a uma determinada política” (PEREIRA e RENÓ, 2001, P. 30-31).

Constata-se, então, que, sob as instituições e os vínculos clientelistas citados, cada deputado espera obter do poder público maior número de favores para a clientela, a fim de legitimar seu mandato⁴⁰ e assegurar a sua recondução⁴¹, o que gera certas disputas, que tendem a ser estabilizadas pela tradição ou pelo uso de mecanismos informais⁴², sem, no entanto, serem resolvidas em um ambiente de transparência no tocante ao fluxo de informações e ao comportamento dos demais deputados.

Esse arranjo, conquanto não incentive a produção de bens coletivos, tende a gerar instabilidade na produção do bem privado almejado, a reeleição, e, quando muito, produz equilíbrios sub-ótimos na ação dos deputados, que ocorrerá, inevitavelmente, sob condições de informação insuficientes⁴³. Isso porque um parlamentar não recebe informações sobre a ação do outro e, também, porque o jogo parlamentar ocorre mediante nova seleção de jogadores a cada quatro anos, impossibilitando os efeitos de uma repetição contínua⁴⁴, tais como a formação de certezas a respeito do comportamento uns dos outros.

6.6. Descreveremos, portanto, com os riscos que uma simplificação exigida nesses casos importa, um modelo do jogo desenvolvido pelos deputados estaduais mineiros, tomados como agentes dotados de racionalidade limitada⁴⁵, orientada por crenças e informações de que dispõem. Por essa via, tentaremos interpretar a maneira pela qual esses agentes públicos tomam decisões em dois contextos específicos, sem subvenções parlamentares e com elas. Verificar-se-á que a tomada de decisões entre eles derivará das possibilidades estratégicas no interior da Casa Legislativa, examinadas à luz das

⁴⁰ BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

⁴¹ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Também em CARVALHO (2003).

⁴² Como a precedência do deputado “majoritário” nas ações governamentais relativas às localidades onde ele é o mais votado, ou a utilização de listas informais nos órgãos do Poder Executivo (secretarias, ministérios e, eventualmente, autarquias) para garantir um equilíbrio no atendimento aos pleitos dos deputados para as suas bases. A esse respeito ver em BEZERRA (1999).

⁴³ RASMUSEN, Eric. *Games and Information*. Oxford: Blackwell, 2001, p. 51.

⁴⁴ HEAP, Shaun Hargreaves. *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004, p. 85-88.

⁴⁵ SIMON, Herbert A. *Models of bounded rationality*. V. 2. Cambridge: MIT PRESS, 1982, P. 405-407.

preferências e dos objetivos de cada um bem como de um contexto em que eles jogam também com o Poder Executivo e com o Eleitor.

Tomem-se, então, os deputados mineiros como jogadores bayesianos⁴⁶, no sentido desenvolvido por Harsanyi⁴⁷, compartilhando crenças sob condições de probabilidade que eles concordam serem razoáveis⁴⁸, atuando cada um dele, tendo como objetivo prioritário, exclusivo ou não, a alocação de recursos nas suas bases eleitorais⁴⁹. Esses deputados possuem como principal, se não único, meio para alcançar seu intento a ação do Poder Executivo e sua capacidade de intermediá-la⁵⁰. Eles teriam, portanto, duas opções quanto à relação com o Executivo, intermediar recursos ou não; outras três, se optassem pela intermediação, quanto ao destino desses recursos, a saber, apenas para as suas bases, para as suas e outras bases que porventura pudessem cooptar, ou recursos para políticas públicas gerais; enfim, poderiam, paralelamente, atuar no parlamento legislando⁵¹ e fiscalizando ou se abstendo dessas práticas.

Nesta situação, anterior à introdução das subvenções no jogo parlamentar, a perspectiva de escolha dos deputados se assemelharia a um jogo como o dilema do prisioneiro⁵², no qual a ausência de informação por parte dos contendores levaria

⁴⁶ O comportamento bayesiano, derivado do teorema de Bayes, liga as inferências racionais à subjetividade e à experiência empírica. O teorema de Bayes é usado na inferência estatística para atualizar estimativas da probabilidade de que diferentes hipóteses sejam verdadeiras, baseado nas observações e no conhecimento de como essas observações se relacionam com as hipóteses. Em ALDER, Mike. *Non-Aristotelian Logic in Practice*. In: <http://www.maths.uwa.edu.au/~mike/>; YUDKOWSKY, Eliezer. *An Intuitive Explanation of Bayesian Reasoning*. In: <http://yudkowsky.net/bayes/bayes.html>.

⁴⁷ HEAP, Shaun Hargreaves. *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004, p. 85-88.

⁴⁸ SKIRMS, Brian. "Bayesian Subjunctive Conditionals for Games and Decisions". In: KÖLER, Eckehart e LEINFELLNER, Werner (orgs.). *Game Theory, Experience, Rationality: Foundations of Social Sciences, Economics and Ethics in Honor of John C. Harsanyi*. New York: Springer, p. 162 et seq.

⁴⁹ Assumindo o perfil que Carvalho (2003) define como sendo o do deputado voltado para o atendimento particularistas às bases e que, admitindo-se suas premissas, incluiria quase todo o universo dos deputados estaduais mineiros no período pesquisado, como visto no capítulo 7.

⁵⁰ DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 183.

⁵¹ O termo legislar, neste caso, está sendo usado em sentido estrito, envolvendo a produção de norma geral, abstrata, inovadora e obrigatória, o que exclui as leis destinadas a exclusivamente favorecer as bases do deputado. É que tais leis o são apenas formalmente, porque passam pelo processo legislativo, mas não materialmente, exatamente porque serão caracterizadas pela individualização, personalidade e concretude.

⁵² KUHN, H. W. e TUCKER, A. W. *Contributions to the theory of games*. Princeton: Princeton University Press, 1953.

resultados sub-ótimos⁵³, já que a ação razoável no plano micro não produz um resultado satisfatório no plano macro, configurando a chamada falácia da composição⁵⁴.

Classificaram-se, com atribuição de valores entre 0 e 1, as diferentes possibilidades quanto aos custos e aos benefícios possíveis. No que se refere aos custos, situações que geram conflito têm pontuação negativa, porque envolvem trabalhar contra os interesses de um oponente ou alguém trabalhando contra si, logo mais dispêndio de energia política; as que produzem harmonia entre os parlamentares, porque implicam ganho para um, sem prejuízo para os outros, ao contrário, geram bônus, já que a estratégia do deputado não envolve alto custo; enfim, as indiferentes não marcam pontos.

Intermediar recursos, neste caso, é uma ação conflituosa, porque trata-se de recursos incertos e escassos⁵⁵, acarretando a disputa entre uns e outros pelas ações governamentais⁵⁶. Estamos, neste caso, diante de uma situação em que os recursos dados a um jogador devem afetar o montante utilizável pelo outro, o que induz a adoção de estratégias dinâmicas e mutáveis⁵⁷ pelo deputado. Nesse “duelo sem informação”, o

⁵³ O dilema do prisioneiro é a situação em que dois bandidos, A e B, são pegos cometendo um crime. Levados à delegacia e colocados em celas separadas, o delegado lhes diz que a polícia possui evidências suficientes para mantê-los presos por um ano, mas não o bastante para uma condenação mais pesada. Porém, se um confessar e concordar em depor contra seu cúmplice, ficará livre por ter colaborado, e o outro irá para a cadeia por 3 anos. Ocorre que, se ambos confessarem o crime, cada um sofrerá uma pena de dois anos. As decisões são simultâneas e um não sabe nada sobre a decisão do outro. O dilema do prisioneiro mostra que, em cada decisão, o prisioneiro pode satisfazer o seu próprio interesse (trair) ou atender ao interesse do grupo (cooperar). Para qualquer um dos prisioneiros, isoladamente, o melhor resultado possível é trair e seu parceiro ficar calado. E até mesmo se seu parceiro trair, o prisioneiro ainda lucra por não cooperar também, já que ficando em silêncio pegará três anos de cadeia, enquanto que, confessando, só pegará dois. Em outras palavras, seja qual for a opção do parceiro, o prisioneiro se sai melhor traíndo. A questão é que ambos chegarão à conclusão de que a melhor escolha é trair. Essa lógica vai proporcionar a ambos dois anos de cadeia, um resultado inferior ao que ocorreria se os dois cooperassem, o que não acontece por que um não tem informações sobre o comportamento do outro.

⁵⁴ BAERT, Patrick. “Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 12, n. 35, 1997.

⁵⁵ CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 21.

⁵⁶ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 126.

⁵⁷ Neste caso seria possível aplicar o teorema minimax de Von Neuman, segundo o qual, em um contexto de competição e tentativa de maximização de resultados pelos agentes envolvidos, o desempenho ótimo dos dois jogadores resultaria de uma estratégia dominante de cada um deles, de natureza mista e móvel, baseada em um conjunto de estratégias utilizadas em uma dada frequência, que levasse em consideração um mínimo e um máximo por eles aceitáveis. Diz-se que é um jogo de soma zero porque a soma total dos benefícios auferíveis pelos jogadores é sempre igual a zero, na medida em que o desempenho de um ocorrerá em relação inversamente proporcional ao do outro. In: HEAP, Shaun Hargreaves. *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004, p. 43. Também em VON NEUMANN, John. “A Model of General Economic Equilibrium”. In: *The Review of Economic Studies*, Vol. 13, n. 1 (1945-46), p. 1-9.

resultado do comportamento dos parlamentares equivalerá a uma fração do todo⁵⁸ representado pelo volume de recursos que o Executivo poderá, sob certas condições, distribuir⁵⁹. Não intermediar, por seu turno, é indiferente, já que não traz perda nem ganho.

Se a intermediação é feita, exclusivamente para as bases do parlamentar favorecido, ele obterá um ganho, insulando sua coorte⁶⁰, sem prejudicar os demais. Todavia, se investir contra as bases alheias, o deputado ferirá interesses e aumentará os custos de transação⁶¹, com um ônus respectivo a ser suportado⁶², o que não ocorrerá tão-somente no caso de ele reivindicar políticas públicas gerais, hipótese em que ele não auferirá lucro político relevante⁶³.

Enfim, legislando e fiscalizando ele enfrentará interesses diversos e, por vezes, contrários ao seu, sem contrapartida eleitoral, ao passo que, não o fazendo, estará em uma posição de indiferença⁶⁴.

A pontuação determinada para os casos de harmonia é 0,5, para indiferença é 0; para conflito, -0,5.

Como o objetivo do representante é o reconhecimento do mérito parlamentar pelo eleitor⁶⁵, acrescentamos uma pontuação relativa aos graus de certeza quanto ao mérito

Exemplificando: Se um parlamentar que, lutando por recursos para suas bases, prefere pavimentar ruas a qualquer outro benefício, no entanto, crê que os outros também terão tal preferência, o que resultará em insuficiência de recursos para todos, ele, provavelmente, não diversificará os seus pleitos, pedindo não só asfalto, mas outros tipos de investimento público.

⁵⁸ KAUFMAN, Arnold. *A Ciência da Tomada de Decisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 120.

⁵⁹ Note-se que o jogo Legislativo x Executivo também ocorrerá em desfavor do parlamento, em virtude de sua estratégia pulverizada entre vários atores permitir ao Executivo maximizar seus resultados, mais ou menos como o faz o policial no dilema do prisioneiro.

⁶⁰ Atitude que, explica AMES (2003, p. 108), tende a eliminar a competição em sua base, reduzindo seus custos eleitorais.

⁶¹ Já que, conforme tabela em CARVALHO (2003, p. 72), a escolha de representantes no Brasil ocorre mediante distritalização de fato das circunscrições eleitorais, com elevada concentração de candidatos e baixa competitividade nesses distritos informais. A propósito dessa distritalização em Minas Gerais, observe-se em FLEURY (2004).

⁶² PEREIRA, André R., LEMOS, Amarildo M. e GUIMARAES, Assis. *Governos de Coalizão no Espírito Santo (1986-98)*. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 de julho de 2002, Niterói/RJ, p. 3.

⁶³ Afinal, neste caso a distância entre ele e o beneficiário da política será muito grande, impedindo o reconhecimento de seu nome. In: AMES (2003, p. 109-110).

⁶⁴ O êxito eleitoral do parlamentar raramente é atribuído a uma atuação parlamentar, especialmente no legislativo estadual. "O trabalho constante junto às bases eleitorais" seria o principal fator ensejador de um reconhecimento de mérito. Ver em DINIZ, p. 182-3.

⁶⁵ Que será tanto maior quanto mais palpável for. Ver em DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 191.

de suas ações bem como quanto às ações em si, a ser aplicado sobre o resultado das tabelas 1.1 a 1.3.

Vejam-se os quadros a seguir:

Quadro 6.1 – Escolha sobre a utilização das Verbas

Ação →	Intermediar	Não Intermediar
SITUAÇÃO ↓		
CONFLITO	X	
HARMONIA		
INDIFERENÇA		X

Quadro 6.2 – Destinação dos Recursos Conquistados

Ação →	Int. para suas Bases	Int. para todas as Bases possíveis	Int. Políticas Gerais
SITUAÇÃO ↓			
CONFLITO		X	
HARMONIA	X		
INDIFERENÇA			X

Quadro 6.3 – Realização das Atividades Institucionais do Poder Legislativo

Ação →	Legislar e Fiscalizar	Não Legislar Nem Fiscalizar
Situação produzida ↓		
CONFLITO	X	
HARMONIA		
INDIFERENÇA		X

Quadro 6.4 – Reconhecimento do Mérito

Quanto ao reconhecimento	Reconhecimento Certo	Reconhecimento Incerto, Limitado ou Oneroso	Não Reconhecimento
Quanto ao Mérito ↓			
MERITÓRIA	1	0,7 ou 0,3	0
NÃO MERITÓRIA	0	0	0

Ser reconhecido envolve a possibilidade de identificação certa e direta do benefício alcançado pelo eleitor com o deputado que o intermediou. Legislar ou atuar sobre temas de interesse geral são atividades que geram, por via de regra, pouco ou nenhum reconhecimento eleitoral⁶⁶. Na intermediação de interesses, por sua vez, quem fornece diretamente o benefício é o Poder Executivo, e o deputado terá, no melhor cenário, um custo para divulgar seu mérito e, no pior deles, não será reconhecido, até porque, em alguns casos, vários deputados concorrerão para atingir um mesmo objetivo, situação em que levará o mérito o parlamentar mais competente para divulgá-lo⁶⁷. Ainda assim, pode-se estimar que o deputado terá mais reconhecimento nas bases eleitorais que já o conhecem⁶⁸.

Cruzando os dados, teríamos 40 possibilidades, a maioria das quais improvável materialmente. Essa tabela implica considerar possibilidades como a de legislar e receber o reconhecimento do eleitor por esse trabalho e, ainda, não receber investidas do concorrente sobre suas bases. A posição mais vantajosa, considerando todas as hipóteses, seria aquela por meio da qual o deputado intermediará recursos apenas para as bases, legislará e obterá todo o reconhecimento por suas ações. Essa possibilidade é, no entanto, bastante improvável. Afinal, não somente o deputado não deverá obter retorno da atividade legislante⁶⁹, como também não conseguirá todo o reconhecimento pelo favor levado ao cliente, e terá de se preocupar com uma possível ação dos concorrentes sobre suas bases⁷⁰.

Nesse caso, em um contexto de racionalidade limitada e informação imperfeita, ele, provavelmente, optará por atuar intermediando favores para todas as bases passíveis de

⁶⁶ Entre outros, Pereira e Rennó afirmam o seguinte: "É importante enfatizar que a participação do deputado no processo legislativo bem como seu perfil de voto no Plenário da Câmara dos Deputados não influí diretamente nas suas chances de reeleição. Existe uma espécie de desconexão entre a atuação do deputado no âmbito da Câmara e os resultados eleitorais, à exceção do que ele faz diretamente para beneficiar sua base eleitoral." PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. "O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". In: *Dados*, v.44 n.2 Rio de Janeiro 2001.

⁶⁷ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 108-109.

⁶⁸ Ver em VOX POPULLI (1993)

⁶⁹ PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. "O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". In: *Dados*, v.44 n.2

⁷⁰ PEREIRA, André R., LEMOS, Amarildo M. e GUIMARAES, Assis. *Governos de Coalizão no Espírito Santo (1986-98)*. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 de julho de 2002, Niterói/RJ, p. 3.

alcançar bem como se absterá de legislar. Dessa forma, sua opção se enquadraria em uma possibilidade substancialmente inferior. Em uma opção intermediária, um deputado, confiando em idêntica estratégia por parte dos seus pares, intermediaria recursos exclusivamente para suas bases, legislando apenas nos casos em estivesse certo da identificação entre seu trabalho e a proposição legislativa por seu eleitorado⁷¹.

Essa última opção, contudo, somente funcionaria bem se os outros deputados não invadissem seus redutos eleitorais e também legislassem, o que tornaria menor os custos de transação referentemente a suas propostas legislativas, diminuindo o potencial de conflito dessas operações⁷² e, talvez, multiplicando o bônus de seus atos. Se, entretanto, como poderia ocorrer – a informação é deficiente –, os demais deputados se atrasassem sobre suas bases e não legislassem e, ainda, o jogador não conseguisse o devido mérito por sua ação legiferante, sua pontuação cairia radicalmente. Há, também, posição entre os extremos, que levaria em consideração o fato de a maioria dos deputados, de fato, não legislar⁷³. Nela o deputado ficaria em maior segurança, ainda assim, esperando a cooperação dos demais parlamentares.

No caso de esse jogo permanecer indefinidamente, podemos supor que ele apresentaria evolução para um modelo mais eficiente eleitoralmente⁷⁴. No entanto, essa repetição do jogo não é integralmente possível, tendo em vista que, a cada quatro anos, o parlamento e o Executivo se renovam, impossibilitando a crença sólida no comportamento dos demais jogadores, sejam eles os seus pares, que concorrem na arena eleitoral, sejam os agentes instalados no Poder Executivo.

Verificamos, então, que a postura recomendável, nesse ambiente, seria restrita à intermediação de recursos específicos e sem trabalho legiferante, a depender do grau de confiança mútua entre os deputados, vale dizer do respeito de cada um pelas bases do

⁷¹ O que, eventualmente, ocorre, quando se legisla, genérica e abstratamente, beneficiando determinados grupos que, concretamente, se enquadram nos novos termos previstos na lei.

⁷² Algumas dessas possibilidades podem ser observadas em HIPEL, Keith W., KILGOUR, D. Marc e LANG, Liping. *Interactive Decision Making*. New York: Wiley-IEEE, 1993. Também em BILBAO, J.M. e FERNANDES, R.F. *Avances en Teoria de Juegos con aplicaciones económicas y sociales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1998, p. 151 et seq.

⁷³ Ver comprovado em FLEURY (2004).

⁷⁴ RAIFFA, Howard. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

outro e da transitividade possível entre as estratégias de intermediação de recursos intercambiáveis⁷⁵.

Simplificando a questão e tornando nulos ou neutros o efeito legislação bem como a opção por não intermediar recursos, poderíamos esquematizar a questão da seguinte forma:

Quadro 6.5 – O jogo sem as subvenções

JOGADOR 1	JOGADOR 2		
		Intermediar recursos somente para suas bases	Intermediar recursos para todas as bases possíveis
	Intermediar recursos somente para suas bases	1,5, 1,5	0,7, 0,8
	Intermediar recursos para todas as bases possíveis	0,8, 0,7	0,5, 0,5

A pontuação, neste caso, é dada cruzando-se intermediação de benefícios com mérito por esta ação. Quando há intermediação para suas bases, sem a interferência alheia, tem-se todo o mérito (1); com interferência alheia, perde-se parte dele (0,3), que é repassada ao opositor, que ficará com a parte retirada do adversário somada à sua. Bonificou-se, nos termos do quadro 1.1, com 0,5 ponto, a harmonia, e penalizou-se, com 0,5 negativo, o conflito bilateral, tendo em vista, como explicado anteriormente, que a harmonia possibilita um cenário estável e a conseqüente maximização da relação com as bases, ao passo que o conflito gera risco e um custo de ação elevado.

O melhor comportamento estratégico, caso houvesse informação reciprocamente ofertada, seria intermediar recursos apenas para as próprias bases. Contudo a incerteza gerada pela falta de informações leva os parlamentares para a disputa. Trata-se de um

⁷⁵ Aqui, também considerando a possibilidade minimax, já que, no âmbito interno das intermediações de favores perante o Poder Executivo, os deputados deverão utilizar uma estratégia dominante mista, que lhes permita maior segurança. Também em RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Brasília: UnB, 1980, p. 122.

cenário análogo ao representado pelo “dilema do prisioneiro”. O risco de terem nas suas bases a atividade de outro deputado os levará, também, a investir contra as bases dos outros deputados, provocando o pior quadro possível.

Nos casos em que esse jogo pudesse reproduzir-se por várias legislaturas, com, mais ou menos, os mesmos parlamentares e uma conjuntura política semelhante, ele, por se repetir mais ou menos sob idênticas condições, teria mais estabilidade⁷⁶, provocando um deslocamento paulatino da posição de conflito generalizado pela harmônica, com o surgimento de uma crença entre os próprios deputados⁷⁷, de uma lealdade mútua, alicerçada no respeito ao majoritário e às bases de cada um⁷⁸. Essa reprodução pedagógica não é, todavia, esperada em nosso sistema eleitoral⁷⁹.

A distribuição de subvenções sociais é um ingrediente que altera profundamente a lógica desse jogo, tornando claras informações antes obscuras, certos os recursos disponíveis, ou, pelo menos, parte deles suficiente para o bom desempenho clientelista do deputado, e estáveis os comportamentos parlamentares. Com isso, maior número de deputados tenderá a permanecer na Assembléia Legislativa, o que possibilitará, com a reprodução do jogo no tempo, ganhos advindos de comportamentos mais e mais estáveis e um resultado do jogo mais previsível, sobressaindo-se a possibilidade de um equilíbrio ótimo⁸⁰.

6.7. Quando introduzimos as subvenções parlamentares no contexto aludido, verificamos que, se o montante dos recursos atribuídos a elas for considerado suficiente ou, mesmo, relevante para os propósitos clientelistas do parlamentar, seu comportamento se alterará, possibilitando uma negociação que, apesar de movida por

⁷⁶ HEAP, Shaun Hargreaves, *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004, p. 172 et seq.;

GEORGAKOPOULOS, Nicholas, *Principles and Methods of Law and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 51-52

⁷⁷ Esta crença, em parte, perdura, todavia, com um impacto significativamente menor.

⁷⁸ Essa estabilidade derivada da repetição ocorria, por exemplo, nos anos do regime militar, e mesmo na República de 46, naquele caso induzida pelo bipartidarismo, neste também pela estrutura partidária aliada, pelo menos no caso mineiro, a outras estruturas políticas vigentes. A esse respeito ver em DULCI, Otávio Soares e FARIA, Maria Auxiliadora, *Diálogo com o tempo: 170 anos da Legislação Mineira*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

⁷⁹ O multipartidarismo, a regra de coligações, a quantidade de candidaturas por partido possível nas eleições, o voto personalizado (lista aberta), o papel desempenhado pelos pequenos partidos, são alguns dos fatores presentes no sistema eleitoral que tornam mais instável a disputa. Ver, a respeito, em NICOLAU, João Marconi *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985 - 1994)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

⁸⁰ NASH, John, *Non-Cooperative Games*. Dissertação de Doutorado, Princeton University, 1950, p. 3.

objetivos competitivos e individualistas, levará à colaboração mútua na maioria dos casos⁸¹, já que melhora sua posição na busca de votos mediante a definição do gasto público⁸².

A incerteza quanto ao comportamento alheio diminuirá bem como quanto ao reconhecimento de suas ações, proporcionando-lhe maior segurança estratégica no tempo⁸³. Enquanto na intermediação de recursos, que pode perfeitamente permanecer existindo subsidiariamente⁸⁴, o parlamentar divide os méritos com o Executivo ou com outros deputados, chegando, às vezes, a não recebê-los, nas subvenções, dadas pelo próprio legislativo, a decisão está nas mãos do representante.

Dos outros parlamentares, de quem se desconfiaria terem intenções de abocanhar outras bases, será esperada outra racionalidade, já que penetrar nas bases alheias passa a ser tarefa mais árdua e incerta do que já era, pois “substituir um deputado que trouxe bons programas para o lugar” não é interessante para o eleitor, representando custo elevado e alto risco⁸⁵. A isso, soma-se o fato de o deputado mais votado na circunscrição eleitoral local – o “dono” da base – receber, quando se trata de bases “compartilhadas”, todo ou o maior quinhão do mérito pelo benefício alcançado⁸⁶. Além disso, a destinação de recursos para uma “base nova”, operação de divulgação restrita na intermediação junto ao Executivo e clara na de subvenções parlamentares⁸⁷, poderia afetar o comportamento dos antigos clientes do parlamentar, que poderiam sentir-se preteridos por um ato de deslealdade⁸⁸, o que os eximiria, por sua vez, de cumprir seus compromissos com o deputado.

⁸¹ Ainda que não haja uma intenção cooperativa. Ver em NASH, John. “The Bargaining Problem”. In: *Econometrica*, Vol. 18, n. 2, abr/1950, p. 155.

⁸² DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 197.

⁸³ LEVINE, David K. e PESENDORFER, Wolfgang. “Evolution of Cooperation Through Imitation”. UCLA, Department of Economics, Levine’s Working Paper Archive. In: <http://www.dklevine.com>.

⁸⁴ A intermediação, paradoxalmente, fica menos importante, porque o deputado já dispõe das subvenções, mas, porque lhe proporciona maior dominância em suas bases, lhe confere maior poder na barganha com o Executivo. AMES (2003, p. 186).

⁸⁵ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 111-112.

⁸⁶ *Idem*, p. 193.

⁸⁷ A publicação era feita no Diário do legislativo, com identificação nominal do parlamentar e dos valores distribuídos.

⁸⁸ “A fidelidade do eleitorado como reconhecimento dos serviços prestados pelo parlamentar” é um componente essencial do modelo observado. Ver, por exemplo, em DINIZ (1982, p. 180)

Utilizando condicionantes semelhantes às da hipótese anterior, trabalharemos com o seguinte esquema, substituindo o quadro 6.1 pelo 6.6 e o 6.2. pelo 6.7, mantendo os quadros n.ºs 6.3.e 6.4

Quadro 6.6 – Escolha sobre a utilização das verbas

Ação →	Usar as Subvenções	Não Usar
Situação ↓		
CONFLITO		X
HARMONIA	X	
INDIFERENÇA		

Quadro 6.7 – Destinação dos recursos

Ação →	Subvenções para as próprias bases	Subvenções para todas as bases possíveis	Subvenções para políticas gerais
Situação ↓			
CONFLITO		X	
HARMONIA	X		
INDIFERENÇA			X

Seria desnecessário, mas, se se incluir a intermediação de recursos junto ao Executivo, esta entraria como adicional, nos moldes do exemplo anterior, ampliando ou não o benefício do parlamentar, todavia com menos intensidade por se tratar de estratégia que se torna secundária.

De uma para outra situação, observamos mudanças importantes. Ao contrário do uso dos recursos obtidos junto ao Executivo, que, ao menos em tese, são escassos, incertos e desiguais, os da subvenção, no período analisado, serão isonômicos, certos, regulares e suficientes ou razoáveis⁸⁹. Assim, passa-se de uma situação conflituosa para outra, harmônica. O conflito ocorrerá, neste caso, com os que não usarem as subvenções, os quais deverão ser vistos com desconfiança, já que utilizarão outra estratégia qualquer e poderão investir contra os domínios alheios. A mesma lógica da hipótese antecedente prevalecerá para os quadros “destino dos recursos” e “atividade-fim”, contudo, no que

⁸⁹ No sentido de representarem meios bastantes para os fins de clientelismo eleitoral.

tange ao mérito, verificaremos que o reconhecimento da ação desenvolvida será certo, já que é o deputado, exclusivamente, quem destina a verba ao cliente.

Conceder-se-ão 2 pontos pelas subvenções dadas às próprias bases e 1 às bases gerais, com perda, neste caso, de 0,5 ponto nas primeiras. Quando o jogador ficar nas próprias bases, acrescentar-se-á 0,5 ponto pela harmonia, e 0,5 será tirado pelo conflito nos casos em que o parlamentar investir sobre o terreno do outro. Se ambos ficarem nas respectivas bases, ganham 1; se ocorrer o inverso, perdem 1.

Tomando, então, como constantes os campos “destino dos recursos”, “mérito” e “legislação”, observaremos as estratégias possíveis.

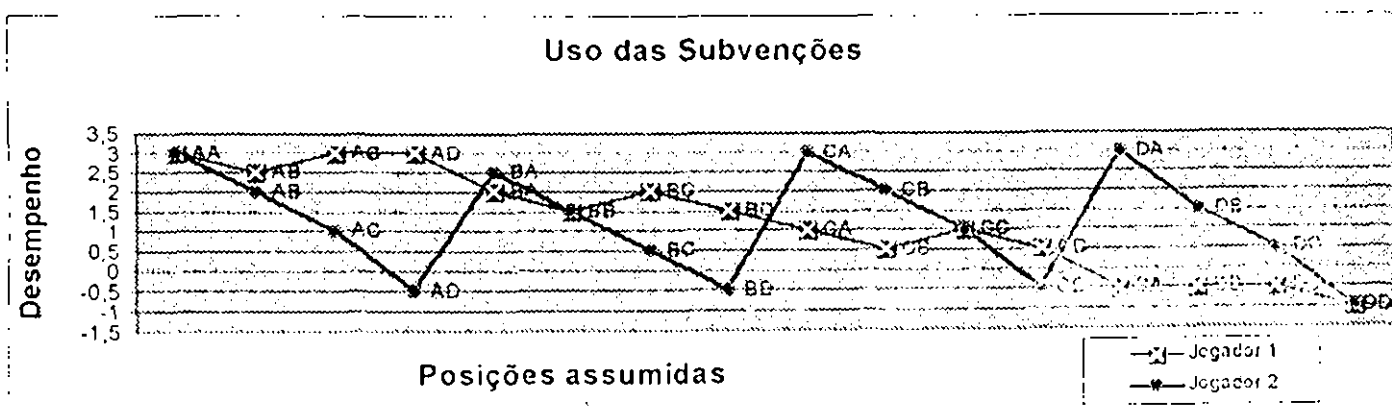
Quadro 6.8 - o jogo com as subvenções

JOGADOR 1	JOGADOR 2			
	A	B	C	D
A	3, 3	2,5, 2	3, 1	3, -0,5
B	2, 2,5	1,5, 1,5	2, 0,5	1,5, -0,5
C	1, 3	0,5, 2	1, 1	0,5, -0,5
D	-0,5, 3	-0,5, 1,5	-0,5, 0,5	-1, -1

Legenda:

- A = usar a subvenção somente para as próprias bases.
- B = usar a subvenção para as próprias bases e as dos outros.
- C = usar a subvenção para políticas públicas.
- D = não usar a subvenção.

Observe-se graficamente, que a melhor posição é, necessariamente, a representada pelo ponto AA no eixo X:



Em qualquer hipótese, a melhor estratégia para os jogadores será a de usar as subvenções, concentrando-as nos seus redutos eleitorais⁹⁰. São estratégias estritamente dominantes, já que o jogador não pode alcançar melhores “payoffs”. Há, então, um ponto de repouso, tendente a persistir no tempo, para onde confluirão as diversas estratégias dos agentes⁹¹. Lembre-se, aliás, que o modelo alinhavado enfoca uma única hipótese de distribuição de subvenções e arrecadação de votos, com dois jogadores. Sua aplicação tópica não invalida a extensão de seus resultados à totalidade das situações, porque, neste caso, o resultado final para o candidato será a soma de todas essas estratégias⁹².

As estratégias individuais utilizadas pelos deputados, em interação recíproca, conhecendo uns dos outros os objetivos, as possibilidades de ganhos e razoável volume de informações⁹³, geraram um ambiente coordenado e um equilíbrio sistêmico, nos termos propostos por Nash, favorecendo, inclusive, a reprodução do jogo, com efeito fortalecedor⁹⁴, uma vez que a barganha política fica mais estável e mais produtiva com o tempo⁹⁵. A estratégia dominante produziu um equilíbrio de Nash⁹⁶, a partir do qual toda mudança que se pretendesse realizar, como, de fato, se realizou, criasse, sob as mesmas premissas fisiológicas e clientelistas, uma situação pior que a existente. O novo arranjo, ocorrido a partir de 1999, produziria novas estratégias⁹⁷ e uma instabilidade derivada do câmbio de posições dos jogadores, provocada pela nova conjuntura.

⁹⁰ Especialmente porque nos referimos a um sistema eleitoral específico, no qual vige a escolha proporcional com a lista aberta, tornando importante para o candidato a maior quantidade de votos possível, independentemente da sua posição em relação aos demais.

⁹¹ Ver em NASH (1952)

⁹² Tem-se que admitir, aliás, que, eventualmente, nos casos em que priorizar a disputa paroquial, o deputado poderá realizar opção diferente, que lhe proporcione ganho relativo diante de seu opositor.

⁹³ “O ‘dilema’ desaparece do dilema do prisioneiro se os dois puderem juntar-se”. RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Brasília: UnB, 1980, p. 141.

⁹⁴ LUCE, R. Duncan e RAIFFA, Howard. *Games and Decisions*. Nova York: Dover, 1989.

⁹⁵ RAIFFA, Howard. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982, p. 79-80.

⁹⁶ “A estratégia dominante é aquela onde os jogadores obtêm suas melhores recompensas, indiferentemente da estratégia utilizada pelos outros jogadores. Para um modelo formal, ver em FINK, Evelyn C., HUMES, Brian D. E GATES, Scott. *Game Theory Topics*. Londres: Sage, 1998, p. 4. Ver também em HEAP, Shaun Hargreaves. *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004, p. 50-51.

⁹⁷ BILBAO, J.M. e FERNANDES, R.F. *Avances em Teoria de Juegos con aplicaciones económicas y sociales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1998, p. 160.

6.8. A distribuição de subvenções parlamentares é um bom exemplo de mal coletivo produzido pelo setor público em benefício de bens particulares – os deputados e seus clientes. O Estado possui recursos, gerados por toda a sociedade, que deveriam ser utilizados em benefício dessa mesma sociedade, segundo critérios de justiça, gerais e impessoais, previamente definidos.

Na distribuição de subvenções, essa lógica é corrompida. A ação estatal privilegia determinada entidade, escolhida pelo parlamentar. Note-se a incongruência do método subvencional ante o modelo constitucional: neste, cabe ao parlamento criar regras gerais e abstratas para orientar as políticas públicas, cuja definição de beneficiários decorrerá de um processo indutivo; naquele, procede-se por indução, com a política pública sendo construída a partir da definição, específica e concreta, dos segmentos a serem atendidos.

A atividade clientelista, especialmente em casos como o estudado, provoca uma atitude de deserção não-cooperativa dos agentes para o fornecimento de bens coletivos, porque tal comportamento significa para eles a manutenção do *status quo*⁹⁸, que funciona como incentivo para a inércia⁹⁹. O mal coletivo, aqui, não é progressivo e é embasado em crenças socialmente dominantes, como a precedência da lealdade clientelista sobre os valores republicanos¹⁰⁰. Tende, assim, a ter um custo, além de difuso, estável, inibindo uma pressão por mudança¹⁰¹, que somente acontecerá quando de uma posterior mudança no ambiente¹⁰². É o que se observará nos capítulos 7 e 8, em que se abordará, entre outros aspectos, a extinção das subvenções parlamentares.

⁹⁸ ORENSTEIN, Luiz. "Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação". In: *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Vol. 36, n. 1, 1993, p. 74.

⁹⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme. "A dual-lógica da ação coletiva". In: *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Vol. 32, n. 1, 1989, p. 30 et seq.

¹⁰⁰ A respeito desse conceito, ver, por exemplo, em BIGNOTTO, Newton (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

¹⁰¹ Kandori, M. "Social Norms and Community Enforcement." In: *Review of Economic Studies*, n. 59, p. 63-80, 1992.

¹⁰² ORENSTEIN, Luiz. "Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação". In: *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Vol. 36, n. 1, 1993 p. 72.

Capítulo 7

A influência das subvenções parlamentares sobre a produção legislativa

7.1. A dominância do perfil clientelista de atuação, bem espelhado pelo uso das subvenções parlamentares, manteve entre os deputados mineiros, mesmo após a redemocratização, nos anos 1980, uma postura apática, quando não absenteísta, na Assembleia Legislativa, especialmente no tocante à intervenção em propostas de natureza universalizante, passíveis de produzir benefícios coletivos.

Verificou-se que, durante a fração de tempo analisada, os representantes na ALEMG intervieram pouco na arena legislativa, salvo quando o fizeram mediante proposições de natureza particularista, geradora de benefício singularizado, direto e personalizado à clientela parlamentar¹.

Os dados agregados referentes à produção legislativa da ALEMG entre 1987 e 2002, revelam que, até 1999, ano que coincide com o fim das subvenções, os deputados legislavam pouco sobre assuntos de interesse geral. A média anual de apresentação desses projetos de lei por deputado varia de 0,94 no período 1987-90, até 1,4, entre 1991 e 1994. No confronto entre os projetos de natureza particularista, que serão designados, segundo a tipologia de Santos (1994), transferências concentradas de recursos – TCR –, e os de natureza geral, assim compreendidas a regulação de qualquer natureza e as transferências de recursos difusas, verifica-se que, na época, a participação das proposições de caráter geral compôs, por quadriênio, entre 21,2% e 24% do total. A taxa de aprovação dessas propostas foi igualmente baixa, porém com maior variação, de 13,71%, no mandato de Hélio Garcia, até 28,55%, no de Eduardo Azeredo, contra indicadores bem superiores dos projetos TCR, que iam de 70% a 80%. Nas tabelas a seguir serão distinguidos com clareza esses aspectos abordados.

O padrão mudará significativamente a partir do governo Itamar Franco, com o crescimento da apresentação de proposições socialmente relevantes pelos deputados, embora sem alteração na capacidade de aprovação desses projetos. Observem-se as tabelas que se seguem.

TABELA 7.1 - Produção legislativa dos deputados

ANO	TOTAL	Utilidade Pública	Denominação de bens públicos	Doação de imóvel estadual	Honoraria ou data comemorativa	Total TCR	Projeto interesse geral	% PG	% TCR
1987 PLS	333	169	88	17	7	281	52	15,62	84,38
1987 Leis	233	142	62	7	7	218	15	6,44	93,56
1988 PLS	324	187	74	15	5	277	47	14,51	85,49
1988 Leis	225	149	48	6	5	208	17	7,56	92,44
1989 PLS	393	176	67	41	2	286	107	27,23	72,77
1989 Leis	207	139	39	12	2	192	15	7,25	92,75
1990 PLS	309	154	49	22	2	227	82	26,54	73,46
1990 Leis	99	76	13	2	0	91	8	8,08	91,92
1991 PLS	515	263	41	38	4	346	169	32,82	67,18
1991 Leis	282	214	29	12	2	257	25	8,87	91,13
1992 PLS	413	253	46	26	1	328	85	20,58	79,42
1992 Leis	288	228	23	14	1	266	22	7,64	92,36
1993 PLS	535	341	30	33	5	409	126	23,55	76,45
1993 Leis	323	275	20	12	3	310	13	4,02	95,98
1994 PLS	307	206	18	28	3	255	52	16,94	83,06
1994 Leis	126	116	3	5	0	124	2	1,59	98,41
1995 PLS	539	279	54	47	11	391	148	27,46	72,54
1995 Leis	374	269	34	26	8	337	37	9,89	90,11
1996 PLS	337	216	17	23	5	261	76	22,55	77,45
1996 Leis	261	203	11	12	3	229	32	12,26	87,74
1997 PLS	420	235	24	43	8	310	110	26,19	73,81
1997 Leis	290	220	16	23	5	264	26	8,97	91,03
1998 PLS	360	233	13	30	3	279	81	22,50	77,50
1998 Leis	209	178	3	7	2	190	19	9,09	90,91
1999 PLS	657	280	25	59	11	375	282	42,92	57,08
1999 Leis	399	254	13	33	7	307	92	23,06	76,94
2000 PLS	469	213	21	28	14	276	193	41,15	58,85
2000 Leis	301	210	14	12	3	239	62	20,60	79,40
2001 PLS	485	231	20	54	16	321	164	33,81	66,19
2001 Leis	287	219	10	40	3	272	15	5,23	94,77
2002 PLS	490	316	20	60	6	402	88	17,96	82,04
2002 Leis	218	181	9	25	1	216	2	0,92	99,08
2003 PLS	1120	428	32	106	38	604	516	46,07	53,93
2003 Leis	529	383	21	57	3	464	65	12,29	87,71
2004 PLS	482	277	19	32	13	341	141	29,25	70,75
2004 Leis	290	239	5	15	5	264	26	8,97	91,03
2005 PLS	660	363	42	77	14	496	164	24,85	75,15
2005 Leis	355	301	25	25	2	353	2	0,56	99,44

¹ Conferir esse registro em FLEURY Filho, Sabino Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, 2004.

TABELA 7.2. - Quantidade de projetos TCR apresentados

Legislatura	1987-90	1991-94	1995-98	1999-02	2003-05
Quantidade – 1.º ano	281	346	391	375	604
Quantidade – 2.º ano	277	328	261	276	341
Quantidade – 3.º ano	286	409	310	321	496
Quantidade – 4.º ano	227	255	279	402	
Total	1071	1338	1241	1374	1441
Média por dep.	13,91	17,38	16,12	17,84	18,71
M. anual dep.	3,48	4,34	4,03	4,46	6,24

TABELA 7.3 - Quantidade de projetos de interesse geral apresentados

Legislatura	1987-90	1991-94	1995-98	1999-02	2003-05
Quantidade – 1.º ano	52	169	148	282	516
Quantidade – 2.º ano	47	85	76	193	141
Quantidade – 3.º ano	107	126	110	164	164
Quantidade – 4.º ano	82	52	81	88	
Total	288	432	415	727	821
Média por dep.	3,74	5,61	5,39	9,44	10,66
M. anual dep.	0,94	1,40	1,35	2,36	3,55

TABELA 7.4 - Participação dos projetos de interesse geral – PG – sobre o total de projetos

Legislatura	1987-90	1991-94	1995-98	1999-02	2003-05
% de PG	21,19	24,41	25,06	34,60	36,30

Das tabelas apresentadas e das respectivas análises estatísticas, extrai-se que após o fim das subvenções parlamentares, cresce na Alemg a produção legislativa de caráter geral, elevando a média de projetos apresentados por legislatura. Em todos os períodos com subvenção parlamentar, o aproveitamento é abaixo da média e da mediana referentes ao período total.

Leve-se em consideração, ainda, que a quantidade de iniciativa legiferante apresenta natureza sazonal, sendo maior no primeiro ano de mandato e menor no último, com oscilação nos anos intermediários, provavelmente em função das eleições municipais.

Verificando-se a média anual de cerca de 141 projetos, observa-se que, em todos os três primeiros anos das duas legislaturas, após o fim das subvenções, a produtividade é

acima da média. Fora do padrão são os primeiros anos das legislaturas anteriores e o ano seguinte ao da promulgação da Constituição (1989, 1991 e 1995), superiores à média, e o último ano da penúltima legislatura (2002), abaixo da média.

A avaliação da mediana mostra, novamente, mais concentração de produtividade alta nos anos após a extinção das subvenções parlamentares, o que ocorre em seis dos sete anos, com destaque para 2003, quase cinco vezes acima da mediana. Observe-se a análise estatística descritiva.

QUADRO 7.5 - Análise estatística descritiva sobre o percentual de projetos de interesse geral

% de Projetos de Interesse Geral	
Média	28,31
Erro padrão	3,00
Mediana	25,06
Desvio padrão	6,71
Variância da amostra	44,97
Assimetria	0,42
Intervalo	15,11
Mínimo	21,19
Máximo	36,30
Soma	141,56
Contagem	5,00

QUADRO 7.6 - Análise estatística descritiva sobre a produção anual de projetos de interesse geral

Projetos por ano	
Média	141,21
Erro padrão	24,74
Mediana	110,00
Modo	52,00
Desvio padrão	107,85
Variância da amostra	11.631,73
Assimetria	2,59
Intervalo	469,00
Mínimo	47,00
Máximo	516,00
Soma	2.683,00
Contagem	19,00

Cresce, também, desde 1999, a participação dos projetos de interesse geral sobre o total de projetos apresentados. Com isso, pode-se verificar que não apenas esse tipo de

proposição é adotada como arma estratégica pelo parlamentar, como também sua importância é, proporcionalmente, maior. Na tabela a seguir pode-se perceber que os quatro anos com mais importância desses projetos ocorrem depois do fim das subvenções parlamentares.

TABELA 7.7 - Participação dos projetos de interesse geral sobre o total por ano

ANO	% TCR	% PG
2003	53,93	46,07
1999	57,08	42,92
2000	58,85	41,15
2001	66,19	33,81
1991	67,18	32,82
2004	70,75	29,25
1995	72,54	27,46
1990	73,46	26,54
1997	73,81	26,19
2005	75,15	24,85
1993	76,45	23,55
1996	77,45	22,55
1998	77,50	22,50
1992	79,42	20,58
2002	82,04	17,96
1994	83,06	16,94

Como se observa, durante o período em que vige a política das subvenções parlamentares, a quantidade de projetos de interesse geral apresentados bem como a parte por eles representada no total de proposições mantém-se relativamente estável. É somente com a extinção das subvenções, embora não se possa dizer que necessariamente por essa causa, que o comportamento legislante do parlamentar se modifica.

Note-se, contudo, nas tabelas a seguir, que não se pode estabelecer uma tendência relativa à condição de aprovação das proposições de interesse geral. Apenas no caso dos

projetos TCR pode-se determinar um padrão de aprovação, com os dois primeiros anos acima da média (73,64%), e o último abaixo². Observem-se as tabelas a seguir.

TABELA 7.8 - Percentual de aprovação de projetos TCR (em %)

Legislatura	1987-90	1991-94	1995-98	1999-02	2003-05
% aprovação – 1.º ano	77,58	74,28	86,19	81,87	76,82
% aprovação – 2.º ano	75,09	81,10	87,74	86,59	77,42
% aprovação – 3.º ano	67,13	75,79	85,16	84,74	71,17
% aprovação – 4.º ano	40,09	48,63	68,10	53,73	“
Média	64,97	69,95	81,80	76,73	75,14

QUADRO 7.9 - Análise estatística descritiva

Aprovação de projetos TCR	
Média	73,64
Erro padrão	3,05
Mediana	76,82
Desvio padrão	13,29
Variância da amostra	176,50
Assimetria	(1,35)

As tabelas seguintes não evidenciam um padrão na aprovação dos projetos de interesse geral. Mostram, sim, que, no período 1995-98, aprovaram-se proporcionalmente mais desses projetos. Essa legislatura é toda acima da média e da mediana. Nas demais, há oscilação, a qual corresponde, em parte, à dinâmica do processo legislativo³. Como um todo, porém, não se pode, como no caso dos projetos TCR, que não encontram nenhuma resistência, salvo de natureza formal, para serem aprovados, detectar uma tendência. A aprovação desses projetos obedece a determinantes específicas de cada período, sejam as relativas à relação interpoderes, sejam as intrínsecas à Casa Legislativa⁴.

² Esse indicador referente ao último ano ocorre, principalmente, porque ao final da legislatura todos os projetos são, automaticamente, arquivados. Daí o maior êxito daqueles que entram nos dois primeiros anos de mandato.

³ Ver comentário na nota anterior.

⁴ Em FLEURY Filho, Sabino Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas*. Dissertação de Mestrado. Belo-Horizonte, 2004. p. 90 et seq., se afirma a manutenção de certo patamar de produção legislativa após a redemocratização, especificamente com a nova Constituição. Nesse estudo se enfatiza a modificação operada nos anos 80, ante o momento pretérito, no entanto é visto no mesmo uma tendência à ampliação da produção legislativa socialmente relevante, o que vai ao encontro dos dados aqui apresentados.

TABELA 7.10 - Percentual de aprovação de projetos de interesse geral (em %)

Legislatura	87-90	91-94	95-98	99-02	2003-05
% aprovação – 1.º ano	28,85	14,79	25,00	32,62	12,60
% aprovação – 2.º ano	36,17	25,88	42,11	32,12	18,44
% aprovação – 3.º ano	14,02	10,32	23,64	9,15	1,22
% aprovação – 4.º ano	9,76	3,85	23,46	2,27	-
Média	22,20	13,71	28,55	19,04	10,75

QUADRO 7.11 - Análise estatística descritiva

Aprovação de projetos de interesse geral	
Média	19,28
Erro padrão	2,74
Mediana	18,44
Desvio padrão	11,96
Variância da amostra	143,00
Assimetria	0,18

Pôde-se, portanto, evidenciar uma alteração no desempenho legiferante dos deputados após o fim das subvenções parlamentares. Evidentemente, essa mudança está, também, associada a outras variáveis, não consideradas neste trabalho; contudo, entra, certamente, como elemento destacado, compondo um padrão de atuação parlamentar que, sem descartar a primazia das ações clientelistas, aos poucos parece incorporar a atividade legislativa de interesse geral.

Capítulo 8

O arranjo proporcionado pelas subvenções e o desempenho eleitoral dos deputados

8.1. O clientelismo, na medida em que pode ser verificado na distribuição de subvenções parlamentares, necessita de confirmação na seara eleitoral. O estudo dessas subvenções evidencia sua condição de desdobramento institucional da trajetória do Poder Legislativo, o qual, frise-se, é atrelada à tradição clientelista, às eleições personalizadas e às possibilidades de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo.

As informações utilizadas neste trabalho não são suficientes para se afirmar uma relação de causalidade entre repartição de subvenções parlamentares e desempenho eleitoral dos deputados, todavia pode-se vislumbrar uma correlação positiva entre estes fatos, a partir dos dados manejados. Com efeito, nos mandatos realizados entre 1991 e 1998, diferentemente dos ocorridos em 1987-90 e 1999-2002, houve um volume expressivo de subvenções parlamentares e um elevado índice de sucesso eleitoral dos representantes que delas se utilizaram¹.

A compatibilidade entre esses elementos não invalida, certamente, outros pontos de vista igualmente defensáveis, contudo torna improvável que se possa dissociar distribuição de subvenções e resultado eleitoral. Não se afirma a existência de uma força endógena nas subvenções parlamentares, que, por si só, explica o desempenho eleitoral dos deputados que delas se valem. O que se constata é o fato de que, em um ambiente farto de subvenções parlamentares, os deputados lograram êxito nas tentativas eleitorais subseqüentes, independentemente dos contextos nos quais as disputas eleitorais

¹ A avaliação do sucesso eleitoral tomou como base de cálculo os deputados que exerceram o mandato no ano das eleições, por esta razão haverá sempre um número superior às 77 cadeiras existentes na ALEMIG. Considerou-se vitorioso o deputado que alcançou uma cadeira diretamente e o que, suplente, foi chamado a assumir. Também vitorioso é o que se elegeu para Deputado Federal. Por este motivo, os resultados aqui apresentados não são exatamente os divulgados em outras pesquisas, como, por exemplo, em POSSA, Jorge "Um voto pela mudança". In: *Revista do Legislativo* n. 35, set/dez/2002, p. 9-18. No referido trabalho, os indicadores de renovação na Assembléia serão de 58% em 1990, 43% em 1994, 38% em 1998 e 47% em 2002. A maior diferença aparece no cálculo de 1990, já que em nossa metodologia são contabilizados os 13 deputados estaduais vitoriosos em suas campanhas para deputado federal. Considerou-se, ainda, dois casos atípicos de reeleição: em 1994 o deputado José Lavitola deixou o espólio político para seu genro, deputado José Henrique, eleito e reeleito desde então; em 1998 o mesmo procedimento se deu entre tio e sobrinho, os deputados José Bomfício e Antônio Carlos Andrada. Em ambos os casos houve uma transferência direta, imediata e eficaz das bases eleitorais do deputado em exercício, justificando afirmar-se que houve, de fato, uma reeleição.

ocorreram².

8.2 Em 1991, Hélio Garcia retorna ao governo estadual, após quatro anos com a presença de Newton Cardoso à frente do Executivo estadual. Esse quadriênio foi marcado pela tensão nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, que culminou com dois pedidos de impedimento do Governador, acusado de corrupção. Conquanto contasse ao longo de todo o período com bancada majoritária na Assembleia Legislativa, o Governador Newton Cardoso sempre teve contra si forte oposição, do PT, do PDT, do PFL e, posteriormente, do então recém-criado PSDB, além de parte do PRN. Esse dado se refletiu no volume de subvenções parlamentares concedidas aos deputados estaduais naquela legislatura. Como foi visto, as subvenções parlamentares, enquanto mecanismo clientelista, encontram ponto ótimo de funcionamento quando escuradas em coesão de interesses na ligação entre eleitor, deputado e Executivo.

Naquele caso, a barganha processada entre Executivo e Legislativo era diretamente operada pelo Governador do Estado. Sem extinguir as subvenções parlamentares, mas mantendo-as em patamar baixo, o Governador optou pelo modelo tradicional de intermediação de recursos clientelistas³, acreditando, com isso, manter maior controle sobre sua base na Alemg, inibindo eventual comportamento oportunista de aliados e eximindo-se de subsidiar a oposição.

O resultado obtido por Newton Cardoso mostrou-se deficitário para seus propósitos na relação com a Assembleia Legislativa, para os de seu partido e para os dos deputados em geral. No plano legislativo, apresentou 279 proposições à Alemg, aprovando 224 delas, totalizando cerca de 80% de êxito nessas iniciativas. Os demais foram retirados, rejeitados ou vetados pelo próprio Governador. Detalhe importante é o fato de ter aprovado apenas uma proposição de sua autoria que exigia quórum superior à maioria simples⁴, o que se explica, talvez, pela envergadura de sua base parlamentar, bem como

² Entre outros aspectos que poderiam ser abordados neste campo, deve-se levar em consideração que tanto aspectos macro, quanto os locais influenciam os resultados eleitorais. Por exemplo, a existência de candidaturas locais nas bases de um deputado é sempre um empecilho ao seu bom desempenho. Assim também, o fato de pertencer a certo partido pode influenciar a obtenção de votos em eleições específicas. Ainda, o número de candidatos novos com alto potencial eleitoral ou eventos que atinjam a Legislatura como um todo podem ser preponderantes em certos casos.

³ Conforme especificado no Capítulo 2.

⁴ A maioria simples consiste na metade dos votos mais um dos presentes (que deverão ser pelo menos metade dos deputados mais um); a maioria absoluta é a metade mais um dos votos de todos os membros do colegiado e, acima dela, existem maiorias ditas qualificadas, utilizadas em casos especiais, como na aprovação de Emenda à Constituição.

pela instabilidade dela⁵.

De um total de 82 deputados que estiveram no exercício do mandato em 1990⁶, 34 foram reeleitos, e 13 foram eleitos deputados federais⁷. Sete parlamentares não disputaram a eleição e 28 foram derrotados. Houve um aproveitamento razoável, da ordem de 62,67% de sucesso entre o total de deputados, índice que vai a 57,32% quando se inclui na base de cálculo os deputados que não disputaram as eleições. Distribuindo-se esse desempenho entre três categorias de deputados, os da situação, os da oposição ideológica e os da fisiológica⁸, verifica-se que os mais prejudicados com a estratégia do Governador foram exatamente os que compunham a oposição fisiológica, já que ficaram privados de seu principal meio de captação de votos. Seu aproveitamento foi de apenas 14,28%, contra 100% dos ideológicos e 69,76% dos governistas. Entre os deputados da situação, o melhor aproveitamento ocorreu entre os membros de partidos diferentes do PMDB, que ficaram na situação por todo o mandato deles. 81,82% foram vitoriosos. No pólo oposto, 66,67% dos governistas que debandaram foram derrotados. Os peemedebistas que permaneceram no partido, ao que tudo indica, suportaram algum tipo de ônus adicional, já que obtiveram 64,51% de êxito, inferior à média governista.

8. 3. Hélio Garcia, diferentemente de seu antecessor, administra com uma folgada maioria parlamentar, de 68 entre 77 deputados, alimentada por crescentes subvenções parlamentares. Os gastos da Alemg nesse campo passam de 8% em 1990 para 24% em 1991 e 48% no ano seguinte, mantendo-se nesta faixa. O crescimento real, em período de hiperinflação, era de cerca de 30% ao ano⁹.

Essa combinação trouxe elevada estabilidade para o Legislativo, em suas relações com o Executivo e com as bases. Um volume suficiente de subvenções parlamentares gerou alto índice de recondução à Casa Legislativa. Por seu turno, o Governador não

⁵ Esse dado pode ser explicado, também, pelo momento constituinte vivido então. Considere-se, todavia, que os parlamentares aprovaram 4 proposições nestas condições.

⁶ Incluídos os suplentes que exerceram, parcialmente, o mandato.

⁷ O fato de 27 deputados não terem disputado a reeleição, preferindo se retirar da vida política ou se candidatar a outros cargos é significativo e mereceria um estudo à parte.

⁸ Essa classificação é, certamente, difícil, todavia os deputados foram classificados em ideológicos e fisiológicos em função de suas opções prioritárias no exercício do mandato. Essa divisão, neste quadriênio é importante porque permite que se diferencie situações díspares, entre parlamentares que foram oposição por razões de coerência partidária (o PT) e os que foram oposicionistas apesar de não terem maior divergência política com o governo. Estes se concentram em ações particularistas e aqueles nas universalistas, seguindo uma orientação partidária.

⁹ FERREIRA, Antônio Carlos Ramos. *O PT, as Subvenções Sociais e a Luta Popular*. Belo Horizonte, 1993.

teve dificuldade em aprovar qualquer matéria no parlamento.

No período 1991-94, o Governador não teve sequer uma proposição rejeitada na Alemg, alcançando um percentual de 96,31% na aprovação de suas propostas. Ao contrário dos outros períodos estudados, nos quais o último ano de mandato apresenta queda no aproveitamento do Executivo na Assembleia Legislativa, neste houve estabilidade no percentual de sucesso legiferante do Executivo, sempre entre 95,83% e 96,72%.

Dos 79 deputados em exercício em 1994, 55 foram vitoriosos nas eleições daquele ano. Com um índice de 71,43% de sucesso eleitoral, homogeneamente distribuído entre parlamentares da oposição e do bloco de apoio ao governo, verificou-se, então, uma reversão do comportamento eleitoral registrado nas eleições anteriores. Cerca de 30% dos deputados foram derrotados ou abandonaram a carreira, contra quase 43% na eleição anterior.

8.4. Eduardo Azeredo, eleito com o apoio de Garcia, mantém, e até aprofunda, o modelo clientelista generalizado que marcou o mandato anterior. Reconhecendo a existência de um arranjo equilibrado bem como curvando-se às expectativas geradas pela trajetória assumida no governo de seu antecessor, permanece gerando um volume razoável de subvenções parlamentares e obtendo do parlamento o retorno esperado, salvo no último ano de mandato, quando a entrada do ex-Presidente Itamar Franco na disputa pelo governo estadual alterou suas perspectivas de continuidade no poder, gerando, em alta escala, um comportamento oportunista de deputados de sua base parlamentar.

Azeredo aprova quase 90% de suas iniciativas na Alemg. Expurgando desta conta as matérias que tramitaram com o Governador na condição de candidato derrotado, o índice chega a quase 95%, praticamente o alcançado no quadriênio anterior. Isso em um cenário de polarização ideológica, já que Azeredo adota integralmente a "cartilha neoliberal"¹⁰, buscando aplicar no Estado os preceitos estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Estado¹¹, do governo federal, o que implicou a aprovação de legislação correspondente, como, por exemplo, a que permitiu as privatizações dos bancos

¹⁰ DIAS, Wladimir Rodrigues e SORBILLI FILHO, Roberto. "Administração Pública: autonomia preservada, mas sem inovação". In: *Revista do Legislativo* n. 35, set/dez/2002, p. 90 e 102-3.

¹¹ MARE, Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasília, 1995. In: http://www.mare.gov.br/Publicacoes/Plano/pl_diret.htm. Acessado em 23/04/1999.

estaduais ou a chamada “privatização branca” da companhia energética estadual¹².

Com as subvenções parlamentares em alta, em um contexto de ajuste fiscal e recessão econômica, os deputados alcançam um patamar de vitórias eleitorais ainda mais significativo que o obtido na eleição anterior. Chega-se a 75%, distribuídos por igual entre governistas e oposicionistas¹³. O índice de êxito dos reeleitos na eleição anterior superou 25% do alcançado em 1994. Esses dados sugerem que, além dos benefícios oriundos do equilíbrio gerado pelo arranjo político-institucional em questão, houve, adicionalmente, ganhos advindos da estabilidade continuada, ocorrida entre 1991 e 1998, evidenciada pela tranqüila aprovação das proposições do Executivo no Legislativo, pelo alto e crescente índice de recondução dos parlamentares nas eleições e pelo volume elevado de recursos despendidos pelo Estado com subvenções sociais destinadas pelos deputados a seus clientes.

Esse ambiente estável e equilibrado, possivelmente, gerou retornos crescentes para os deputados nas barganhas políticas com o Executivo e com os eleitores. Nesse contexto, é compreensível que, mesmo diante da vigência da Lei Orgânica da Assistência Social e da resistência de parcela expressiva dos movimentos sociais, o que, inclusive, gerou um projeto de lei de iniciativa popular, à manutenção das subvenções parlamentares, os deputados tivessem resistido, impedindo a sua extinção pela via legislativa.

Na medida em que se reiterou a distribuição de subvenções parlamentares, obteve-se um aprimoramento de sua utilização¹⁴, com evolução no padrão tecnológico, já que, especialmente após a discussão travada sobre o projeto de lei de iniciativa popular que

¹² Diz-se privatização branca da CEMIG porque embora, formalmente, o Estado permanecia com a maioria do capital acionário com direito a voto, operou-se uma modificação substancial na estrutura de tomada de decisões na estatal, segundo a qual determinado “parceiro estratégico”, detentor de volume significativo de ações, passava a ter poder de veto na entidade, condicionando as decisões na empresa pública aos interesses do parceiro privado. Esse mecanismo administrativo foi, posteriormente, declarado nulo pelo Poder Judiciário, mediante iniciativa do Governador Itamar Franco.

¹³ Deve-se mencionar, entretanto, que, estranhamente, deputados de destaque na base governista, que ocuparam liderança de bancada, liderança de governo e a presidência da comissão de constituição e justiça (a mais importante da Casa), não foram reeleitos. Isso sugere que, esses postos só valem a pena eleitoralmente para os deputados que conseguirem massificar informações acerca de sua ação de natureza geral, como foi o caso do deputado João Leite, o mais votado naquela eleição, que soube angariar prestígio com sua atuação à frente da comissão de direitos humanos. Nos demais casos, os postos de prestígio que, costumeiramente, são vistos como benéficos aos propósitos eleitorais, porque favorecem a intermediação de recursos junto ao Executivo, tornam-se ônus, na medida em que a intermediação não é mais tão decisiva.

¹⁴ DOSI, G. “Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation”. In: *Journal of Economic Literature*, 26, p. 1120-1171, 1988.

extinguia essas subvenções, os deputados se esmeraram em burlar formalmente as regras a elas atinentes, produzindo, tanto quanto foi possível, uma aparência de atividade impessoal, controlada e transparente; com adaptações comportamentais dos agentes, que condicionam suas escolhas às possibilidades oferecidas pelo mecanismo subvencional, com produtividade crescente no campo eleitoral.

8.5. Itamar Franco governa o Estado de maneira diferente da de seus antecessores. Opôs-se ao governo federal no plano político e representou, no plano administrativo, um rompimento com o modelo que se desenvolvera nos governos anteriores, procurando, especialmente, o resgate do modelo burocrático abandonado¹⁵ por Azeredo. Em suas relações com o Legislativo, Itamar também inova. Ele, no mais das vezes, dispensa a hegemonia no Legislativo, quebrando o padrão vigente de interação interpoderes. Negase a participar da barganha relacionada às subvenções parlamentares. Como consequência, os deputados ficam obrigados a alterar o comportamento, já que as ações clientelistas tradicionais são inviabilizadas.

Itamar foi, por essas razões, o governante com pior desempenho no Legislativo, alcançando, na média, apenas 71% de aprovação de suas propostas legislativas. No plano eleitoral, por sua vez, o desempenho dos deputados estaduais resulta em meros 56,41% de sucesso, corrigidos para 62,50% com a entrada dos suplentes entre 2003 e 2005.

Tal como ocorre no período Cardoso, com Itamar, os mais sacrificados eleitoralmente são os deputados pertencentes ao partido do Governador (42%), e tal sanção não atinge os demais governistas com a mesma intensidade (57%). Partidos ideológicos, mais uma vez, se dão bem (100%, repetindo o feito de 1990), e os de oposição, desta vez em um contexto diferente, obtêm resultados satisfatórios, já que próximos ou acima da média (55% para o PSDB e 77% para o PFL).

8.6. Observe-se, nas tabelas a seguir, que há absoluta coincidência entre o período farto das subvenções parlamentares e os melhores indicadores eleitorais dos deputados. Subvenções generalizadas favoreceram a todos igualmente, independentemente de partido, nos pleitos de 1994 e de 1998. Nas duas outras eleições, o resultados dos

¹⁵ DIAS, Wladimir Rodrigues e SORBILLI FILHO, Roberto. "Administração Pública: autonomia preservada, mas sem inovação". In: *Revista do Legislativo*, n. 35, set/dez/2002, p. 89-94.

deputados variarão conforme o perfil partidário¹⁶.

Se no governo Newton Cardoso os mais prejudicados eleitoralmente serão os deputados da oposição fisiológica, seguidos pelos pertencentes ao seu próprio partido, no governo Itamar Franco, os mais prejudicados serão os membros do partido do Chefe do Executivo apenas. Em 1990, os parlamentares governistas recebiam algumas benesses da Administração, embora os do PMDB, partido de Cardoso, suportassem o ônus de um governo desgastado; já os oposicionistas nada recebiam. Em 2002, praticamente nenhum dos deputados tinha acesso efetivo a recursos do Executivo, muito menos subvenções parlamentares, o que penalizou especialmente os peemedebistas.

Essa constatação, corrobora estudo de Pereira e Rennó (2001) e se contrapõe aos argumentos de Samuels (2000) e Abrúcio (1998), que afirmam, em contexto semelhante, que o apoio dos governadores¹⁷ é decisivo para a carreira dos deputados. Pertencer ao mesmo partido do Governador influencia a percepção de votos e o padrão de distribuição de votos dos parlamentares. Essa influência, contudo, variará na medida da transferência concentrada de recursos promovida pelo deputado. Ao que parece, o parlamentar integrante do partido do Governador é mais cobrado e comparado com os demais. No caso do governo Newton Cardoso, a distribuição seletiva de benefícios particularizados aos aliados resultou no bom desempenho de sua base na Alemg e em grande prejuízo para a oposição fisiológica, revelando que o apoio do Governador pode influenciar as eleições proporcionais¹⁸. Quando todos usam os recursos clientelistas, como nos governos Garcia e Azeredo, o desempenho eleitoral tende a ser homogêneo. Já quando esses recursos rareiam, os deputados aliados do Governador sofrem mais que os outros, como os do PMDB em 2002.

¹⁶ Na realidade, não se pôde testar a hipótese por mandatos isolados, mas, ao que tudo indica, um parlamentar ideológico pertencente a uma bancada predominantemente fisiológica não obtinha os benefícios de sua postura como os de um partido que, como um todo, fosse visto como ideológico.

¹⁷ Usa-se, nestes casos, o termo inglês "coattail", a significar que o parlamentar fica sob o manto, ou agarrado à saia do governador.

¹⁸ O que é percebido em PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. "O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". In: *Dados*, v.44 n 2 Rio de Janeiro 2001, p. 31.

TABELA 8.1 – Desempenho eleitoral

ANOS →	1990	1994	1998	2002
Deputados em exercício	82	79	83	80
Vitória	47	55	60	50
Derrota	28	22	20	29
Não disputaram	7	2	3	1
% Sucesso	62,67	71,43	75,00	63,29
% Fracasso	37,33	28,57	25,00	36,71

Na eleição ao fim do governo Hélio Garcia, os deputados alcançam um índice de reeleição 14% acima do obtido em 1990. Na eleição seguinte, há um crescimento de 5%, 20% superior ao de 1990. Em 2002, como esperado, a queda foi de 15,6%. Obtendo-se uma média, nas quatro eleições, de 68,1% de sucesso, verifica-se que exatamente nas eleições de 1994 e em 1998, consegue-se um percentual acima da média, que chega a cerca de 10% em 1998. A mediana de 67,36% se aproxima da média e confirma o resultado visto.

QUADRO 8.2 – Análise estatística do sucesso eleitoral

Vitórias (n.º Deputados)		% Sucesso	
Média	53,00	Média	68,10
Erro padrão	2,86	Erro padrão	3,05
Mediana	52,50	Mediana	67,36

Desvio padrão	5,72	Desvio padrão	6,09
Variância da amostra	32,67	Variância da amostra	37,11
Assimetria	0,39	Assimetria	0,28
Intervalo	13,00	Intervalo	12,33
Mínimo	47,00	Mínimo	62,67
Máximo	60,00	Máximo	75,00
Soma	212,00	Soma	272,39
Contagem	4,00	Contagem	4,00

8.7. Na seqüência, pode-se verificar, nas tabelas apresentadas, os indicadores relativos ao desempenho dos Governadores na Alemg.

TABELA 8.3 – Desempenho legislativo dos Governadores

GOVERNADOR	1.º ano	2.º ano	3.º ano	4.º ano	TOTAL
Newton Cardoso	84,15	82,75	86,27	71,58	80,28
Hélio Garcia	95,83	95,83	96,67	96,72	96,31
Eduardo Azeredo	95,45	98,59	86,54	70,73	89,42
Itamar Franco	81,4	61,54	82,00	59,26	70,97

QUADRO 8.4 – Análise descritiva do desempenho legislativo dos Governadores

DADOS	Newton Cardoso	Hélio Garcia	Eduardo Azeredo	Itamar Franco
Média	81,01	96,27	88,15	71,0
Erro padrão	2,55	0,19	4,85	4,78
Mediana	82,75	96,31	89,42	70,9
Desvio padrão	5,70	0,43	10,84	10,6
Variância da amostra	32,50	0,19	117,49	114,1
Assimetria	(1,47)	(0,10)	(1,23)	(0,0)
Intervalo	14,69	0,89	27,86	22,7
Mínimo	71,58	95,83	70,73	59,2
Máximo	86,27	96,72	98,59	82,0
Soma	405,03	481,36	440,73	355,1
Contagem	5,00	5,00	5,00	5,00

Vê-se que o período mais homogêneo é o de Hélio Garcia, que consegue manter ao longo dos quatro anos de mandato um elevado padrão de aprovação de suas proposições na ALEMG¹⁹. Eduardo Azeredo, ao contrário, apresentará os maiores desvio padrão e variância, devido ao desempenho decrescente no último ano de mandato, quando perderia as eleições para Itamar Franco. No entanto, quando se retira do cálculo o ano final, o desvio padrão e a variância caem significativamente, ficando próximo do período Cardoso, e com uma média de quase 94% de aprovação de projetos. Os piores indicadores são os de Itamar Franco, que, em média, vê quase 30% de suas propostas legislativas inviabilizadas. Uma ALEMG indócil se explica pelo tipo de interação entre Executivo e Legislativo havida na época. O desinteresse do Governador pela barganha interpoderes, no bojo do qual acontece o fim das subvenções parlamentares, se refletirá no aproveitamento de suas iniciativas no Legislativo.

8.8. Por que foram extintas as subvenções, se com elas havia um arranjo equilibrado, consistente e produtivo no que se refere às pretensões eleitorais dos deputados e às iniciativas legislativas dos Governadores?

Um dos pontos mais complexos quando se analisa uma mudança em determinada trajetória é, exatamente, explicar as razões da modificação implementada²⁰. Estima-se que tais alterações ocorram quando certa decisão institucional rompe o consenso entre os sujeitos participantes de uma interação estratégica, como a existente na época entre deputados e Executivo, o que eleva os custos de transação, tornando inviável a manutenção da trajetória pretérita²¹.

De maneira reduzida, pode-se simplesmente afirmar que o Governador Itamar Franco não se dispôs a jogar com os deputados. Afinal, sua estratégia interativa era diversa da de seus antecessores e, em sua pauta, não constava a tática clientelista. Parece certo, todavia, que essa mudança não ocorre sob pressão de qualquer elemento externo, mas, antes, obedece à lógica de uma maneira de atuar politicamente e de administrar peculiar ao citado Governador, capaz de romper o consenso contingente verificado nos períodos precedentes. Itamar Franco, ao contrário de seus predecessores, não se enquadra no padrão clientelista de "fazer política".

¹⁹ Princípios a testar, também, o padrão de aprovação dessas propostas no tempo, com indicativo de que sob seu governo as propostas eram não só mais aprovadas, mas mais rapidamente.

²⁰ Ver, no Capítulo 4, a discussão sobre dependência de trajetória.

²¹ LEVI, Margaret. "Uma Lógica da Mudança Institucional". In: *Dados*, v. 34, n. 1, p. 81.

Com uma carreira construída disputando cargos sujeitos a eleições majoritárias, das quais uma de caráter nitidamente plebiscitário, em 1974, e outra com voto vinculado, em 1982, Itamar chega à Presidência da República em 1991, para completar o mandato de um Presidente impedido. Institui o Plano Real, que possibilita o controle da inflação no país e sai do Palácio do Planalto com elevadíssimos índices de aprovação. Escorado nessa história, elege-se em Minas Gerais, em um segundo turno disputado contra o então governador Eduardo Azeredo, tendo como companheiro de chapa Newton Cardoso, que o derrotara para o governo estadual em 1986. O arranjo clientelista vigente sofre um abalo na gestão Itamar Franco. A ação paroquialista, se não é extinta, reduz-se a segmentos específicos do governo, e dela não participa o Governador, que, como visto, nunca dependeu desse meio para se eleger. Não era mais viável, portanto, a estratégia de negociação de subvenções parlamentares entre Executivo e Legislativo, tanto mais que, em sua campanha, Itamar deixara entrever a extinção desse meio de barganha política. Assim, desfiou-se, naquele momento, um importante componente do tecido clientelista alinhavado nos mandatos anteriores.

A alteração provocada nas relações entre Executivo e Legislativo poderia ser classificada como um momento crítico, situação em uma determinada trajetória que permite uma mudança de rota²² e que deixa um legado que condiciona o percurso futuro²³.

Segundo os antigos romanos, “governos duram apenas pelo princípio do qual nasceram”. Deputados eleitos sobre relações clientelistas têm dificuldade para se manter nos cargos sem o uso de determinadas facilidades clientelistas. O cliente vê uma quebra da confiabilidade, que é elemento indispensável para o sucesso político²⁴. O eleitor compara²⁵ o desempenho atual com o anterior. A mudança rápida gera desconfiança e instabilidade²⁶.

Os deputados, inconformados, retaliam o Governador nas propostas legislativas, ao mesmo tempo em que tentam, primeiro negociar, depois impor²⁷, por meio de emendas

²² FERNANDES, Antônio Sérgio. “Path dependency e os estudos históricos comparados”. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n. 53, São Paulo, 1º sem., 2002.

²³ COLLIER, R.B e COLLIER, D. *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991, p. 782.

²⁴ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 124.

²⁵ Idem, p. 125.

²⁶ Idem, p. 126.

²⁷ Ver em *Assembléia Informa* de 12/10/2001, extrato do debate travado sobre a possibilidade da apresentação de emendas imperativas ao Orçamento Público, as quais funcionariam à semelhança das subvenções parlamentares.

orçamentárias, a adoção de instrumental análogo ao das subvenções parlamentares, para fins de manutenção dos laços clientelistas abalados.

Note-se que a trajetória anterior condiciona, em grande parte, a racionalidade parlamentar, uma vez que, de um lado, a restauração das subvenções, ainda que de outra forma, é prioridade em sua agenda política, e, de outro, o revide imposto ao Governador no parlamento é deficiente, já que a maioria dos deputados continua a votar favoravelmente às propostas do governo, embora com queda significativa em face das legislaturas anteriores.

Há, contudo, alguma inovação nas atividades parlamentares, pois, sem as subvenções, os deputados, ainda que de forma dissimulada, passam a se valer mais das possibilidades legislativas. Há, neste período, mudança no perfil de atuação parlamentar, como se evidenciará no capítulo seguinte.

E, como visto, o resultado eleitoral dos deputados é ruim. Em uma disputa desigual, os deputados em exercício de mandato em 2002 perdem boa parte das vagas para empresários²⁸, que entram cooptando políticos por meio de lealdade paga²⁹.

²⁸ PÔSSA, Jorge. "Um voto pela mudança". In: *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 35, set/dez/2002, p. 9-18.

²⁹ AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 113.

Capítulo 9

Conclusão

Buscou-se, nesta dissertação, enfrentar a questão do comportamento clientelista na arena parlamentar por meio da análise do processo de distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros nas décadas de 1980 e 1990. Para tanto, recorreu-se a metodologia que incluiu o enfoque teórico relativo ao clientelismo, elemento histórico-cultural frequentemente retratado nas descrições teóricas que cercam a formação, as estruturas e a identidade da sociedade e do Estado no Brasil, ao qual se somam duas vertentes fundamentais, extraídas da análise proporcionada pelo chamado novo institucionalismo, a da escolha racional e a histórica.

Munido desse arsenal teórico, o trabalho apresentou dados relativos à distribuição de subvenções sociais, ao desempenho eleitoral e ao comportamento legislativo no período compreendido entre 1987 e 2005, os quais foram examinados à luz das citadas teorias.

Pôde-se verificar que a distribuição de subvenções parlamentares foi um fenômeno que afetou de forma relevante o funcionamento do Poder Legislativo em Minas Gerais, em especial a partir do momento em que foi aperfeiçoado tecnicamente e acordado em todas as instâncias consideradas importantes pelos deputados: a interna, que harmoniza seus interesses pessoais; o Executivo, que provê os recursos do esquema subvencional, os eleitores, que aderem à barganha. Obteve-se, então, um jogo que reforçou o tradicional espírito clientelista condutor dos negócios públicos no Estado, uma vez que implicou melhor desempenho individual das partes mencionadas quanto à conquista de objetivos particulares por meios públicos.

Governadores, deputados e eleitores, patrões e clientes, representantes desviados do interesse geral, concentrados em representar os interesses particulares de uns poucos clientes, eleitores que não penalizam esses representantes, mas, antes, os premiam na medida dos laços pessoais que com eles mantêm. Neste cenário, perfaz-se um dilema da ação coletiva no parlamento¹, o qual se agrava na ausência de requisitos poliárquicos básicos, como, por exemplo, a informação suficiente e livre, a existência de preferências divergentes em disputa e o conhecimento acerca dos papéis institucionais a serem

¹ ARROW, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. Yale University Press, 1970.

desempenhados². Sobre si aparecem as estratégias oportunistas, como as subvenções parlamentares, ou suas análogas emendas orçamentárias individuais, instituídas e mantidas mediante a lógica da troca de favores, que tende a persistir nesse contexto³.

Ficou, assim, dificultada a efetividade da representação por mandato, cuja idéia central reside na possibilidade de realização do Bem comum⁴, e evidencia-se a tradição clientelista como impedimento para a eficácia da procedimentalização da democracia no parlamento⁵. Se, por um lado, pode-se distinguir nestes dilemas da representatividade o reflexo da adoção contemporânea do modelo de representação política liberal, que, entre outros aspectos, mostra-se dependente do mecanismo eleitoral⁶, por outro lado sua constatação admite que se coloque em xeque a própria pretensão de legitimidade e democracia presentes na representação⁷.

A distribuição das subvenções parlamentares em Minas Gerais estabeleceu-se sob inspiração clientelista e desenvolveu-se no mesmo passo em que instituições eleitorais e parlamentares incentivavam a sua manutenção. Verificou-se que esse mecanismo, ao contrário dos demais meios análogos, entregava ao deputado, de maneira isonômica, integral controle sobre as verbas públicas utilizadas, além de lhe assegurar a paternidade da definição do gasto. Demonstrou-se, neste trabalho, que, em um certo momento, localizado nas legislaturas de 1991-94 e 1995-98, essas subvenções foram distribuídas em montante relativamente alto, o que permitiu a instauração de um equilíbrio diferenciado nas relações dos deputados com o Executivo, com os eleitores e entre si.

No período áureo das subvenções, o desempenho legislativo dos Governadores foi alto, tanto quanto permaneceu baixo o dos deputados. Eleitoralmente, aconteceram os melhores resultados para os parlamentares, já que, com a certeza das subvenções, aliviava-se a tensão pela busca do voto personalizado⁸. Viu-se que o jogo parlamentar,

² Critérios de Robert Dahl (1989).

³ BELLAH, Robert. N. et alii. *The Good Society*. New York: Vintage Books, 1992, p. 133.

⁴ MANIN, B., PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. "Eleições e Representação". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 107.

⁵ FORBATH, William. "Short-Circuit: A Critique of Habermas's Understanding of Law, Politics and Economic Life". In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998, p. 274.

⁶ LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 52.

⁷ MANIN, B., PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. "Eleições e Representação". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

⁸ CAIN, Bruce, FERREJOHN, P. e FIORINA, M. *The personal vote. Constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987, p. 197-198.

nessas circunstâncias, tendeu a um equilíbrio ótimo. O custo de tudo isso foi a sociedade suportar o uso privado de recursos públicos.

Entre as hipóteses inicialmente apresentadas, alcançou-se uma correlação positiva entre a destinação das subvenções e a percepção de votos: os deputados, em percentuais superiores a 90%, somente enviaram recursos para as localidades que lhes dessem votos. Embora a qualidade e a quantidade desse voto não pudessem ter sido adequadamente avaliadas, pode-se afirmar que o ponto central nas subvenções foi o fato de elas estabilizarem as interações realizadas pelos parlamentares, com os já aludidos efeitos, especialmente o eleitoral. A par dessa constatação, deve-se considerar, também, que esse modelo de atuação representativa na esfera pública, personalista, particularista e excludente, sustentou-se com relativa facilidade durante longo período, somente decaindo em virtude do estilo pessoal do Governador Itamar Franco, que rompeu um elo fundamental dessa cadeia clientelista.

O momento crítico gerado pela negativa do então Governador em permanecer pactuando as subvenções parlamentares, ou instituir qualquer modalidade assemelhada, foi, então, avaliado. Constatou-se que o trauma da perda das subvenções foi de tamanha intensidade que inviabilizou uma ruptura com o modelo clientelista pretérito. Ao contrário, impulsionou a busca de uma continuidade, mediante a arquitetura de uma solução capaz de reordenar o trabalho parlamentar resgatando as premissas fundamentais do modelo anterior.

Após um mandato de perplexidade (1999-2002), os deputados acordaram com o Executivo, na legislatura seguinte, a liberação de uma quota anual de recursos em emendas orçamentárias individuais⁹. Embora não seja tão eficiente quanto as subvenções, este novo modelo decorre da mesma filosofia de intervenção no setor público para a consecução de benefícios particularistas e se apresenta como continuidade do período anterior, revelando a força da trajetória clientelista sobre os arranjos produzidos no parlamento. Verificou-se, contudo, uma tendência, desde o fim das subvenções, à participação crescente dos deputados na iniciativa de projetos de lei de interesse geral, o que insinua que, apesar da continuidade, um novo padrão de comportamento, mesclado, pode estar em curso.

⁹ FLEURY FILHO, Sabino Fortes. O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2004, p. 113.

A securitização da democracia como valor a ser resguardado no Parlamento passa pela institucionalização de mecanismos tanto de escolha dos representantes quanto de controle do seu comportamento no exercício de mandatos, tendentes a produzir neles uma ação dedicada a alcançar bens coletivos. Deve, para tanto, avaliar incentivos e riscos a partir de um contexto no qual convivem, influenciando-se mutuamente, a herança da experiência histórico-cultural e a efetividade das instituições formais presentes. O caso das subvenções parlamentares evidencia não só a busca dos parlamentares de meios que potencializem o uso clientelista de seus mandatos em prol do seu sucesso eleitoral, como também a insuficiência da mudança institucional isolada para uma alteração substancial no comportamento de agentes inseridos em uma dada trajetória. A possibilidade de ruptura, nestes casos, só não será abortada pelo continuísmo se associada a um processo de reorganização mais abrangente, profundo, gradativo e sucessivo.

Considerando a intenção constitucional de instituir um modelo de representação que, em qualquer hipótese, não admita a ação parlamentar particularista, sugere-se, ao final, que esse comportamento parlamentar somente possa ser coibido mediante ações simultâneas que englobem tanto práticas sociais quanto meios institucionais. No último caso, a revisão do voto personalizado, na lei eleitoral, e a criação de óbices legais e regimentais à atividade parlamentar particularista podem ser tentados. No primeiro, todavia, cumpre tanto ampliar os instrumentos fiscalizadores típicos da democracia participativa quanto incentivar a sedimentação de uma cultura cívica que, sem renegar suas tradições, possa reconstruir-se em benefício de uma sociedade mais justa, ética e solidária. O risco sempre haverá, mas é esse o desafio.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol 31, no 1. 1988.
- ABRÚCIO, Fernando L. "O ultrapresidencialismo estadual". In: ANDRADE, Régis de C (org.). *O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 87-102.
- ALDER, Mike. *Non-Aristotelian Logic in Practice*. In: <http://www.maths.uwa.edu.au>
- ALENCAR, A. V. A. N. e RANGEL, L. C. B. *Constituições do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1986
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. "Responsabilización por el Control Parlamentario". In: Consejo Científico del CLAD (coord.) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA, 2000.
- _____. "Transformando o Legislativo: A experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais". In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001
- _____. "Teoria Democrática e Novo Institucionalismo". In: *Cadernos de Ciências Sociais*, v. 8, n. 11, Belo Horizonte, dezembro, 2002.
- ANASTASIA, Maria de Fátima Junho e LIMA JR., Olavo Brasil. "Participação Eleitoral: A Ampliação do Mercado, Indicadores de Participação e Distorções do Sistema de Representação". In: *Teoria e Sociedade*, n. 4, outubro, 1999.
- ANASTASIA, Maria de Fátima Junho e MELO, Carlos R. "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil". In: ABRÚCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (orgs.). *O Estado numa era de Reformas: Os Anos FHC - Parte I*. Brasília, MP/SEGES, 2002.
- ANDRADE, Régis de C (org.). *O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ARATO, Andrew. "Procedural law and civil society". In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998, p. 34-35

- ARATO, Andrew e ROSENFELD, Michel (orgs.). *Habermas on law and democracy: critical exchanges*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1998.
- ARNOLD, R. Douglas. *Congress and the bureaucracy - a theory of influence*. New Haven: Yale University Press, 1979.
- _____. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ARTHUR, B. *Increasing Returns and Path Dependence in Economy*. Economics, cognition and society. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Eleições 1990. Deputado Estadual*. Belo Horizonte: ALEMIG, 1991.
- _____. *Debate Assistência Social e Verbas Públicas. Documento Final*. Belo Horizonte: ALEMIG, 1993.
- _____. *Resultados Eleitorais. Eleições 1994*. 2 vls.. Belo Horizonte: ALEMIG, 1995.
- _____. *Assistência Social e verbas Públicas. Informações Técnicas*. Belo Horizonte: ALEMIG, 1995.
- _____. *Subvenções Sociais. Filosofia e Objetivos*. Belo Horizonte: ALEMIG, 1996.
- _____. *Apuração de Dados Eleitorais. Eleições de 1998*. 2 vls.. Belo Horizonte: ALEMIG, 1999.
- ASSIS, Luiz Fernandes de. "Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo". In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, 1977.
- AUSTEN-SMITH, David e RIKER, William H. "Asymmetric information and the coherence of legislation". In: *American Political Science Review*, n. 81, p. 897-918, 1987.
- BAERT, Patrick. "Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 12, n. 35, 1997.
- BANCADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES À ALEMIG - 1991. Fórum de Estratégias Políticas. *Relatório de Pesquisa. Quem é Quem na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1991.

- _____. *Posição da Bancada Estadual do PT sobre as verbas de subvenção*. Belo Horizonte, 1993.
- BANFIELD, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press, 1958.
- BARBOSA, Livia. *Meritocracia e Igualdade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BARROS, Edval de Souza. "Redes de clientela, funcionários régios e apropriação de renda no Império Português (Séculos XVI-XVIII)". In: *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, nov, 2001, p. 127-146.
- BASTOS, Tocary A. e WALKER, T. W. "Partidos e forças políticas em Minas gerais". In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 31, Belo Horizonte, 1971, p. 117-147.
- BELLAH, Robert. N. et alii. *The Good Society*. New York: Vintage Books, 1992.
- BENEVIDES, Maria Vitória et al (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Instituto Cidadania, 2003.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- _____. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- _____. "A Política Invisível. Liberação de verbas federais e representação política". In: *Ciência Hoje*, v. 27, n. 158, mar, 2000, p 32-35.
- _____. "Representação política e acesso aos recursos federais". In: *Revista do Serviço Público*. A. 51, n. 2, Brasília, abr-jun. 2000.
- BILBAO, J. M. e FERNANDEZ, R. F. *Avances em Teoria de Juegos com aplicaciones económicas y sociales*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1998.
- BLACK, Hugo Lafayette. *Crença na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 29.
- BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1996, P. 78-79.
- BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995, p. 119.
- BOSCHI, Renato et alii. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- BRADY, David W. *Critical elections and congressional policy making*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

- BRIQUET, J. L. *La tradition em mouvement. Clientélisme et Politique en corse*. Paris: Berlin, 1997.
- BUARQUE DE HOLIANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 24.ª ed. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1992.
- BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process*. North Carolina: Chapel Hill, 1967.
- BUCHANAN, James M., WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit*. Virginia: Academic Press, 1977.
- CAETANO, Bruno. "Executivo e Legislativo na esfera local". In: *Novos Estudos CEBRAP*. N. 71, São Paulo, março, 2005, p. 101-125.
- CAIN, Bruce, FERREJOHN, P. e FIORINA, M. *The personal vote. Constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CAMPILONGO, Celso. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CARDOSO, Ruth. "Movimentos Sociais e Urbanos: balanço crítico". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, M. H. T. de. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. "Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática". In: O'DONNELL, G. e REIS, F. W. (orgs.) *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo. Cia. das Letras, 1990.
- _____. "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. uma discussão conceitual". In: *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998, p. 131-153.
- _____. "Rui Barbosa e a Razão Clientelista". In: *Dados*, n. 1, v. 43, Rio de Janeiro, 2000, p.
- _____. *Cidadania no Brasil. O longo percurso*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases*. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.

- CARVALHO, Valéria C. *As emendas orçamentárias e seu significado político institucional na arena legislativa de Santa Catarina: a experiência da década de 90*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2001.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. "Racionalização do Ordenamento Jurídico e Democracia". In: *A Consolidação das Leis e o aperfeiçoamento da Democracia*. Belo Horizonte: ALEMIG, 2003.
- CINTRA, Antônio Otávio. "Partidos Políticos em Belo Horizonte: um estudo do eleitorado". In: *Dados*, n. 5, Rio de Janeiro, jul-dez 1968, p. 82-112.
- CINTRA, A. O. e AVELAR, L. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CINTRA, Antônio O. e LACOMBE, Marcelo B. "A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política". In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CLARK, Terry N. et al. *Political Cultures of the World: An urban Cross-National Project in Progress*. World Congress of Sociology, Bielefeld, Julho, 1994.
- COLLIER, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- COLLIER, R.B. e COLLIER, D. *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- CÓRDOVA, Políbio et alii. *Auditoria de la democracia: Ecuador*. Quito: Cedatos, 2002.
- COSTA, Sérgio. *Política para quem precisa de política: movimentos urbanos, participação e democracia*. Tese de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1991.
- COUFO, Cláudio Gonçalves. "Negociação, decisão e governo. Padrões de interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso de São Paulo". In: *Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- COX, Gary W. *The efficient secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- COX, Gary W. et alii. *Legislative Leviathan. Party government in the house*. Califórnia: University of California Press, 1993.

- COX, G. W. e KERNELL, S. (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press, 1991.
- DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAHL, R. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DAVID, Paul A. *Path dependence, its critics and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of Qwerty* (Discussion papers in economic and social history). Stanford CA: Stanford University Economics Department, June, 2000.
- DAVIDSON, P. *Post keynesian macroeconomic theory*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- DAVIDSON, Roger H. e OLESZEK, Walter J. *Congress and its members*. 3.a. ed.. Washington: Congressional Quarterly Press, 1990.
- DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. 2.ª ed. Campinas: Papirus, 1996.
- DIAS, Wladimir Rodrigues e SORBILLI FILHO, Roberto. "Administração Pública: autonomia preservada, mas sem inovação". In: *Revista do Legislativo* Belo Horizonte, n. 35, set/dez/2002.
- DÍAZ-SANTANA, Héctor. "Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000". Informe. México D.F.: FLACSO, 2001.
- DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 3, 1985.
- DOMINGUES, Mauro Petersen. "Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998". In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DOXA - Instituto de Pesquisa. *Pesquisa bancada estadual PT - 1997*. Belo Horizonte, 1997.
- DREIFUSS, René Armand. *O Jogo da Dureza*. Petrópolis: Vozes, 1989.

DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. "Minas Gerais: o Processo Político Recente". In: *IV Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1988. v. IV. p. 249-257.

_____. "As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia". In: *VII Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984. v. VII. p. 7-32.

DULCI, Otávio Soares e FARIA, Maria Auxiliadora. *Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

DULCI, O. S.; IGLÉSIAS, F.; MEDEIROS, J. . *As Constituintes Mineiras de 1891, 1935 e 1947: Uma Análise Histórica*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

DURLAUF, S.N. "Nonergodic economic growth". *Review of Economic Studies*, v. 60, 1993, p. 349-366.

ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EISENSTADT, Samuel N. e RONINGER, Luis. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

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

FLY, John Hart. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Balanco Geral do Estado 1998*. Belo Horizonte: SEPLAN, 1999.

ETZIONI, Amitai. *The Spirit of Community*. New York: Touchstone, 1993.

ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação Política e Poder Administrativo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.

_____. *Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- FARINETTI, Marina. *Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2000.
- FENNO, Richard F. "The house appropriations committee as a political systems: the problem of integration". In: *Comparative Legislative System*. New York: The Free Press, p. 222-244, 1971.
- _____. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.
- FEREJOHN, John A.. "Logrolling in an institutional contest: a case study of food stamp legislation". In: WRIGHT, Gerald C. *et alii* (eds). *Congress and policy change*. New York: Agathon Press, 1986.
- FERNANDES, Antônio Sérgio. "Path dependency e os estudos históricos comparados". In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n. 53, São Paulo, 1º sem, 2002.
- FERNANDEZ, Susana Corzo. *El Clientelismo Político como Intercâmbio*. Barcelona: ICPS, 2002.
- FERRARI FILHO, Fernando e CAMARGO, Octavio Augusto. "A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível?". In: *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jul. 2001
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, no 29, 1995.
- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.
- _____. "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, 2002.
- FIGUEREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961 - 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- _____. "Instituições e Política no Controle do Executivo". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, 2002.

- FIGUEIREDO, Nei Lima e FIGUEIREDO JR., José Rubens de Lima. *Como ganhar uma eleição. Lições de campanha e de marketing político*. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1990.
- FINK, Evelyn C., HUMES, Brian D. e GATES, Scott. *Game Theory Topics*. Londres: Sage, 1998.
- FIORINA, Morris P. *Congress: Keystone of the Washington establishment*. 2ª ed.. Yale: Yale University Press, 1989.
- _____. "Voting Behaviour". In: MUELLER, Dennis C. (ed.). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- FLEISCHER, David. "Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais". In: *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 79-101.
- FLEURY FILHO, Sabino Fortes. *O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2004.
- FONTE - Pesquisa e Análise. *Pesquisa Eleições Minas Gerais 1998*. Belo Horizonte, 1998
- FORBATH, William. "Short-Circuit: A Critique of Habermas's Understanding of Law, Politics and Economic Life". In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998.
- FRANK, Robert. "The role of moral sentiments in the theory of intertemporal choice", in LOWENSTEIN, G e ELSTER, Jon (eds.). *Choice over time*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1992.
- FREIRE, Natália de Miranda e PINTO, António Geraldo. *O Poder Legislativo Estadual*. Belo Horizonte: ALEMGO, 1995.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande e Senzala*. 19.ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.
- FROHLICH, Norman e OPPENHEIMER, Joe A. *Economia Política Moderna*. Brasília: UnB, 1982.
- GAUTHIER, David. "Commitment and choice: an essay on the rationality of plans", in: FARINA, F.; HAHN, F. e VANICCI, S. (eds.). *Ethics, Rationality and Economic Behavior*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

- GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur. "Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil". In: ROSENN, K. e DOWNES, R. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- GEORGAKOPOULOS, Nicholas. *Principles and Methods of Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- GILIOME, Hermann e SIMKINS, Charles. "The Dominant Party Regimes of South Africa, Mexico, Taiwan and Malaysia: A Comparative Assessment". In: GILIOME, Hermann e SIMKINS, Charles (org.). *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1999, p. 1-15.
- GREENER, Jan. "The potential of path dependence in political studies". In: *Politics*, V. 25, n. 1, 2005, p. 58-79.
- _____. "Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path dependency perspectives". In: *Governance*, v. 15, n. 2, abr/2002, p. 25-47.
- HABERMAS, Jürgen. "Soberania Popular como Procedimento". In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 26, março, 1990.
- _____. *Direito e Democracia : entre a Faticidade e a Validade*. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, P. e TAYLOR, R. C. R. "Political Science and The Three New Institutionalisms". In: *Political Studies*, N. 44, 1996, p. 936-957.
- HAMBURGER, Esther Império. "Sobre o Clientelismo". Trabalho apresentado na Reunião Anual da SBPC. Belo Horizonte, julho, 1985.
- HEAP, Shaun Hargreaves. *Game Theory*. Londres: Routledge, 2004.
- HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1999.
- HIPEL, Keith W., KILGOUR, D. Marc e LANG, Liping. *Interactive Decision Making*. New York: Wiley-IEEE, 1993.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- HOBBSAWN, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- JACOBSON, Gary C. *The Political of Congressional Elections*. New York: Longman, 1997.
- JACOBSON, Gary e KERNELL, Samuel. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

- JAGUARIBE, Hélio. "As eleições de 1962". In: *Tempo Brasileiro*, n. 2, Rio de Janeiro, 1962.
- JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. *Câmaras Municipais no Brasil. Ascensão e declínio*. Taubaté, 2003.
- KAUFMAN, Arnold. *A Ciência da Tomada de Decisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 120.
- KAY, Adrian. "Path dependency and system memory". Paper to Policy & Politics Conference "Policy and Politics in a Globalising World". Bristol, Inglaterra, 2003.
- KÖHLER, Eckehart e LEINFELLNER, Werner (eds.). *Game Theory, Experience, Rationality: Foundations of Social Sciences, Economics and Ethics in Honor of John C. Harsanyi*. New York: Springer, 1998.
- KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary Decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- KUHN, Harold William. *Classics in Game Theory*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- KUHN, H. W. e TUCKER, A. W. *Contributions to the theory of games*. Princeton: Princeton University Press, 1953.
- LAMBERT, Jacques. *Os dois Brasis*. 7.^a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.
- LAMOUNIER, Bolívar. "Ideologia conservadora e mudanças estruturais". In: *Dados*, n. 5, Rio de Janeiro, jun-dez, 1968.
- LANCASTER, Thomas D. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". In: *International Political Science Review*. N. 7, v. 1, 1986, p. 67-81.
- LANDÉ, C. H. "The Dyadic Basics of Clientelism". In: SCHMIDT, W. et alii (eds.). *Friends Followers and Factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 49-103.

- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LEGG, Keith e LEMARCHAND, René. "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis". In: *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2 (Jan., 1972), pp. 149-178.
- LEVI, Margaret. "Uma Lógica da Mudança Institucional". In: *Dados*, v. 34, n. 1, pp. 79-99, 1991.
- _____. "A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis". In: LINBACH, M. I. E. ZUCKERMAN, A. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University press, 1997.
- LEVINE, David K. e PESENDORFER, Wolfgang. "Evolution of Cooperation Through Imitation". UCLA Department of Economics. Levine's Working Paper Archive. In: <http://www.dklevine.com>.
- LEVITT, Steven e DUBNER, Stephen J. *Freakonomics*. Rio de Janeiro: Campus, 2005
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIMA, Eduardo Martins de. *Sistemas Multipartidários e Eleitorais Brasileiros em Perspectiva Comparada (1945-1964 e 1985-1998)*. São Paulo/ Belo Horizonte: Annablume/ FUMEC, 2004.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- _____. *Instituições Políticas Democráticas. O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- _____. "Partidos, Eleições e Poder Legislativo". In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de e CAMARGOS, Malco Braga. "O Legislativo Mineiro: Democratização, Perfil Sociopolítico e Decisões Legislativas (1983-1998)". In: *Teoria & Sociedade*, n. 1, Belo Horizonte, 1997, p. 169-189.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; CAMARGOS, Malco Braga e CARDOSO, Maria das Dores. "O Legislativo Mineiro (1983-1995)". In: *Revista do Legislativo*, n. 13, Belo Horizonte, jan-mar, 1996, p. 31-42.

- LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos". In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. N. 37, São Paulo, 1.º sem., 1994, p. 3-37.
- LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1981.
- LOWE, Stuart e HUDSON, John. *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Birmingham: Policy Press, 2004.
- LOWNDES, Vivien. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". In: *Public Administration*, n. 74, 1996.
- LOWY, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". In: *World Politics*, n. 16, 1964, p. 676-715.
- _____. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". In: *Public Administration Review*, n. 32, Washington D.C., jul-ago, 1972, p. 298-310.
- _____. "Distribuição, Regulação, Redistribuição: As funções do Governo". Belo Horizonte: FJP, s/d.
- MACHADO, Érica M. e SANTOS, Maria H. de C. "O jogo orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*". Relatório Interno. Brasília: ENAP, 1995.
- MAHON, Riane. "Theorizing Welfare Regimes". In: *Social Politics*, v. 8, 2001.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. "Eleições e Representação". In: *Iua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 105-138.
- MANN, Thomas E. e ORNSTEIN, Norman J. (eds.). *The New Congress*. Washington: American Enterprise Institute of Public Policy Research, 1981.
- MARCH, James G. e OLSEN, Joan P.. "The new institutionalism: organizational factors in political life". In: *American Political Science Review*, n. 78, p. 734-749, 1984.
- MATA-MACHADO, Bernardo. "O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação". In: *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1, Belo Horizonte, jan-abr 1987, p. 91-124.
- MAYHEW, David. *Congress: The Electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

- McCUBBINS, Mathews D. "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control". In: COX, G. W. e KERNELL, S. (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press, 1991.
- MCCUBBINS, Mathew e SULLIVAN, Terry (eds.). *Congress structure and policy*. New York: Cambridge University Press, 1987.
- MCNABB, David E. *Research Methods for Political Science*. Armonk: M. E. Sharpe, 2004.
- MEASSI, João. "Subvenção reforça clientelismo político". In: *A Notícia*. Recife, 1/2/1998.
- MELO, Carlos Ramulfo. "Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n 2, 2000.
- MENENDEZ, Maria Cristina. "Adaptación estratégica, aversión al riesgo y incertidumbre: el caso de la transición brasileña". In: *Revista Múltipla*, Brasília, n. 9, dezembro, 2003.
- MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. *Economics and the Law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997
- MEYER, J. W. E ROWAN, B. "The organization of societal sectors: propositions and early evidences". In: POWELL, W. e DI MAGGIO, P. (orgs.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- MICELI, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.
- MILLER III, James C. *Monopoly Politics*. Stanford: Hoover, 1999.
- MILLS, Gregory e PALMER, John L. (eds.). *Federal Budget Policy in the 1980's*. Washington: The Urban Institute Press, 1984.
- MOE, Terry M. "The new economics of organization". In: *American Journal of Political Science*, n. 28, p. 739-777, 1984.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. Londres: Verso, 2000.
- MUELLER, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MUSELLA, Luigi. *Clientelismo*. Nápoles: Guida, 2000.

- MYLES, J. e PIERSON, P. "The comparative political economy of pension reform". In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- NASH, John. *Non-Cooperative Games*. Dissertação de Doutorado. Princeton University, 1950.
- _____. "The Bargaining Problem". In: *Econometrica*. Vol. 18, n. 2, abr/1950, P. 155-167.
- _____. "Two-Person Cooperative Games". In: *Econometrica*. Vol. 21, n. 1, jan/1953, p. 128-140.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985 - 1994)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- _____. "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.
- NIOU, Emerson M. S., ORDESHOOK, Peter C. "Universalism in Congress". In: *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 2, 1985, p. 241-263.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. "Five propositions about institutional change". In: KNIGHT, J. e SENED, I. *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.
- _____. "Institutions and their consequences in economic performance". In: COOK, Karen S. e LEVI, Margaret. *The Limits of Rationality*. Chicago: Chicago University Press, 1990.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático* 3.ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: COLLIER, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- _____. "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, São Paulo, outubro, 1991;

_____. "La democratización y sus límites después de la tercera ola: Otra Institucionalización". Versão revisada do trabalho apresentado na Conferência "Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges", organizada pelo National Research Institute e pelo International Forum for Democratic Studies, Taipei, agosto, 1995.

_____. "Uma Outra Institucionalização. América Latina e Alhures". *Lua Nova*, n. 37, São Paulo, 1996.

_____. "Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N. 50, julho, 1998, P. 37-62.

_____. "Accountability horizontal e novas poliarquias". In: *Lua Nova*, n. 44, 1998.

OLIVEN, Ruben George. "Cultura Brasileira e Identidade Nacional". In: MICELE, Sérgio. *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-2002)*. São Paulo: Sumaré, 2002.

ORENSTEIN, Luiz. "Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação". In: *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Vol. 36, n. 1, 1993.

PACHECO, Neide Maria. *Sobre as Verbas de Subvenção Social*. Belo Horizonte, s/d.

PAIVA FILHO, Marconi Muzzio Pires. "As Subvenções Sociais". In: *TCE Hoje*, Recife, abril/2000.

PEDREIRA, Fernando. *Impávido Colosso*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

PEREIRA, André R., LEMOS, Amarildo M. e GUIMARAES, Assis. *Governos de Coalizão no Espírito Santo (1986-98)*. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. 28-31 de julho de 2002. Niterói/RJ.

PEREIRA, Antônio Carlos Ramos. *OPT, as Subvenções Sociais e a Luta Popular*. Belo Horizonte, 1993.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. "O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". In: *Dados*, v.44, n.2, Rio de Janeiro 2001.

PIATTONI, Simona. "Clientelism in Historical and Comparative Perspective". In: PIATTONI, S. (org.) *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press, 2001.

- PIERSON, Paul. "Increasing returns, path dependence and the study of politics". In: *American Political Science Review*, v. 94, n. 2
- _____. "The limits of design: explaining institutional origins and change". In: *Governance*, v. 13, n. 4, p. 476.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California press, 1967
- _____. "Representação: palavras, instituições e idéias". In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2000, p. 15-47.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens da nossa época*. 4.ª ed. São Paulo: Campus, 2000.
- PÔSSA, Jorge. "Um voto pela mudança". In: *Revista do Legislativo*, n. 35, set/dez/2002, p. 9-18.
- PRATES, Antonio Augusto. "Organização e Instituição no Novo Institucionalismo". In: *Teoria e Sociedade*, N. 5, Belo Horizonte, jun, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. "A Escolha de instituições na transição para a democracia: uma abordagem da teoria dos jogos". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 1992.
- _____. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1995.
- _____. *Democracia y Representación*. In: <http://www.metapolitica.com.mx/meta/przeworski>, 2002
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- _____. *Bowling Alone*. New York: Simon and Shuster, 2000.
- _____. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, 2002.
- RAIFFA, Howard. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Brasília: UnB, 1980.
- RASMUSEN, Eric. *Games and Information*. Oxford: Blackwell, 2001.
- RAWLS, John. *Collected papers*. New York: Harvard U. Press, 1999
- REIS, Fábio Wanderley. "Identidade, política e teoria da escolha racional" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N. 6, v. 3, São Paulo, 1988.

- _____. "Cidadania, Mercado e Sociedade Civil". In: Diniz, Eli et alii (orgs.). *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Hueitec, 1994.
- REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Vértice, 1988.
- RIBEIRO, Renato Janine. Entrevista à Revista E. n. 54.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Circulo do Livro, 1995.
- RIKER, William H. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- ROCHA, Antonio Sergio. "Orçamento Público, Interesses Privados?". Trabalho apresentado no 3.º Encontro da ABCP. In: <http://www.cienciapolitica.org.br>.
- ROCHA, Elisa e NORONHA, Jane. "Evolução das Finanças de Minas Gerais na Era do Real". In: *Vanguarda Econômica*, nº 6, ano VI, Belo Horizonte, setembro/1998.
- RONIGER, Luis. "Civil Society, Patronage and Democracy". In: *International Journal of Comparative Sociology*. A. XXV, n. 3-4, Sep-dec, 1994, p. 207-221.
- RORTY, Richard. *Objetivismo, relativismo e verdade*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998.
- ROSS, Fiona. "Interests and choice in the 'not quite so new' politics of welfare". In: *West European Politics*, v. 23, n. 2.
- SAJÓ, András. "Constitutional Adjudication in Light of Discourse Theory". In: ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998.
- SANJEEV, Prakash e SELLE, Per. *Investigating Social Capital*. Londres: Sage Publication, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". In: *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro, UFMG/UPERJ, 2003.

- _____. "Deputados Federais e Instituições legislativas no Brasil. 1946-1999". In: BOSCHI, Renato et alii. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 89-117.
- _____. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.
- _____. "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963". In: *Dados*, n. 3, v. 38, Rio de Janeiro, 1995, p. 459-495.
- _____. *Teoria das decisões legislativas. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.
- SANTOS, Fabiano e AMORIM NETO, Octávio. "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Congress Members?". Trabalho apresentado no 3.º Encontro da ABCP. In: <http://www.cienciapolitica.org.br>.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1986.
- _____. *Crise e castigo. Partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- _____. "A dual-lógica da ação coletiva". In: *Dados*, Revista de Ciências Sociais. Vol. 32, n. 1, 1989, p. 30-56.
- _____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- _____. "Poliarquia em 3D". In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 41, n. 2, 1998.
- _____. "Desafios ao parlamento pela Participação Ampliada". In: FIDMAN, L. C. *Política e Cultura no século XXI*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ALERJ, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHEDLER, Andreas. "“El voto es nuestro”. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". In: *Revista Mexicana de Sociología*, a. 66, n. 1, México D.F., jan-mar, 2004, p. 57-97.
- SCHLINK, Bernhard. "The Dynamics of Constitutional Adjudication". In: ARATO, Andrew e ROSENFELD, Michel (orgs.). *Habermas on law and democracy: critical exchanges*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1998.

- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. *Positive Theories of congressional institutions*. 4a. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- _____. "Political Preferences for the Perk Barrel: a generalization". *American Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1981.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.
- SILVA, V. L. C. e DELGADO, L. A. N. *Tancredo Neves: a trajetória de um liberal*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- SKIRMS, Brian, "Bayesian Subjunctive Conditionals for Games and Decisions". In: KÖHLER, Eckehart e LEINFELLNER, Werner (eds.). *Game Theory, Experience, Rationality: Foundations of Social Sciences, Economics and Ethics in Honor of John C. Harsanyi*. New York: Springer, 1998, p. 162-196.
- SOMARRIBA, M. M. Gomes. *Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte: Balanço de uma década*. Belo Horizonte: UFMG, 1993.
- SOUZA, Celina. "Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais". In: *Dados*, n. 2, v. 46, Rio de Janeiro, 2003, p. 345-384.
- SPOSATI, Aldaiza. "Não as Subvenções Sociais". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 mar. 1994.
- STEINMO, Steven. "The New Institutionalism". In: CLARK, B. e FOWERAKER, J. (eds.). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. Londres: Routledge, 2001.
- STEINMO S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- STEINMO, Steven e THELEN, Kathleen. "Historical institutionalism in comparative politics". In: STEINMO S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. *Structuring Politics:*

Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e Luta de Classes. Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

SUGDEN, R. "Normative Expectations". In: BEN-NER, A. e PUTTERMAN, L. (eds.) *Economics, Values, and Organization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SUNSTEIN, Cass R. e HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights*. New York: Norton and Company, 1999.

THALER, Richard. "Mental Accounting and Consumer Choice". In: *Marketing Science*, v. 4, n. 3, verão/1985, p. 199-214.

TIDEMAN, T. Nicolaus. "Voting and preference revelation". In: MUELLER, Dennis C. (ed) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. "Clientelismo e voto na cidade de São Paulo. 1993/1999". Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2000.

VELHO, Gilberto. *Individualismo e Cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VELHO, Otávio. *Capitalismo Autoritário e Camponato*. São Paulo: DIFEL, 1976.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VON NEUMANN, John. "A Model of General Economic Equilibrium". In: *The Review of Economic Studies*. Vol. 13, n. 1 (1945-46), p. 1-9.

VOX POPULI - Mercado e Opinião. *Pesquisa. Opinião Pública sobre a Imagem da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: ALEMGO, 1990.

_____. *Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Pesquisa de Opinião 1993*. 2 vls. Belo Horizonte: ALEMGO, 1993.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo em uma Alemanha Reconstruída*. São Paulo: Abril, 1974.

_____. *Economia y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1992.

_____. *Ciência e Política: Duas Focações*. São Paulo: Cultrix, 1999.