

AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS FUNCIONAM?

Carlos Ranulfo Melo

Editado em 2003 pela Fundação Getúlio Vargas, *Os entraves da democracia no Brasil*, de autoria de Barry Ames, é uma contribuição importante para o debate recente sobre o desempenho da democracia brasileira¹.

Segundo o autor, as instituições brasileiras funcionam mal. Entre as instituições “disfuncionais” devem ser incluídos “o sistema eleitoral, as regras de formação de partidos, a natureza da presidência e a separação de poderes entre o governo federal, governos estaduais e prefeituras” (AMES, 2003, p. 332). Combinadas, tais instituições produzem um número excessivo de *veto players* e geram uma “permanente crise de governabilidade” (*idem*, p. 18). Políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais – em primeiro lugar, “suas finanças particulares” (*idem*, p. 21) – e a cavar projetos e recursos para suas clientelas específicas. Ainda que seja possível encontrar deputados e senadores programaticamente orientados, esse tipo de parlamentar constitui a minoria. A maioria orienta sua carreira “para a oferta de contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos” (*idem*, p. 46). Majoritário, esse tipo de político desenhou as regras necessárias à vazão livre do paroquialismo no interior do poder Legislativo: ali os líderes partidários não possuem controle sobre as bancadas e os indivíduos ou grupos suprapartidários encontram-se em condição de determinar o preço de sua cooperação. Os presidentes da República, por sua vez, precisam “estar sempre reconstruindo maiorias” (*idem*, p. 294). A democracia brasileira, ainda segundo Ames, funciona hoje como dantes, uma vez que “os redatores da Constituição de 1988 conservaram o quadro institucional sobre o qual viveram entre 1947 e 1964” (*idem*, p. 46). O resultado: um regime travado pelo obstrucionismo parlamentar, incapaz de tomar decisões rápidas e significativas, em que poucos projetos do poder Executivo passam incólumes pelo poder Legislativo e no qual qualquer alteração no *status quo* exige uma elevada contrapartida de caráter fisiológico.

O livro encontra-se dividido em duas partes, cada uma com quatro capítulos. A primeira aborda aquela que é a mais “disfuncional” das instituições, o sistema eleitoral, e os tipos de políticos e partidos daí advindos. Na segunda parte a análise desloca-se para a arena legislativa.

No primeiro capítulo, depois de uma breve caracterização das regras eleitorais vigentes no país, Ames apresenta sua mais original contribuição para o entendimento da democracia brasileira: o desenvolvimento de uma taxonomia espacial das bases eleitorais dos deputados brasileiros. O argumento é que no sistema de representação de lista aberta as estratégias eleitorais refletem um tipo singular de competição, que pode ser representado com base em duas dimensões: uma que varia de acordo com a “penetração política vertical” do candidato, medida pela porcentagem de votos obtida em determinado município ou conjunto de municípios e que informa a sua *dominância* naquele espaço; a outra dimensão depende da distribuição geográfica dos municípios onde o candidato obteve sua votação e que revela o grau de *concentração* ou *dispersão* de sua base eleitoral. Com base nessa taxonomia, os deputados são classificados em concentrados/dominantes (c/c), concentrados/compartilhados (c/d), dispersos/dominantes (d/d) e dispersos/compartilhados (d/c). O tipo c/c tenderia a refletir as relações tradicionais de empreguismo e clientelismo das regiões mais atrasadas e teria como representantes típicos ex-prefeitos e membros de famílias tradicionais. Deputados de tipo c/d seriam aqueles eleitos nas grandes áreas metropolitanas. O terceiro padrão (d/d) corresponderia a deputados que, em função da ocupação de postos na burocracia estatal ou da disponibilidade de recursos financeiros, seriam capazes de estabelecer acordos com líderes políticos locais nos mais diversos cantos do estado. Finalmente,

¹ O título do original é *The Deadlock of Democracy in Brazil*, publicado em 2001 pela University of Michigan. A tradução é de Vera Pereira.

comporiam o quarto tipo aqueles que, como os evangélicos, “buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município” (*idem*, p. 70).

Logo a seguir Ames examina as estratégias de campanha dos candidatos à Câmara dos Deputados, tendo como base os deputados que se recandidataram em 1990 e utilizando as emendas apresentadas ao Orçamento da União como indicador do rumo traçado na competição pela vaga. A conclusão é que “as estratégias municipais de campanha [...] reagem fortemente à dominância política regional [...]” (*idem*, p. 125), de modo que os deputados, em sua maioria, “procuram manter redutos garantidos, buscam municípios vulneráveis e tentam superar sua própria fraqueza eleitoral com barganhas fisiológicas” (*idem*, p. 130). Tais resultados indicam, diz-nos Ames, que o sistema eleitoral “induz os deputados a prover benefícios para clientelas eleitorais” (*ibidem*).

Nos terceiro e quarto capítulos o autor procura verificar a ocorrência de variações nos padrões de dominância e concentração entre estados e ao longo do tempo. O Nordeste destaca-se por maiores índices de dominância e por um padrão mais disperso de votação do que os estados do Sul e do Sudeste, em que a concentração espacial cresce com o aumento da população urbana, do número de municípios e da fragmentação interpartidária. A comparação entre alguns estados – Santa Catarina e Paraná, de um lado, e Maranhão, Ceará e Bahia, de outro – revela a influência de fatores demográficos e/ou de “eventos políticos fortuitos” na conformação de padrões diferenciados de competição. Os dados mostram, ainda, que ao longo do período analisado (1978-1994), a dominância caiu em todas as regiões enquanto a concentração permaneceu estável. A queda na dominância relacionar-se-ia a três fatores: “aumento progressivo do nível de consciência política da população, crescimento explosivo das cidades (mais difíceis de dominar) e modificações dos antecedentes ocupacionais dos novos candidatos a uma vaga no Congresso. O número de candidatos com antecedentes burocráticos e empresariais cresceu, enquanto o de políticos municipais e estaduais está caindo” (*idem*, p. 336).

A segunda parte do livro dedica-se à arena legislativa. Segundo Ames, o Congresso Nacional brasileiro é muito ativo, mas trata-se de um ativismo obstrucionista, que “se volta com demasiada frequência para protelar legislação até que o [poder] Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos de deputados” (*idem*, p. 180). Três fatores estariam na origem do obstrucionismo: um elevado número de partidos com grandes divergências ideológicas, entraves regimentais e escassez de parlamentares interessados em legislação de interesse nacional.

No capítulo 5 o autor explora o terceiro dos fatores acima, procurando verificar o que motiva os deputados brasileiros. A análise é feita com o auxílio de um modelo construído para medir dois grupos de votações, ambos na legislatura 1987-1991 – o primeiro por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e o segundo quando da apreciação das medidas provisórias editadas no início do governo de Fernando Collor de Mello. Os resultados obtidos mostram que deputados de perfil concentrado inclinavam-se, na ANC, por medidas que fortalecessem o poder Legislativo, opunham-se à extensão da autoridade do Executivo, apoiavam o redistributivismo e a democracia popular. Por outro lado, deputados dominantes preferiam um poder Executivo forte e opunham-se a um Legislativo dotado de mais prerrogativas.

Mas, diz o autor, a descoberta mais notável foi a importância do fisiologismo nas posições relativas ao interesse público. “Durante a ANC, podia-se comprar, ou pelo menos alugar deputados: os que tinham recebido benefícios e programas votavam a favor do [poder] Executivo, contra o Congresso [...]. No início do governo Collor, os efeitos da concessão desses benefícios foram menores [mas] mesmo assim deputados ávidos por fisiologismo deram firme respaldo ao Executivo” (*idem*, p. 202). Diante de um Congresso em que todo projeto do poder Executivo é submetido a intensas negociações em torno de interesses paroquiais; em que “centenas de deputados se preocupam muito mais com seu eleitorado pessoal e seus interesses particulares do que com as grandes questões nacionais” (*idem*, p. 235), o que pode fazer o Presidente da República para manter uma base estável de sustentação? A questão é discutida e respondida no capítulo 6. De pouco ou nada adianta o fato de o Presidente brasileiro concentrar em suas mãos um respeitável leque de prerrogativas constitucionais. Para tocar minimamente sua agenda, “os presidentes se utilizam da distribuição política de cargos e programas de obras públicas para arremeter apoio e fazem alterações táticas nesses incentivos no decorrer de sua administração” (*ibidem*). Essa tarefa ainda é dificultada, segundo o autor, devido à necessidade da intermediação dos ministros, que podem ter prioridades políticas distintas das do Presidente.

O próximo problema a ser enfrentado é o da relação entre os presidentes da República e os partidos no poder Legislativo. No sétimo capítulo, debatendo com Figueiredo e Limongi (1999), Ames argumenta que a análise das votações nominais levada a efeito para fundamentar a tese do sucesso do poder Executivo e da

disciplina partidária no presidencialismo brasileiro apresenta dois problemas: a) não enfrenta a questão das “não-decisões”, ou seja, aqueles itens da agenda do Executivo que, uma vez verificada a alta probabilidade de derrota, nem sequer foram encaminhados ao poder Legislativo e b) concentra sua atenção unicamente no final do processo, a votação em plenário, esquecendo-se de que tal momento foi precedido de negociações entre deputados e líderes e concessões por parte dos segundos. Segundo o autor, “[...] descobrir que os deputados de um partido votam da mesma maneira não prova que a relação de influência entre os líderes e os parlamentares flui necessariamente de cima para baixo. Votar unido pode indicar um processo de barganha bem sucedido, em que quase todos os deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas [...] O estudo de Figueiredo e Limongi, apesar de pioneiro, baseia-se essencialmente numa única variável: o nível de unidade de cada partido na Câmara dos Deputados. Para fazer inferências sobre o poder dos líderes, é necessário estimar a importância de outros determinantes do voto partidário, inclusive a ideologia, as características do eleitorado, os benefícios clientelistas e o número de mandatos exercido por um deputado” (AMES, 2003, p. 220).

Depois de apresentar e testar um “modelo de cooperação e deserção das maiorias partidárias” para votações realizadas entre 1991 e 1998, o autor chega à conclusão de que “os líderes têm pouco poder para induzir à cooperação”, o que confirmaria a hipótese de que, no Brasil, estamos diante de “partidos parlamentares condicionais”, ou seja, agremiações em que “as ações dos líderes dependem do apoio dos membros dos partidos a cada questão e [em que] a influência emana de cima para baixo” (*idem*, p. 277). Mais do que a força dos líderes, portanto, importa verificar se os deputados possuem autonomia e motivação para definir seu posicionamento.

No último capítulo, Ames aborda a relação entre questões regimentais e o obstrucionismo do Congresso Nacional. Sua mais contundente conclusão é a de que nem mesmo o Colégio de Líderes consegue “reduzir a inevitável tendência caótica do Congresso” (*idem*, p. 341). Dessa forma, ficamos com uma Câmara em que deputados conservam grande autonomia, uma vez que podem “[...] entrar em comissões e fechar acordos particulares com lobistas [*sic*] e evitar sanções simplesmente abandonando seus partidos originais antes que as punições se tornem oficiais” (*idem*, p. 294).

Com *Os entraves da democracia no Brasil* Ames estabelece um dos pólos na recente discussão sobre o funcionamento do arranjo institucional brasileiro posterior à Constituição de 1988. Para quem acompanha o debate a pergunta é imediata: afinal, quem está com a razão, Ames ou autores que, na trilha aberta por Figueiredo e Limongi, entendem que os presidentes brasileiros do pós-1988, graças à centralização do processo decisório nas mãos do poder Executivo e dos líderes partidários, vêm conseguindo sucesso na implementação de sua agenda? Escapa ao objetivo desta resenha responder a essa questão. Mas isso não impede que se possa apontar alguns problemas que terminam por fazer que o quadro apresentado por Ames esteja um tanto desfocado.

Como dito acima, Ames inova ao apresentar uma taxonomia das bases eleitorais dos deputados brasileiros mas, estranhamente, não associa a existência de incentivos eleitorais distintos a comportamentos legislativos diferenciados². Ao contrário, enfatizando a predominância de comportamentos fortemente baseados em *pork-barrel* e políticas de cunho distributivista, prefere destacar que “a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis” (*idem*, p. 108). Vejamos o que diz Ames: “A dominância estimula o deputado a empenhar-se mais em propor emendas ao orçamento que beneficiem suas bases locais. Aqueles que dividem a preferência do eleitorado com outros políticos têm muito menos estímulo para cavar projetos públicos para seus distritos, porque não têm como alegar responsabilidade exclusiva por esses benefícios” (*idem*, p. 260). Mas, para o autor, também “a concentração de votos significa que os deputados provavelmente têm condições de reivindicar crédito pelos gastos públicos destinados aos seus eleitores e sofrem maiores pressões para obtê-los” (*idem*, p. 274). Isso seria verdade mesmo se os deputados fossem do tipo concentrado/compartilhado, ou seja, *não-dominantes*. Diz o autor: “o crescimento do número de deputados do tipo concentrado/compartilhado permite pressagiar uma explosão da corrida por verbas e vantagens clientelistas” (*idem*, p. 334). O que leva o autor a fazer tal suposição? O fato de os deputados com esse perfil serem eleitos nas regiões metropolitanas: “nesses eleitorados, níveis de renda e de educação mais altos incrementam o interesse e o engajamento na política. Mas a maior consciência política incentiva ainda mais os deputados a se dedicarem à caça de recursos federais” (*idem*, p. 335). Como se vê, todos os fatores levam a um só resultado: o incremento do parquialismo.

² Esse ponto foi destacado anteriormente por Figueiredo e Limongi (2002) e Carvalho (2003).

De toda maneira, poderia ficar a dúvida: Ames demonstra nos capítulos 2 e 5 a prevalência do paroquialismo? Parece que não. Nos dois casos as generalizações são indevidas. No capítulo 2 Ames pretende fazer, com base na análise das emendas apresentadas ao orçamento na legislatura 1987-1991, afirmações conclusivas quanto às estratégias de reeleição no Brasil. Nesse caso, são dois os problemas: a) as emendas não representam o conjunto de estratégias disponíveis para a reeleição, embora certamente adquiram maior importância para deputados “paroquialistas”; b) é temerário fazer prognósticos com base em uma única legislatura, ainda mais se tratando de um período extremamente conturbado – período em que o sistema partidário, com a crise do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), implodiu e deu início a uma caótica reacomodação das elites parlamentares (MELO, 2004).

Quanto aos achados do capítulo 5, vale lembrar que as votações que revelaram uma associação mais forte entre fisiologismo e as posições dos deputados realizaram-se por ocasião da ANC, momento em que alguns dos mais importantes traços do atual arranjo institucional não tinham sido implementados. Nas votações analisadas no início do governo Collor, as duas variáveis que melhor indicam a força do fisiologismo não apresentaram resultado significativo, como pode ser visto na tabela 11 do livro (AMES, 2003, p. 198). E a não ser que concordemos com a afirmação do autor (*idem*, p. 47) de que nada mudou no arcabouço institucional brasileiro depois de 1988, é temerário fazer qualquer generalização sobre o comportamento legislativo no Brasil com base no quadro anterior à Constituição. Diante de tão poucas evidências, é melhor fiarmo-nos em Carvalho (2003), que, com base no exame de uma série de indicadores de atividade legislativa, mostra que a tese do distributivismo só se aplica “aos deputados com distribuição geográfica de votos dominante” (*idem*, p. 212)³.

Todos os entraves apontados pelo autor na arena legislativa guardam relação com a tese da existência de um comportamento predominante entre os deputados. É daí que se chega a um Congresso obstrucionista e paroquial e no qual os presidentes só contam com a patronagem: “no sistema vigente, o [poder] Executivo constrói coalizões aliando o desinteresse dos deputados pelas políticas de nível nacional com a avidez por fisiologismo” (AMES, 2003, p. 202). A possibilidade de que as preferências do Presidente da República e de uma maioria de partidos sejam próximas o suficiente para permitir coalizões fundamentadas em políticas e em algum grau de compartilhamento da agenda fica descartada. Maiorias só se colocam ao lado do Presidente se compradas. O obstrucionismo aqui não seria do tipo apontado por Cox e Morgenstern (2002), um comportamento recalcitrante, baseado na existência de uma maioria opositora, mas seria condicional, disposto a segurar os projetos do poder Executivo enquanto o preço não for pago.

No capítulo 7, Ames sustenta que tal estratégia é bem-sucedida: as proposições do poder Executivo raramente “saem intactas” do Legislativo (AMES, 2003, p. 238) e o sucesso do Presidente da República nas votações nominais nada mais é do que o resultado de intensas negociações em que os deputados conseguem tudo o que querem. Além de ser estranho imaginarmos um poder Legislativo em que as iniciativas do Executivo sempre passem “intactas”, cabe perguntar que evidência o autor apresenta de que as negociações são exclusivamente um processo de compra de votos em troca de benefícios e nunca possuem um balizamento político. Nenhuma. Sua compreensão do que sejam as negociações advém, novamente, da suposição de que no poder Legislativo brasileiro predomina o distributivismo. Ainda nesse mesmo capítulo, vale ressaltar que o suposto desinteresse pelas questões políticas de cunho mais geral é contraditório com a importância que o autor confere às “não-decisões”, ou seja, aqueles momentos em que os presidentes recuariam na condução de sua agenda com base em uma avaliação da distância entre suas preferências e as dos partidos.

Ao fim e ao cabo, o autor deixa-nos com um poder Legislativo organizacionalmente descentralizado, uma vez que os líderes, isoladamente ou reunidos no Colégio, não deteriam recursos para induzir os deputados à cooperação. Onde, de que maneira, seria realizado o processo de barganha responsável pelo sucesso da estratégia distributivista? Ames não deixa isso claro, mas parece apostar nas comissões permanentes. No capítulo 8 afirma que “a discussão focaliza as discussões parlamentares. A Comissão Mista do Orçamento é examinada em profundidade, a fim de mostrar a parcialidade com que um comitê poderoso pode tratar da distribuição de verbas para fins particularizados” (AMES, 2003, p. 280). Mas os dados examinados referem-se a emendas apresentadas à Comissão no ano de 1990, *antes*, portanto, que profundas mudanças fossem reali-

³ Carvalho chama a atenção, com base nas legislaturas de 1995-1999 e 1999-2003, para a perenidade dos padrões de concentração e dominância na Câmara dos Deputados. Nas duas legislaturas, cerca de metade dos deputados apresentou distribuição dominante, concentrada ou não, de votos.

zadas na sistemática do Orçamento da União e limitassem de maneira significativa a autonomia de ação dos legisladores (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002). Ademais, para os que têm estudado a Câmara dos Deputados, é evidente que a importância das comissões permanentes como espaço de barganha do legislador individual é limitada pelo instituto da urgência e pelo poder discricionário dos líderes. Finalmente, se fosse correto o quadro apresentado por Ames, deveríamos ter, no caso da produção oriunda do poder Legislativo, um predomínio amplo das iniciativas de caráter paroquialista, o que não corresponde à verdade: conforme já mostraram Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2002; 2003) e Ricci (2003), predominam as leis de abrangência nacional e de caráter difuso. Uma das razões para tanto está na maneira como estão distribuídos os poderes de agenda e veto no interior da Câmara dos Deputados.

Carlos Ranulfo Melo (ranulfo@fafich.ufmg.br) é Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professor do Departamento de Ciência Política e Coordenador do Centro de Estudos Legislativos da mesma instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, B.** 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- AMORIM NETO, O. & SANTOS, F.** 2002. A produção legislativa no Congresso. Entre a paróquia e a nação. In : WERNECK VIANNA, L. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte : UFMG.
- _____. 2003. O segredo ineficiente revisto : o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698.
- CARVALHO, N. R.** 2003. *E no início eram as bases*. Geografia Política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro : Revan.
- COX, G. & MORGENSTERN, S.** 2002. Epilogue : Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In : MORGENSTERN, S. & NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. New York : Cambridge University.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 2002. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344.
- LE MOS, L. B.** 2001. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-604.
- MELO, C. R.** 2004. *Retirando as cadeiras do lugar : migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte : UFMG.
- RICCI, P.** 2003. O conteúdo da produção legislativa brasileira : leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734.