UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ENTRE INSTITUIÇÕES E RACIONALIDADE: O
FEDERALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA
DO BRASIL

CARLA VANESSA SALES

RECIFE – PE

2006

CARLA VANESSA SALES

**ENTRE INSTITUIÇÕES E RACIONALIDADE: O
FEDERALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA
DO BRASIL**

*Dissertação apresentada
como requisito indispensável
à obtenção do título de
Mestre em Ciência Política
pela Universidade Federal
de Pernambuco (UFPE), sob
a orientação do Prof. Dr.
Flávio da Cunha Rezende.*

RECIFE – PE

2006

Sales, Carla Vanessa

Entre instituições e racionalidade : o Federalismo na ciência política contemporânea do Brasil / Carla Vanessa Sales. – Recife : O Autor, 2006.

172 folhas : il., fig., quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2006.

Inclui bibliografia e anexo.

1. Ciência política – Políticas públicas – Estado e Governo. 2. Federalismo contemporâneo, Brasil – Problematizações e paradigmas . 3. Novos Institucionalismos – Histórico e da escolha racional. I. Título.

321

321.02

CDU (2.ed.)

CDD (22.ed.)

UFPE

BC2006-182

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CARLA VANESSA SALES

ENTRE INSTITUIÇÕES E RACIONALIDADE: O
FEDERALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA
DO BRASIL

Recife, 13 de março de 2006

BANCA EXAMINADORA:

Prof. PhD Flávio da Cunha Rezende

Profª. Drª. Jacira Guiró Marino

Profª. Drª. Cátia Wanderley Lubambo

*Para **Vinícius** – pelo orvalho de todo dia.*

*Para **França** – pelo cheiro de Mãe, pelo
gosto de Mãe, pelo som de Mãe.*

*Para **Abinadabe** – pelo Enquanto e a
esperança do Depois.*

AGRADECIMENTOS

O processo de elaboração deste trabalho seria muito mais espinhoso do que na verdade o foi, se minhas solicitações por auxílio houvessem recebido o silêncio como resposta. Felizmente, o contrário aconteceu.

Longe de serem exaustivos, os nomes seguintes referem-se apenas àqueles que, de um ou outro modo, contribuíram mais de perto para o próprio fato de eu estar, agora, escrevendo estes agradecimentos – o que não significa que eu tenha prescindido dos mais variados tipos de ajuda de tantos outros mais. Registro minha gratidão, assim:

Antes e acima de todos os nomes, a Deus, que dirige todos os caminhos, apesar de permitir que os homens manipulem as portas.

A Flávio da Cunha Rezende, orientador de acuidade invejável, pelo legado da Ciência, da disciplina e do esforço. Se a noção de *path dependence* pode ser emprestada à vida pessoal, de forma que os acontecimentos de ontem condicionam o que sou hoje, então estou certa de que Flávio exerceu um papel decisivo em minha formação acadêmica.

A Enivaldo Rocha, um dos últimos exemplares de equilíbrio, serenidade e cortesia. Para muito além de levantamentos e tabulações de dados estatísticos, seu companheirismo foi uma das forças-motrizes desta dissertação.

A Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fernando Luiz Abrucio, a quem devo orientações precisas e valiosas, quando ainda tentava desenhar os contornos iniciais da pesquisa.

A Bolívar Lamounier, Celina Souza, Cláudio Couto, George Avelino Filho e Marta Arretche, pela gentileza de participarem de uma consulta sobre o tema federalismo. As respostas de cada um deles enriqueceram por demais o trabalho.

A Cátia Wanderley Lubambo e Marcelo de Almeida Medeiros, que, ainda no exame de qualificação, chamaram minha atenção para aspectos metodológicos de suma importância, até então ignorados por mim.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro da bolsa de estudos vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A Evanise Carvalho e Fátima Gomes de Lima, bibliotecárias do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPE, sem cujo atendimento sempre prestativo e atencioso meu acesso a algumas publicações seria bem pouco provável.

A meus pais, Celso e Vasti, por haverem me concedido generosamente toda espécie de suporte que uma pós-graduação exige. E a Vinícius, pela graça e pela poesia de ser irmão.

A França Cleia, porque é simplesmente assim, como chuva em terra seca. (*Honey*, se, para concluir suas dissertações, todos os mestrands recebessem o incentivo de suas tortas de jambo, o mundo teria infinitamente mais mestres do que os tem hoje...)

A Abinadabe, a melhor parte de meus dias, pelo é – e o que há de ser.

A Ney Ladeia, que, dentre mil e um compromissos, ainda encontrou tempo para conseguir-me um *paper* norte-americano importante e de acesso restrito. Em uma época regida pela tirania da urgência, gestos como o de Ney lembram que o urgente ainda pode caminhar de mãos dadas à delicadeza e à consideração.

E, finalmente, a Rainer Maria Rilke, James Joyce e Clarice Lispector – minha cálida volta para casa. Sempre.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO 14

CAPÍTULO I

1. OS PARADIGMAS DA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA: A ESCOLHA RACIONAL E O NOVO INSTITUCIONALISMO 27

1.1. O paradigma da racionalidade: a Teoria da Escolha Racional 29

1.1.1. Características da Teoria da Escolha Racional 31

1.1.1.1. A premissa da intencionalidade 31

1.1.1.2. A premissa da racionalidade 33

1.1.1.2.1. Exigências fracas de racionalidade (*thin rationality*) 35

1.1.1.2.2. Exigências fortes de racionalidade (*thick rationality*) 36

1.1.1.3. A distinção entre informação perfeita e imperfeita e entre risco e incerteza 39

1.1.1.4. A distinção entre ação independente e ação estratégica 40

1.1.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas da Teoria da Escolha Racional 41

1.2. O paradigma institucional: o Novo Institucionalismo 45

1.2.1. O Institucionalismo da Escolha Racional 49

1.2.1.1. Características do Institucionalismo da Escolha Racional 50

1.2.1.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo da Escolha Racional 52

1.2.2. O Institucionalismo Histórico 54

1.2.2.1. Características do Institucionalismo Histórico 56

1.2.2.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo Histórico 58

1.2.3. O Institucionalismo Sociológico 59

1.2.3.1. Características do Institucionalismo Sociológico 60

1.2.3.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo Sociológico 61

CAPÍTULO II

2. O FEDERALISMO NAS PROBLEMATIZAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL	69
2.1. Novas problematizações na perspectiva de brasileiros	71
2.1.1. Abrucio e <i>Os Barões da Federação</i> : relações intergovernamentais e democracia sob a batuta dos governadores	71
2.1.2. Almeida: políticas sociais, descentralização e municipalismo em um Estado democrático	75
2.1.2.1. O artigo <i>Federalismo e políticas sociais</i> (1995)	75
2.1.2.2. O artigo <i>Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil</i> (2003)	80
2.1.3. Arretche: reflexos da descentralização, das relações intergovernamentais e da coordenação governamental para as políticas sociais brasileiras	82
2.1.3.1. O artigo <i>Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo</i> (1999) e o livro <i>Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização</i> (2000)	83
2.1.3.2. O artigo <i>Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais</i> (2002)	87
2.1.3.3. O artigo <i>Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia</i> (2004)	89
2.1.4. Azevedo & Melo: o processo decisório das reformas tributárias no federalismo brasileiro	90
2.1.5. Soares & Lourenço: democracia e representação política na federação brasileira	91
2.1.6. Souza: a descentralização e as relações intergovernamentais como cenário para as desigualdades regionais, processo decisório, conflito distributivo e representação política na federação brasileira	93
2.1.6.1. O artigo <i>Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização</i> (1998)	94
2.1.6.2. O artigo <i>Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças</i> (2001)	95
2.1.6.3. O artigo <i>Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity</i> (2002)	97
2.1.6.4. O artigo <i>Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais</i> (2003b)	99

2.2. Novas problematizações na perspectiva de brasilianistas	101
2.2.1. Samuels: relações intergovernamentais e reforma econômica no federalismo brasileiro	101
2.2.1.1. O artigo <i>The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil</i> (2000)	101
2.2.1.2. O artigo <i>Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002</i> (2003b)	103
2.2.2. Selcher: desigualdades regionais, representação política, descentralização e relações intergovernamentais como principais características do federalismo brasileiro	104
2.2.3. Stepan: democracia e descentralização no federalismo brasileiro	105
2.2.3.1. O artigo <i>Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos</i> (1999)	105
2.2.3.2. O artigo <i>Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?</i> (2000)	107
2.3. O federalismo nas problematizações da Ciência Política contemporânea do Brasil: uma síntese	108

CAPÍTULO III

3. O FEDERALISMO E O PARADIGMA NEO-INSTITUCIONALISTA NA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL

3.1. O Novo Institucionalismo nas problematizações de brasileiros	116
3.1.1. Abrucio e <i>Os Barões da Federação</i> : relações intergovernamentais e democracia sob a batuta dos governadores sob a luz do Institucionalismo Histórico	116
3.1.2. Almeida: políticas sociais, descentralização e municipalismo e democracia sob a luz do Institucionalismo Histórico	119
3.1.3. Arretche: políticas sociais, descentralização, relações intergovernamentais e coordenação governamental sob a luz do Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional	121
3.1.4. Azevedo & Melo: processo decisório e reforma tributária sob a luz do Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional	126

3.1.5. Soares & Lourenço: democracia e representação política sob a luz do Institucionalismo Histórico	129
3.1.6. Souza: descentralização, relações intergovernamentais como cenário para as desigualdades regionais, processo decisório, conflito distributivo e representação política sob a luz do Institucionalismo Histórico e do Novo Institucionalismo em geral	131
3.2. O Novo Institucionalismo nas problematizações de brasilianistas	137
3.2.1. Samuels: relações intergovernamentais e reforma econômica sob a luz do Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional	138
3.2.2. Selcher: desigualdades regionais, representação política, descentralização e relações intergovernamentais sob a luz do Institucionalismo Histórico	140
3.2.3. Stepan: democracia e descentralização sob a luz do Institucionalismo Histórico	142
3.3. O federalismo e o Novo Institucionalismo nas problematizações da Ciência Política contemporânea do Brasil	144

CAPÍTULO IV

4. A VARIÁVEL FEDERALISMO: ANÁLISE DE UMA CONSULTA E HIPÓTESES PARA A “ADESÃO” AO NOVO INSTITUCIONALISMO

4.1. Análise agregada das respostas	149
4.2. Hipóteses para a “adesão” da Ciência Política nacional ao Novo Institucionalismo	151

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

ANEXO I – Questionário “O federalismo na Ciência Política contemporânea do Brasil”

RESUMO

Esta dissertação trata do papel do federalismo enquanto variável-chave para a explicação das novas problematizações trazidas com a redemocratização brasileira, assim como das abordagens metodológicas que os cientistas políticos nacionais utilizaram para desenvolver estudos relacionados ao tema, mais especificamente a partir da década de 90.

Argumenta-se que o impacto do federalismo na Ciência Política do Brasil pós-redemocratização é, em larga medida, determinado de modo exógeno à agenda doméstica, o que significa dizer que os autores nacionais, quando da análise de questões explicadas pela variável federalismo, sofreram nítida influência dos paradigmas norteadores da Ciência Política contemporânea: a Teoria da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo. A hipótese central sustenta exatamente que a literatura política brasileira sobre o federalismo aderiu ao paradigma neo-institucionalista, e não ao da racionalidade, para explicar o novo leque de problematizações advindo com a transição democrática.

Dois objetivos orientam esta pesquisa: primeiramente, identificar os autores, temas, argumentos, hipóteses, objetivos e teorias que compõem o emaranhado de problematizações que moldou o conjunto de questões centrais da agenda política nacional sobre o federalismo a partir da redemocratização. O segundo objetivo – principal esforço analítico que se pretende alcançar – consiste em tentar compreender as possíveis razões que têm levado os cientistas políticos nacionais a seguirem após os passos do Neo-Institucionalismo para abordarem problemáticas típicas de uma federação democrática.

ABSTRACT

This dissertation discusses the role played by federalism as a key variable to explain a set of new phenomena with the Brazilian redemocratization as well as the methodological approaches the political scientists used in the academic debate that emerges in the 1990s.

The main argument is that the impact of federalism in the Brazilian political science academic production is, in a large extent, determined by exogenous factors. This means that the Brazilian political scientists were shaped by two broad paradigms in the international political science: Rational Choice and the New Institutionalism. The key point of this work is that the Brazilian political scientists had a strong influence of the New Institutionalism to analyze federalism, especially in its historical version.

This dissertation has two broad objectives. First, it is to identify the key authors, themes, problematizations, hypotheses, methodologies, and theories used by the academic production on the federalist studies in Brazilian political science since the 1990s. The second is to understand why the key Brazilian authors adhere to the new institutionalist paradigm.

INTRODUÇÃO

A consideração do pacto federativo do Brasil parece ser um caminho de passagem obrigatório para as análises na área das políticas públicas brasileiras. Havendo exercido um papel fundamental na formação do Estado brasileiro, a questão federativa vem-se tornando objeto de interesse crescente de analistas políticos dentro e fora do universo acadêmico (ABRUCIO, 1999, p. 168; ALMEIDA, 2001, p. 13), o que levou Aspásia Camargo a referir-se ao nosso contrato federal como sendo “*a coluna vertebral*” sem a qual processos de reforma institucionais, quaisquer que sejam, podem padecer de consistência e viabilidade (*apud* ABRUCIO, 1999, p. 167).

Não obstante as implicações da estrutura federativa para os atores e assuntos políticos do país, o federalismo apenas recentemente, com o retorno do Brasil à democracia, passou a ganhar espaço na agenda de pesquisa da Ciência Política nacional – o que não deixa de ser compreensível, considerada a estrutura (quase que unitária) do Brasil à época do regime militar.

Arranjos federais, segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, caracterizam-se pela não-centralização, quer dizer, *pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular*” (*apud* ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 20). Na concepção de Elazar, o federalismo seria definido pela fórmula “*self-rule plus shared rule*”, cuja plena realização somente é garantida mantendo-se o maior grau possível de autogoverno – princípio da autonomia – e um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização entre os direitos de cada ente federativo e a soma dos interesses presentes na federação – princípio da interdependência (*apud* ABRUCIO, 1998, p. 27).

Ora, tanto o Estado Novo quanto o regime militar, “*os dois momentos de maior modificação do aparelho estatal brasileiro*”, exacerbaram o autoritarismo e um modelo fortemente centralizador (ABRUCIO, 1999, p. 168), o que não deixava margens à atuação autônoma dos demais atores

federativos. Diante disso, não se estranha que, durante todo o ciclo autoritário, o federalismo não tenha figurado como tema de destaque na agenda de pesquisa dos cientistas políticos nacionais.

Em fins dos anos 80, porém, a transição política e a reforma implementada pela Constituição de 1988, consolidação da mudança de regime, “trouxeram o federalismo de volta” à agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira. Agora em um contexto onde os princípios federativos basilares – autogoverno e interdependência – encontram espaço de validação, problematizações atinentes a um Estado democrático, tais como descentralização das políticas públicas, representação política, coordenação governamental e processo decisório, passaram a compor a pauta da agenda política do país.¹ O potencial do federalismo enquanto variável explicativa desses e de outros fenômenos sócio-políticos voltou a ser considerado.

Esta dissertação trata justamente de compreender o papel do federalismo enquanto variável apta a explicar as novas problematizações trazidas com a redemocratização brasileira. Paralelamente e, sobretudo, também trata de compreender as possíveis razões que levaram os autores analisados a explicarem essas problematizações através das lentes de uma determinada abordagem metodológica, e não de outra.

Argumenta-se que o impacto do federalismo na Ciência Política do Brasil pós-redemocratização é, em larga medida, determinado de modo exógeno à agenda doméstica. Com isso quer-se dizer que os autores nacionais,² quando da análise de questões explicadas pela variável federalismo, sofreram nítida influência dos paradigmas norteadores da Ciência Política contemporânea: a Teoria da Escolha Racional e o

¹ Almeida (2001) destaca dois tipos de afirmação no que se refere à relação entre federalismo e democracia. O primeiro – e mais geral –, classifica o federalismo como caso extremo de uma forma de organização do Estado que seria constitutivamente limitadora do poder da maioria. O segundo tipo não se ocupa dos traços comuns às federações, mas enfatiza a distorção do princípio democrático da representação, gerada pela forma como é composta a câmara de representantes dos cidadãos (ALMEIDA, 2001, p. 18).

² Ao longo de todo o trabalho, o adjetivo *nacionais*, referindo-se a cientistas políticos que estudam o federalismo brasileiro, abrange pesquisadores brasileiros e brasilianistas (ou seja, estrangeiros cujo objeto de estudo é o Brasil).

Novo Institucionalismo.³ A hipótese central que orienta esta pesquisa sustenta exatamente que a literatura política brasileira sobre o federalismo aderiu ao paradigma neo-institucionalista, e não ao da racionalidade, para explicar o novo leque de problematizações advindo com a transição democrática.

A três objetivos pretende-se atingir: o principal deles consiste na tentativa de compreender o porquê de os cientistas políticos nacionais seguirem após os passos do Neo-Institucionalismo, quando se trata de explicar problemáticas típicas de um Estado democrático. Para tanto, busca-se identificar os autores, temas, argumentos, hipóteses, objetivos e teorias que compõem o emaranhado de problematizações que moldou o conjunto de questões centrais à agenda da Ciência Política nacional a partir da redemocratização.

Uma pesquisa do gênero pode ser justificada em razão da (até onde se sabe) ausência, na literatura da Ciência Política nacional, de estudos que se tenham proposto aos objetivos aqui mencionados. Embora possam encontrar-se balanços bibliográficos sobre o federalismo,⁴ não se tem conhecimento de trabalhos que hajam mergulhado nas problematizações explicadas pela variável federalismo nem, tampouco, que se tenham concentrado na questão da escolha de teoria, tentando compreender os motivos pelos quais a literatura especializada na área optou em prol de um dado paradigma, e não de outro. Nesse sentido, portanto, o caráter desta pesquisa não deixa de ser inovador.

Para a análise da produção, estabeleceu-se como corte temporal o período 1990-2004, justamente em virtude de o *revival* de estudos sobre a federação brasileira e problemáticas a ela relacionadas haver-se dado em fins

³ Deve-se esclarecer que a idéia de paradigma aqui utilizada remonta a Kuhn (2003), para quem um paradigma representa “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 2003, p. 13). Noutras palavras: um paradigma determina os padrões para o trabalho legítimo dentro da ciência que governa (CHALMERS, 2001, p. 125). Chalmers (2001) explica que, desde a publicação do clássico *A estrutura das revoluções científicas*, em 1962, Thomas Kuhn reconheceu que utilizou a expressão *paradigma* em um sentido ambíguo. No Pós-escrito à edição de 1970, Kuhn distingue um sentido geral do termo, ao qual agora se refere como *matriz disciplinar*, e um sentido restrito do termo, ao qual passa a se referir como *exemplar* (*id. ibid.*, p. 125). Esta dissertação adota o termo paradigma em seu sentido geral, como sinônimo daquilo que o autor chamou de matriz disciplinar.

⁴ Na área de Ciência Política, Almeida (2001) é um excelente referencial. Na área de Economia, ver Aguirre e Moraes (1997).

dos anos 80 e princípio dos 90, com o retorno do país à condição de Estado democrático. Prova disso está na ausência de obras relevantes sobre o federalismo do Brasil ditatorial – pelo menos não tão relevantes como aquelas que emergem ao longo dos anos 90. Além do mais, a vasta produção que compõe a amostra bibliográfica também testemunha a favor do que se afirma.

Uma amostra de dezoito trabalhos de cientistas políticos nacionais – seis brasileiros e três brasilianistas – constituem a bibliografia a partir da qual é tecida esta dissertação. O critério de seleção do material dividiu-se em duas etapas. A primeira destinou-se ao levantamento de artigos publicados tanto em periódicos brasileiros quanto em periódicos internacionais – material cujo agrupamento resultou na primeira amostra. A segunda etapa, por sua vez, destinou-se a extrair, tomando por base o referencial bibliográfico da primeira amostra, os trabalhos citados com maior frequência, a fim de constituir-se a segunda amostra. Por razões de acessibilidade – mas também de excelência acadêmica – privilegiou-se o portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como *locus* para as buscas.⁵

Assim formou-se a primeira amostra de artigos: em se tratando da seleção de trabalhos publicados em revistas científicas brasileiras, restringiu-se a procura a periódicos especializados na área de Ciência Política, disponíveis no portal de periódicos da CAPES, e aos quais a instituição classifica com a insígnia *Qualis A*.⁶ Isso feito, utilizou-se a palavra-chave “federalismo”, dentro do lapso 1990-2004, para buscarem-se os artigos e, a partir deles, selecionar aqueles que trazem o federalismo como variável independente. Já em se tratando de trabalhos publicados em periódicos internacionais especializados na área de Ciência Política, restringiu-se a pesquisa às bases de dados da área de Ciências Humanas e, nelas, a textos completos, datados de 1990 a 2004, que respondessem pela palavra-chave “*Brazilian federalism*”. A segunda amostra bibliográfica compôs-se dos livros e artigos, publicados entre 1990-2004 e que trouxessem o federalismo como variável independente, citados nos trabalhos de, pelo menos, metade dos

⁵ Endereço eletrônico do portal: www.periodicos.capes.gov.br

⁶ À época em que se elaborava este trabalho, eram classificados como *Qualis A*, pela CAPES, e disponíveis no portal de periódicos da instituição os seguintes periódicos: *Dados*, *Lua Nova*, *Política Hoje*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Revista IDÉIAS*, *Opinião Pública* e *São Paulo em Perspectiva*.

autores da primeira amostra. O somatório das duas amostras resulta na amostra geral, alicerce que estrutura os próximos capítulos.

Quadro 1
Relação nominal das obras analisadas⁷

AUTOR(ES)	TÍTULO DA OBRA
ABRUCIO, Luiz Fernando (1998)	Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.
ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995)	Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 10, n. 28, pp. 88-108.
ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de & CARNEIRO, Leandro Piquet (2003)	Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Opinião Pública. Campinas, vol. 9, n. 1, pp. 124-147.
ARRETCHE, Marta (1999)	Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 14, n. 40, pp. 111-141.
ARRETCHE, Marta (2000)	Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan.
ARRETCHE, Marta (2002)	Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados. Rio de Janeiro, vol. 45, n.3, pp. 431-458.
ARRTECHE, Marta (2004)	Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, vol. 18, n. 2, pp. 17-26.
AZEVEDO, Sérgio de & MELO, Marcus André (1997)	A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 12, n. 35, pp. 75-99.
SAMUELS, David (2000)	The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil. The Journal of Politics. Malden, v. 62, n. 1, pp. 240-253.
SAMUELS, David (2003b)	Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-

⁷ A relação segue a ordem alfabética dos sobrenomes dos autores.

	2002. Journal Latin American Studies . Cambridge, v. 35, n. 3, pp. 545-569.
SELCHEER, Wayne A. (1998)	The politics of decentralized federalism, national diversification, and regionalism in Brazil. Journal Interamerican Studies and World Affairs , v. 40, n. 4.
SOARES, Márcia Miranda & LOURENÇO, Luiz Cláudio (2004)	A representação política dos estados na federação Brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais . São Paulo, vol. 19, n. 56, pp. 113-154.
SOUZA, Celina (1998)	Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados . Rio de Janeiro, vol. 41, n. 3, pp. 1-18.
SOUZA, Celina (2001)	Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Dados . Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, pp. 513-560.
SOUZA, Celina (2002)	Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. Publius , v. 32, n. 2, pp. 48.
SOUZA, Celina (2003b)	Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. Dados . Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2, pp. 345-384.
STEPAN, Alfred (1999)	Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do <i>Demos</i> . Dados . Rio de Janeiro, vol. 42, n. 2, pp. 1-36.
STEPAN, Alfred (2000)	Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? Daedalus , v. 129, n. 2.

A fim de que se satisfaçam aos objetivos propostos, esta pesquisa divide-se em cinco capítulos. O primeiro trata apenas de munir o leitor dos pressupostos básicos dos dois paradigmas-guia da Ciência Política contemporânea: a Teoria da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo.

No capítulo seguinte, analisam-se os trabalhos que compõem a amostra, ocasião em que se procura destrinchar a teia de problematizações correlatas ao federalismo brasileiro contemporâneo, identificando-se os autores, temas, argumentos, hipóteses, objetivos e teorias que a formam.

O terceiro capítulo busca, em cada uma das obras anteriormente analisadas, evidências empíricas que corroborem a hipótese aqui sustentada, qual seja, a de que os cientistas políticos nacionais optaram por explicações com foco nas instituições, e não nas preferências e escolhas racionais.

No quarto capítulo, analisa-se uma consulta feita a cientistas políticos brasileiros sobre suas percepções a respeito do papel que a variável federalismo vem exercendo na Ciência Política contemporânea do país. As respostas dos entrevistados são avaliadas à luz das informações obtidas nos capítulos dois e três, destinados à análise – empírica e metodológica, respectivamente – da literatura. Em seguida, levanta três hipóteses – conexão empírica da tradição de políticas públicas, legado da obra *Os Barões da Federação* e lapso temporal com os paradigmas contemporâneos da Ciência Política formal –, na tentativa de compreender as possíveis razões que levaram os cientistas políticos nacionais a trilharem os caminhos do Novo Institucionalismo, ao explicarem a teia de problematizações advinda com a redemocratização do país.

O capítulo conclusivo rememora as principais constatações obtidas, dentre as quais destaca-se, por exemplo, o fato de os temas da descentralização das políticas públicas, relações intergovernamentais e democracia haverem recebido maior atenção por parte dos pesquisadores selecionados. As hipóteses que explicariam a opção da Ciência Política nacional pelo Novo Institucionalismo também são lembradas.

Antes de passar-se ao desenvolvimento deste trabalho, convém apresentar, em linhas gerais, algumas definições sobre o federalismo, seu objeto central, mesmo sem ter-se a pretensão de esgotar a discussão teórica a respeito do assunto.

De acordo com a definição proposta por Riker,⁸

“o federalismo é uma organização política em que as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de

⁸ Stepan (1999) relembra a importância de Riker para a Ciência Política moderna e a centralidade de seus argumentos conceituais e normativos para o estudo do federalismo, razão pela qual “qualquer reexame desse tema deve levar em conta o seu legado”. Como exemplo de algumas obras seminais do autor, cita *Federalism: origin, operation, significance*, de 1964, livro no qual analisa os Estados Unidos e, mais resumidamente, todos os sistemas federativos contemporâneos do mundo (STEPAN, 1999, p. 8).

governo tem certas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (apud LIIPHART, 2003, p. 214).

Em contrapartida a esse conceito, Elazar prefere focalizar a não-centralização do poder, entendendo o federalismo como “*a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros (...), não a devolução de poderes a partir de um centro único, ou em direção à base de uma pirâmide*” (apud LIIPHART, 2003, p. 215). Para ele, arranjos federativos podem ser definidos por três características: (1) Constituição escrita, que estabelece os termos em que o poder é compartilhado, os quais só podem ser alterados por meio de procedimentos extraordinários (apud ALMEIDA, 2001, p. 29);⁹ (2) não-centralização: independentemente do modo como os poderes são compartilhados entre o governo nacional e os governos subnacionais, a autoridade para participar no exercício daqueles poderes não pode ser tirada de uns e outros sem consentimento mútuo (apud ALMEIDA, 2001, p. 29); (3) divisão do poder em bases territoriais (apud ALMEIDA, 2001, p. 29).

As razões que levam à adoção da fórmula federativa variam de país a país. Segundo Arretche (2005a), multiplica-se, no mundo, a preferência por modelos federativos: Estados nacionais ameaçados de dissolução em virtude de intensos conflitos étnicos ou religiosos adotam instituições federais; Estados nacionais ameaçados pela competição externa agregam-se em blocos que adotam alguma forma de divisão compartilhada do poder; e elites regionais inscrevem na agenda política a adoção de princípios de autonomia regional em Estados unitários (ARRETCHE, 2005a, p. 7).

Sejam, porém, quais forem as razões que levaram um Estado a criar uma estrutura federativa, uma distinção importante a se fazer diz respeito ao *leitmotiv* da adoção de um arranjo federal, pois há federações cujo propósito inicial é o de unir (*come together*) e aquelas cujo objetivo é o de manter a união (*hold together*). A idéia de uma federação *come together* baseia-se no modelo norte-americano, a partir do qual, na opinião de Riker, “*todas as federações viáveis foram construídas*” (apud STEPAN, 1999, p. 2). Relembrar, em breves pinceladas, o tipo de organização federativa dos

⁹ Do ponto de vista jurídico, segundo Elazar, as constituições federativas são diferentes porque constituem pactos não apenas entre indivíduos, mas envolvem também as unidades constitutivas da federação, que retém direitos de fazer constituições próprias (apud ALMEIDA, 2001, p. 29).

Estados Unidos contribui para ter-se uma idéia do que venha a ser o pacto federativo brasileiro.

Surgida em 1787, na Convenção da Filadélfia, a federação americana resultou da adesão de treze colônias recém-independentes, que enxergavam em uma união de laços mais rijos que os de uma confederação a fortaleza que os protegeria das potências externas (motivação *hobbesiana*).

O fato de Estados soberanos haverem concordado em sujeitar-se a um poder central justifica a forte autonomia de que, a princípio, os entes locais americanos foram dotados. Abrucio e Costa (1999) chegam mesmo a sustentar que a transição de um sistema confederativo para um federativo só ocorreu porque houve a certeza de que as recompensas da nova ordem conservariam parte significativa dos antigos direitos de que as unidades gozavam (ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 23).

Também outro aspecto digno de nota é que, em grande medida, assegurou a solidez do federalismo norte-americano e a fragilidade do brasileiro é o fato de o sucesso do sistema federal estar diretamente relacionado à situação de simetria entre seus atores políticos, o que significa dizer que todos os jogadores devem partir de uma situação tendendo à maior igualdade de condições possível entre si.¹⁰ Ao contrário do que se verifica no Brasil, a distribuição de poder entre os governos subnacionais americanos mostrou-se desde logo relativamente simétrica,¹¹ circunstância que diminui o risco de o jogo tornar-se uma competição não-cooperativa.¹²

Se, nos Estados Unidos, o federalismo foi implementado a partir da adesão de Estados soberanos, estando presente, portanto, o elemento centralizador, no Brasil, o movimento foi inverso: veio-se de um Estado centralizado e unitário para um modelo descentralizador de poder – “*tivemos*

¹⁰ Para considerações sobre simetria e assimetria entre unidades constituintes de uma federação, ver Watts (1998).

¹¹ Abrucio e Costa (1999) destacam que o sistema federativo nunca será totalmente simétrico, até porque esse não é o cenário ideal, dada a natureza intrinsecamente conflitiva e a conseqüente necessidade de certo grau de competição entre os níveis de governo (ABRUCIO & COSTA, 1999, pp. 20 e 29).

¹² O jogo federativo ideal, na concepção de Abrucio e Costa (1999), funda-se sobre os pilares da competição e cooperação (ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 24). Também Watts (1998) classifica o diálogo competição-cooperação, assim como a negociação naturalmente daí resultante, como uma das principais características dos sistemas federativos (WATTS, 1998, pp. 128 e 129). E Fiori (1995), no mesmo sentido, sublinha que a natureza de barganha, sendo inerente à dinâmica entre as unidades federadas, fez Riker considerar o federalismo uma forma de organização territorial que supõe uma permanente tensão e desarmonia entre as partes (FIORI, 1995, pp. 10 e 11).

União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”, na síntese de Rui Barbosa (apud ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 32).

Em razão disso, enquanto na maioria das federações do mundo a expressão federalismo significa associação de estados em prol de objetivos comuns, no Brasil seu significado ainda hoje encontra-se atrelado ao termo descentralização, e não à organização da União. A esse respeito, Carvalho escreve:

“Se tomamos as duas tradições federalistas norte-americanas, a hamiltoniana (...), preocupada com o fortalecimento do governo central, e a jeffersoniana, depois desenvolvida por Tocqueville, que enfatiza o self-government, concluiremos que a cópia feita pelo Brasil (...) tinha em vista a segunda tradição. Federalismo entre nós significava e significa descentralização, self-government, condição para a liberdade, senão a própria liberdade” (apud ALMEIDA, 2001, p. 15).

O modo peculiar de formação do Estado brasileiro, sem que se levassem em consideração as realidades nacionais, acabaria determinando a natureza – frágil – do arranjo federativo do país, caracterizado, sobretudo, pelas sucessivas oscilações do pêndulo federativo, que, no decorrer da história, ora inclinou-se a favor dos governos locais, ora a favor do governo central.¹³ A debilidade da federação brasileira pode ser melhor visualizada quando diante dos princípios cristalizados na federação norte-americana.

Embora Dye sustente que apenas um federalismo verdadeiramente competitivo é capaz de oferecer proteção contra os abusos do governo (ABRUCIO & COSTA, 1999; STEPAN, 1999; WATTS, 1998), deve-se considerar também que, para tanto, os governos subnacionais não devem ser dependentes do governo federal, nem do ponto de vista político, nem do financeiro. Leia-se:

¹³ Pareto formulou a hipótese de que a história das instituições políticas regia-se por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa (FIORI, 1995, p. 3).

“Os estados e os governos locais não podem ser verdadeiramente competitivos se os custos de suas decisões podem ser externalizados – transferidos para o governo nacional e para os contribuintes (através de impostos)” (apud ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 27).

Outro princípio basilar do pacto federativo norte-americano é a necessária tendência a uma situação de simetria, da qual todos os atores políticos devem partir, a fim de que se assegure o próprio êxito da federação. Caso os jogadores sejam assimétricos, instalado estará um jogo de competição não-cooperativa, fato que, em última análise, colocará em risco a própria continuidade do jogo.

O modelo de federalismo do Brasil não obedece nem ao primeiro nem ao segundo princípio mencionados. Inicialmente *“imposto de cima para baixo e de fora para dentro, sem consideração pelas peculiaridades nacionais”* (Figueiredo apud CASSEB, 1999, p. 15), o sistema federativo brasileiro deslizou para um tipo predatório, no qual se observa a prática de relações não-cooperativas dos estados com a União e dos estados entre si. A esse respeito, pronuncia-se Abrucio (1999):

“O caráter predatório do federalismo brasileiro resulta do padrão de competição não-cooperativa que existe nas relações dos estados com a União e deles entre si. Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais são marcadas pela capacidade dos estados repassarem seus custos e dívidas ao Governo Federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinam contratos federativos” (ABRUCIO, 1999, p. 173).

Nesse sentido, convém demonstrar o modelo de federalismo proposto por Elazar, caracterizado pela capacidade de compatibilizar a competição e a cooperação, para, logo em seguida, compará-lo ao jogo federativo do Brasil.

Figura 1
Modelo competitivo/cooperativo de federalismo¹⁴

Figura 2
O jogo federativo brasileiro¹⁵

¹⁴ Figura extraída de ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 31.

¹⁵ Figura extraída de ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 40.

Exemplo da prática não-cooperativa de que o Brasil padece é a guerra fiscal, verificada entre os níveis intermediários de governo. De acordo com essa prática, cada estado oferece maiores benefícios possíveis às empresas, para tanto não se importando com o resultado global de sua ação nem sequer com o custo disso para as contas públicas.¹⁶ Tamanha irresponsabilidade se escora na certeza dos estados de que, caso se encontrem em dificuldades, a mãe-União virá prontamente em seu socorro, já disposta a subsidiar-lhes ou mesmo perdoar-lhes as dívidas.

A competição não-cooperativa acaba se transformando, na verdade, em um modelo predatório, graças ao aproveitamento irresponsável das ajudas conferidas, pelo governo federal, aos entes locais. O caráter predatório, portanto, de tal forma estigmatiza a estrutura federativa brasileira que sobre esta não se pode escrever sem que se mencione aquele.

Os capítulos seguintes discutem o papel do arranjo federativo do Brasil na explicação de problematizações típicas de um Estado democrático.

¹⁶ Melo (1996) aponta a irracionalidade coletiva de práticas como a “renúncia fiscal”, que entrava a formulação de uma política de desenvolvimento regional por parte do governo federal (MELO, 1996, p. 33).

CAPÍTULO I

1. OS PARADIGMAS DA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA: A ESCOLHA RACIONAL E O NOVO INSTITUCIONALISMO

A emergência do federalismo como tema central na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira dos anos 90 desponta como uma das manifestações visíveis geradas pelo retorno do país à democracia. Desde os estudos seminais de autores como Tavares Bastos, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, e Visconde do Uruguai, no início do século passado, não se percebiam, no Brasil, problematizações correlatas ao federalismo, seja tratando-o como tema, seja como variável explicativa de fenômenos de interesse para as Ciências Sociais.

Nos Estados Unidos, a tradição de pesquisa em Ciência Política desde logo colocou o federalismo como elemento central de estudos, especialmente na área de instituições políticas. No Brasil, diferentemente, seria mais adequado falar-se em uma relativa ausência de interesse sobre o tema, o que se justifica, em parte, pela natureza autoritária do Estado brasileiro pós-30, ocasião em que outros elementos, temas e problematizações assumiram posição central.¹⁷

O retorno do país à democracia, em fins dos anos 80, entretanto, recolocou a variável federalismo no *front* das análises e debates contemporâneos sobre a explicação da ação política no país, conferindo-lhe um *status* causal de que ainda não desfrutara, em se tratando de explicar um amplo conjunto de problematizações políticas. Atualmente, temas como a descentralização das políticas públicas, relações intergovernamentais e estudos democráticos, por exemplo, têm “levado o federalismo a sério”.

A retomada do federalismo como variável passível de explicar o novo leque de problematizações advindo com a redemocratização do país não se dá, contudo, a esmo, livre de conexões com as tradições contemporâneas de pesquisa. Pelo contrário, muito claramente, conforme será demonstrado ao

¹⁷ A esse respeito, ver, por exemplo, Santos (2002) e Diniz e Boschi (1977).

longo desta dissertação, o federalismo passa a ser estudado e analisado à luz dos paradigmas e modelos hegemônicos no plano internacional.

A emergência do federalismo como variável relacionada a temáticas típicas uma federação democrática constitui-se uma resposta da produção nacional aos referenciais teóricos que orientavam o *mainstream* da Ciência Política nacional. A tentativa de “adaptação” dos pesquisadores nacionais aos modelos existentes levou-os a optar por duas grandes vertentes: de um lado, a Teoria da Escolha Racional, com grande apelo para a utilização de modelos formais a fim de explicar o comportamento dos atores a partir dos pressupostos de racionalidade, e, do outro, o Novo Institucionalismo, abordagem que, partindo da premissa de que as “instituições importam”, oferece pelo menos três grandes vertentes institucionais para a explicação de fenômenos políticos: o Institucionalismo da Escolha Racional, o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo Sociológico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]).

Esta dissertação argumenta que o impacto da variável federalismo na Ciência Política brasileira é, em larga medida, determinado de modo exógeno à agenda doméstica. Com isso quer-se dizer que os pesquisadores nacionais foram marcadamente influenciados pelos dois grandes paradigmas norteadores da Ciência Política atual, especialmente em virtude do diálogo com a Ciência Política norte-americana.

Este capítulo fornece, de maneira simplificada, uma primeira compreensão dos pressupostos e das orientações para os dois paradigmas que referenciam a produção internacional na Ciência Política contemporânea. Uma vez claros os contornos de cada abordagem, demonstrar-se-á, nos capítulos subseqüentes, de que modo os analistas políticos nacionais inclinam-se para o paradigma neo-institucionalista, bem como as possíveis razões por que o fazem.

Santos (1998) identifica a presença de duas grandes vertentes na Ciência Política contemporânea: a vertente *hobbesiana*, que traz formulações teóricas e métodos de averiguação muito semelhantes aos da economia, e a vertente *humeana*, para a qual a Ciência Política assemelha-se à história, à sociologia e à antropologia (SANTOS, 1998, p. 17). A primeira vertente está

relacionada ao paradigma da Escolha Racional, enquanto que a segunda, ao do Novo Institucionalismo.

Visando apenas delinear as linhas-mestra dos paradigmas em foco, este capítulo divide-se em duas seções, ambas limitando-se a apresentar suas principais características, pontos fortes e fraquezas teóricas mais apontadas.

O referencial teórico aqui utilizado é fundamentalmente nacional,¹⁸ dado não ser o objetivo deste trabalho elaborar uma revisão exaustiva, atualizada ou crítica das principais obras produzidas sobre a Escolha Racional e o Novo Institucionalismo. Ao final, cinco quadros sinóticos recapitulam os principais pontos desses paradigmas.

De modo introdutório, pode-se adiantar que a Teoria da Escolha Racional trata-se de uma teoria da agência, à medida que entende os atores como recorrendo a problemas de conflito, a barganhas, à interação estratégica e a outros problemas relacionados à ação intencional dos atores sociais. O Novo Institucionalismo, ao contrário, corresponde a uma teoria que leva em grande consideração as regras do jogo, para a qual aspectos de estrutura, ainda que busquem uma combinação com elementos agenciais, são cruciais para a análise empreendida.¹⁹ As próximas seções trazem à luz os principais aspectos de cada uma dessas abordagens.

1.1. O paradigma da racionalidade: a Teoria da Escolha Racional

Diz-se racional toda ação guiada por um fim. Adjetivar uma ação de racional, portanto, é dizer que, quando diante de várias alternativas possíveis, o indivíduo escolhe aquela que julga irá conduzi-lo ao melhor resultado. Para Ferejohn e Pasquino (2001), que empregam uma definição mínima de ação racional, um ato racional é, convencionalmente, um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas suas crenças e seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças (FEREJOHN & PASQUINO, 2001, p. 7).

¹⁸ Boudon (1998) e Morrow (1994) são as únicas exceções a essa regra. O primeiro justifica-se pelo tratamento que dá a algumas limitações da Teoria da Escolha Racional e pela ausência de tradução de seu artigo para a língua portuguesa. O segundo, apenas pela clareza com que esclarece determinados pontos.

¹⁹ O texto de Mahoney e Snyder (1999) oferece uma base sólida sobre abordagens voluntaristas e estruturalistas.

Já Rua e Bernardes (1998) definem o comportamento racional como sendo, simplesmente, aquele no qual o curso de ação escolhido por um ator mostra-se o mais adequado à consecução dos fins por ele pretendidos, tratando-se, pois, da adequação entre fins e meios nas escolhas sociais e individuais (RUA & BERNARDES, 1998, p. 322).

Na Teoria da Escolha Racional, a explicação de fenômenos políticos dá-se a partir de pressupostos microeconômicos, nos quais os agentes racionais escolhem e interagem com base em cálculos racionais de custos e benefícios. Seu foco analítico, portanto, detém-se sobre as preferências e escolhas dos atores.

Em sua maior parte, a Teoria da Escolha Racional foi incorporada à Ciência Política a partir dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson (FEREJOHN & PASQUINO, 2001, p. 5). Sua emergência, em fins da década de 70 e início dos anos 80, *“é surpreendente e revolucionária, pois ela nada mais é do que a invasão do homem econômico”* nas Ciências Sociais (BAERT, 1997, p. 63).

Baert (1997) define a Teoria da Escolha Racional como a teoria que se propõe a explicar o comportamento social e político assumindo que as pessoas agem racionalmente (BAERT, 1997, p. 64). O marco zero da teoria é a proposição de que o comportamento coletivo pode ser entendido em termos de atores que procuram atingir seus objetivos (RUA & BERNARDES, 1998, p. 316).²⁰ Essa proposição apóia-se sobre duas colunas: a do *princípio do individualismo metodológico* e a do *pressuposto da racionalidade*.

A primeira, o princípio do individualismo metodológico, estabelece que todos os fenômenos sociais podem e devem ser explicados em termos das ações dos indivíduos e das interações deles entre si (TSEBELIS, 1998, p. 35; ELSTER, 1994, p. 7). Já o pressuposto da racionalidade nada mais significa, senão que a atividade humana, sendo orientada pelo objetivo, é instrumental (ELSTER, 1994, p. 38), e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus interesses

²⁰ Rua e Bernardes (1998) chamam a atenção para o fato de que os atores podem ser tanto pessoas individualmente consideradas quanto grupos sociais de diversos tipos – como empresas, sindicatos, partidos políticos –, podendo também ser, inclusive, Estados. O que importa é que tenham objetivos a atingir, interesses a realizar – quaisquer que sejam –, e que o façam racionalmente, ou seja, mediante a escolha de meios adequados à consecução dos fins (RUA & BERNARDES, 1998, p. 316).

(TSEBELIS, 1998, p. 21). Representa, na síntese de Tsebelis (1998), tão-somente a existência de uma correspondência ótima entre fins e meios (*id. ibid.*, p. 33).²¹

Exemplos de aplicações da abordagem da Escolha Racional na literatura de Ciência Política e Sociologia podem ser encontrados em Baert (1997), artigo em que o autor resume as idéias centrais de quatro livros: *An economic theory of democracy* (1957), de Anthony Downs; *The logic of collective action* (1965), de Mancur Olson; *Economic approach to human behavior* (1976), de Gary Becker e *Foundations of social theory* (1990), de James Coleman.

1.1.1. Características da Teoria da Escolha Racional

Estruturadas sobre os dois pilares acima mencionados, as explicações centradas na abordagem da escolha racional apresentam as seguintes características fundamentais: premissa da intencionalidade; premissa da racionalidade; distinção entre informação perfeita e imperfeita, e, no caso da última, a diferença entre risco e incerteza; e distinção entre ação independente e ação estratégica (BAERT, 1997, p. 65). As subseções seguintes tratam das noções-chave de cada uma delas.

1.1.1.1. A premissa da intencionalidade

A premissa da intencionalidade refere-se a ações intencionais e conseqüências não-intencionais. As explicações da escolha racional são um subconjunto das explicações intencionais. Uma explicação dita intencional estipula não apenas que os indivíduos agem intencionalmente, mas também que tentam realizar as práticas sociais fazendo referência a finalidades e objetivos (BAERT, 1997, p. 65).

Explicações intencionais são, em regra, acompanhadas da procura de conseqüências não-intencionais nas ações intencionais das pessoas.²² A

²¹ O pressuposto da racionalidade é abordado com mais detalhes na subseção 1.1.1.2. deste capítulo.

²² Elster (1994) dedica-se exclusivamente ao tema das conseqüências não-intencionais no capítulo 10 de seu livro.

essas conseqüências não-intencionais denomina-se efeitos de agregação (*id. ibid.*, p. 65), cujo exemplo clássico pode ser reconhecido no dilema da ação coletiva, de Mancur Olson. Por esse dilema, Olson (1999) argumenta que, em se tratando de bens públicos, embora o cálculo individual seja racional, o resultado agregado é totalmente irracional: o grupo provavelmente não conquistará aquele bem.²³ Isso porque, como se trata de um bem não-exclusivo, todos os membros do grupo podem desfrutar dele, ainda que não tenham enfrentado os custos de sua obtenção – o assim chamado comportamento *free rider* ou carona.²⁴ Logo, quando o cálculo de cada indivíduo isolado mostrar que o custo de aquisição de um bem pode ser evitado transferindo-o para outros membros do grupo, esse indivíduo deixará de enfrentar esse custo e procurará apenas desfrutar dos benefícios, acreditando que o bem será conquistado..²⁵

Teóricos da escolha racional destacam duas espécies de conseqüências negativas não-intencionais: a contrafinalidade e as escolhas subótimas.²⁶ Segundo Baert (1997), a contrafinalidade refere-se à chamada falácia da composição, que ocorre quando alguém age de acordo com a falsa premissa de que “*o que é possível para cada indivíduo em circunstâncias especiais é necessariamente possível para todos os indivíduos nestas circunstâncias*” (Elster *apud* BAERT, 1997, p. 65).

Escolhas subótimas, por sua vez, dizem respeito a situações nas quais os atores escolhem alternativas que parecem contrárias a seus próprios interesses ou deixam de escolher a melhor alternativa em determinadas circunstâncias, dando a entender, assim, que não maximizaram sua satisfação

²³ A natureza dos bens, ou seja, o fato de serem eles privados, públicos ou semipúblicos, é uma das variáveis envolvidas no cálculo de custo-benefício para uma escolha racional. Um bem é *privado* quando seus benefícios são exclusivamente desfrutados pela pessoa que o possui. Ao contrário, é *público* quando não há possibilidade de excluir de seu desfrute nenhum dos membros de um grupo. É, por fim, *semipúblico* quando o escopo do benefício é limitado, permitindo a exclusão dos que não contribuíram para sua consecução (RUA & BERNARDES, 1998, pp. 319 e 320).

²⁴ Para considerações sobre o oportunismo no contexto da diferenciação entre escolha individual e escolha social, ver Elster (1999).

²⁵ Por essa razão, Olson (1999) advoga que, a menos que existam incentivos sociais à ação grupal, ou seja, algum mecanismo (como a taxa compulsória) que estimule os indivíduos a contribuírem para a provisão de um bem coletivo, os indivíduos racionais deixarão a contribuição para outros. Como o *free rider* (ou carona) obtém os benefícios de um bem público sem incorrer nos custos de sua provisão, o excesso de *free riders* impedirá que o bem seja absolutamente alcançado (OLSON, 1999, pp. 65-77). Para críticas à obra *A lógica da ação coletiva*, desse autor, ver Reis (2000, pp. 109-126).

²⁶ Contrafinalidade e comportamento subótimo são exemplos de escolhas estratégicas. Neste tipo de escolha, os atores consideram as escolhas dos outros atores antes de decidirem sua própria linha de ação (BAERT, 1997, p. 66). As escolhas estratégicas são abordadas na subseção 1.1.1.4.

(RUA & BERNARDES, 1998, p. 321). Os casos de escolhas subótimas não deixam de provocar perplexidade, uma vez que, supõe-se, todas as pessoas buscam agir de modo a maximizar seus interesses, isto é, de modo a fazer escolhas ótimas. Daí a razão de Tsebelis (1998) argumentar que as ações subótimas são, na realidade, *aparentemente* subótimas. Para ele, se, com informação adequada, a escolha de um ator parecer subótima, é porque a perspectiva do observador está incompleta. O observador centra sua atenção em apenas um jogo, mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – o que ele chama de *jogos ocultos*. O que parece subótimo a partir da perspectiva de um único jogo é, na verdade, ótimo, quando é considerada toda a rede de jogos. Desenvolvendo seu argumento, Tsebelis classifica os jogos ocultos em duas espécies de jogos: os *jogos em múltiplas arenas* e o *projeto institucional*. No caso do primeiro, o ator está envolvido em uma rede de jogos: o jogo na arena principal e jogo em outras arenas. No caso do projeto institucional, o ator está envolvido não apenas em um jogo na arena principal, mas também em um jogo sobre as *regras* do jogo. Para ambos os casos de jogos ocultos, o observador tem uma visão limitada: percebe a atuação do ator apenas na arena principal, quando, na verdade, ele está enredado em múltiplos jogos (TSEBELIS, 1998, pp. 22 e 23).

1.1.1.2. A premissa da racionalidade

Afirmar que as explicações da escolha racional são orientadas pela premissa da racionalidade significa dizer que elas são um subconjunto das explicações intencionais que atribuem racionalidade à ação social (BAERT, 1997, p. 65). Ferejohn e Pasquino (2001) colocam que a racionalidade de um ato consiste na maximização das preferências²⁷ e desejos do agente, dadas determinadas crenças²⁸ (FEREJOHN & PASQUINHO, 2001, p. 7), ao mesmo tempo em que se busca minimizar os custos envolvidos na ação (BAERT, 1997, p. 65). Morrow (1994), por seu turno, distingue a noção

²⁷ Preferências são as alternativas que os atores percebem como sendo capazes de satisfazer seus desejos (RUA & BERNARDES, 1998, p. 325).

²⁸ Crenças, neste contexto, não têm qualquer conotação religiosa, consistindo meramente em avaliações mais ou menos genéricas que os atores fazem sobre uma determinada situação (RUA & BERNARDES, 1998, p. 325).

de racionalidade empregada pelo senso comum daquela da qual faz uso a Teoria da Escolha Racional:

“Corriqueiramente, comportamento racional pode significar algo de razoável, de pensativo, ou um comportamento reflexivo voltado para a prudência, justiça e ações sensatas. Nós geralmente não achamos que alguém que dirige a oitenta milhas por hora à margem de ruas estreitas seja racional. Todavia, para nossos propósitos, comportamento racional significa muito menos que o significado comum do termo. Colocando de modo simples, comportamento racional significa escolher os melhores meios para obter um grupo predeterminado de fins. É uma avaliação da consistência das escolhas, (...) da implementação dos objetivos fixados, e não da moralidade daqueles objetivos” [Tradução livre] (MORROW, 1994, p. 17).²⁹

A consistência de escolhas (*consistency of choices*) a que Morrow (1994) refere-se atribui à racionalidade o pressuposto da conectividade, segundo o qual o indivíduo envolvido é capaz de estabelecer uma lista de alternativas emparelhadas, ou ainda, um completo ordenamento das preferências, através da conversão deste conjunto em uma função de utilidade (ELSTER, 1994, p. 39; BAERT, 1997, p. 65). Por meio deste artifício matemático, atribuem-se números às opções, de modo que as opções preferidas recebam números mais altos. Todavia, para que essa conversão seja possível, três condições devem ser preenchidas: (1) quando, sendo capaz de comparar qualquer par de opções com qualquer outro, o ator deve preferir um deles, preferir o outro, ou acreditar-las igualmente boas; (2) o ator deve ser consistente em suas preferências, ou seja, deve agir de acordo com o princípio da transitividade: se prefere X a Y, e Y a Z, deve também preferir X a Z; (3) o ator deve ser capaz de negociar entre valores que se encontram opostos (ELSTER, 1994, p. 39; BAERT, 1997, p. 65).

²⁹ No original: *“In everyday parlance, rational behavior can mean anything from reasonable, thoughtful, or reflective behavior to wise, just, or sane action. We generally do not think that someone who drives eighty miles per hour on narrow side streets is rational. But rational behavior for our purposes means much less than the common meaning of the term. Put simply, rational behavior means choosing the best means to gain a predetermined set of ends. It is an evaluation of the consistency of choices, (...) of implementation of fixed goals and not of the morality of those goals”* (MORROW, 1994, p. 17).

Tsebelis (1998) estabelece dois grupos distintos de exigências para a racionalidade: as exigências fracas (*thin rationality*) e as exigências fortes (*thick rationality*). Enquanto o primeiro grupo assegura a coerência interna entre preferências e crenças, o segundo introduz requisitos de validação externa, referentes à correspondência das crenças com a realidade (TSEBELIS, 1998, p. 38).

1.1.1.2.1. Exigências fracas de racionalidade (*thin rationality*)

As exigências fracas de racionalidade (*thin rationality*) envolvem três pontos: a impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias; a impossibilidade de preferências intransitivas; e a obediência aos axiomas do cálculo de probabilidades. As duas primeiras referem-se ao comportamento do ator racional sob condições de certeza.³⁰ A terceira, diferentemente, regula o comportamento do ator racional sob situação de risco (TSEBELIS, 1998, p. 38).³¹

A *impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias* é exigida a fim de que um ator aja racionalmente. Valendo-se de princípios da lógica formal, Tsebelis (1998) conclui que, se um ator possui crenças simultaneamente contraditórias, ele não pode raciocinar; por outro lado, se a contradição simultânea diz respeito às preferências, ele pode escolher qualquer alternativa (TSEBELIS, 1998, p. 39). Ter em mente a distinção entre crenças e preferências é fundamental para a apreensão deste ponto. Diante da colocação de Tsebelis (1998), Rua e Bernardes (1998) observam que crenças simultaneamente contraditórias impedem a ação racional, mas o mesmo não ocorre com as preferências (RUA & BERNARDES, 1998, p. 326). Isso porque é sempre possível escolher entre preferências simultaneamente contraditórias, o que não ocorre com as crenças. No caso de crenças concomitantes, quando se escolhe uma delas, a outra deixa de existir, em termos de parâmetro que orienta a escolha (*id. ibid.*, p. 326). Cabe ainda notar que a contradição proibida pela racionalidade refere-se a crenças ou preferências em um dado

³⁰ Uma situação de certeza é aquela na qual o estado do mundo é conhecido anteriormente à escolha do ato. Logo, o ato cuja consequência é a preferida será escolhido (MORROW, 1994, p. 28).

³¹ A distinção entre estados de risco e de incerteza é abordada na subseção 1.1.1.3.

momento. Nada impede a mudança de crenças ou preferências ao longo do tempo, assim como é bem possível a manutenção de uma preferência em um contexto e de outra, quando o agente estiver em um contexto diferente (TSEBELIS, 1998, p. 39).

A exigência de *impossibilidade de preferências intransitivas* para que uma ação seja considerada racional pode ser resumida no chamado axioma da transitividade das preferências, segundo o qual se um ator prefere, por exemplo, a alternativa *caqui* à alternativa *pinha*, e a alternativa *pinha* à alternativa *laranja*, então, necessariamente, prefere a alternativa *caqui* à alternativa *laranja* (TSEBELIS, 1998, p. 39; RUA & BERNARDES, 1998, p. 326).

O terceiro requisito de racionalidade fraca, a *obediência aos axiomas do cálculo de probabilidades*, aplica-se às situações em que o ator racional encontra-se sob risco. Essa exigência pressupõe que, na avaliação de qualquer situação, o ator deve escolher aquela alternativa de posse da qual sua probabilidade de ganhar – isto é, de conquistar benefícios, de ter seus desejos satisfeitos – seja sempre maior do que sua probabilidade de perder – ou seja, de enfrentar os custos sem adquirir os benefícios, frustrando, assim, seus desejos (RUA & BERNARDES, 1998, p. 326). Eis aí, no entender de Tsebelis (1998), a função objetiva que os atores racionais procuram maximizar (TSEBELIS, 1998, p. 40).

Quando se trata de exigências fracas de racionalidade, os eventos do mundo real não são considerados: as crenças devem ser consistentes, sim, mas apenas internamente, não guardando qualquer correspondência necessária com situações do mundo real.

1.1.1.2.2. Exigências fortes de racionalidade (*thick rationality*)

Em se tratando das exigências fortes para que um ator seja considerado racional, pelo contrário, o agente desloca-se de seu mundo subjetivo e passa a estabelecer conexões com a realidade. As exigências fortes de racionalidade (*thick rationality*), para Tsebelis (1998), estabelecem uma correspondência entre crenças ou comportamento e o mundo real (TSEBELIS, 1998, p. 41).

Assim como são três os requisitos fracos de racionalidade, são também três seus requisitos fortes: em situações de equilíbrio,³² os atores obedecem às prescrições da teoria dos jogos; em situações de equilíbrio, as probabilidades subjetivamente estimadas aproximam-se das frequências objetivas; e em situações de equilíbrio, as crenças aproximam-se da realidade (*id. ibid.*, p. 41).

A primeira exigência forte impõe que, *em situações de equilíbrio, os atores obedecem às prescrições da teoria dos jogos*. A teoria dos jogos baseia-se na interação estratégica entre atores que se comportam racionalmente (FIANI, 2004, p. 9).³³ Morrow (1994) define-a como uma teoria destinada a explicar como as decisões individuais estão interrelacionadas e como essas decisões produzem resultados. Em suas palavras, “*é uma teoria de decisões interdependentes – quando as decisões de dois ou mais indivíduos, em conjunto, determinam o resultado de uma situação*” [Tradução livre] (MORROW, 1994, p. 1).³⁴

De acordo com Rua e Bernardes (1998), a interdependência de decisões sobre a qual erige-se a teoria dos jogos pode ser descrita em termos de três postulados: o ganho de cada um depende da escolha de todos; o ganho de cada um depende do ganho de todos; e a escolha de cada um depende da escolha de todos. Posto de outro modo, a idéia é a de que em qualquer jogo existem vários jogadores e cada um deve escolher sua estratégia ou ação (RUA & BERNARDES, 1998, p. 327).

O primeiro postulado, *o ganho de cada um depende da escolha de todos*, significa que, quando todos houverem escolhido suas estratégias, cada um ganha de acordo com a estratégia que ele próprio escolheu e com as estratégias que os outros escolheram (*id. ibid.*, p. 327).

³² Diz-se que uma situação está em equilíbrio quando nenhum dos atores tem interesse em dela se afastar, ou ainda, quando não recebe quaisquer incentivos para dela desviar-se.

³³ Lessa (1998) explica que as escolhas e decisões dos indivíduos em sociedade são freqüentemente decisões “coletivas”, no sentido de que os resultados de suas ações isoladas são dependentes de decisões e ações de outros indivíduos com os quais eles interagem. Este tipo de interação, segundo a autora, pode ser teoricamente representado como *interação estratégica* e modelado como um *jogo* (LESSA, 1998, p. 1). Embora Lessa (1998) utilize a expressão “decisões coletivas” com outra conotação, é válido acrescentar que a idéia de ação política como sendo uma ação individual em escala aumentada é muito antiga. Elster (1999), contudo, tece uma crítica ferrenha a essa concepção, concluindo que “*o processo de tomada de decisões sociais tem, no melhor dos casos, uma semelhança grosseira com a escolha individual*” (ELSTER, 1999, p. 13).

³⁴ No original: “*it is a theory of interdependent decisions – when the decisions of two or more individuals jointly determine the outcome of a situation*” (MORROW, 1994, p. 1).

Pelo segundo postulado, *o ganho de cada um depende do ganho de todos*, entende-se que, ao decidir, o ator não considera apenas seu ganho individual, mas também inclui em seus cálculos aquilo que os demais jogadores poderão possivelmente ganhar no jogo (*id. ibid.*, p. 327).

O último postulado, por fim, *a escolha de cada um depende da escolha de todos*, diz respeito à ação estratégica: o ganho de cada um depende das escolhas de todos, ou seja, o jogo é sempre uma situação de interação que obriga cada um, ao escolher sua estratégia, a considerar o que os outros vão fazer. Assim, cada um deve procurar prever as decisões dos outros, sabendo que eles também estarão tentando prever a sua (*id. ibid.*, p. 327).

O primeiro requisito forte de racionalidade, portanto, significa que o comportamento dos atores “*ajusta-se ao mundo real*” quando os três postulados da teoria dos jogos são levados em consideração (RUA & BERNARDES, 1998, p. 327). Para Tsebelis (1998), a exigência de que os atores se ajustem às prescrições da teoria dos jogos significa que os jogadores procuram atingir o equilíbrio: ao escolherem estratégias mutuamente ótimas, eles atingem uma combinação da qual nenhum tem interesse em desviar-se (TSEBELIS, 1998, p. 41; RUA & BERNARDES, 1998, p. 327).³⁵

O segundo requisito forte de racionalidade prescreve que, *em situações de equilíbrio, as probabilidades subjetivamente estimadas aproximam-se das freqüências objetivas*. Tsebelis (1998) esclarece esta exigência com o seguinte exemplo: suponha-se que alguém adote a crença de que, caso aposte *coroa* em um cara-ou-coroa, terá exatamente 50% de probabilidade de ganhar a aposta. Mas, suponha-se também que a moeda seja de tal forma cunhada que seja de apenas um terço a probabilidade de dar *coroa*. Depois de tornar-se evidente que as perdas são mais freqüentes do que os ganhos, o jogador irá rever sua estimativa de probabilidade, logo em seguida alterando suas apostas (TSEBELIS, 1998, p. 43). Assim, caso as estimativas das probabilidades não se aproximem das freqüências objetivas, os atores racionais buscarão melhorar suas oportunidades, fazendo uma reavaliação de suas estimativas iniciais (RUA & BERNARDES, 1998, p. 328).

³⁵ Matemático americano e um dos criadores da teoria dos jogos, John Nash formulou o conceito fundamental dessa teoria, conhecido como o equilíbrio de Nash. Uma situação é um equilíbrio de Nash quando a escolha de cada jogador é ótima, *consideradas* as escolhas dos demais (VARIAN, 2000, p. 542).

A terceira e última exigência forte de racionalidade impõe que, *em situações de equilíbrio, as crenças aproximam-se da realidade*. O raciocínio adotado para a avaliação das probabilidades é o mesmo adotado para as crenças. As estratégias escolhidas expressam crenças e fornecem a cada jogador informações sobre as crenças de seus oponentes. Essas informações, por sua vez, são utilizadas para atualizar estratégias: um jogador modifica suas crenças ou o outro modifica sua estratégia (*id. ibid.*, p. 328).

Dos axiomas fortes de racionalidade decorre que as preferências, crenças e comportamentos – avaliações de probabilidades e ações estratégicas – não apenas têm de ser compatíveis entre si, mas também têm de corresponder, em equilíbrio, ao mundo real (TSEBELIS, 1998, p. 43; RUA & BERNARDES, 1998, p. 328). A penalidade para desvios da racionalidade forte será um nível reduzido de bem-estar (TSEBELIS, 1998, p. 43).

1.1.1.3. A distinção entre informação perfeita e imperfeita e entre risco e incerteza

É possível que os teóricos da escolha racional trabalhem apenas com a suposição de que as pessoas têm informações perfeitas sobre os efeitos de suas ações. Isso significa dizer que os jogadores se conhecem mutuamente, em um sentido muito preciso: cada um deles conhece os objetivos dos demais, assim como a importância relativa que concedem a seus objetivos, o que é representado por suas recompensas. Desse modo, ao conhecer as estratégias à disposição dos jogadores e as recompensas que elas produzem diante das estratégias adotadas pelos outros jogadores, toma-se conhecimento das características desse jogador (FIANI, 2004, p. 175).

Baert (1997) adverte, porém, que, na realidade, as pessoas possuem apenas *informações imperfeitas* no que diz respeito à relação entre um conjunto particular de ações e seus resultados (BAERT, 1997, p. 66).³⁶

³⁶ A possibilidade de existência de informação incompleta levou Harsanyi a desenvolver um modelo de transformação de um jogo com informação incompleta, ou seja, um jogo no qual as características dos jogadores não são de conhecimento comum (FIANI, 2004, p. 179), em um jogo de informação completa (na realidade, de informação *imperfeita*), modelo que se tornou conhecido na literatura como a *transformação de Harsanyi*. Este modelo deu origem ao conceito de equilíbrio de Nash bayesiano. A noção de racionalidade bayesiana implica que, na busca de maximização de utilidade, os atores são capazes de atribuir probabilidades aos diferentes estados de natureza nos quais suas decisões potencialmente se darão (LESSA, 1998, p. 10).

Informação imperfeita costuma ser conceituada por meio da distinção entre incerteza e risco. Para Morrow (1994) e Baert (1997), uma situação de *incerteza* é aquela na qual os agentes não são capazes de atribuir probabilidades aos vários resultados possíveis (MORROW, 1994, p. 28; BAERT, 1997, p. 66). Um estado de *risco*, ao contrário, é aquele no qual todas as leis de probabilidade são obedecidas e as pessoas podem, por consequência, valorar cada uma de suas ações (MORROW, 1994, p. 28; BAERT, 1997, p. 66).

As situações de risco interessam mais de perto aos teóricos da escolha racional por dois motivos: eles afirmam que as situações de incerteza não existem; ou, no caso de assumirem que existem, consideram que a Escolha Racional é incapaz de dar conta das ações dos indivíduos. Na síntese de Baert (1997), a Teoria da Escolha Racional assume que os agentes são capazes de calcular a utilidade esperada ou o valor esperado de cada ação quando enfrentam risco (BAERT, 1997, p. 66).

1.1.1.4. A distinção entre ação independente e ação estratégica

A quarta e última característica das explicações orientadas pela abordagem da escolha racional diz respeito à distinção entre ações independentes e ações estratégicas.

São independentes ou paramétricas as linhas de ação que os atores adotam quando confrontados com um ambiente em que não tenham de considerar as escolhas dos outros atores, a fim de tomarem sua decisão. Contrariamente, são escolhas estratégicas aquelas nas quais os indivíduos, a fim de tomarem sua própria decisão, vêm-se constrangidos a considerarem as escolhas dos outros jogadores (BAERT, 1997, p. 66).³⁷

A teoria dos jogos, sendo uma teoria das decisões interdependentes, trata da formalização de escolhas estratégicas por meio da construção de modelos ideais típicos. Jogos como o dilema do prisioneiro, a batalha dos sexos, o jogo do galinha, o jogo da garantia ou da certeza e o jogo

³⁷ A contrafinalidade e as escolhas subótimas são exemplos de escolhas estratégicas, conforme demonstrado na subseção 1.1.1.1.

do imperativo categórico (também conhecido como jogo do otário)³⁸ são exemplos de jogos nos quais a decisão racional de cada jogador é antecipada, justamente em razão de cada um deles precisar levar em conta as escolhas dos demais jogadores.³⁹

1.1.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas da Teoria da Escolha Racional

Segundo Tsebelis (1998), o enfoque da Escolha Racional apresenta quatro vantagens principais sobre seus concorrentes: clareza e parcimônia teóricas; análise de equilíbrio; uso extensivo do raciocínio dedutivo; e intercambialidade entre os indivíduos (TSEBELIS, 1998, p. 51).

A *clareza e parcimônia teóricas* reside no fato de que as explicações são colocadas em termos institucionais, contrapostas a termos de psicologia ou do processo cognitivo. Os resultados são expostos mais como escolhas deliberadas do que como erros, o que, conseqüentemente, elimina explicações *ad hoc*. Assim, esse enfoque presta-se a testes empíricos mais estritos do que a maioria dos outros enfoques teóricos (*id. ibid.*, p. 51).

A *análise de equilíbrio* é considerada outro ponto forte da Teoria da Escolha Racional. O comportamento em equilíbrio, conseqüência direta do pressuposto da racionalidade, significa que os atores envolvidos em um curso de ação não têm quaisquer incentivos para desviarem-se desse rumo. Os argumentos de equilíbrio são empregados para descobrir o comportamento ótimo dos atores; para responder a questões condicionais e conduzir a previsões estáveis empiricamente, e, ainda, para eliminar explicações alternativas (*id. ibid.*, p. 52).

O *uso extensivo do raciocínio dedutivo* também representa outra força das explicações centradas no paradigma da racionalidade porque os argumentos em uma análise desse tipo são formais, isto é, são construídos com as regras da matemática e da lógica. A vantagem desse processo é que os

³⁸ Rua e Bernardes (1998, pp. 329-331) e Fiani (2004, pp. 71-75) explicam de modo bastante acessível cada um desses jogos.

³⁹ Breves comentários sobre a teoria dos jogos foram feitos na seção 1.1.1.2.2. A quem interessar um estudo mais aprofundado sobre essa teoria e seus desdobramentos, recomendam-se, dentre outros possíveis, os trabalhos de Gibbons (1992), Morrow (1994) e Osborne (2001).

argumentos formais, desde que corretos, preservam a verdade (*id. ibid.*, p. 53).

Por fim, a *intercambialidade de indivíduos* é considerada por Tsebelis (1998) mais um ponto positivo da abordagem da Escolha Racional porque os atores carecem de qualquer outra característica, visto a racionalidade ser seu único pressuposto. Eles são, portanto, intercambiáveis (*id. ibid.*, p. 54).

Os críticos da Teoria da Escolha Racional, porém, costumam apontar uma série de deficiências inerentes à abordagem da racionalidade. Embora uma discussão minuciosa de cada uma delas escape aos objetivos deste trabalho, nada impede que se apresentem pelo menos algumas de suas principais limitações.⁴⁰

À pergunta se nós podemos aplicar a Teoria da Escolha Racional a todas as situações de pesquisa e a todos os problemas, Boudon (1998) responde incisivamente: não (BOUDON, 1998, p. 818). E justifica sua resposta:

*“A Teoria da Escolha Racional presume que a ação individual é **instrumental** [com grifo no original], ou seja, tem de ser explicada em termos da vontade dos atores de alcançarem certos objetivos. Ocorre que a ação pode ser não-instrumental, como grande parte dos sociólogos tem reconhecido. Schütz, através de sua distinção entre motivo Weil e Wozu, e Weber, através de sua distinção entre racionalidade instrumental e axiológica, têm dado ênfase ao fato de que a ação nem sempre é instrumental. Se a instrumentalidade da ação realmente é limitada, então a Teoria da Escolha Racional não pode reclamar para si o status de teoria geral da ação”* [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 818).⁴¹

⁴⁰ Críticas mais detalhadas à abordagem da Escolha Racional podem ser encontradas, por exemplo, em Baert (1997) e Boudon (1998).

⁴¹ No original: “*Rational Choice Theory assumes that individual action is **instrumental** [com grifo no original], namely that it has to be explained by the actor’s will to reach certain goals. Now, action can be noninstrumental, as most sociologists have recognized. Schütz, through his distinction between Weil and Wozu motive, and Weber, through his distinction between instrumental and axiological rationality, have stressed that action is not always instrumental. If the instrumentality of action is indeed limited, then Rational Choice Theory cannot claim to be a general theory of action*” (BOUDON, 1998, p. 818).

A objeção ao caráter instrumental dos enfoques racionais e à sua conseqüente impossibilidade de assumir o *status* de teoria geral da ação não é recente. Em contraposição a essa crítica, porém, os defensores de explicações centradas na Escolha Racional oferecem duas alternativas capazes, segundo eles, de assegurar a generalidade da teoria.⁴²

A primeira delas busca promover a generalidade da Teoria da Escolha Racional por meio da suposição de que ações que parecem ser não-instrumentais são, na verdade, instrumentais em um nível mais profundo (*at a deeper level*). A segunda alternativa tenta salvaguardar a generalidade da teoria através da concepção de que as causas do comportamento não podem ser conhecidas. De acordo com esta visão, um grupo de suposições sobre as causas do comportamento é tão bom quanto qualquer outro, podendo legitimamente supor-se que o auto-interesse explica qualquer comportamento (*id. ibid.*, p. 818). Boudon (1998), entretanto, identifica em ambas alternativas pontos problemáticos, concluindo que

“Como um todo, nenhuma das estratégias correntemente utilizadas para tornar ações não-instrumentais em ações instrumentais parece muito convincente. Cada uma delas levanta mais questionamentos do que respostas. Em outras palavras, ações não-instrumentais não podem facilmente ser convertidas em ações instrumentais. Conseqüentemente, a Teoria da Escolha Racional não pode sustentar-se como uma teoria geral” [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 820).⁴³

⁴² Tsebelis (1998) admite que o enfoque da Escolha Racional não seja o único possível em política (TSEBELIS, 1998, p. 33), classificando os enfoques alternativos em duas amplas categorias de teorias que não assumem qualquer correspondência entre meios e fins: *teorias sem atores* e *teorias com atores não-racionais*. *Teorias sem atores* explicam os fenômenos sociais fazendo referência ao sistema como um todo. Embora a existência de atores racionais não seja negada, eles não são tratados como unidades de análise. São exemplos desse tipo de teoria as análises sistêmicas, o estruturalismo e as teorias da modernização (*id. ibid.*, p. 34). *Teorias com atores não-racionais* supõem que os atores não são maximizadores, visto haver uma ruptura na relação entre meios e fins na definição de racionalidade. São exemplos desse tipo de enfoque a psicanálise, a psicologia social e o behaviorismo (RUA & BERNARDES, 1998, p. 324; TSEBELIS, 1998, p. 33).

⁴³ No original: “On the whole, none of the strategies currently used to make noninstrumental actions instrumental appears very convincing. Each raises more questions than it answers. In other words, noninstrumental actions cannot easily be converted into instrumental actions. Consequently, Rational Choice Theory cannot be held as general” (BOUDON, 1998, p. 820).

A abordagem da Escolha Racional constitui alvo de muitas outras objeções, grande parte das quais fruto de um entendimento equivocado do que de fato seja a teoria (RUA & BERNARDES, 1998, p. 332).

Dentre as críticas mais freqüentes, costuma destacar-se que os indivíduos nem sempre agem de modo a alcançar um benefício. A isso os teóricos da Escolha Racional respondem com o argumento de que a teoria admite que os indivíduos cometem erros (*id. ibid.*, p. 332).

Também se argumenta que os pressupostos do comportamento racional implicam considerável esforço para manter e assimilar a informação, fato que impede que os indivíduos assimilem a informação necessária para fazerem escolhas racionais. Os defensores da abordagem da racionalidade contra-argumentam: pessoas podem cometer enganos, mas a Teoria da Escolha Racional não supõe informação perfeita. As pessoas fazem escolhas racionais com base nas informações que possuem e podem racionalmente obtê-las em um dado contexto de escolha (*id. ibid.*, p. 332).

Contesta-se, ainda, que a teoria supõe indivíduos voltados para seus interesses particulares. Seus adeptos, porém, respondem que a Teoria da Escolha Racional não nega que existam objetivos altruístas – apenas sustenta que esses objetivos são racionalmente perseguidos (*id. ibid.*, p. 332).

Os críticos da Escolha Racional também argumentam que os indivíduos não são necessariamente maximizadores – ao que seus defensores rebatem, afirmando que os valores do ator, e não os do observador, é que explicam a racionalidade do ato (*id. ibid.*, p. 332).

Por fim, também é corrente a argumentação de que as pessoas estão sujeitas a comportamentos habituais ou impulsivos, guiados por fatores de ordem psicológica, não podendo, assim, serem consideradas racionais. Aqueles que adotam explicações focadas na Escolha Racional, contudo, afirmam que a teoria define comportamento irracional como aquele que não conduz ao melhor interesse da pessoa – e esta pessoa sabe disso no momento da ação. A teoria não pretende explicar todos os motivos da ação (*id. ibid.*, p. 332).

A Teoria da Escolha Racional não impõe que a racionalidade seja o modelo, por excelência, de comportamento, mas apenas que seja um modelo adequado a situações nas quais a identidade e os objetivos dos atores estão

estabelecidos e as regras de interação são precisas e conhecidas dos agentes. Daí porque afirmar-se que não se trata de uma racionalidade “*desencarnada*”, que reflete o indivíduo racional como um “*átomo egoísta e isolado*” (*id. ibid.*, pp. 332 e 333).

Pelo contrário, a racionalidade prescrita pela Escolha Racional lida com agentes que se encontram em contextos históricos, institucionais e sociais que impõem restrições às quais os indivíduos têm de adaptar-se otimamente, a fim de satisfazerem seus objetivos. O ambiente institucional, pois, à medida que estabelece as regras do jogo, determina o comportamento dos atores, de forma a produzirem resultados políticos e sociais (*id. ibid.*, p. 333; TSEBELIS, 1998, p. 51).

A ênfase sobre o contexto institucional constitui o âmago da abordagem institucionalista, conforme passa-se a demonstrar.

1.2. O paradigma institucional: o Novo Institucionalismo

Ao longo dos anos 80, paralelamente à Teoria da Escolha Racional, o Novo Institucionalismo desenvolveu-se na Ciência Política contemporânea, passando a atuar como um paradigma rival e complementar ao da Escolha Racional. De longa tradição nas Ciências Sociais, as explicações institucionalistas chamam a atenção para o peso das regras dos jogos sobre o comportamento e a ação dos agentes sociais. Chama-se *Institucionalismo* porque, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes deslocam-se das preferências e escolhas dos atores políticos para as instituições (LIMONGI, 1994, p. 3). O Institucionalismo, portanto, distingue-se de outros paradigmas pelo fato de apontar para a necessidade de se levarem em consideração, a fim de que seja possível compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações, explica Théret (2003), são precisamente as instituições (THÉRET, 2003, p. 225). Intitula-se *Novo* em virtude da necessidade de diferenciá-lo das análises institucionalistas praticadas anteriormente à revolução comportamentalista (*Behaviourism*), dominantes na Ciência Política norte-americana durante o

período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial (LIMONGI, 1994, p. 3; RUA & BERNARDES, 1998, p. 333).⁴⁴

Ao contrário do que se possa imaginar, o Neo-Institucionalismo está longe de ser uma corrente unificada (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]). Constitui, sim, na verdade, uma abordagem ampla, dividida em subcorrentes, cujo único aspecto em comum é o fato de focarem suas análises sobre as instituições, o que significa dar-lhes vida própria e entendê-las como sendo mais do que pretendiam os atores que as criaram (AMES, 2003, p. 22). Disso decorre que seus teóricos, embora costumem concordar quanto ao papel desempenhado pelas instituições, divergem bastante quanto àquilo que elas de fato são.

North atribui às instituições a função de “*reduzir a incerteza*” pelo estabelecimento de uma estrutura estável, embora não necessariamente eficiente, de interação humana (*apud* RUA & BERNARDES, 1998, p. 336). Para Bates, elas atuam como “*investimentos realizados pela sociedade*”, com o fim de, ao longo do tempo, amortizar os custos de transação mediante um ambiente estável (*apud* MELO, 1996, p. 68). Em um contexto de informação incompleta e de incerteza, o indivíduo tem altos custos para obter informações relevantes sobre as transações em que está envolvido, as quais acabam por serem inibidas, ou mesmo proibidas, caso uma sociedade seja dotada de instituições insuficientemente desenvolvidas ou consolidadas (MELO, 1996, p. 68). Daí porque,

A existência de instituições permite [...] ganhos para toda a sociedade. Na ausência de incerteza e oportunismo, as instituições poderiam ser substituídas por promessas. Sob incerteza e oportunismo, as promessas dão lugar a contratos

⁴⁴ No chamado *Velho Institucionalismo* ou *Institucionalismo Tradicional*, as instituições eram tomadas como dados (*taken as given*), sendo os estudos sobre elas marcadamente descritivos e de caráter funcionalista, o que importa dizer que as consequências de um fenômeno, e não suas causas, ocupavam o centro da análise. O *Novo Institucionalismo*, ao contrário, rompe com essa tradição, passando a considerar as instituições como próprias variáveis. Busca, assim, explicar por que as instituições existem, como afetam a ação humana e por que se transformam como transformam. Deste ponto por diante, o termo *Institucionalismo*, neste trabalho, será manejado como sinônimo da expressão *Novo Institucionalismo* ou *Neo-Institucionalismo*.

cuja validade e cumprimento (enforcement) são assegurados por regras (MELO, 1996, p. 68).⁴⁵

Já no que se refere a uma definição precisa do que venha a ser instituição, os institucionalistas encontram-se envolvidos em uma malha de divergências.⁴⁶ Genericamente, porém, pode-se dizer que o termo *instituições* não se restringe apenas a organizações e a instituições formais, mas pode referir-se também às normas, rotinas, procedimentos ou convenções relacionados aos aspectos culturais de uma determinada comunidade (RUA & BERNARDES, 1998, p. 336). Ou ainda, como para Limongi (1994), podem referir-se a regras, leis e arranjos institucionais e organizacionais, os quais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Esses constrangimentos e limites, em última análise, acabam por explicar os próprios resultados do comportamento (LIMONGI, 1994, p. 8).

Em três vertentes divide-se o paradigma do Novo Institucionalismo: Institucionalismo da Escolha Racional, Institucionalismo Histórico e Institucionalismo Sociológico.⁴⁷ Embora cada uma delas encare o mundo político de um modo bastante peculiar, todas buscam elucidar o papel

⁴⁵ Valendo-se da relação agente-principal, Melo (1996) trabalha as instituições como sendo um constrangimento ao comportamento oportunista, caracterizado pela “*discrepância entre o comportamento dos indivíduos ex-ante e ex-post uma situação contratual*” (MELO, 1996, p. 71).

⁴⁶ Limongi (1994) esclarece que os novos institucionalistas não apresentam, ou mesmo se preocupam em apresentar, uma definição precisa do que se deve entender por instituições (LIMONGI, 1994, p. 8).

⁴⁷ Deve-se a Peter Hall e Rosemary Taylor a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes dentro de uma mesma disciplina, e não mais entre disciplinas diversas, como já o haviam feito DiMaggio e Powell (THÉRET, 2003, p. 227). A grande contribuição de Hall e Taylor está exatamente em demonstrar que, na verdade, desenvolveram-se na Ciência Política três novos institucionalismos, e não apenas um (*id. ibid.*, p. 227). Em razão da importância do trabalho desses autores para o desenvolvimento do Neo-Institucionalismo, as próximas subseções deste capítulo tomarão por referencial teórico, sobretudo, o artigo intitulado *As três versões do Neo-Institucionalismo* (2003 [1996]), tradução realizada por Gabriel Cohn do original *Political Science and the three New Institutionalisms* (1996), de autoria de ambos. Para uma ampla revisão sobre as diferentes tendências institucionalistas que influenciam a dinâmica interna da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, ver Théret (2003). Como informação complementar, convém mencionar que tanto Hall e Taylor (2003 [1996]) quanto Fernandes (2002) dizem ser possível identificar ainda uma quarta vertente neo-institucionalista: a vertente do Institucionalismo Econômico, corrente oriunda da tradição da economia dos custos de transação, baseada na teoria da firma. Nesta versão, as instituições são vistas como sistemas de regras capazes de superar dilemas da ação coletiva, gerados por comportamentos oportunistas em transações sociais, dentro de contextos organizacionais hierárquicos. Em virtude de valer-se da racionalidade instrumental, contudo, teria muito em comum com o Institucionalismo da Escolha Racional, razão pela qual Hall e Taylor (2003 [1996]) preferem tratar os dois institucionalismos como se um só fossem. Em termos gerais, o Institucionalismo da Escolha Racional centra-se na interação estratégica, enquanto que o Institucionalismo Econômico privilegia os direitos de propriedade, as rendas e os mecanismos de seleção competitiva. Autores como Thrainn Eggertsson, Louis Putterman, Oliver Williamson e Douglass North são exemplos de representantes da escola econômica (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 193; FERNANDES, 2002, pp. 80 e 81).

desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], pp. 193-194).

As subseções seguintes revisam cada uma dessas vertentes, buscando, nos limites de sua brevidade, deter-se sobre as características, pontos fortes e fraquezas teóricas de uma a uma, delineando-as à luz dos dois questionamentos centrais a toda análise institucional: como as instituições influenciam o comportamento; e como se dá o processo de origem e de mudança das instituições (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 194).⁴⁸ Antes, porém, convém mencionarem-se as principais problematizações dessas abordagens.

Hall e Taylor (2003 [1996]) chamam a atenção para três perguntas cruciais a que o Novo Institucionalismo procura responder: (a) como os atores se comportam; (b) o que as instituições fazem; e (c) por que as instituições perduram ao longo do tempo. Os teóricos neo-institucionalistas costumam responder a cada um desses questionamentos mediante as lentes de duas abordagens: a calculista e a culturalista (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 197).

À pergunta (a) *como os atores se comportam*, os partidários da abordagem calculista respondem dando ênfase a aspectos do comportamento humano que são baseados em um cálculo estratégico. Nesta abordagem, os objetivos ou preferências do ator são definidos de modo exógeno à análise institucional (*id. ibid.*, p. 197). Os adeptos da abordagem culturalista reconhecem que o comportamento humano é racional e orientado para fins, mas distinguem-se dos calculistas ao enfatizarem que a escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo puramente utilitário (*id., ibid.*, p. 197).

Aqueles que adotam a abordagem calculista respondem à pergunta (b) *o que as instituições fazem* afirmando que as instituições afetam o comportamento ao oferecerem aos atores uma certeza relativamente grande quanto ao comportamento de outros atores (*id., ibid.*, p. 197). Já os culturalistas não vêem as instituições como sendo apenas fornecedoras de

⁴⁸ Para um estudo mais detalhado sobre cada uma das três vertentes do Novo Institucionalismo, ver Hall e Taylor (1996 e/ou 2003 [1996]). Para detalhes mais específicos sobre o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Histórico, ver Limongi (1994) e Fernandes (2002), respectivamente.

informações, mas como, principalmente, filtros de interpretação a partir dos quais os indivíduos definem uma linha de ação (*id.*, *ibid.*, p. 198).

Por fim, à pergunta (c) *por que as instituições perduram ao longo do tempo*, os teóricos da abordagem calculista respondem afirmando que sua permanência se dá porque os indivíduos perderiam mais ao evitar esses modelos de comportamento do que ao aderir a eles (*id.*, *ibid.*, p. 198). Para a perspectiva culturalista, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque estruturam as próprias decisões relativas a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar (*id.*, *ibid.*, pp. 198 e 199).

1.2.1. O Institucionalismo da Escolha Racional

No âmbito da Ciência Política, o Institucionalismo da Escolha Racional surgiu no contexto do estudo de comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos, inspirando-se na observação de um paradoxo intrigante: se os postulados clássicos da Teoria da Escolha Racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano. As decisões do Congresso, porém, são de notável estabilidade.⁴⁹ No final dos anos 70, os teóricos da Escolha Racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada. Shepsle sugeriu demonstrar a existência do equilíbrio a partir das instituições, o chamado *structure induced equilibrium*, ou a partir das preferências, o chamado *preference induced equilibrium* (*apud* LIMONGI, 1994, p. 7). Os novos institucionalistas da Escolha Racional ficaram com a primeira alternativa (LIMONGI, 1994, p. 7; HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 202).

Segundo a terminologia de Geddes, o Institucionalismo da Escolha Racional é orientado por quatro princípios básicos. O primeiro deles é o individualismo metodológico e o segundo, o princípio de que os atores, seus objetivos e preferências são identificados explicitamente (Geddes *apud* AMES, 2003, p. 25). O terceiro diz que as instituições e outras características contextuais que determinam as opções dos atores também são explicitamente

⁴⁹ Limongi (1994) explica de modo bastante didático os teoremas da Impossibilidade, de Kenneth Arrow, e o do Caos (ou Teorema do Tudo é Possível), de Richard McKelvey, de acordo com cujos resultados as escolhas feitas pela sociedade em esferas não-econômicas apresentam uma série de características negativas, sendo uma delas o fato de decisões por maiorias serem inerentemente instáveis (LIMONGI, 1994, pp. 5-8).

identificadas, em conjunto com seus custos e benefícios (*id. ibid.*, p. 25). Por fim, o quarto princípio estabelece que as hipóteses se originam de uma lógica dedutiva, ou seja, as teorias submetidas a teste são causais, refutáveis e internamente coerentes (*id. ibid.*, p. 25).

Os institucionalistas da Escolha Racional enfatizam as restrições e os incentivos de curto prazo que as estruturas da política impõem aos atores. Sugerem, ainda, sem negar a relevância dos valores, que as preferências estratégicas são determinadas pelas regras formais da própria política, sustentando que o comportamento muda, quaisquer que sejam as atitudes culturais subjacentes, quando mudam as regras do jogo – as instituições (AMES, 2003, p. 25).

Lançando mão da abordagem calculista, os teóricos do Institucionalismo da Escolha Racional enfatizam o papel da interação estratégica na determinação dos resultados políticos, o que representa um progresso considerável em relação às abordagens tradicionais, que explicam os resultados políticos como resultantes da aplicação de forças que variáveis estruturais (por exemplo, o nível de desenvolvimento sócio-econômico) supostamente exercem sobre o comportamento individual. Em oposição a isso, os teóricos do Institucionalismo da Escolha Racional reservam um espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação dos resultados políticos, sob a forma do cálculo estratégico, sem, contudo, deixarem de fora as variáveis estruturais, sob a forma das instituições (HALL e TAYLOR, 2003 [1996], p. 214). Nomes como Adam Przeworski, Barbara Geddes, Barry Weingast, Douglass North, Gary Cox, John Ferejohn, Kenneth Shepsle e Mathew McCubbins são freqüentemente citados na literatura sobre esta vertente do Novo Institucionalismo.

1.2.1.1. Características do Institucionalismo da Escolha Racional

De acordo com Hall e Taylor (2003 [1996]), quatro características em comum marcam as análises centradas no Institucionalismo da Escolha Racional.

A primeira delas refere-se ao emprego, por parte dos teóricos dessa abordagem, de uma série de pressupostos comportamentais. De modo

geral, postulam que os atores compartilham um conjunto determinado de preferências (geralmente adaptando-se a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário, o que pressupõe um número significativo de cálculos estratégicos (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 205).

A segunda característica está no fato de o Institucionalismo da Escolha Racional considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva (ou seja, os indivíduos agem de modo a maximizarem suas preferências, mesmo que isso produza um resultado subótimo para a coletividade). Tais dilemas ocorrem porque a ausência de instituições impede cada ator de adotar uma linha de ação que seja preferível no plano coletivo (*id. ibid.*, p. 205).

O terceiro ponto que merece ser destacado é a ênfase no papel da interação estratégica na determinação dos resultados políticos. Segundo os teóricos do Institucionalismo da Escolha Racional, o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico, e não por forças históricas impessoais; e, ainda, esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a extensão e a seqüência de alternativas na agenda de escolha, ou ao oferecerem informações e mecanismos de adoção que reduzem a incerteza quanto ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciam aos atores “ganhos de troca” (*gains from trade*), o que os levará a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de uma abordagem calculista clássica para explicar como as instituições influenciam a ação individual (*id. ibid.*, pp. 205-206).

Finalmente, para os teóricos dessa vertente, a origem das instituições se dá de modo peculiar. Segundo eles, os atores criam a instituição de forma a realizar o valor assumido pelas funções desempenhadas por uma instituição, o que é conceituado como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é centrado na noção de acordos voluntários entre os atores interessados. Se a instituição está sujeita a um processo de seleção competitiva, ela permanece, principalmente porque oferece mais benefícios aos atores interessados do que o fazem as formas institucionais concorrentes. Portanto, a forma de organização da

empresa se explica pelo modo como ela minimiza os custos de transação (*transaction costs*), de produção e de influências (*id. ibid.*, p. 206).

1.2.1.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo da Escolha Racional

No tocante ao primeiro problema de que se ocupa o Novo Institucionalismo, *como as instituições influenciam o comportamento*, o Institucionalismo da Escolha Racional apresenta três pontos que revelam a força de sua teoria. O primeiro deles está no fato de seus teóricos haverem desenvolvido uma concepção mais precisa das relações entre instituições e comportamento. O segundo ponto consiste em que, sendo o comportamento instrumental um componente-chave da política, a abordagem do Institucionalismo da Escolha Racional muito contribuiu para sua análise, principalmente ao destacar os aspectos fundamentais da vida política que são freqüentemente subestimados pelos outros enfoques, e ao oferecer as ferramentas analíticas correspondentes. Os teóricos dessa abordagem enfatizam que a ação política envolve a administração da incerteza, que por longo tempo permaneceu como um dos aspectos mais fundamentais e mais negligenciados da realidade política. Por fim, a força das explicações do Institucionalismo da Escolha Racional encontra-se também no fato de seus teóricos demonstrarem a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para os resultados políticos (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], pp. 213 e 214).

As limitações do enfoque do Institucionalismo da Escolha Racional, por sua vez, também concentram-se em três pontos, sendo o primeiro deles o fato de a concepção das relações entre instituições e comportamento, embora mais precisa, repousar sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas. Em seguida, também enfraquece as explicações dos institucionalistas da Escolha Racional o fato de a utilidade de seu enfoque ser limitada pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno à análise, especialmente em situações empíricas nas quais essas preferências são multifacetadas, ambíguas ou difíceis de se identificar *ex ante*. Finalmente,

a ênfase no papel da interação estratégica na determinação dos resultados políticos conceitua a intencionalidade a partir de uma teoria relativamente ligeira da racionalidade humana, o que também contribui para limitar o poder explicativo dessa abordagem (*id. ibid.*, pp. 213 e 214).

Em se tratando do segundo problema central às análises institucionais, *como se dão a origem e a mudança das instituições*, Hall e Taylor (2003 [1996]) afirmam que, quanto à *origem* das instituições, as explicações elaboradas pelo Institucionalismo da Escolha Racional interessaram-se, sobretudo, pelas funções que as instituições cumprem e pelas vantagens que propiciam. Segundo os autores, essa abordagem é extremamente potente, quando se trata de explicar a permanência das instituições, considerando-se que essa permanência depende, invariavelmente, das vantagens que a instituição pode oferecer. Todavia, cinco fraquezas teóricas reduzem de modo considerável sua capacidade de explicar a origem das instituições (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 215).

A primeira fraqueza teórica deve-se ao fato de o Institucionalismo da Escolha Racional ser uma abordagem frequentemente retrospectiva, ou seja, a origem de uma instituição é explicada, em larga medida, pelos efeitos de sua existência. Ainda que esses efeitos contribuam para a permanência da instituição, não se deve confundir a explicação dessa permanência com a explicação da origem da instituição. Pelo fato de o mundo social oferecer numerosos exemplos de conseqüências não-intencionais, vir das conseqüências às origens é um caminho perigoso (*id. ibid.*, p. 215).

A segunda fraqueza está no fato de o Institucionalismo da Escolha Racional ser uma abordagem excessivamente funcionalista, visto postular que as instituições existentes são as mais eficientes. Numerosos exemplos de ineficiência apresentados por muitas instituições, contudo, ficam sem explicação (*id. ibid.*, p. 215).

A terceira limitação refere-se ao exagero do Institucionalismo da Escolha Racional na eficiência real de algumas instituições, à medida que postula que o processo de criação de uma instituição é fortemente intencional. Para seus teóricos, esse processo é realizado pelos atores, que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam, e que as criam justamente com o objetivo preciso de obter esses efeitos. Em certos casos,

essas análises imputam intenções excessivamente simples aos atores históricos, que, vistos mais de perto, parecem agir conforme um conjunto de motivações muito mais complexo (*id. ibid.*, pp. 215 e 216).

A quarta deficiência diz respeito ao fato de as análises dos institucionalistas da Escolha Racional com frequência serem altamente voluntaristas, ou seja, tendem a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual, caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes, à semelhança do que se poderia encontrar no “estado de natureza”. Essa descrição não considera o fato de que a assimetria das relações de poder confere muito mais influência a certos atores do que a outros, no processo de criação das instituições (*id. ibid.*, p. 216).

Por fim, o postulado do equilíbrio do Institucionalismo da Escolha Racional leva seus teóricos a uma contradição: sendo o equilíbrio de Nash um dos componentes inerentes a esse enfoque, os atores não deveriam pôr-se de acordo para mudar as instituições existentes. Paradoxalmente, as instituições são estáveis mediante a invocação da incerteza que cerca a mudança institucional. Isso torna ainda mais difícil compreender por que ocorrem mudanças institucionais, fato que leva esse enfoque a necessitar, no mínimo, de uma teoria dos equilíbrios dinâmicos mais robusta (*id. ibid.*, p. 216).

As cinco limitações acima sugerem que as explicações focadas no Institucionalismo da Escolha Racional, embora possam contribuir para explicar por que as instituições continuam a existir, não explicam com êxito sua origem, salvo em contextos limitados (*id. ibid.*, p. 217).

1.2.2. O Institucionalismo Histórico

Paralelamente ao Institucionalismo da Escolha Racional, o Institucionalismo Histórico emergiu na Ciência Política com os estudos de política comparada entre países, especialmente os estudos na área de

economia política comparada (FERNANDES, 2002, p. 82).⁵⁰ Os institucionalistas históricos propunham-se a construir teorias de alcance médio preocupadas em explicar o desenvolvimento político e econômico entre países, ou entre outras unidades de análise (como Estados, regiões e cidades), tendo como variável independente instituições intermediárias, a exemplo da burocracia, do eleitorado, do processo político decisório e da elaboração de políticas públicas (*id. ibid.*, p. 82).

Comparando a corrente do Institucionalismo Histórico à do Institucionalismo da Escolha Racional, tem-se que a primeira, apesar de considerar relevante o comportamento racional dos indivíduos para a compreensão do processo político, procura entender como a escolha de ação depende da interpretação de uma situação – mais do que de um cálculo instrumental (*id. ibid.*, p. 82). Fernandes (2002) esclarece que os institucionalistas históricos, mesmo considerando as escolhas e cursos de ação e decisão individual, encaram a questão das preferências como algo endógeno, diferentemente dos teóricos da escolha racional (*id. ibid.*, p. 82). Nesse sentido, Kato observa que a divergência entre o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo da Escolha Racional não reside no conceito de comportamento racional, mas, sim, no individualismo metodológico (*id. ibid.*, p. 82). O Institucionalismo da Escolha Racional trabalha com uma lógica dedutiva, isto é, as escolhas e decisões institucionais são explicadas a partir do comportamento maximizador dos indivíduos, enquanto que o Institucionalismo Histórico utiliza estudos de caso, que, partindo das instituições, buscam explicar o comportamento estratégico dos indivíduos e

⁵⁰ Fernandes (2002) cita, como exemplo desse tipo de estudo, os trabalhos de Peter Katzenstein (*Between power and plenty*, 1978), Suzanne Berger (*Organizing interests in Western Europe*, 1981) e Peter Hall (*Governing the economy: the politics of State intervention in Britain and France*, 1986), dentre outros (FERNANDES, 1994, p. 82). Destaca, ainda, como um trabalho seminal que procura situar os aspectos conceituais do Institucionalismo Histórico, o livro de Skocpol, Evans e Rueschemeyer, *Bringing the State Back In*, de 1985, no qual os autores propõem, de forma inovadora, repensar o papel do Estado em sua relação com a economia e a sociedade, tratando-o como um ator autônomo, capaz de fazer escolhas e de alcançar metas políticas (*id. ibid.*, p. 82).

grupos sociais em uma dada seqüência e momento da história (Kato *apud* FERNANDES, pp. 82 e 83).⁵¹

Os institucionalistas históricos definem instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Essa definição pode estender-se tanto a regras constitucionais, ou a procedimentos habituais de funcionamento de uma organização quanto a convenções que regem as relações entre bancos e empresas ou o comportamento dos sindicatos. Genericamente, os teóricos do Institucionalismo Histórico costumam associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 196). Autores como James March, Johan Olsen, Judith Goldstein, Kathleen Thelen, Margaret Weir, Paul Pierson, Sven Steinmo e Theda Skocpol são considerados representantes dessa vertente.

1.2.2.1. Características do Institucionalismo Histórico

Hall e Taylor (2003 [1996]) destacam quatro características freqüentemente observadas nas análises institucionais de cunho histórico.

A primeira delas diz respeito à relação entre instituições e comportamento. Os teóricos do Institucionalismo Histórico são ecléticos: recorrem tanto à abordagem calculista quanto à culturalista, quando analisam a relação entre instituições e ações humanas (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 199).

A segunda característica refere-se às relações de poder assimétricas. Embora todos os estudos institucionais tenham incidência direta sobre as relações de poder, os teóricos do Institucionalismo Histórico costumam enfatizar especialmente o modo como se dá a distribuição desigual de poder e de recursos pelas instituições. Segundo os institucionalistas históricos, as instituições conferem a certos grupos sociais, ou a certos

⁵¹ O trabalho de Immergut (1996) é um exemplo disso. Analisando, comparativamente, o processo de mudança constitucional nos sistemas de saúde da França, da Suíça e da Suécia, a autora afirma que as instituições indicam quais cursos de ação terão mais probabilidades de sucesso a partir da lógica social da história, combinada às estratégias e aos recursos dos atores políticos no momento do processo de escolha. Para mais detalhes sobre as afinidades e divergências entre o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo da Escolha Racional, ver Ames (2003, pp. 25-27).

interesses, um acesso desproporcional ao processo de decisão (*id. ibid.*, p. 199).

O terceiro aspecto que distingue as análises institucionalistas históricas das demais análises institucionais está centrado na importância do legado histórico. Os teóricos do Institucionalismo Histórico defendem uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependence*), o que significa dizer que as instituições dependem de sua trajetória histórica (ou seja, são *path dependent*). Em contraposição à idéia tradicional de que as mesmas forças produzem, em todo lugar, os mesmos resultados, os institucionalistas históricos abraçam a idéia de que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades estas herdadas do passado. As instituições aparecem, portanto, como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica.⁵² Nessa mesma linha de raciocínio, os teóricos dessa abordagem distinguem, no fluxo dos eventos históricos, períodos de continuidade e de situações críticas (*critical junctures*), ou seja, momentos nos quais mudanças institucionais importantes ocorrem, criando, assim, bifurcações (*branching point*) que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (*id. ibid.*, pp. 200 e 201).⁵³

Por fim, a quarta característica das explicações que adotam o Institucionalismo Histórico diz respeito à combinação de análises institucionais com outros fatores. Embora destaquem o papel das instituições, os institucionalistas históricos não as vêem como sendo o único fator capaz de influenciar a vida política. Pelo contrário, situam as instituições em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, especialmente os

⁵² Para Kato, a idéia de *path dependence* significa que “eventos passados influenciam a situação presente e a história conta” (*apud* FERNANDES, 2002, p. 83). No entender de North, significa que “a consequência de pequenos acontecimentos e circunstâncias fortuitas pode determinar soluções que, ao adquirirem primazia, levam-nos a um determinado caminho” (*apud* AMES, 2003, p. 23). Levi, porém, oferece uma definição mais apurada: “*path dependence* não significa apenas que a história conta. Isto é tão verdade quanto trivial. *Path dependence* significa que para um país, ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-la são muito altos. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial” (*apud* FERNANDES, 2002, p. 83). Para maiores detalhes sobre o conceito de *path dependence*, suas implicações e aplicações nos estudos históricos comparados, ver Fernandes (2002).

⁵³ Fernandes (2002) refere-se às situações críticas (*critical junctures*) como sendo uma idéia-chave para o conceito de *path dependence*. A noção de momento crítico tem como foco principal circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras em um caminho que molda a política por anos (Lipset e Rokkan *apud* FERNANDES, 2002, p. 85). Fernandes (2002) ainda esclarece que a situação crítica é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, regiões ou cidades, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reformas institucionais. O tempo de duração desses momentos críticos pode ser de anos ou até mesmo de décadas (FERNANDES, 2002, pp. 85 e 86).

desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão das idéias e crenças, o que lhes faz lidar com um mundo muito mais complexo do que o universo de preferências e de instituições, defendidos pelos teóricos do Institucionalismo da Escolha Racional (*id. ibid.*, p. 201).

1.2.2.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo Histórico

Os teóricos do Institucionalismo Histórico abordam o problema de *como as instituições influenciam o comportamento* de um modo bastante amplo, à medida que freqüentemente utilizam as perspectivas calculista e culturalista. Hall e Taylor (2003 [1996]) consideram esse ecletismo metodológico uma virtude considerável, uma vez que ambos os enfoques são importantes. Esse mesmo ecletismo, entretanto, acaba por revelar-se uma espada de dois gumes, sendo responsável por uma das fraquezas analíticas do Institucionalismo Histórico: pelo fato de adotar as abordagens calculista e culturalista, essa corrente dedicou menos atenção que os outros institucionalismos ao desenvolvimento de uma compreensão mais precisa da maneira como as instituições afetam o comportamento (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 213).

Quanto ao problema referente a *como se dão a origem e a mudança das instituições*, os institucionalistas históricos sustentam que as instituições novas são criadas e adotadas em um mundo que já as tem em abundância. Com isso em mente, destacam o modo como as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem, a certos atores ou interesses, mais poder do que a outros, no que se refere à criação de novas instituições. A esse ponto de vista somam a influência da trajetória (*path dependence*), que também reconhece a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e reforma institucionais (*id. ibid.*, p. 218).

Se, na ótica do Institucionalismo da Escolha Racional, a origem das instituições é apresentada de modo dedutivo, no Institucionalismo Histórico predomina a indução. Em geral, os teóricos da versão histórica mergulham nos arquivos históricos em busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram. Esse enfoque neo-weberiano aumenta consideravelmente o realismo de suas análises produzidas,

além de lhes permitir escolher entre explicações rivais, quando o cálculo dedutivo ligado aos atores racionais resulta em mais do que uma situação de equilíbrio. À insistência na indução, porém, atribui-se a causa de seus adeptos dedicarem menos tempo do que os outros teóricos a reunir seus resultados em teorias sistemáticas quanto aos processos envolvidos na criação e na mudança institucionais (*id. ibid.*, p. 219).

1.2.3. O Institucionalismo Sociológico

O Institucionalismo Sociológico foi trazido para a Ciência Política em fins dos anos 70, no contexto da teoria das organizações, especialmente a partir dos estudos de Powell e DiMaggio e de March e Olsen (FERNANDES, 2002, p. 81).

Para os institucionalistas sociológicos, as instituições resultam de processos culturais, não sendo encaradas simplesmente como mecanismos capazes de aumentar a eficiência do mercado, mas, sim, como processos altamente dinâmicos e sensíveis a estímulos do ambiente circundante (*id. ibid.*, p. 81). Esses teóricos buscam explicar por que as organizações adotam um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais (por exemplo, a semelhança, na forma e nas práticas institucionais, entre os ministérios da educação ao redor do mundo) e enfatizam como tais práticas são difundidas (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 208).

No Institucionalismo Sociológico, as escolhas e preferências individuais, ao contrário do que ocorre no Institucionalismo da Escolha Racional, são endógenas, e não dadas de antemão (exógenas). As instituições não apenas afetam o cálculo estratégico e as escolhas racionais dos indivíduos, como também suas preferências e identidades. Desse modo, os problemas relativos ao oportunismo e à incerteza, longe de serem totalmente abandonados por essa abordagem, são complementados a partir da visão de que os processos culturais são determinantes do comportamento institucional (FERNANDES, 2002, p. 81). Teóricos como Frank Dobbin, John Campbell, John Meyer, Neil Fligstein, Paul DiMaggio, Richard Scott, Walter Powell e Yasemin Soyal são exemplos de institucionalistas sociológicos.

1.2.3.1. Características do Institucionalismo Sociológico

Segundo Hall e Taylor (2003 [1996]), três características podem ser identificadas nas análises que seguem o Institucionalismo Sociológico.

O primeiro ponto distintivo dos institucionalistas sociológicos está no fato de definirem as instituições de modo bastante global, à medida que incluem não somente as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem modelos de significação que guiam a ação humana. Disso decorrem duas conseqüências importantes: primeiramente, rompe-se com a dicotomia instituição *versus* cultura, havendo, agora, uma interpenetração entre os dois termos. Em segundo lugar, há uma tendência a redefinir-se cultura como sinônimo de instituições (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], pp. 208 e 209).

A segunda característica refere-se ao modo como os teóricos do Institucionalismo Sociológico encaram as relações entre as instituições e a ação individual: mediante a ótica da perspectiva culturalista. Para isso, valem-se de duas dimensões: a dimensão normativa e a dimensão cognitiva. Pela primeira, os indivíduos, visto desempenharem papéis específicos na sociedade, internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual as instituições influenciam o comportamento. Pela dimensão cognitiva, as instituições influenciam o comportamento ao oferecerem esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. Daí resulta uma conseqüência fundamental dessa dimensão: a idéia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação, o que não significa que os indivíduos sejam desprovidos de intenções, ou que não sejam racionais (*id. ibid.*, pp. 208-210).

A terceira característica das análises do Institucionalismo Sociológico está no tratamento diferenciado que seus teóricos dão ao problema da explicação da origem e da mudança das práticas institucionais. Ao contrário dos adeptos do Institucionalismo da Escolha Racional, para quem uma instituição se desenvolve em razão da eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam, os partidários do

Institucionalismo Sociológico sustentam que as organizações adotam uma nova prática institucional por razões mais relacionadas ao reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos do que ao aumento de sua eficiência (*id. ibid.*, p. 211).

1.2.3.2. Pontos fortes e fraquezas teóricas do Institucionalismo Sociológico

Ainda segundo Hall e Taylor (2003 [1996]), as explicações do Institucionalismo Sociológico esclarecem melhor, em alguns aspectos, o problema de *como as instituições influenciam o comportamento*. Por exemplo, os institucionalistas sociológicos definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores – os teóricos do Institucionalismo da Escolha Racional, diferentemente, aceitam-nas como dados. Os teóricos do Institucionalismo Sociológico, ainda, ensinam que mesmo um ator fortemente utilitário pode escolher estratégias oriundas de repertórios dotados de uma especificidade cultural. Identificam, assim, novas possibilidades para a influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], pp. 214 e 215).

Quanto ao problema de *como se dão a origem e a mudança das instituições*, o Institucionalismo Sociológico apresenta como força teórica o desenvolvimento de uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, o que ultrapassa as simples considerações de eficácia, típicas do Institucionalismo da Escolha Racional, para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Por esse motivo, o Institucionalismo Sociológico explica de modo mais apurado os numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas (*id. ibid.*, p. 217).

As explicações oferecidas pelos institucionalistas sociológicos, porém, apresentam como aspecto negativo o fato de soarem estranhamente difusas para a Ciência Política, uma vez que podem ignorar que o processo de criação ou de reforma institucional envolve um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição. Hall e Taylor (2003 [1996]) realçam

que, em certos casos, os teóricos do Institucionalismo Sociológico privilegiam de tal modo os processos macro-sociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma ação sem atores. De modo geral, esse enfoque poderia beneficiar-se de uma maior atenção à maneira pela qual os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito (*id. ibid.*, p. 218).

Quadro 2
A Teoria da Escolha Racional

CARACTERÍSTICAS	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	AUTORES REPRESENTATIVOS
1. premissa da intencionalidade; 2. premissa da racionalidade 2.1. exigências fracas (<i>thin rationality</i>) 2.2. exigências fortes (<i>thick rationality</i>); 3. distinção entre informação perfeita e imperfeita e entre risco e incerteza; 4. distinção entre ação independente e ação estratégica.	1. clareza e parcimônia teóricas; 2. análise de equilíbrio; 3. uso do raciocínio dedutivo; 4. intercambialidade entre os indivíduos.	1. pelo fato de a instrumentalidade da ação ser limitada, a Teoria da Escolha Racional não pode exigir o <i>status</i> de teoria geral da ação; 2. considera que os indivíduos agem sempre de modo a alcançar um benefício; 3. os pressupostos do comportamento racional exigem considerável esforço para manter-se e assimilar-se a informação; 4. não considera que indivíduos estão sujeitos a comportamentos habituais ou impulsivos.	Anthony Downs Gary Becker James Buchanan James Coleman Kenneth Arrow Mancur Olson Russell Hardin.

Quadro 3

Abordagens mediante as quais se responde às três perguntas básicas do Novo Institucionalismo

	Como os atores se comportam?	O que as instituições fazem?	Por que as instituições perduram?
Abordagem calculista	Enfatiza aspectos do comportamento humano que são instrumentais e baseados em um cálculo estratégico. Os indivíduos são maximizadores de seus feitos, possuem objetivos definidos por preferências dadas.	As instituições afetam o comportamento dos indivíduos ao fornecerem informações sobre o comportamento de outros atores. A interação estratégica exerce um papel fundamental nesse tipo de análise.	As instituições realizam algo semelhante a um equilíbrio de Nash. Daí, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.
Abordagem culturalista	Considera os indivíduos mais como "sacidores" (<i>satisfecers</i>) do que como "otimizadores" (<i>optimizers</i>). Enfatiza que a escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo puramente utilitário.	As instituições fornecem modelos morais e cognitivos que atuam como verdadeiros "filtros de interpretação" da realidade. As instituições não apenas fornecem informações úteis do ponto de vista estratégico, como também afetam as preferências que guiam a ação.	Certas instituições são tão usuais ou tão "convencionais" que escapam a qualquer questionamento direto. Elas resistem a ser postas radicalmente em causa porque estruturam as próprias decisões relativas a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

Quadro 4
As três vertentes do Novo Institucionalismo

VERTENTES	CARACTERÍSTICAS	ABORDAGEM	AUTORES REPRESENTATIVOS
Institucionalismo da Escolha Racional	(1) Os atores compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo utilitário, a fim de maximizarem a satisfação de suas preferências mediante cálculos estratégicos; as preferências são exógenas; (2) a vida política é concebida como uma série de dilemas de ação coletiva; (3) ênfase sobre a interação estratégica na determinação dos resultados políticos; (4) o processo de criação de instituições dá-se mediante acordos voluntários entre os atores interessados, e sua persistência dá-se caso elas sejam eficazes, ou seja, caso ofereçam mais benefícios aos atores interessados do que as rivais.	Calculista	Adam Przeworski Barbara Geddes Barry Weingast Douglass North Gary Cox John Ferejohn Kenneth Shepsle Mathew McCubbins
Institucionalismo Histórico	(1) A relação entre instituições e comportamento é conceituada em termos muito gerais; (2) ênfase sobre as assimetrias de poder; (3) o desenvolvimento institucional depende das trajetórias (<i>path dependence</i>), das situações críticas (<i>critical junctures</i>) e das consequências imprevistas; (4) tentativa de combinar análises institucionais com outras espécies de fatores; as preferências são endógenas.	Calculista e culturalista	Judith Goldstein Kathleen Thelen Margaret Weir Paul Pierson Sven Steinmo Theda Skocpol
Institucionalismo Sociológico	(1) A definição de instituições é muito global, pois inclui não apenas as regras ou normas formais, mas também os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana; (2) as organizações criam uma instituição por razões mais relacionadas ao reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos do que ao aumento de sua eficiência; (3) as preferências são endógenas.	Culturalista	Frank Dobbin John Campbell John Meyer Neil Fligstein Paul DiMaggio Richard Scott Walter Powell Yasemin Soyal

Quadro 5
Comparação entre os três neo-institucionalismos quanto aos dois questionamentos essenciais às análises institucionais

	Como as instituições influenciam o comportamento?	Como se dão a origem e a mudança das instituições?
Institucionalismo da Escolha Racional	Ênfase no papel da interação estratégica e da intencionalidade humana na determinação de resultados políticos, sob a forma do cálculo estratégico. Seus teóricos utilizam a abordagem calculista.	Quanto à origem das instituições, busca focalizar as funções que elas cumprem e as vantagens que propiciam. A criação das instituições é apresentada de modo dedutivo. Para Hall e Taylor, o Institucionalismo da Escolha Racional explica melhor a permanência das instituições ao longo do tempo do que sua origem.
Institucionalismo Histórico	A relação entre instituição e comportamento tem uma concepção mais ampla. Frequentemente seus teóricos são ecléticos, utilizando tanto a abordagem calculista quanto a culturalista.	As instituições são criadas em um mundo que já as tem em abundância. Peso da trajetória (<i>path dependence</i>) na explicação dos processos de criação e reforma institucionais. A origem das instituições é apresentada de modo indutivo.
Institucionalismo Sociológico	Utiliza a abordagem culturalista e define as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências dos atores (o Institucionalismo da Escolha Racional aceita-nas como dados). Também ensinam que mesmo um ator fortemente utilitário pode extrair, de repertórios marcadamente culturais, escolhas estratégicas. Assim, as instituições influenciam até mesmo as escolhas estratégicas dos atores.	As instituições são criadas em um mundo que já as tem em abundância. Ênfase sobre o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que visam a uma reforma. Atenção dirigida aos processos pelos quais os atores que criam novas instituições "pedem emprestados" elementos dos modelos institucionais existentes.

Quadro 6

Pontos fortes e fraquezas teóricas das vertentes do Novo Institucionalismo em relação aos dois questionamentos centrais às análises institucionais

QUESTIONAMENTOS	INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL		INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO		INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO	
	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)
Como as instituições influenciam o comportamento?	<p>1. Concepção mais precisa da relação entre instituições e comportamento;</p> <p>2. contribui largamente para a análise do comportamento instrumental;</p> <p>3. demonstra a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder quanto para os resultados políticos.</p>	<p>1. A concepção das relações entre instituições e comportamento repousa sobre uma imagem simplista das motivações humanas;</p> <p>2. necessidade de especificar as preferências ou os objetivos dos atores de modo exógeno à análise;</p> <p>3. conceitua a intencionalidade a partir de uma teoria ligeira da racionalidade humana</p>	<p>1. Ecletismo: uso tanto da abordagem calculista quanto da culturalista.</p>	<p>1. Por conta do ecletismo, desenvolve superficialmente o problema quanto ao modo como as instituições afetam o comportamento humano.</p>	<p>1. Definição das vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências dos atores (o Institucionalismo da Escolha Racional aceita-nas como dados);</p> <p>2. as instituições influenciam até mesmo as escolhas estratégicas dos atores.</p>	<p>*****</p>

	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)	Ponto(s) Forte(s)	Ponto(s) Fraco(s)
Como se dão a origem e a mudança das instituições?	1. Abordagem extremamente potente para explicar a permanência das instituições ao longo do tempo.	1. Explica a origem de uma instituição apenas pelos efeitos de sua existência, o que reduz seu poder explicativo; 2. abordagem excessivamente funcionalista; 3. exagero quanto à eficiência real de algumas instituições; 4. análises altamente voluntaristas; 5. o paradoxo subjacente ao postulado do equilíbrio não permite que se compreenda por que as instituições mudam.	1. O enfoque neo-weberiano dado quanto à origem das instituições aumenta o realismo das análises.	1. Por insistirem na indução, seus teóricos dedicaram-se menos a reunir os resultados obtidos em teorias sistemáticas.	1. Desenvolve uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição pode ser escolhida, englobando o papel que esforços de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo.	1. Ignora que o processo de criação e reforma institucional envolve um conflito de poder entre os atores cujos interesses entram em competição.

CAPÍTULO II

2. O FEDERALISMO NAS PROBLEMATIZAÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL

Tanto no capítulo que abre este trabalho quanto no anterior, que oferece os pressupostos básicos para a compreensão dos dois paradigmas-guia da Ciência Política atual, sublinhou-se que, em fins dos anos 80, o processo de redemocratização do Brasil trouxe consigo, dentre muitas outras, duas conseqüências: outra vez o reconhecimento do potencial do federalismo como variável explicativa e, paralelamente, uma nova agenda de problematizações para a Ciência Política nacional.

Argumenta-se que, quando imersos na tarefa de analisar e explicar fenômenos que despertam o interesse da Ciência Política do país, os analistas políticos nacionais não o fazem de modo errático ou mesmo independente, do ponto de vista das tradições contemporâneas de pesquisa nas Ciências Sociais.

Esta dissertação tem a orientá-la justamente a hipótese de que, em se tratando do tema federalismo, a literatura política brasileira aderiu ao paradigma do Novo Institucionalismo, e não ao da Teoria da Escolha Racional, para explicar o novo leque de problematizações advindo com o retorno do Brasil ao regime democrático.

O principal esforço analítico que se pretende alcançar está em tentar compreender o porquê da inclinação de cientistas políticos brasileiros e brasilianistas para as abordagens neo-institucionais – e, dentre elas, sobretudo para o Institucionalismo Histórico. Para satisfazer a esse objetivo central, não obstante, faz-se necessário cumprir duas tarefas: primeiramente, “abrir a caixa preta” – para lembrar Latour (2000) – da nova agenda de pesquisa política do Brasil e identificar quais autores, temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias a compõem, no que diz respeito ao federalismo do país. Em segundo lugar, demonstrar de que modo os autores selecionados utilizam o Novo Institucionalismo para explicar as problematizações que circundam a federação brasileira. Este capítulo volta-se para a primeira dessas tarefas.

Com base na amostra da qual parte esta dissertação, o capítulo ora em foco divide-se em três seções. A primeira analisa as novas problematizações correlatas ao federalismo do país a partir da ótica de pesquisadores brasileiros. A segunda explora as questões que têm despertado o interesse de analistas políticos estrangeiros cujos estudos têm como objeto o modelo federativo do Brasil. A terceira seção, por fim, apresenta uma síntese dos dados levantados nas seções anteriores, relacionando os autores analisados aos temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias com os quais trabalham e que tecem, em conjunto, a rede de problematizações relativas à federação brasileira.

A amostra aqui explorada está sistematizada por autores, e não por temas ou periodicidade da produção, por exemplo.⁵⁴ A preferência por esse tipo de sistematização justifica-se por duas razões. Em primeiro lugar, devido à íntima interconexão entre os assuntos, uma sistematização temática seria por demais arbitrária, além do que não conferiria ao texto a clareza, concisão, objetividade e coerência que se exigem de todo trabalho científico. Ao observar que, dentro de um mesmo trabalho, podem encontrar-se diversos temas, o leitor logo compreenderá que a opção por uma sistematização temática acabaria por dar-lhe a nítida impressão de que certos trabalhos foram, quase que literalmente, “quebrados ao meio” – percepção que lhe deixaria com uma visão sobremodo embotada da análise.

Em segundo lugar, a sistematização por autores é a que melhor atende aos objetivos desta dissertação – quais sejam, compreender por que a Ciência Política brasileira aderiu ao paradigma do Novo Institucionalismo e identificar o “conteúdo” de seu leque de problematizações. Isso porque tal espécie de sistematização permite que se tenha, ao analisarem-se as obras de cada autor, uma visão em bloco dos temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias com os quais cada um deles trabalha.

A identificação das novas problematizações que permeiam a agenda política nacional e, posteriormente, a demonstração do modo como os autores da amostra utilizam o Novo Institucionalismo para explicá-las – objetivo do próximo capítulo – fornecem o alicerce necessário para que se

⁵⁴ Sem maiores pretensões metodológicas, a sistematização por autores segue a ordem alfabética de seus sobrenomes.

responda ao porquê da predileção, por parte da Ciência Política brasileira, pelo paradigma neo-institucionalista – esforço analítico reservado para o quarto e último capítulo deste trabalho.

2.1. Novas problematizações na perspectiva de brasileiros

Nesta seção, discutem-se os trabalhos de seis cientistas políticos brasileiros, na ordem que se segue: Fernando Luiz Abrucio, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Marta Arretche, Sérgio de Azevedo & Marcus André Melo, Márcia Miranda Soares & Luiz Cláudio Lourenço e Celina Souza.

2.1.1. Abrucio e *Os Barões da Federação*: relações intergovernamentais e democracia sob a batuta dos governadores

Originalmente uma dissertação de mestrado, o livro *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira* (1998), de Fernando Luiz Abrucio, tornou-se – pode-se afirmá-lo sem exageros – um referencial obrigatório dentro da literatura política nacional sobre a moldura federativa que cerca o Estado brasileiro e suas conseqüentes implicações para os demais entes políticos do país.⁵⁵

Imerso no amplo tema do federalismo, o autor abraça uma proposta inovadora, ao concentrar-se no papel crucial exercido pelos governadores de estado no processo político, particularmente nos processos de mudança, tais como a redemocratização e a elaboração constitucional, bem como nos de preservação de padrões institucionais.

Importantes políticas no Brasil democrático, como as batalhas referentes ao ajuste e reforma fiscal, à estabilização econômica e à reforma do Estado, não podem ser entendidas sem que o federalismo seja parte fundamental da análise (Mainwaring *apud* ABRUCIO, 1998, p. 11; ABRUCIO

⁵⁵ A respeito da excelência e importância do livro, Scott Mainwaring, que assina o prefácio, assim descreve sua primeira impressão, ao ler os originais: “Era um excelente trabalho – nitidamente o mais notável trabalho sobre a política do federalismo brasileiro no período pós-85 e, com certeza, um dos melhores trabalhos já escritos sobre federalismo na América Latina” (*apud* ABRUCIO, 1998, p. 9).

& COSTA, 1999, p. 1).⁵⁶ Ciente disso, Abrucio – ancorado na definição de Daniel Elazar, para quem o federalismo é o resultado da fórmula autonomia mais interdependência (*self-rule plus shared rule*) – toma-o como variável-chave de seu estudo, a fim de explicar a lógica do sistema político brasileiro (ABRUCIO, 1998, p. 27). Faz isso, porém, detendo-se sobre a esfera política estadual, diferentemente da maioria dos estudos políticos sobre o federalismo brasileiro, nos quais impera o foco ou sobre os impactos do contrato federativo no plano nacional, ou sobre a questão do bom governo no âmbito local (*id. ibid.*, p. 18).

O livro enriquece a literatura política nacional com três grandes contribuições, habilmente construídas ao longo de cinco capítulos. A primeira contribuição está na análise minuciosa da transição gradual daquilo que o autor denomina de “*modelo unionista-autoritário*”, vigente à época do regime militar, para o “*federalismo estadualista*”, em vigor a partir das eleições de 1982 (*id. ibid.*, pp. 7 e 8). Para tanto, Abrucio destina o primeiro capítulo a uma retrospectiva do modo como formou-se e desenvolveu-se o federalismo brasileiro, procurando entender as origens e a evolução do poder dos governadores até o golpe de 1964 (*id. ibid.*, pp. 9 e 25). No capítulo seguinte, detém-se, primeiramente, sobre o fracasso do regime militar em destruir a lógica estadualista da classe política brasileira e em controlar por completo o poder das administrações públicas estaduais,⁵⁷ para, depois, estudar a origem e as características do processo de fortalecimento dos governadores na redemocratização do país (*id. ibid.*, pp. 9 e 25).

A segunda colaboração trazida pelo autor está em demonstrar que, no plano estadual pós-eleição de 1982, os freios e contrapesos (*checks and balances*) democráticos normais, típicos de um sistema multipartidário, eram extremamente débeis (*id. ibid.*, pp. 10 e 25). O poderio dos governadores, descrito ao longo de todo o terceiro capítulo, mostrou-se tamanho durante aquele período e, sobretudo, durante o quadriênio 1991-1994, que Abrucio atribui-lhes a alcunha “*barões da Federação*”, com isso

⁵⁶ Abrucio e Costa (1999) tecem uma excelente análise a respeito do efeito da estrutura federativa sobre a reforma do Estado, questão central à agenda política do país.

⁵⁷ Samuels e Abrucio (2000) argumentam que o fracasso do regime autoritário (1964-1985) em eliminar a proeminência dos atores e interesses subnacionais na política nacional resultou na “*nova política dos governadores*” no Brasil.

referindo-se ao poder sem contrapesos, anti-republicano e, por muitas vezes, avesso à submissão a uma autoridade maior de que os chefes dos Executivos estaduais dispunham no decorrer da transição democrática (*id. ibid.*, pp. 10 e 20).

Por último, a demonstração do enorme poder de veto adquirido pelos governadores no âmbito político nacional é a outra grande contribuição do livro (*id. ibid.*, p. 10). No quarto capítulo, o autor examina a atuação dos governadores no plano nacional após a Constituição de 1988, concentrando-se especificamente nas relações intergovernamentais, tanto no que se refere ao relacionamento com o Presidente da República quanto no que diz respeito à disputa não-cooperativa estabelecida entre os estados (*id. ibid.*, p. 25). Finalmente, fecha seu estudo analisando as causas que levaram os governos estaduais a uma gigantesca crise financeira e administrativa, bem como as fontes de poder ainda mantidas pelos governadores, não obstante a mudança no pêndulo federativo a favor do Executivo Federal, mais nitidamente observada desde a gestão Fernando Henrique Cardoso (*id. ibid.*, pp. 25 e 234; ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 54).

Em *Os Barões da Federação*, Abrucio impõe-se o objetivo de compreender a interconexão entre o federalismo brasileiro e o sistema político nacional pós-88, buscando explicar de que modo se estabelecem as relações entre a União, os estados e os municípios, por que se estabelecem daquela maneira e, ainda, quais os reflexos do arcabouço federativo para as instituições e práticas de governo no Brasil democrático (ABRUCIO, 1998, pp. 221 e 17). O foco central da análise recai sobre um ator político que, conquanto fundamental para a história republicana do país, fora quase que inteiramente negligenciado pela Ciência Política brasileira: os governadores de estado (*id. ibid.*, pp. 17 e 19).

Abrucio disserta sobre a temática da democracia e das relações intergovernamentais, portanto, concentrado no papel exercido pelos chefes dos Executivos estaduais durante a redemocratização do país. A tese de que o relacionamento intergovernamental brasileiro e mesmo a própria consolidação democrática estão à mercê da atuação dos governadores – seja no âmbito nacional, seja no âmbito interno – é o principal eixo argumentativo com o qual trabalha o autor.

O resultado direto do poderio das governadorias no plano nacional é aquilo que Abrucio chama de “*federalismo estadualista*”, expressão que significa que “*os estados se fortaleceram sem no entanto estabelecerem coalizões hegemônicas de poder no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político*” (*id. ibid.*, p. 23). Os governadores uniram-se, sim – mas para defender conquistas obtidas; estabeleceram coalizões, sim – mas coalizões de veto às mudanças propostas pelo Governo Federal (*id. ibid.*, pp. 187 e 23). Esse caráter não-cooperativo e predatório do federalismo brasileiro torna-o um “*federalismo antifederativo*” (*id. ibid.*, p. 200), vício que representa um verdadeiro entrave tanto à consolidação do regime democrático, o qual demanda um contrato federativo que incentive a cooperação sem, no entanto, restringir excessivamente a autonomia política dos governos subnacionais, quanto à resolução dos desequilíbrios regionais, que requer a criação de um autêntico contrato federativo através de um pacto nacional (ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 57; ABRUCIO, 1998, p. 193).

Já no plano interno, o poder exercido pelos chefes dos Executivos estaduais resulta no neologismo “*ultrapresidencialismo estadual*”, que se traduz na enorme influência dos governadores sobre os poderes e lideranças locais (ABRUCIO, 1998, p. 10). Ao sistema ultrapresidencialista de governo o autor atribui duas características fundamentais: a detenção, por parte do Executivo, de um forte domínio do processo de governo e de um amplo controle sobre os órgãos que deveriam fiscalizá-lo; e a extrema concentração de poder nas mãos do governador (*id. ibid.*, p. 109).

Abrucio lança mão de quatro hipóteses para explicar o fenômeno do fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização: (1) o desmantelamento do Estado Nacional-Desenvolvimentista; (2) a alteração da estrutura federativa, com a crise do regime centralizador e autoritário dos militares;⁵⁸ (3) o modo como se deu a transição política brasileira, marcado pela lógica de atuação regional dos atores e por partidos frágeis e poucos nacionalizados, bem como pelo fato de

⁵⁸ O autor considera o dilema centralização *versus* descentralização do poder um dos mais constitutivos da formação e desenvolvimento do Estado nacional no Brasil (ABRUCIO, 1998, p. 31). Para críticas a essa idéia, ver Dolhnikoff (2005), para quem a oposição entre centralização e descentralização política na construção e no funcionamento do Estado brasileiro é apenas um dos falsos dilemas com os quais operou a historiografia do país até o momento.

a reconstrução do sistema político do país haver-se dado de “*baixo para cima*”, com a realização de eleições estaduais, e não nacionais e (4) a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos estados (*id. ibid.*, p. 22).

Em síntese, pode-se dizer que *Os Barões da Federação* utiliza-se da variável federalismo para explicar o relacionamento intergovernamental não-cooperativo que estigmatiza a federação brasileira, sobretudo a contar da redemocratização do país. Segundo o autor, o federalismo brasileiro pode ser caracterizado por um modelo *hobbesiano* e predatório, no qual estados e municípios competem entre si, sem, no entanto, criarem mecanismos de cooperação (*id. ibid.*, p. 133). E tal modelo – defende – recebeu a forte e decisiva influência da ação política dos governadores (*id. ibid.*, p. 133).

2.1.2. Almeida: políticas sociais, descentralização e municipalismo em um Estado democrático

Dentro da amostra com base na qual é tecida esta dissertação, Maria Hermínia Tavares de Almeida assinala sua participação na teia de problematizações correlatas ao federalismo brasileiro com dois trabalhos: (1) *Federalismo e políticas sociais*, artigo de 1995, amplamente citado pela literatura especializada, e (2) *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*, artigo publicado em 2003, em parceria com Leandro Piquet Carneiro.⁵⁹ As subseções seguintes discutem cada um deles.

2.1.2.1. O artigo *Federalismo e políticas sociais* (1995)

O redesenho do sistema federativo do Brasil, consequência natural da transição política por que passara o país e, por extensão, da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Democrática, ocupa o centro da análise de Almeida, em *Federalismo e políticas sociais* (1995). No âmago dessa problematização, as políticas sociais e a

⁵⁹ O primeiro artigo foi publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 10, número 28; o segundo, no periódico *Opinião Pública*, volume 9, número 1.

descentralização, enquanto questão relativa ao papel do Estado, detêm um foco privilegiado.

A atenção dispensada à área social em uma federação democrática justifica-se pelo fato de, desde 1930, a ampliação da ação governamental brasileira, no que diz respeito à esfera social, haver caminhado de mãos dadas com a centralização política e a concentração de poder decisório no Executivo federal, conforme largamente discutido na literatura sobre *State building* no Brasil.⁶⁰ Mais ainda: segundo a autora, o Sistema Brasileiro de Proteção Social nasceu, expandiu-se e ganhou suas feições características durante os ciclos autoritários de Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1984), ocasião em que o federalismo até então vigente tornou-se de tal modo centralizado, que o Estado brasileiro bem que poderia ser confundido com um Estado unitário (ALMEIDA, 1995, p. 88). Conseqüentemente, durante o autoritarismo, as políticas sociais estiveram atreladas à crescente atividade do governo federal, ostentando, sobretudo, marcas de concepções autoritárias, representadas pelo predomínio do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada de grandes burocracias (*id. ibid.*, p. 88).

Não sem motivo, portanto, que a questão da redefinição de competências entre as esferas de governo esteja intimamente conectada às políticas e programas da área social. As transformações demandadas pela roupagem democrática de que se revestiu o regime político do país apontam, necessariamente, para um processo de descentralização e conseqüente fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo (*id. ibid.*, p. 88). Pensar as políticas sociais em uma federação democrática é, assim, considerar os dilemas inerentes àquele processo de transferências e redefinições de poder em novas bases institucionais. A isso propõe-se Almeida, em *Federalismo e políticas sociais*.

O artigo tem como objetivo principal discutir os condicionantes e as características gerais do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social brasileira, corolário direto

⁶⁰ Para uma introdução à discussão sobre o papel do Estado no contexto da industrialização nacional, ver Draibe (2004). Sobre as políticas sociais e suas conexões com a produção relativa à cidadania no Brasil, ver Carvalho (2001).

da descentralização fiscal e político-institucional trazida com a democracia (*id. ibid.*, p. 88).

A autora parte da premissa de que os processos de redefinição de competências e atribuições na área social são apenas “*parte de um fenômeno mais amplo de passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado, construída sob o regime autoritário, para alguma modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão se definindo*” (*id. ibid.*, p. 91).⁶¹ Com isso em mente, lança a hipótese de que o processo de descentralização por que passam as políticas sociais brasileiras trata-se, na verdade, de um processo com características específicas e distintas daquelas que ocorrem em Estados unitários, dentro das quais encontra-se a necessidade de realocar, consolidar e devolver funções outrora concentradas no governo central (*id. ibid.*, p. 91).⁶²

Na primeira parte do artigo, a autora explora as relações existentes entre descentralização e federalismo,⁶³ para tanto discorrendo, com base na literatura estrangeira, sobre o que vem a ser um sistema federativo. Em convergência com Abrucio (1998), Almeida apóia-se na idéia de federalismo defendida por Elazar, qual seja, a de que um modelo federativo “*constitui uma estrutura não-centralizada*” (*apud* ALMEIDA, 1995, p. 89). A partir daí, passa a trabalhar com o conceito de descentralização por ele apresentado, segundo o qual descentralização “*implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou*

⁶¹ Almeida segue a definição de Carl Friederich para federalismo centralizado, segundo a qual esse tipo de arranjo implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Quando se refere a federalismo cooperativo, segue a *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR), para a qual modelos cooperativos são aqueles que comportam graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais detêm significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 1995, p. 90).

⁶² Beer explica que o termo *descentralização* costuma ser utilizado para nomear processos de (1) *realocação* de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais; de (2) *consolidação*, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas, ou de (3) *devolução*, quando as funções são descontinuadas e, em consequência, também os recursos o são (*apud* ALMEIDA, 1995, p. 90).

⁶³ Para uma discussão sobre as causas e consequências da descentralização e do federalismo, ver Rodden (2005). Para o argumento de que a descentralização é um dos principais condicionantes das reformas institucionais, ver Souza (1997).

recentralizar segundo seus desejos” (apud ALMEIDA, 1995, p. 89).⁶⁴ A autora concebe o pacto federativo como sendo um compromisso peculiar entre difusão e concentração de poder político, uma estrutura que, por ser não-centralizada, molda formas específicas de relações intergovernamentais, inerentemente competitivas e cooperativas, bem como modalidades de interação baseadas na negociação entre instâncias de governo (ALMEIDA, 1995, p. 89).⁶⁵ O federalismo adquire, assim, centralidade na análise.

A segunda seção do trabalho mergulha nos fatores que condicionaram, de modo geral, as transformações observadas no federalismo brasileiro a partir da redemocratização do país, dentro das quais a redefinição das competências e atribuições na área social constitui um capítulo crucial. Almeida caracteriza a transição democrática, no início da década de 80, e a crise fiscal, depois de 1988, como sendo os dois macro-condicionantes das mudanças sofridas pelo federalismo (até então) centralizado, fatores mesmo decisivos no surgimento de poderosas correntes descentralizadoras (*id. ibid.*, p. 91). Em um contexto de rígida concentração do poder político nas mãos do governo central, não surpreende que impulsos rumo à descentralização significassem, na verdade, impulsos rumo à autonomia, ao aumento da participação, à democracia.

O trabalho compara quatro áreas consagradas de políticas sociais específicas – saúde, assistência social, habitação e educação –, nelas identificando as características que marcam as transformações produzidas pelo processo de descentralização. A autora destaca que

“as formas e os ritmos da descentralização nas áreas que estudamos dependeram de um conjunto de fatores que convém especificar: a) a presença ou ausência de políticas

⁶⁴ Para Elazar, não-centralização não é o mesmo que descentralização. Enquanto esta implica hierarquia, “*uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo*”, em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição (apud ALMEIDA, 1995, p. 89). Para mais distinções entre sistemas não-centralizados, descentralizados e centralizados de poder, bem como diferentes concepções de federalismo, sistemas federais e federações, ver Watts (1998).

⁶⁵ Almeida (2005) discute os movimentos contraditórios no sentido da descentralização e da centralização, examinando dois conjuntos de políticas: aquelas que regularam as relações fiscais entre os governos nacional e subnacionais e as que redefiniram as responsabilidades no tocante à provisão de alguns serviços sociais. Nesse trabalho, a autora sustenta que, do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo, em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, “*impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados*” (ALMEIDA, 2005, p. 29).

deliberadas de descentralização de âmbito federal; b) a natureza e o poder das coalizões reformadoras; c) as características prévias de cada área, do ponto de vista de suas estruturas e das relações intergovernamentais que estas supunham” (id. ibid., p. 95).

A análise comparativa sugere que apenas na área de saúde a reforma resultou de uma política deliberada e radical de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo Executivo e Legislativo (*id. ibid.*, p. 95). A área de assistência social, diferentemente do observado na área de habitação, experimentou doses iguais de conservadorismo e inovação, mas não avançou na construção de estruturas cooperativas que dessem à luz um novo federalismo (*id. ibid.*, pp. 97 e 100). Por fim, a área de educação, no que se refere à redistribuição de competências e funções entre instâncias de governo, caracterizou-se por escassas mudanças no plano institucional-legal e numerosas e variadas experiências de descentralização (*id. ibid.*, p. 101).

Na seção conclusiva, Almeida levanta importantes questões para uma reflexão sobre o federalismo brasileiro. Chama a atenção, assim, para o fato de que, do modo como vem se processando, a reorganização das competências e funções entre unidades de governo impõe três questões cruciais para o futuro da descentralização de políticas públicas – especialmente as de corte social – dentro do contexto federativo do país: a questão referente às características do sistema federativo em formação; aquela referente ao grau de desigualdade social e regional que o novo pacto federativo abrigará e, finalmente, a questão relativa à duração e prováveis resultados do rearranjo de responsabilidades e prerrogativas das instâncias de governo (*id. ibid.*, p. 104). As mudanças em andamento percebidas nas quatro áreas sociais abordadas, embora impliquem o desmantelamento do modelo federativo centralizado, não parecem estar colaborando para a criação de bases e mecanismos de funcionamento de um federalismo cooperativo.

Compreendida a partir do ângulo das políticas sociais, a construção de um arranjo federativo baseado na cooperação supõe a definição clara tanto das responsabilidades exclusivas quanto das compartilhadas pelas três instâncias de governo na decisão, no financiamento e na implementação

das iniciativas governamentais, além de implicar a transformação de competências concorrentes, a ação pactuada e a construção, entre os níveis de governo, de modalidades de colaboração que permitam uma utilização mais racional das capacidades e dos recursos disponíveis (*id. ibid.*, pp. 104 e 105).

No artigo *Federalismo e políticas sociais*, em suma, Maria Hermínia Tavares de Almeida trabalha os temas da descentralização e das políticas sociais à luz de uma federação democrática. Em um Estado outrora sob a égide do autoritarismo militar, a transição para a democracia teria mesmo de implicar uma série de transformações no arcabouço federativo do país. Uma dessas transformações diz respeito justamente à necessidade de descentralizar, o que envolve o redesenho das funções do governo federal e exige processos diversos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central (*id. ibid.*, p. 91). Dentro desse cenário, as políticas sociais constituem uma peça-chave.

2.1.2.2. O artigo *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil* (2003)

Elaborado em parceria com Leandro Piquet Carneiro, o segundo artigo de Maria Hermínia Tavares de Almeida (2003) inserido na amostra aborda a questão democrática, com enfoque especial sobre a dinâmica da política local no Brasil (ALMEIDA & CARNEIRO, 2003, p. 124).

Os autores justificam o estudo pelo fato de serem raros, conquanto imprescindíveis à análise da atual experiência democrática pela qual passa o país, os trabalhos que se concentram na dimensão local da política brasileira (*id. ibid.*, p. 125). Longe do que possa sugerir a escassez de literatura sobre o assunto, o estudo da política local é crucial para o sistema democrático do Brasil. Isso porque se, do ponto de vista institucional, a federação brasileira tende a ser um sistema bastante descentralizado – ainda que não se tenha completado o processo de transferência de atribuições e competências para os municípios –, do ponto de vista político é sobretudo no âmbito local que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos (*id. ibid.*, p. 125).

O modelo federativo resultante da Constituição de 1988 solidificou o papel decisivo do município enquanto alicerce da democracia. A dinâmica da transferência de recursos e o (re)desenho das políticas sociais, implicações da Constituição Democrática, só ratificam a valorização do município como verdadeiro centro de uma federação renovada, na qual a participação ampliada e o controle dos cidadãos sobre os atos dos governantes tornam-se possíveis (*id. ibid.*, pp. 124 e 126).

Partindo da hipótese de que as preferências e percepções dos atores sociais – elite e população – importam para explicar o comportamento do governo e de suas políticas, Almeida e Carneiro analisam, de forma geral, “*o mapa de valores e opiniões de elites e lideranças locais*” no que diz respeito a atribuições e competências de diferentes níveis de governo, ou seja, ao papel do governo local (*id. ibid.*, p. 124). O artigo tem como objetivo justamente lançar luz sobre muitos aspectos ignorados da experiência local recente, dentre os quais as lideranças políticas e sociais nos municípios constituem parte essencial (*id. ibid.*, p. 125).

Com base nos dados selecionados,⁶⁶ que buscam descrever as atitudes da elite local quando diante de diferentes temas políticos, os autores argumentam que o desempenho das instituições públicas e sua capacidade para atender de modo eficiente o interesse coletivo não resultam apenas de arranjos institucionais e dos incentivos que eles criam, mas também das atitudes da elite e da população, as quais “*formam o contexto subjetivo que dá sentido e vida às instituições e constitui a substância da convivência civil em regimes democráticos*” (*id. ibid.*, p. 125).

Em *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil* (2003), Almeida e Carneiro trabalham a temática da democracia e do municipalismo ao longo de quatro seções. A primeira apresenta as condições políticas e institucionais que produziram a valorização política da esfera municipal, das quais são exemplos a redemocratização e a elevação do município ao *status* de ente federativo, caso único nos sistemas federais contemporâneos (*id. ibid.*, pp. 125 e 126).

⁶⁶ Os autores informam que os dados analisados no artigo são provenientes do *survey* “Democracia e Governo Local”, realizado com 450 lideranças de municípios brasileiros, uma versão traduzida e adaptada da pesquisa comparativa internacional “*Democracy and Local Governance*” (ALMEIDA & CARNEIRO, 2003, p. 146).

A segunda seção discute as condições que, por sua vez, incrementaram a importância dos entes locais, tais como a descentralização de competências e atribuições na área social e o recebimento, por parte dos municípios, da parcela maior do aumento das transferências constitucionais (*id. ibid.*, pp. 125 e 129).⁶⁷

A terceira parte do trabalho ocupa-se das opiniões, atitudes e valores das elites em relação a seis temas: (a) preferências partidárias e posição ideológica; (b) democracia; (c) problemas e prioridades nacionais; (d) o papel do Estado; (e) direitos e cidadania e (f) meio ambiente e temas globais (*id. ibid.*, p. 125).

A quarta e última seção, finalmente, mostra a visão dos líderes locais sobre o papel do município na prestação de serviços públicos, concluindo, segundo os dados da pesquisa, que o governo local permanece subordinado ao governo federal no combate aos problemas mais sérios do município (*id. ibid.*, pp. 125 e 145).

2.1.3. Arretche: reflexos da descentralização, das relações intergovernamentais e da coordenação governamental para as políticas sociais brasileiras

Em uma amostra composta por nove cientistas políticos e dezoito trabalhos, alicerce desta dissertação, Marta Arretche destaca-se, ao lado de Celina Souza, como a autora que mais publicou sobre o tema federalismo e seus desdobramentos subsequentes, tais como as problemáticas referentes à descentralização e às relações intergovernamentais, freqüentemente fazendo-as atuar como pano de fundo para a discussão sobre as políticas sociais em uma federação democrática.

Quatro publicações marcam a participação da autora na teia de problematizações relacionadas à moldura federativa brasileira: três artigos – (1) *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*

⁶⁷ Nessa seção, ao discutir as bases do municipalismo, Almeida e Carneiro criticam, com a argúcia peculiar ao cientista que sabe enxergar além, a idéia defendida por Abrucio (1998) e Samuels e Abrucio (2000), segundo a qual o modelo federativo resultante da Constituição de 1988 resultou do papel de liderança exercido pelos governadores de estado ao longo do processo de transição para a democracia, especialmente depois de 1982 (*id. ibid.*, p. 129).

(1999); (2) *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais* (2002) e (3) *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia* (2004) – e um livro – *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000).⁶⁸ As próximas subseções analisam cada um desses trabalhos.

2.1.3.1. O artigo *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* (1999) e o livro *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000)

A decisão de analisar conjuntamente os trabalhos *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* (1999) e *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000), artigo e livro, respectivamente, deve-se ao fato de o segundo ser a extensão do primeiro, uma vez que ambos são resultado da tese de doutorado de Arretche, intitulada *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*, defendida em 1998, na Unicamp, sob a orientação de Argelina Cheibub Figueiredo. Tanto um quanto o outro ocupam-se dos fatores que têm determinado a descentralização das políticas sociais no Brasil, com a única diferença de que, no livro, obviamente, a autora desenvolve sua análise com uma riqueza de detalhes não permitida pelos limites da objetividade e concisão impostos por um artigo. Nos próximos parágrafos, portanto, discutem-se sobretudo os temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias que compõem *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000), por entender-se que, assim procedendo, discute-se também, por inclusão, o artigo *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* (1999).

No livro *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*, Marta Arretche trata do processo de descentralização do Sistema de Proteção Social Brasileiro que, desenvolvido a partir da redemocratização, teve suas bases institucionais garantidas pela Constituição

⁶⁸ O primeiro artigo foi publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 14, número 40; o segundo, na revista *Dados*, volume 45, número 3, e o terceiro, no periódico *São Paulo em Perspectiva*, volume 18, número 2.

de 1988.⁶⁹ Ao longo da obra, a autora busca demonstrar a ocorrência de uma “*sensível transformação*” no processo de transferência de atribuições de gestão de políticas sociais do poder central – âmbito em que se concentravam, no modelo consolidado durante o período autoritário – para as esferas estadual e municipal (Figueiredo *apud* ARRETCHÉ, 2000, p. 11). Detecta, porém, que, ao contrário do que previam analistas e os próprios atores sociais que demandavam uma forma descentralizada de gestão pública, o processo que levaria à descentralização das políticas sociais no Brasil dos anos 90 seria muito mais complexo e heterogêneo, além de que seus resultados apresentariam – como de fato apresentam – variações de acordo com as políticas e os locais onde estas vêm sendo implementadas (ARRETCHÉ, 2000, p. 11; 1999).

Em duas partes divide-se o livro. Na primeira, Arretche dedica-se ao exame dos determinantes da descentralização de políticas sociais, discutindo, no capítulo primeiro, as principais indagações teóricas e analíticas do trabalho, extraídas da literatura e do debate contemporâneos, à medida que apresenta as variáveis que considera relevantes para a análise do tema – legado das políticas prévias, regras constitucionais e engenharia operacional das políticas –, bem como o modelo analítico e o método de investigação adotados (ARRETCHÉ, 2000, pp. 19 e 31). No segundo capítulo, a autora apresenta os resultados obtidos pelo modelo de análise empregado e concentra-se na relação entre o escopo do processo de transferência de atribuições no Brasil e as variáveis que explicam essa trajetória (*id. ibid.*, p. 19). O artigo *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* nada mais é que uma redação prévia desse capítulo.

A segunda parte do livro analisa a dinâmica de descentralização de cada uma das áreas de política social examinadas, concentrando-se na análise comparada das políticas de desenvolvimento urbano, educação fundamental, assistência social e saúde. Em todos os seus capítulos, Arretche apresenta, primeiramente, o formato institucional de prestação e oferta de serviços instituído pelo regime militar, com ênfase especial sobre as características centralizadas desse padrão de intervenção pública, para, em

⁶⁹ Nessa mesma linha, ver também Arretche e Rodriguez (1999). Para um estudo sobre a descentralização das políticas sociais de São Paulo, ver Arretche e Rodriguez (1998).

seguida, chamar a atenção para os fatores de natureza institucional que exerceram impacto sobre o alcance e a natureza da descentralização: as regras constitucionais e o modo efetivo de implementação dos programas de descentralização (*id. ibid.*, p. 19). Expõe, além disso, as estratégias de descentralização adotadas pelos Executivos estaduais durante o período sob análise – a década de 90 (*id. ibid.*, p. 19).

Por fim, a autora identifica e analisa os “graus” de descentralização apresentados pelos seis Estados da amostra – Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, representantes das regiões Sul e Sudeste; e Ceará, Pernambuco e Bahia, representantes da região Nordeste –, seguidos da explicação dos fatores que produziram tais resultados (*id. ibid.*, p. 19).

De forma semelhante a Almeida (1995), em *Estado federativo e políticas sociais*, Arretche abraça os temas da descentralização e das políticas sociais, só que, desta feita, estendendo suas pretensões analíticas para além da discussão dos principais condicionantes e das características gerais do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social brasileira.

Desse modo, o livro gira em torno de dois objetivos: primeiramente, identificar o escopo da descentralização das políticas sociais no Brasil, examinando a diversidade de trajetórias das políticas de habitação social, saneamento básico, educação fundamental, assistência social e saúde, bem como variações no alcance da transferência de atribuições em cada uma destas políticas sociais entre distintas unidades da federação (*id. ibid.*, p. 16). O segundo objetivo, por sua vez, consiste em examinar as condições que tornam possível a transferência de atribuições de gestão das políticas sociais para os níveis subnacionais de governo (*id. ibid.*, p. 16).

Tomando por referencial a literatura contemporânea,⁷⁰ Arretche atribui o processo de transferência de competências governamentais que vem ocorrendo na área social do Brasil a três determinantes: fatores de tipo estrutural, sejam eles de natureza econômica ou de natureza político-

⁷⁰ Dentro da literatura contemporânea, autores como José Roberto Rodrigues Afonso e Nelson de Castro Senra valem-se de fatores estruturais, tais como a capacidade de gasto dos governos, para explicarem o processo de reforma das políticas sociais. Fatores de natureza institucional, por sua vez, são os preferidos de autores como Ellen Immergut, James March e Johan Olsen, Kent Weaver e Bert Rockman, Margaret Weir, Ann Shola Orlof e Theda Skocpol. Já exemplos da utilização de fatores ligados à ação política podem ser encontrados nos trabalhos de Simon Schwartzman e Robert Putnam (ARRETCHÉ, 2000, pp. 28-32).

administrativa; fatores de tipo institucional e, ainda, fatores ligados à ação política, quer estes envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade (*id. ibid.*, p. 28). Para sua análise, porém, privilegia os fatores de tipo estrutural, mas, sobretudo, os de natureza institucional, dentre os quais destaca três variáveis: o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional das políticas (*id. ibid.*, pp. 30 e 31).

A autora argumenta que, no caso brasileiro – um Estado federativo caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos – atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a riqueza, a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, embora tenham um peso considerável para a descentralização, não são fatores determinantes em si (ARRETCHE, 1999, p. 112). Para Arretche, o sucesso e o escopo da descentralização das políticas sociais variam de acordo com fatores de natureza política e institucional – legado das políticas prévias, regras constitucionais e engenharia operacional –, os quais estão longe de constituírem o resultado de um processo espontâneo, decorrente da descentralização fiscal (Figueiredo *apud* ARRETCHE, 2000, p. 12; ARRETCHE, 1999, p. 112). Nas palavras da autora:

“(...) No caso brasileiro (...), atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social” (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Não obstante, a ação política deliberada, ou seja, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão das políticas sociais pode compensar obstáculos

à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional (*id. ibid.*, p. 112). As estratégias de indução são, desse modo, as variáveis políticas decisivas de que se utilizam os níveis de governo, federal ou estadual, para promoverem medidas descentralizadoras (Figueiredo *apud* ARRETCHE, 2000, p. 12). Daí a hipótese do trabalho: o escopo da descentralização depende, em grande parte, de uma política deliberada que ofereça os incentivos adequados para a “adesão” dos governos locais, permitindo superar precariedades nas condições econômicas e/ou institucionais (ARRETCHE, 2000, p. 12).

Fala-se em “adesão” porque, em uma federação, estados e municípios, uma vez dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou, ainda, por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999, p. 114). Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende sejam transferidas. Daí a autora sustentar que

“a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal” (*id. ibid.*, p. 114).

2.1.3.2. O artigo *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais* (2002)

O processo de reforma em quatro áreas de política social – educação fundamental, saúde, habitação e saneamento – que afetam diretamente os interesses dos governos subnacionais é o objeto de análise de Arretche, em *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais* (2002).

O estudo revela que, no caso do Brasil, as evidências apresentadas não confirmam as previsões da literatura comparada contemporânea,⁷¹ segundo a qual os presidentes brasileiros implementaram as políticas de sua preferência somente quando diante de baixa resistência institucional, não conseguindo fazê-lo, porém, quando o Congresso e/ou os governadores foram jogadores decisivos (Mainwaring *apud* ARRETCHE, 2002, p. 433).

Nas políticas estudadas, a autora evidencia que o governo federal encontrou resultados diversos na implementação da agenda de reformas cujo impacto incidia diretamente sobre os interesses de estados e municípios (ARRETCHE, 2002, p. 433). Curiosamente, entretanto, nem o impasse nem a subordinação do governo federal às preferências dos governos locais caracterizaram os casos examinados (*id. ibid.*, p. 433). Contrariando as previsões da literatura que enfatiza o papel dos governos subnacionais como *veto players* decisivos no federalismo brasileiro, os governadores não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal nessas políticas particulares (*id. ibid.*, p. 433).

Manejando os temas das relações intergovernamentais e das políticas sociais sob a luz do modelo federativo do país, Arretche tem em mente dois objetivos. Primeiramente, demonstrar que, na ausência de imposições constitucionais, a autonomia política dos governos locais – inerente aos Estados federativos – potencializa, de fato, o poder de veto desses governos à implementação de propostas pelo Executivo federal. Daí porque, para obter a adesão dos governos locais, o Executivo federal deve incorporar suas demandas às políticas que envolvam relações intergovernamentais, artifício que, somado ao compromisso crível de cumprir aquelas demandas, permite ao governo central contornar o poder de veto dos governos locais no plano das relações verticais (*id. ibid.*, p. 434). Em segundo lugar, busca demonstrar que, no plano das relações horizontais, a literatura que enfatiza o poder de veto dos governos locais na arena congressual brasileira minimiza a importância dos recursos de poder do Executivo federal,

⁷¹ Exemplos de representantes dessa literatura, aos quais a autora recorre, são Alfred Stepan, Arend Lijphart, Barry Ames, David Samuels, Scott Mainwaring, Kent Weaver e Bert Rockman, Paul Pierson e Stephan Leibfried, dentre outros (ARRETCHE, 2002, pp. 431-433).

tais como os poderes de agenda e de veto, bem como o controle sobre recursos necessários à sobrevivência política dos parlamentares (*id. ibid.*, p. 434).

Argumentando que “a categoria ‘federalismo’ é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares” (*id. ibid.*, p. 434), a autora trabalha com a hipótese de que esse potencial das políticas sociais examinadas é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais naquelas políticas específicas (*id. ibid.*, p. 434). Afirma, em outras palavras, que o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais varia de acordo com as políticas. Mais precisamente, as regras constitucionais, o legado das políticas prévias e o ciclo da política estruturam de modo distinto as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as possibilidades de sucesso dos atores federativos (*id. ibid.*, p. 434).

2.1.3.3. O artigo *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia* (2004)

No último trabalho de sua autoria a compor a amostra desta dissertação, Marta Arretche (2004) se volta para as temáticas da coordenação governamental e, novamente, das políticas sociais, tomando a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras como objeto de sua análise.

Arretche parte de autores institucionalistas como Kent Weaver e Bert Rockman, de um lado, para quem Estados federativos tendem a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (*apud* ARRETCHÉ, 2004, p. 17), e, de outro, de autores como Alfred Stepan e William Riker, para quem a concentração da autoridade política, entretanto, varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo (Stepan *apud* ARRETCHÉ, 2004, p. 17), bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (Riker *apud* ARRETCHÉ, 2004, p. 17). Com base nesse referencial teórico, então, busca demonstrar que, extensivamente, a concentração da autoridade política varia

entre as políticas particulares de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica da intervenção governamental (ARRETCHE, 2004, p. 17).

Argumentando que, em Estados federativos, a descentralização fiscal combinada à fragmentação do sistema partidário conduzem à dispersão da autoridade política (*id. ibid.*, pp. 17 e 18), a autora lança a hipótese segundo a qual, a despeito dessas tendências centrífugas, as instituições políticas nacionais dispõem de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas públicas (*id. ibid.*, pp. 17 e 18).

2.1.4. Azevedo & Melo: o processo decisório das reformas tributárias no federalismo brasileiro

Os cientistas políticos brasileiros Sérgio de Azevedo e Marcus André Melo participam da amostra desta dissertação com o artigo *A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional*, de 1997.⁷² Nele, os autores adentram o estudo da formação de políticas de tributação, apenas recentemente alvo da Ciência Política, sobretudo no que tange às iniciativas reformistas nos campos tributário e fiscal do país, dada a “*centralidade que esse tema passa a ter na agenda pública brasileira*” (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 75).⁷³

Tendo como objeto central a repartição constitucional de tributos (*id. ibid.*, p. 78), o artigo persegue dois objetivos. O primeiro deles busca explorar analiticamente as especificidades do processo decisório das reformas tributárias (*id. ibid.*, p. 76), enquanto que o segundo trata de caracterizar empiricamente o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre esses interesses na arena dos tributos (*id. ibid.*, p. 76).

A discussão toma por base as iniciativas de reforma constitucional no campo tributário, com ênfase especial sobre a emenda

⁷² O artigo foi publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 12, número 35.

⁷³ Azevedo e Melo citam os trabalhos de Richard Rose e T. Karran (*Taxation by political inertia*, de 1986), Guy Peters (*The politics of taxation: a comparative perspective*, de 1991) e de Sven Steinmo (*Taxation and democracy Swedish, British and American approaches to financing the modern State*, de 1993) como exemplos de obras em que a formação de políticas tributárias é o foco central da análise (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 75).

constitucional da reforma tributária de 1995-1997 (*id. ibid.*, p. 76).⁷⁴ Os autores ainda explicam que por “*política da reforma*” entende-se tanto o Congresso, no qual são tomadas as decisões relativas a reformas relevantes, quanto as arenas extra-congressuais, nas quais os interesses em jogo interagem em espaços não sujeitos à regra majoritária (*id. ibid.*, p. 76).

Azevedo e Melo chegam à conclusão de que, dadas a complexidade técnica e a alta centralidade do tema na agenda,

“a reforma tributária tornou-se um quase monopólio legislativo de um conjunto de deputados especialistas em finanças públicas, adquirindo as burocracias técnicas espaço relevante neste processo” (*id. ibid.*, p. 90).

2.1.5. Soares & Lourenço: democracia e representação política na federação brasileira

Versão modificada do trabalho apresentado no III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2002, o artigo *A representação política dos estados na federação brasileira* (2004), de Márcia Miranda Soares e Luiz Cláudio Lourenço, discute os temas da representação política e da democracia à luz do federalismo brasileiro.

A questão da representação política no Legislativo nacional brasileiro é analisada mediante um diálogo com autores – tais como Fábio Wanderley Reis e Jairo Nicolau – que apontam a desproporcionalidade na representação da população dos estados como um dos problemas a ser equacionado na democracia brasileira (SOARES & LOURENÇO, 2004, p. 154).

Ancorados em considerações teóricas e dados empíricos, Soares e Lourenço demonstram a singularidade da representação política em formas federativas, as imprecisões observadas no diagnóstico das causas e conseqüências das desigualdades na representação dos estados e o impacto da criação de novos estados sobre a representação política (*id. ibid.*, p. 154).

⁷⁴ Para um exame das razões pelas quais os resultados alcançados pelo governo variam amplamente, quando se trata de reformas constitucionais, ver Melo (2002).

O ponto mais destacado ao longo do artigo, como não poderia deixar de ser, é a forma como os estados brasileiros se encontram representados na Câmara dos Deputados, sendo objeto de crítica o peso desigual que tem o voto dos eleitores, dentro das diferentes unidades da Federação, quando da escolha dos deputados federais (*id. ibid.*, p. 113). Nesse sentido, a contraposição entre o eleitor do Acre ou Rondônia e o eleitor de São Paulo é um exemplo clássico (*id. ibid.*, p. 113).

O artigo visa justamente contribuir para o debate da sobre-representação, apresentando alguns aspectos envolvidos na representação dos estados brasileiros no Legislativo nacional (*id. ibid.*, p. 113). Para tanto, analisa, primeiramente, a relação entre democracia, federalismo e representação política, salientando que o principal argumento em favor de uma representação estritamente proporcional em termos de população e cadeiras parlamentares seria “*o seu caráter mais democrático*” (*id. ibid.*, p. 114). Os autores objetam, porém, que o ponto deficitário desse argumento está na idéia de democracia da qual parte, ou seja: para que se considere uma representação democrática, basta levarem-se em conta apenas sua dimensão individual e o princípio majoritário. Diante disso, defendem uma outra concepção de democracia, segundo a qual a regra da maioria

“é apenas um expediente a serviço da democracia, e não um fim em si mesmo; e que privilegie a inclusão e o consenso, dando expressão a interesses relevantes presentes na sociedade, mesmo que minoritários” (*id. ibid.*, p. 114).

Em um segundo momento, Soares e Lourenço enfocam a desproporcionalidade na Câmara dos Deputados, discutindo especificamente suas possíveis causas – regras eleitorais e criação de novos estados (*id. ibid.*, pp. 116-119) – e conseqüências – prevalência das “*forças retrógradas do país*” sobre as forças políticas mais avançadas,⁷⁵ representação dos partidos e desigualdades econômicas (*id. ibid.*, pp. 119, 120 e 124).

⁷⁵ Os autores apontam o clientelismo e o patrimonialismo como sendo uma dessas forças. Para Nunes (1997), o clientelismo é uma das quatro gramáticas que convivem na burocracia pública brasileira, juntamente com o universalismo de procedimento, o corporativismo e o insulamento burocrático.

As duas principais conclusões do trabalho levam à defesa de que, em nome de uma democracia federal mais inclusiva (consociativa),⁷⁶ deve-se aceitar algum grau de desproporcionalidade em termos de população dos estados e cadeiras parlamentares, inclusive como um meio de evitar a tirania da maioria (*id. ibid.*, p. 113). Conduzem, ainda, ao diagnóstico de que a criação de estados pobres e pouco populosos é um fator relevante no aumento da desproporcionalidade, com impactos negativos, não apenas para a representação política, mas também para as finanças públicas e as políticas sociais (*id. ibid.*, p. 154).

2.1.6. Souza: a descentralização e as relações intergovernamentais como cenário para desigualdades regionais, processo decisório, conflito distributivo e representação política na federação brasileira

Considerada a amostra que pauta esta dissertação, Celina Souza figura, juntamente com Marta Arretche, como a autora que mais publicações têm sobre o tema federalismo e os assuntos a ele correlatos.

Com três artigos publicados na revista *Dados* e um no *Publius*, periódico norte-americano especializado no estudo do federalismo, Souza integra o debate sobre as problematizações condizentes àquele tema, renascidas com o retorno do país ao regime democrático. As subseções adiante analisam, respectivamente, os seguintes trabalhos: (1) *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização* (1998); (2) *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças* (2001); (3) *Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity* (2002) e *Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais* (2003b).⁷⁷

⁷⁶ Sobre o modelo consensual de democracia, ver Lijphart (2003), especialmente pp. 50-65.

⁷⁷ Os dois primeiros artigos foram publicados na revista *Dados*, volume 41, número 3, e volume 44, número 3, nesta ordem. O artigo em inglês foi publicado no *Publius* de volume 32 e número 2. O último trabalho, por fim, foi editado na *Dados* de volume 46, número 2.

2.1.6.1. O artigo *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização* (1998)⁷⁸

Graças à redemocratização e à promulgação da Constituição de 1988, concretização do colapso da era militar e da ascensão de uma ordem regida pelos ditames da democracia, o Estado brasileiro tornou-se uma nação extremamente descentralizada, tanto no que se refere à distribuição do poder político quanto à distribuição dos recursos tributários. A relevância do papel assumido pela descentralização no cenário pós-autoritarismo resulta, pode-se afirmar, do compromisso da nova Carta Constitucional com a institucionalização de valores democráticos (SOUZA, 1998, p. 1).

A partir da ótica da desigualdade regional, Celina Souza (1998) analisa os efeitos da descentralização sobre o federalismo brasileiro, bem como sobre a formulação e implementação de políticas públicas dentro do contexto federativo do país, sobretudo no que tange às relações entre o governo federal e os estados.

A autora argumenta que, se, por um lado, a experiência brasileira de descentralização tributária e política tem favorecido a consolidação da democracia “*e tornado o Brasil um país mais ‘federal’*” devido à emergência de novos atores no cenário político e à existência de vários centros de poder autônomos que competem entre si (*id. ibid.*, p. 2), por outro, tem também demonstrado não apenas os limites da descentralização e do federalismo em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas, mas, principalmente, que a descentralização dificulta a redução dessas disparidades, em razão do enfraquecimento político e financeiro do governo federal (*id. ibid.*, p. 2).

Ao apresentar uma revisão sucinta da literatura internacional, sobretudo da anglo-saxônica, sobre o que se entende por “federalismo”, Souza declara expressamente que, em um “*terreno de disputas conceituais, optou-se por tomar como referência a visão de Burgess*”, de acordo com a qual o federalismo é tratado “*como um conceito de valor, como a recomendação e a*

⁷⁸ Uma versão em inglês desse artigo foi publicada pela autora no periódico *Public Administration and Development*, volume 19, número 3, 1999, com o título *Federalism and regional interest intermediation in Brazilian public policies*.

promoção de apoio à Federação” (id. ibid., p. 3). A autora justifica sua predileção pela teoria de Michael Burgess da seguinte forma:

“Para os propósitos deste trabalho, a dimensão adotada é a do federalismo como ideologia política, tal como desenvolvido por Burgess. Essa visão preenche uma importante lacuna na literatura sobre federalismo, mais usualmente preocupada com a viabilidade dos arranjos territoriais e governamentais, ou então excessivamente formalista. (...) A importância de se incorporar na discussão sobre federalismo a abordagem da ideologia política deve-se ao fato de que mudanças e práticas diversas dentro de cada Federação têm-se constituído no aspecto mais difícil para explicar e compreender o funcionamento dos sistemas políticos federais, para além de seus aspectos meramente formais e legais” (id. ibid., p. 3).

Apoiada, portanto, em Burgess e na contribuição que sua teoria traz ao debate sobre federalismo, à medida que sugere investigá-lo a partir das motivações que embasam cada federação em particular (*id. ibid.*, p. 3), Souza trabalha com a hipótese de que a razão de ser do federalismo brasileiro “sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, ou, ainda, um modo de amortecer as enormes disparidades regionais” (*id. ibid.*, p. 4).

2.1.6.2. O artigo *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças* (2001)

Em muitos Estados federais, a redemocratização, a descentralização e as novas Constituições mudaram o papel dos entes federativos. No Brasil, todos esses fatores ocorreram simultaneamente (SOUZA, 2001, p. 513). De fato, os constituintes de 1988 desenharam uma ordem constitucional e federativa distinta da anterior. Voltados para a legitimação da democracia, optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura à participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios (*id. ibid.*, p. 514).

No artigo *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças* (2001), Celina Souza analisa o processo decisório ocorrido na Assembléia Nacional Constituinte relativo às mudanças na federação brasileira e à decisão de descentralizar poder político e financeiro para as esferas subnacionais de governo.⁷⁹

Alicerçado em dados empíricos, o artigo tem em vista dois objetivos: entender por que o Brasil – país com uma agenda de problemas que requer políticas nacionais – resolve descentralizar poder político e financeiro. Depois, busca entender os conflitos, alianças e contradições gerados pelas decisões tomadas pelos constituintes em relação à federação (*id. ibid.*, p. 514).

Trabalhando com as temáticas da descentralização e do processo decisório, Souza argumenta que a decisão de descentralizar poder político e financeiro foi marcada por conflitos, tensões e contradições (*id. ibid.*, p. 514), ocorrendo, pode-se afirmá-lo, (quase que) à revelia da União e dos governos subnacionais. Leiam-se os excertos abaixo:

“Questões relacionadas ao desenho das relações intergovernamentais, aos novos conflitos que decorreriam da descentralização, assim como ao novo papel do governo federal em um sistema político e financeiro descentralizado, não entraram na agenda dessa subcomissão. Aparecem aqui os primeiros sinais de que a descentralização seria adotada sem debates e sem a construção de um consenso sobre seus objetivos” [sem grifo no original] (*id. ibid.*, p. 522).

“A temática das relações intergovernamentais (...) não foi considerada, assim como a defesa da descentralização não foi precedida de debates sobre seus impactos na Federação, nas relações intergovernamentais e nas políticas públicas” [sem grifo no original] (*id. ibid.*, p. 525).

⁷⁹ Souza (2005) analisa os dispositivos constitucionais relativos ao federalismo ao longo da história constitucional brasileira, buscando conciliar a análise sobre como o federalismo brasileiro funciona na prática e os dispositivos constitucionais que se aplicam a essa instituição. Conclui, por fim, que a solução para os principais problemas que afetam o federalismo do Brasil depende mais do “*encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se, e da redefinição de prioridades governamentais*” do que do modo como o federalismo está, hoje, desenhado na Constituição e das instituições que o modelam. Em suma, a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro está no território das políticas públicas, e não na Constituição Federal (SOUZA, 2005, pp. 105 e 119).

“Resumindo, essa subcomissão descentralizou recursos públicos (...). Assim como nas demais comissões, nessa também o governo federal foi o grande ausente” [sem grifo no original] (*id. ibid.*, p. 528).

Não obstante aquela argumentação, sua hipótese é a de que a descentralização política e financeira, ao gerar um *“novo federalismo”*, favoreceu a consolidação da democracia, à medida que tornou o Brasil *“um país mais ‘federal’”*, pela ascensão de novos atores no cenário político e pela existência de múltiplos *veto players*, jogadores autônomos que competem entre si (*id. ibid.*, p. 514).

A análise de Souza leva-a a concluir que a decisão de promover a descentralização foi marcada por premissas normativas, e não por avaliações e debates sobre suas conseqüências na correlação de forças dentro da federação (*id. ibid.*, p. 547). Ademais, essa decisão expressa a concepção ideológica (ou de valor) que – segundo entende – tem sustentado o federalismo no Brasil: a necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado por um alto grau de desigualdades inter e intra-regionais (*id. ibid.*, p. 547; SOUZA, 1998, p. 4).

2.1.6.3. O artigo *Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity* (2002)

Publicado no periódico *Publius: The Journal of Federalism* da primavera de 2002, o terceiro artigo de Celina Souza a integrar a amostra desta dissertação traz como problema central a tentativa de identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo federalismo brasileiro (SOUZA, 2002, p. 23).

Dadas a redemocratização e a descentralização do Brasil, o federalismo é uma das instituições que mais têm sido reconstruídas. Entretanto, segundo a autora, mudanças recentes não devem ser encaradas como um movimento radical de um regime centralizado para um descentralizado. Conforme entende, o caso brasileiro não apresenta uma

dicotomia entre centralização e descentralização. Pelo contrário, o federalismo do Brasil e as transformações por ele sofridas desde a redemocratização devem, sim, ser encaradas como o mais recente conjunto de mudanças em um longo *continuum* de relações de poder entre os governos central e locais (*id. ibid.*, p. 24).

Durante todo o artigo, Souza chama a atenção para o fato de que, muito embora profundas mudanças tenham estigmatizado a federação como conseqüência da transição política e da descentralização que viria a ampará-la, um alto grau de desigualdade persiste entre as regiões (*id. ibid.*, p. 24). A hipótese do trabalho, pois, é exatamente esta: as desigualdades regionais têm moldado os resultados da redemocratização e descentralização, criando contradições e tensões no federalismo brasileiro.⁸⁰ Essas tensões são a base de análise, para a autora, das perspectivas da federação (*id. ibid.*, p. 45).

O trabalho examina as características do arranjo federativo do brasileiro, propondo-se aos objetivos de identificar quais as principais tensões que o marcam, qual seu principal aspecto desde sua implantação e de que modo esse aspecto tem contribuído para sustentar o pacto territorial ao longo do tempo e de diferentes regimes políticos (*id. ibid.*, p. 24).

Seguindo a tese de Michael Burgess, assim como o fez em Souza (1998), a autora argumenta que, no Brasil, a motivação do federalismo tem sido antes um modo de acomodar e reduzir as disparidades regionais profundamente enraizadas do que um meio de resolvê-las (*id. ibid.*, pp. 24 e 47). Não obstante a construção, desde 1930, de mecanismos políticos e fiscais específicos com vistas a contrabalançar a desigualdade econômica entre regiões por meio, por exemplo, da sobre-representação dos estados menores e economicamente mais fracos na Câmara dos Deputados, ou de um esquema fiscal que redistribui nacionalmente a receita recolhida das regiões mais favorecidas para as menos favorecidas, as desigualdades regionais permanecem (*id. ibid.*, p. 24). Diante disso, ratifica seu argumento:

“O federalismo sempre foi utilizado para acomodar essas desigualdades, mas não para resolvê-las. Além do mais, a

⁸⁰ No original: “*These imbalances have shaped the results of redemocratization and decentralization, creating contradictions and tensions in Brazilian federalism*” (SOUZA, 2002, p. 24).

trajetória do federalismo no Brasil confirma a visão de que o federalismo, como um mecanismo de poder territorial partilhado, é antes um modo de acomodar os profundos conflitos regionais do que de promover a harmonia. Isso confirma a concepção de que o federalismo é mais uma ideologia embasada em valores e em interesses do que um compromisso alicerçado sobre arranjos territoriais e judiciais, ou sobre objetivos democráticos” [Tradução livre] (id. ibid., p. 47).⁸¹

2.1.6.4. O artigo *Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais (2003b)*

Trazendo à baila o argumento renitente de que a divisão de recursos federais existente no Brasil funciona de modo a manter o equilíbrio federativo e a acomodar demandas conflitantes em um país com alto grau de heterogeneidade regional (SOUZA, 2003b, p. 346; 1998, p. 4; 2001, p. 547), Celina Souza analisa, aqui, de que forma as bancadas estaduais processam e negociam as emendas ao orçamento federal no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento (SOUZA, 2003b, p. 346). A pesquisa é realizada por meio da análise das emendas ao orçamento, propostas pelos parlamentares de três estados da Federação – Bahia, Ceará e Paraná –, no período 1995-1999 (*id. ibid.*, p. 346).

O trabalho parte da constatação de que, desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ter um sistema político-tributário bastante descentralizado. Entretanto, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais recursos, sendo as emendas ao orçamento federal uma das “*janelas de oportunidade*” para sua

⁸¹ No original: “However, federalism has always been used to accommodate these inequalities but not to solve them. Furthermore, the trajectory of federalism in Brazil confirms the vision that federalism, as a mechanism of territorial power-sharing, is a way to accommodate deep regional conflicts rather than to promote harmony. It also confirms the view that federalism is more an ideology based on values and interests rather than a commitment based on juridical and territorial arrangements or on democratic purposes” (SOUZA, 2002, p. 47).

obtenção (*id. ibid.*, p. 348).⁸²

Apesar de a disputa por recursos escassos ser guiada por regras definidas pela Comissão Mista de Orçamento, os resultados alcançados pelos três estados analisados não são semelhantes (*id. ibid.*, p. 348). Diante disso, Souza propõe-se a três objetivos. Em primeiro lugar, identificar as ligações entre o federalismo como instituição e o comportamento das bancadas estaduais na Comissão Mista de Orçamento (*id. ibid.*, p. 351). Busca, daí, conhecer melhor de que modo as demandas estaduais relativas à implementação de ações que se darão em seus territórios ganham saliência no orçamento federal (*id. ibid.*, p. 351). Por fim, procura entender como os parlamentares estabelecem “*redes de ligações*” na Comissão Mista de Orçamento para a defesa de projetos de seu interesse (*id. ibid.*, p. 351).

Gravitando em torno dos temas do conflito distributivo e da representação política, mais precisamente quanto à representação dos estados no Congresso Nacional, a autora testa a hipótese de que o desenho do federalismo brasileiro não incorporou, desde sua origem, a busca por uma maior equalização fiscal entre as unidades federativas (*id. ibid.*, p. 349). Segundo diz, “*o federalismo brasileiro nasceu sob a égide da acomodação das desigualdades regionais*”, fato que se deu por meio da negociação de recursos federais baseada em regras formais – constitucionais e legais – que pouco contribuem para a promoção da equalização fiscal entre estados e regiões, deixando amplo espaço para a adoção de regras informais (*id. ibid.*, p. 347). A partir da discussão dessa hipótese, Souza sustenta que as emendas ao orçamento refletem as disputas territoriais por recursos federais em um país marcado por desigualdades regionais, que moldam também a forma como essas disputas são negociadas (*id. ibid.*, p. 352).

Em suma, o artigo amplia a observação sobre a participação dos interesses estaduais no âmbito do Legislativo nacional, examinando, sobretudo, como tensões, conflitos e contradições entre interesses divergentes

⁸² A autora explica que, na literatura derivada da Teoria da Escolha Racional, as emendas dos parlamentares recebem o rótulo de *pork barrel*, que significa “*a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco favorecem a nação como um todo*” (Shepsle & Bonchek *apud* SOUZA, 2003b, p. 353). A respeito do potencial do *pork barrel* para influenciar a votação de parlamentares brasileiros no Legislativo nacional, ver Ames (1995). Para o argumento de que as políticas de *pork barrel* não estão diretamente relacionadas ao sucesso eleitoral, ver Samuels (2002).

do ponto de vista territorial são processados, negociados e decididos no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (*id. ibid.*, p. 351).

2.2. Novas problematizações na perspectiva de brasilianistas

Três cientistas políticos brasilianistas e seis artigos compõem esta seção, quais sejam: David Samuels, Wayne Selcher e Alfred Stepan. A seguir, discute-se cada um de seus trabalhos.

2.2.1. Samuels: relações intergovernamentais e reforma econômica no federalismo brasileiro

Dentre os brasilianistas que integram a amostra bibliográfica desta dissertação, David Samuels trata de problemáticas relacionadas ao federalismo em dois artigos: *The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil*, de fevereiro de 2000, e *Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002*, de 2003.⁸³ Adiante, analisa-se cada um deles.

2.2.1.1. O artigo *The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil* (2000)

“No Brasil, diferentemente do que ocorre em sistemas onde a eleição presidencial pode dirigir as eleições no Congresso, os incentivos eleitorais estão concentrados nos estados. Candidatos ao Congresso focalizam a disputa para o cargo de governador de estado, e não para o de Presidente da República” [Tradução livre] (SAMUELS, 2000, p. 240).⁸⁴

Assim David Samuels abre o artigo *The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil* (2000), no qual

⁸³ O primeiro artigo foi publicado no periódico *The Journal of Politics*, volume 62, número 1, e o segundo, no *Journal of Latin American Studies*, volume 35.

⁸⁴ No original: *“In Brazil, unlike in systems where the presidential election might drive congressional elections, electoral incentives are state-centered. Candidates for Congress focus on gubernatorial race, not the presidential race”* (SAMUELS, 2000, p. 240).

trabalha as implicações do modelo federativo brasileiro para as relações entre os diferentes níveis de governo no país, bem como para a natureza – fragmentada – do sistema partidário nacional (*id. ibid.*, p. 251).⁸⁵

Segundo o autor, a literatura especializada em estudos eleitorais costuma concentrar-se em variáveis de nível nacional de governo, negligenciando o impacto de variáveis de nível distrital ou subnacional sobre o número de partidos nacionais (*id. ibid.*, p. 241). Diante disso, argumenta, inspirado em Abrucio (1998), que, em se tratando do Brasil, variáveis subnacionais exercem um papel-chave na determinação do número e da natureza de partidos nacionais, à medida que conduzem as eleições do Congresso: candidatos ao Legislativo federal “escalam-no” (*scramble*) por meio da coalescência em torno da coalizão política do candidato a governador, razão pela qual as eleições para o Executivo estadual conduzem as eleições congressuais em cada estado (*id. ibid.*, p. 241). Pelo contrário, variáveis de nível nacional, tais como a disputa presidencial, não têm potencial para conduzirem as eleições legislativas federais (*id. ibid.*, p. 241). Em consequência disso, enquanto a maioria dos estados tem poucos partidos, dado que a dinâmica eleitoral centrada no nível subnacional de governo leva após si as eleições congressuais, o Congresso é preenchido por inúmeros partidos nacionalmente fracos (*id. ibid.*, p. 241). A esse fenômeno Samuels denomina de “*gubernatorial coattails effect*” (*id. ibid.*, p. 241), expressão da qual pode-se depreender que as eleições para governador “cobrem” as eleições para a presidência da República.

A hipótese que orienta o trabalho é a de que, quanto mais próximas forem as eleições para governador de estado das eleições para o Congresso Nacional, mais a primeira influenciará a segunda (*id. ibid.*, p. 245).⁸⁶ Dito de outro modo, o autor insiste no fato de que há uma correlação, condicionada pelo *timing* das eleições para o Executivo estadual, entre o número efetivo de candidatos a governador e o número efetivo das listas congressuais, “*above and beyond any effects due to presidential elections and*

⁸⁵ Para um debate sobre a disciplina partidária do Brasil, ver Amorim Neto (2002). Para um exame da atuação dos partidos políticos brasileiros na Câmara dos Deputados e no Senado, ver Figueiredo e Limongi (1999).

⁸⁶ No original: “*Moreover, in Brazil, I hypothesize that the closer gubernatorial and congressional elections are, the more the former will influence the latter*” (SAMUELS, 2000, p. 245).

district magnitude” – “*acima e além dos efeitos esperados pelas eleições presidenciais e a magnitude do distrito*” (*id. ibid.*, p. 246).

2.2.1.2. O artigo *Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002* (2003b)⁸⁷

Neste trabalho, David Samuels (2003b) examina os sucessos e as limitações das reformas fiscal e macroeconômica implementadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente entre 1995 e 2002 (SAMUELS, 2003b, p. 545). Dentre os sucessos, destaca a transferência da crise fiscal do âmbito subnacional para o nacional de governo (*id. ibid.*, p. 546). Dentre as limitações, chama a atenção para o fato de que, se, por um lado, a administração Cardoso “limpou uma bagunça” (*has cleaned up one mess*), por outro, criou outra para as futuras administrações, à medida que suas políticas incrementaram a crise fiscal do país (*id. ibid.*, p. 546).

Partindo de uma análise dos fatores que contribuíram para as dificuldades macroeconômicas que antecederam o corte temporal do estudo, Samuels tem por objetivo analisar de que modo as instituições federativas do país, cuja importância cresceu com a redemocratização ao longo da década de 80, limitaram a capacidade do governo federal de atingir uma situação de estabilidade econômica até meados dos anos 90 (*id. ibid.*, p. 547). Posteriormente, examina como o Plano Real tornou possível à gestão Cardoso controlar as interferências dos governadores de estado na economia nacional (*id. ibid.*, p. 547). Descreve, em seguida, de que forma as políticas do então Presidente da República geraram o arrocho fiscal (*fiscal straitjacket*) no Brasil, concluindo com a discussão de como o legado de seu governo pode continuar a constranger a ação das futuras administrações brasileiras (*id. ibid.*, p. 545).

No Brasil, o processo de redemocratização avançou concomitantemente ao fortalecimento do federalismo (*id. ibid.*, p. 547). Com isso, o modelo federativo do país conferiu aos atores subnacionais e a seus representantes no Congresso o poder de determinar limites às iniciativas de

⁸⁷ Uma versão em português desse artigo foi publicada na revista *Dados*, volume 46, número 4, de 2003, com o título *A Economia Política da Reforma Macroeconômica* e tradução de Vera Pereira.

reforma provenientes do Executivo federal, limites estes que compensavam os poderes que a Constituição de 1988 havia resguardado aos presidentes (*id. ibid.*, p. 548). Segundo o autor, o federalismo brasileiro impôs entraves às reformas na área econômica em virtude da descentralização fiscal e das dívidas dos governos e dos bancos estaduais (*id. ibid.*, p. 548).

2.2.2. Selcher: desigualdades regionais, representação política, descentralização e relações intergovernamentais como principais características do federalismo brasileiro

O brasilianista Wayne Selcher marca sua participação na amostra desta dissertação com o artigo *The politics of decentralized federalism, national diversification, and regionalism in Brazil*, publicado em 1998, no *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.⁸⁸ De modo semelhante à tarefa analítica de Celina Souza (2002), propõe-se a identificar e analisar algumas das mais problemáticas características, tendências e questões relativas ao federalismo brasileiro contemporâneo, bem como a traçar a essência do debate nacional sobre seu futuro (SELCHER, 1998, p. 2).

No Brasil, a importância do federalismo, da descentralização e dos governos locais como elementos de governança, governabilidade e democratização apenas recentemente vêm sendo alvo da atenção de pesquisadores brasileiros, norte-americanos e, em menor extensão, europeus (*id. ibid.*, p. 2).⁸⁹ Dentro de tal contexto, é curioso observar que especialistas estrangeiros mantêm o foco de suas análises sobre o governo nacional por si só, sobre questões políticas de interesse nacional, ou, ainda, sobre questões “*politicamente corretas*” para o Primeiro Mundo (*id. ibid.*, p. 2). Cientistas políticos brasileiros, pelo contrário, enfatizam os reflexos do arranjo federal sobre a dinâmica política e seu impacto sobre a política nacional e as políticas públicas (*id. ibid.*, p. 2).

⁸⁸ O volume e o número do periódico são 40 e 4, respectivamente.

⁸⁹ Para considerações sobre governança, governabilidade e ingovernabilidade, ver Melo (1995). O autor trabalha com o conceito de *governance* formulado pelo Banco Mundial, segundo o qual *governance* é o modo pelo qual o poder é exercido na administração da economia e de recursos sociais para o desenvolvimento de um país (MELO, 1995, p. 30). Governabilidade, por sua vez, descreve “*as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político*” (*id. ibid.*, p. 30). Assim, enquanto a governabilidade refere-se às condições de exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade (*id. ibid.*, p. 30).

Segundo Selcher, o Brasil tem-se “*rasgado*” entre duas forças opostas: de um lado, forças que apontam para a descentralização federal, para o municipalismo; do outro, forças que apontam para a globalização econômica (*id. ibid.*, p. 1).⁹⁰ Não obstante isso, em fins dos anos 90, questões relacionadas ao federalismo passaram a figurar de modo mais explícito nas discussões de âmbito nacional, e não apenas em virtude do impacto da globalização (*id. ibid.*, p. 3). Experiências sucessivas nas administrações estaduais e locais começaram a demandar uma espécie incipiente de federalismo horizontal, até então atípico ao modelo federativo do país (*id. ibid.*, p. 3). Não sem razão, portanto, que problemas peculiares a esse modelo passaram a vir à luz com mais frequência, tais como o problema das desigualdades regionais, da sobre-representação dos estados na Câmara dos Deputados e da dívida pública (*id. ibid.*, pp. 3-18).

2.2.3. Stepan: democracia e descentralização e no federalismo brasileiro

Terceiro brasilianista a compor a amostra desta dissertação, Alfred Stepan discute problemáticas relacionadas ao federalismo brasileiro em dois artigos: *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos*, de 1999, e *Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?*, de 2000. As subseções seguintes trabalham cada um deles.

2.2.3.1. O artigo *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da Democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos* (1999)

Amplamente citado pela literatura política especializada no estudo do federalismo, o artigo *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos*, de 1999, desenvolve três temas: democracia, federalismo e nacionalismo (STEPAN, 1999, p. 35).

⁹⁰ No original: “Brazil is torn between the opposing forces of federal decentralization and economic globalization” (SELCHER, 1998, p. 1).

Nele, Alfred Stepan propõe-se a demonstrar que os estudos voltados para a análise da democratização, do federalismo e do nacionalismo têm desenvolvido essas temáticas de forma relativamente isolada. Chama a atenção, daí, para o fato de que, se fossem trabalhadas em conexão umas com as outras, a literatura comparativa sobre o federalismo tornar-se-ia mais robusta e significativa (*id. ibid.*, p. 35).

Em seguida, Stepan busca evidenciar que todos os sistemas federais restringem (*constrain*) a capacidade legislativa de parlamentares democraticamente eleitos (*id. ibid.*, p. 35). Não obstante, argumenta que é proveitoso, do ponto de vista empírico, tratar o federalismo democrático como se distribuindo em um *continuum* que vai dos sistemas que contêm restrições mínimas (*demos-enabling*) aos que contêm restrições máximas (*demos-constraining*) ao conjunto dos cidadãos da *polis* (*id. ibid.*, p. 9). Para tanto, afirma que “*não pode desenvolver esse argumento sem confrontar-se diretamente com o mais influente cientista político que escreveu sobre o federalismo, o falecido William H. Riker*” [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 35).⁹¹

O terceiro e último objetivo almejado pelo autor está em, uma vez encaminhados os debates conceituais e metodológicos sobre o federalismo, construir e operacionalizar um modelo analítico do *continuum demos-constraining*, o que faz valendo-se da análise de dados da Alemanha, Espanha, Índia, Estados Unidos e Brasil (*id. ibid.*, p. 35).

Tomando para si a definição de sistema federativo de Robert Dahl,⁹² Stepan realça, ao longo de todo o artigo, o fato de que, para ele, um dos problemas mais urgentes com que se defrontam os teóricos e os praticantes das democracias modernas é o de conciliar nacionalismo e

⁹¹ No original: “*I can not develop these arguments about federalism without directly addressing and confronting the most influential political scientist who was written on federalism, the late William H. Riker*” (STEPAN, 1999, p. 35). Dada a importância de Riker para a Ciência Política moderna e a centralidade de seus argumentos conceituais e normativos para o estudo do federalismo, qualquer reexame desse tema, lembra Stepan, deve levar em conta seu legado (*id. ibid.*, p. 9). O modelo rikeriano de federalismo alega que a estrutura básica do federalismo moderno constitui o que chama de “federalismo centralizado” e afirma que os Estados Unidos são não apenas a origem desse modelo, mas também sua forma modal. Alega, ainda, ao contrário de Stepan, que as instituições federativas não têm, por si mesmas, nenhum impacto político (*id. ibid.*, p. 9).

⁹² Dahl entende o federalismo como “*um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores*” [com grifo no original] (*apud* STEPAN, 1999, p. 1).

democracia, sobretudo em contextos que reúnem múltiplas etnias.⁹³ A esse respeito, opina:

“O federalismo (...) é uma das formas políticas potencialmente mais atraentes (e também mais perigosas) para os que desejam construir a democracia em sociedades multinacionais. Certamente os dois corpos de idéia devem ser mantidos em constante diálogo, especialmente se estivermos interessados em estudar de modo sistemático as possibilidades do federalismo democrático multinacional” (id. *ibid.*, p. 3).

2.2.3.2. O artigo *Brazil’s decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?* (2000)

“Um novo ‘Consenso de Washington’ vem emergindo, afirmando que o aumento da descentralização beneficia não apenas a economia, mas também a política de democratização dos países. Por quê? Porque a descentralização traz o governo para mais perto das pessoas” [Tradução livre] (STEPAN, 2000, p. 1).⁹⁴

Partindo do fato de que a Constituição de 1988 expandiu significativamente a descentralização, sobretudo por fazê-la sinônimo do regime democrático recém-conquistado, Alfred Stepan (2000) explora tipos de descentralização, tais quais alguns encravados na Constituição Democrática, que prejudicam a qualidade da democracia, em lugar de promovê-la (*id. ibid.*, p. 1).

O autor argumenta que, quanto mais um corpo deliberativo é responsável pela elaboração de leis na *polis* e quanto mais esse corpo se aproxima do princípio do um-cidadão-um-voto, menos o *demos* é constrangido

⁹³ “Ao aceitar-se a definição de sistema federativo de Robert A. Dahl (1986), como Linz e eu fazemos (...)” (STEPAN, 1999, p. 1). Stepan segue a concepção dahlsiana de federalismo para endossar a tese de que apenas uma democracia poderia ser enquadrada em um sistema federativo, razão pela qual discute “o federalismo **em uma democracia**, e todas as suas implicações” [com grifo no original] (*id. ibid.*, p.1).

⁹⁴ No original: “A new ‘Washington Consensus’ has been emerging, which says that increased decentralized is not only good for the economy but good for the politics of democratizing countries also. Why? Because it brings government closer to the people” (STEPAN, 2000, p. 1).

(*id. ibid.*, p. 1). Para tanto, fornece evidências de que o Brasil é o sistema democrático mais *demos-constraining* do mundo, discute os principais fatores históricos envolvidos na emergência desse sistema *constraining* e explora de que forma a administração Cardoso esforçou-se por fazer do sistema federativo brasileiro um sistema menos *demos-constraining*, menos *center-disabling* e mais *demos-enabling* – ou seja, um sistema cuja descentralização permitisse aos cidadãos participar mais efetivamente do governo (*id. ibid.*, p. 3).⁹⁵

Stepan chega à conclusão de que, tomando-se como parâmetro o Brasil, as reformas descentralizadoras devem ser avaliadas com cautela em novas democracias e adverte:

“Antes de uma corrida desenfreada para abraçar a descentralização e o federalismo por seus benefícios, devemos estar conscientes de que a descentralização não levanta uma, mas duas possibilidades. A primeira possibilidade é que a descentralização traz, de fato, o governo para mais perto das pessoas usuárias dos serviços governamentais. A segunda possibilidade é que a descentralização devolve mais poderes e recursos às elites locais”[Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 18).⁹⁶

2.3. O federalismo nas problematizações da Ciência Política contemporânea do Brasil: uma síntese

As seções anteriores exploraram o novo grupo de problematizações sobre o federalismo brasileiro que adentrou a agenda da Ciência Política do país, a partir da transição democrática. A análise das

⁹⁵ Wampler (2004) é um excelente exemplo de análise do papel das instituições participativas na expansão da *accountability* e do entrelaçamento de grupos de interesses com atores relevantes que podem limitar aquela expansão (WAMPLER, 2004, p. 74). O artigo analisa o Orçamento Participativo em três municípios brasileiros – Recife, São Paulo e Porto Alegre –, para demonstrar que prefeitos têm diferentes capacidades para implementarem suas preferências políticas, o que afeta diretamente o modo como a *accountability* pode expandir-se (*id. ibid.*, p. 73).

⁹⁶ No original: “*Before rushing to espouse decentralization and federalism for their own sakes, we should be aware that decentralization raises not one but two possibilities. The first possibility is that decentralization will indeed bring government closer to the people who are the users of the government’s service. The second possibility is that decentralization will devolve even more power and resources to local elites*” (STEPAN, 2000, p. 18).

obras de autores brasileiros e brasilianistas permitiu que se identificassem os “elementos” ou o “conteúdo” daquelas problematizações.⁹⁷

Esta seção, por sua vez, destina-se a sintetizar os dados anteriormente levantados, relacionando os pesquisadores da amostra aos temas, argumentos, hipóteses, objetivos e teorias com os quais trabalham. Para tanto, utiliza-se de um quadro sinótico, no qual estão resumidos os principais pontos das obras selecionadas.

⁹⁷ Para efeitos didáticos, chamam-se “elementos” ou “conteúdo” do conjunto de problematizações os autores, temas, argumentos, objetivos, hipóteses e teorias que o compõem.

Quadro 7

Relação sinótica entre os “elementos” formadores do conjunto de problematizações e os autores da amostra

<div>“Elementos” das problematizações</div> <div>Autor(es)</div>	TEMAS	OBJETIVO(S)	ARGUMENTO(S)	HIPÓTESE(S)	TEORIA(S) ⁹⁸
ABRUCIO	Relações intergovernamentais Democracia	(1998) Identificar e explicar os reflexos do federalismo para as instituições e práticas de governo no Brasil democrático.	(1998) As relações intergovernamentais brasileiras e a consolidação da democracia dependem da atuação dos governadores, seja no âmbito nacional ou interno.	(1998) O poderio dos governadores deve-se ao (1) colapso do Estado Nacional-Desenvolvimentista; à (2) alteração da estrutura federativa, com a queda do regime militar; ao (3) modo como se deu a transição política do país; e à (4) formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos estados.	(1998) Elazar: o federalismo é o resultado da fórmula <i>self-rule plus shared rule</i> .
ALMEIDA	Políticas sociais Descentralização Municipalismo Democracia	(1995) Discutir os condicionantes e as características gerais do processo de descentralização das políticas sociais brasileiras. (2003) Explorar os aspectos ignorados da	(1995) A descentralização das políticas sociais parte de um fenômeno mais amplo de passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado para alguma modalidade de federalismo cooperativo.	(1995) O processo de descentralização trata-se, na verdade, de um processo com características específicas e distintas daquelas que ocorrem em Estados unitários. (2003) As preferências e	(1995) Elazar: o modelo federativo constitui uma estrutura não-centralizada, resultado da fórmula <i>self-rule plus shared rule</i> . (2003) ****

⁹⁸ As teorias aqui mencionadas referem-se apenas a teorias sobre o federalismo.

		experiência local – sobretudo das lideranças políticas e sociais nos municípios – no Brasil democrático.	(2003) O desempenho das instituições públicas e sua capacidade para atender eficientemente o interesse coletivo não resultam apenas de arranjos institucionais e dos incentivos que eles criam, mas também das atitudes da elite e da população.	percepções dos atores sociais – elite e população – importam para explicar o comportamento do governo e suas políticas.	
ARRETCHÉ	<p>Políticas sociais</p> <p>Descentralização</p> <p>Relações intergovernamentais</p> <p>Coordenação governamental</p>	<p>(1999/2000) Identificar o escopo da descentralização das políticas sociais brasileiras e examinar as condições que a tornam possível.</p> <p>(2002) Mostrar que a autonomia política dos governos locais potencializa o poder de veto à implementação de propostas pelo Executivo federal. Demonstrar que, no plano das relações horizontais, a literatura que enfatiza o poder de veto dos governos locais no Congresso brasileiro minimiza a importância dos recursos de poder do Executivo federal.</p> <p>(2004) Mostrar que a concentração de autoridade política varia entre as políticas particulares de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção do governo.</p>	<p>(1999/2000) No caso do Brasil, atributos estruturais das unidades locais governo não são fatores determinantes em si.</p> <p>(2002) A variável federalismo não basta para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares.</p> <p>(2004) Em Estados federativos, a descentralização fiscal, combinada à fragmentação do sistema partidário, conduzem à dispersão da autoridade política.</p>	<p>(1999/2000) O escopo da descentralização depende, em grande parte, de uma política deliberada que ofereça os incentivos adequados para a “adesão” dos governos locais.</p> <p>(2002) O potencial de estabilidade das políticas sociais é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais naquelas políticas específicas.</p> <p>(2004) A despeito da tendência à dispersão da autoridade política, as instituições políticas nacionais dispõem de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas públicas.</p>	<p>(1999/2000) ****</p> <p>(2002) ****</p> <p>(2004) ****</p>

AZEVEDO & MELO	<p>Processo decisório</p> <p>Reforma (tributária)</p>	(1997) Explorar as especificidades do processo decisório das reformas tributárias. Caracterizar o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre esses interesses na arena dos tributos.	(1997) ****	(1997) ****	(1997) ****
SOARES & LOURENÇO	<p>Representação política</p> <p>Democracia</p>	(2004) Contribuir para o debate da sobre-representação no Legislativo nacional.	(2004) ****	(2004) ****	(2004) ****
SOUZA	<p>Descentralização</p> <p>Relações intergovernamentais</p> <p>Desigualdades regionais</p> <p>Processo decisório</p> <p>Conflito distributivo</p> <p>Representação política</p>	<p>(1998) Analisar os efeitos da descentralização sobre o federalismo brasileiro, bem como sobre a formulação e implementação de políticas públicas dentro do contexto federativo do país.</p> <p>(2001) Entender por que o Brasil resolve descentralizar poder político e financeiro. Entender os conflitos, alianças e contradições gerados pelas decisões tomadas pelos constituintes em relação à federação.</p> <p>(2002) Identificar quais</p>	<p>(1998) Se, por um lado, a descentralização tributária e política tem favorecido a consolidação democrática do Brasil, por outro, tem demonstrado não apenas os limites da descentralização e do federalismo em países onde as desigualdades regionais e sociais são muito profundas, mas, principalmente, que a descentralização dificulta a redução dessas disparidades.</p> <p>(2001) A decisão de descentralizar poder político e financeiro foi marcada por conflitos, tensões e contradições, ocorrendo (quase que) à</p>	<p>(1998) A razão de ser do federalismo brasileiro não passa de uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, ou, ainda, apenas um modo de amortecer as enormes disparidades regionais.</p> <p>(2001) A descentralização política e financeira favoreceu a consolidação da democracia.</p> <p>(2002) As desigualdades regionais têm moldado os resultados da redemocratização e descentralização, criando contradições e tensões no federalismo brasileiro.</p>	<p>(1998) Burgess: o federalismo é um conceito de valor, uma ideologia política.</p> <p>(2001) Burgess: o federalismo é um conceito de valor, uma ideologia política.</p> <p>(2001) Burgess: o federalismo é um conceito de valor, uma ideologia política.</p> <p>(2002) Burgess: o federalismo é um conceito de valor, uma ideologia política.</p>

		<p>as principais tensões que marcam o federalismo brasileiro.</p> <p>(2003b) Identificar as ligações entre a instituição do federalismo e o comportamento das bancadas estaduais na Comissão Mista de Orçamento.</p>	<p>revelia da União e dos estados.</p> <p>(2002) No Brasil, a motivação do federalismo tem sido antes um modo de acomodar e reduzir as disparidades regionais do que um meio de resolvê-las.</p> <p>(2003b) A divisão de recursos federais existente no Brasil funciona de modo a manter o equilíbrio federativo e a acomodar demandas conflitantes em um país com alto grau de heterogeneidade regional.</p>	<p>(2003b) O desenho do federalismo brasileiro não incorporou, desde sua origem, a busca por uma maior equalização fiscal entre as unidades federativas.</p>	<p>(2003b) Burgess: o federalismo é um conceito de valor, uma ideologia política.</p>
SAMUELS	<p>Relações intergovernamentais</p> <p>Reforma (econômica)</p>	<p>(2000) Identificar as implicações do federalismo brasileiro para as relações intergovernamentais do país e para a natureza do sistema partidário nacional.</p> <p>(2003b) Analisar de que modo as instituições federativas do país limitaram a capacidade do governo federal de atingir uma situação de estabilidade econômica até meados dos anos 90.</p>	<p>(2000) No Brasil, variáveis subnacionais exercem um papel-chave na determinação do número e da natureza de partidos nacionais.</p> <p>(2003) ****</p>	<p>(2000) Quanto mais próximas forem as eleições para governador de estado das eleições para o Congresso Nacional, mais a primeira influenciará a segunda.</p> <p>(2003) O federalismo brasileiro impôs entraves às reformas na área econômica em virtude da descentralização fiscal e das dívidas dos governos e dos bancos estaduais.</p>	<p>(2000) ****</p> <p>(2003) ****</p>
SELCHER	<p>Desigualdades regionais</p> <p>Representação política</p>	<p>(1998) Identificar e analisar problemáticas características, tendências e questões relativas ao federalismo brasileiro da atualidade.</p>	<p>(1998) ****</p>	<p>(1998) ****</p>	<p>(1998) ****</p>

	Descentralização Relações intergovernamentais				
STEPAN	Democracia Descentralização	<p>(1999) Demonstrar que os estudos voltados para a análise da democratização, do federalismo e do nacionalismo têm desenvolvido esses temas de forma relativamente isolada. Evidenciar que todos os sistemas federais restringem a capacidade legislativa de parlamentares democraticamente eleitos.</p> <p>(2000) Explorar tipos de descentralização que prejudicam a qualidade da democracia, em lugar de promovê-la.</p>	<p>(1999) É proveitoso, do ponto de vista empírico, tratar o federalismo democrático como se distribuindo em um <i>continuum</i> que vai dos sistemas que contêm restrições mínimas aos que contêm restrições máximas ao conjunto dos cidadãos da <i>polis</i>.</p> <p>(2000) Quanto mais um corpo deliberativo é responsável pela elaboração de leis na <i>polis</i> e quanto mais esse corpo se aproxima do princípio um-cidadão-um-voto, menos o <i>demos</i> é constrangido.</p>	<p>(1999) ****</p> <p>(2000) ****</p>	<p>(1999) Dahl: o federalismo é um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais.</p> <p>(2000) ****</p>

CAPÍTULO III

3. O FEDERALISMO E O PARADIGMA NEO-INSTITUCIONALISTA NA CIÊNCIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL

O primeiro capítulo desta dissertação apresentou as linhas-mestra dos paradigmas da Escolha Racional e do Novo Institucionalismo, ambos norteadores da Ciência Política contemporânea.

O segundo capítulo, por sua vez, analisou as dezoito obras selecionadas, trazendo à tona os autores, temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias componentes do novo conjunto de problematizações que se incorporou à agenda política do país com o colapso do regime militar, ao mesmo tempo em que o federalismo ascendia ao posto de variável-chave para a explicação de fenômenos peculiares a um Estado democrático.

Conforme já mencionado outrora, o objetivo central deste trabalho está em tentar compreender as possíveis razões que têm levado os cientistas políticos nacionais a explicarem os fenômenos de seu interesse através das lentes do Novo Institucionalismo, em lugar de fazê-lo a partir das lentes da Escolha Racional. Para tanto, impunha-se, primeiramente, a necessidade de esmiuçar o grupo de problematizações atinentes à federação brasileira, identificando seus elementos constitutivos. Disso ocupou-se o capítulo anterior. Em segundo lugar, faz-se necessário apontar de que modo os autores da amostra utilizam o paradigma neo-institucionalista em suas pesquisas. Este capítulo concentra-se nesse esforço.

Seguindo o tipo de sistematização adotado no capítulo segundo, a bibliografia aqui explorada está ordenada por autores, pelas mesmas razões expostas naquela ocasião.⁹⁹ A análise que dela se faz, entretanto, agora é de cunho exclusivamente metodológico, o que não significa dizer que a tarefa analítica empreendida pretende ser exaustiva, ou por demais minuciosa – pretensões que transgrediriam os limites de tempo e espaço impostos a um trabalho científico. Em vez disso, este capítulo propõe-se apenas a apontar

⁹⁹ Como no capítulo anterior, também aqui a sistematização por autores segue a ordem alfabética de seus sobrenomes.

“indícios” de que os pesquisadores analisados explicam algumas das problematizações relativas ao federalismo brasileiro sob a luz do Novo Institucionalismo – e, no mais das vezes, sob a ótica do Institucionalismo Histórico.¹⁰⁰

Também de modo semelhante ao capítulo anterior, o capítulo em pauta divide-se em três seções. A primeira delas analisa metodologicamente as obras dos cientistas políticos brasileiros que compõem a amostra. A segunda procede à mesma espécie de análise, só que, desta feita, concentrando-se nos trabalhos dos pesquisadores brasilianistas. A terceira seção, por fim, utiliza, como recurso meramente expositivo, a figura de uma teia, com o fim de sintetizar o emaranhado de temas manejados pelos autores, os trabalhos dentro dos quais aquelas temáticas são desenvolvidas e, sobretudo, o paradigma metodológico que norteia cada um deles.

Uma vez demonstrado de que forma dá-se a utilização do Novo Institucionalismo pela Ciência Política contemporânea do país, levantar-se-ão hipóteses que, muito provavelmente, podem explicar as razões dessa preferência. Eis do que cuidará o próximo capítulo.

3.1. O Novo Institucionalismo nas problematizações de brasileiros

Esta seção analisa metodologicamente as problematizações levantadas nos trabalhos dos seis cientistas políticos brasileiros componentes da amostra, a saber: Fernando Luiz Abrucio, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Marta Arretche, Sérgio de Azevedo & Marcus André Melo, Márcia Miranda Soares & Luiz Cláudio Lourenço e Celina Souza, nesta ordem.

3.1.1. Abrucio e *Os Barões da Federação*: relações intergovernamentais e democracia sob a luz do Institucionalismo Histórico

A hipótese que norteia esta dissertação, qual seja, a de que a literatura política nacional sobre o federalismo aderiu ao paradigma do Novo Institucionalismo, e não ao da Teoria da Escolha Racional, para explicar o

¹⁰⁰ Fala-se em “indícios” de utilização do Novo Institucionalismo porque apenas Souza (2003b) informa o leitor, expressamente, sobre o paradigma que norteia sua análise.

novo leque de problematizações que principiou a adentrar as agendas de pesquisa a partir da redemocratização do país, pode ser corroborada, em se tratando de Fernando Luiz Abrucio e de seu *Os Barões da Federação* (1998). Ao trabalhar amplamente a temática das relações intergovernamentais, procurando compreender e explicar suas engrenagens enquanto envoltas pela moldura do federalismo, Abrucio busca no Novo Institucionalismo, sobretudo no Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), suas ferramentas metodológicas, em lugar de valer-se dos instrumentos oferecidos pela abordagem da Escolha Racional.

Conforme se expôs no primeiro capítulo deste trabalho, as explicações institucionalistas centram-se na influência exercida pelas regras do jogo sobre o comportamento e a ação dos agentes sociais. Dito de outro modo: o foco da explicação está nas instituições, em variáveis de tipo estruturais, e não nas preferências dos atores, como ocorre com explicações centradas na racionalidade. Pesquisadores que adotam o paradigma da Teoria da Escolha Racional para explicar uma série de fenômenos inseridos no estudo do federalismo costumam recorrer a modelos formais para compreender a interação estratégica entre os atores.¹⁰¹ Nenhum desses instrumentais metodológicos pode ser observado em *Os Barões da Federação*.

Muito embora Abrucio não mencione, de modo explícito, o referencial metodológico de que se utiliza para explicar as problematizações trabalhadas em seu livro, a presença de aspectos peculiares à abordagem institucionalista, particularmente à institucionalista histórica, mostra-se bastante nítida.

O próprio modo como a obra é construída já deixa ao leitor pistas muito claras de que se está pisando em terras do Novo Institucionalismo. Isso porque Abrucio, invariavelmente, remonta às origens do cenário em que se desenrolam o objetivo, o argumento e as hipóteses do estudo, para, a partir daí, chegar ao corte temporal com o qual trabalha – o quadriênio 1991-1994 –, nele evidenciando e explicando a atuação dos governadores, bem como as razões de seu comportamento. Faz assim, portanto, quando volta até o período da Primeira República (1889-1930), a fim de trazer à tona as

¹⁰¹ São exemplos de modelos formais os modelos de barganha entre múltiplos agentes, os modelos de desenho institucional e os da teoria dos jogos.

raízes do poderio dos governadores, e ainda depois, quando recorre às origens do federalismo estadualista, com a crise do modelo unionista-autoritário, e do ultrapresidencialismo estadual dos governadores, com o enfraquecimento do poder central e a obtenção, por parte dos estados, de melhores condições financeiras, graças à Constituição de 1988.

A utilização que o autor faz do trajeto histórico percorrido pelo foco de sua análise – os governadores de estado –, bem como pelas instituições que lhes restringem as ações e dentro das quais atuam, é muito clara. Além do mais, a ênfase constante sobre as relações assimétricas de poder, a importância atribuída aos momentos críticos (*critical junctures*) por que passou a vida política brasileira e o papel de outros fatores – tais como a melhoria financeira e a engenharia eleitoral do país – na cadeia causal relativa ao fortalecimento dos governadores apontam nitidamente para o Novo Institucionalismo Histórico.

O peso do legado histórico em *Os Barões da Federação* é patente. Para explicar o porquê de as relações intergovernamentais brasileiras, particularmente no contexto pós-autoritário, caracterizarem-se como um modelo não-cooperativo e, mais ainda, predatório (ABRUCIO, 1998, pp. 23 e 200), Abrucio leva em conta a trajetória das instituições, sobretudo do federalismo, ao longo do tempo. O fortalecimento dos governadores de estado no decorrer do processo de redemocratização e o conseqüente estabelecimento de um “*federalismo antifederativo*” (*id. ibid.*, p. 200) têm sua causalidade dependente de propriedades herdadas do passado – ou seja, são *path dependent* –, tais como a lógica de atuação regional dos atores subnacionais e a fragilidade partidária.

Como, segundo Fernandes (2002), a idéia-chave para o conceito de *path dependence* é a noção de momento crítico (*critical juncture*), quer dizer, de uma situação considerada decisiva na vida política, no qual ocorrem transições que estabelecem certas mudanças de direção (*branching point*) (Lipset e Rokkan *apud* FERNANDES, 2002, p. 85), Abrucio concede a algumas circunstâncias consideradas cruciais para a história política do país, tais como a derrocada do Estado Varguista-desenvolvimentista e o colapso do regime militar, o poder de influência sobre o aumento do poderio dos

governadores e, por conseguinte, sobre a formação de um pacto federativo degenerado.

3.1.2. Almeida: políticas sociais, descentralização, municipalismo e democracia sob a luz do Institucionalismo Histórico

Em *Federalismo e políticas sociais* (1995), Maria Hermínia Tavares de Almeida segue a tendência da literatura política nacional dedicada a problemáticas relacionadas ao federalismo brasileiro, aderindo ao paradigma do Novo Institucionalismo, particularmente à vertente do Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), para explicar de que modo o arranjo federativo do Brasil pós-88 tem influenciado as transformações ocorridas nas políticas sociais do país.

Embora a autora não dê ao leitor, de maneira explícita, a certeza de que opta pelas explicações institucionalistas, e não pelas centradas na abordagem da Escolha Racional, as características do trabalho mostram-se seguramente condizentes com a proposta metodológica neo-institucional.

À semelhança de Abrucio (1998), em *Federalismo e políticas sociais*, Almeida não concentra seu foco explicativo nas preferências dos atores nem se fia em modelos formais para atingir seu objetivo. Pelo contrário, centra sua atenção sobre variáveis estruturais – a democracia e o federalismo, com seus desdobramentos – sobre as regras do jogo, na tentativa de compreender o comportamento das políticas sociais em um cenário de transformações.

A trajetória percorrida pelas políticas sociais, foco analítico do trabalho, bem como pelas instituições que lhes regem – e limitam – as ações, constitui, juntamente com a importância atribuída aos momentos críticos (*critical junctures*) que caracterizaram a história política brasileira, o principal indicativo de que a autora elegeu o Institucionalismo Histórico como paradigma norteador de seu estudo.

A estratégia de periodização utilizada por Almeida recua até o período dos ciclos autoritários de Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1984) para lembrar a situação do Sistema Brasileiro de Proteção Social àquela época e, com esse respaldo, apontar as mutações ocorridas na área social do

país, com a passagem de um modelo de federalismo altamente centralizado para um arranjo marcado pela descentralização (ALMEIDA, 1995, p. 88). As transformações, e, fundamentalmente, as variações, observadas nas quatro áreas sociais estudadas – saúde, assistência social, habitação e educação – dependem de fatores herdados do passado (*path dependence*), tais como a presença ou ausência de políticas deliberadas de descentralização de âmbito federal e as características prévias de cada área (*id. ibid.*, p. 95), o que evidencia a utilização que a autora faz de um modelo de causação típico do Institucionalismo Histórico.

Associada à idéia de dependência da trajetória (*path dependence*) está a noção de situações críticas ou *critical junctures* (FERNANDES, 2002, p. 85), conforme brevemente exposto na subseção anterior. Desse modo, Almeida atribui à democratização e à crise fiscal, ambos momentos decisivos para a vida política do país, o papel de macro-condicionantes das mudanças que começaram a minar o federalismo centralizado que envolvia o Estado brasileiro à medida que apontavam para uma transição sinônimo de democracia – a transição da gestão centralizada para a gestão descentralizada (ALMEIDA, 1995, p. 91).

Também em se tratando do artigo *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil* (2003), Almeida, desta feita com Leandro Piquet Carneiro, opta pela abordagem institucionalista a fim de explicar a dinâmica da política local no Brasil democrático. Também aqui, abre mão de explicações com foco nas preferências dos atores sociais, dispensando o uso de modelos explicativos formais, repletos de cálculos estratégicos, ou de jogos iterativos, por exemplo. Pelo contrário, o instrumental metodológico utilizado é, outra vez, o Novo Institucionalismo – e ainda outra vez, em sua vertente histórica (HALL & TAYLOR 2003 [1996]).

Mesmo que os autores não deixem claro sua opção pelo paradigma neo-institucional, os rastros do Institucionalismo Histórico marcam o trabalho. Prova disso dão a ênfase sobre uma causalidade que depende da trajetória histórica (*path dependence*) e, dentro desta trajetória, a presença determinante de situações críticas (*critical junctures*) na vida política do país. Conforme mencionado na subseção dedicada à análise desse artigo, no capítulo anterior, “a valorização do município como alicerce da democracia”

(ALMEIDA & CARNEIRO, 2003, p. 126) apenas se deu em virtude da “herança”, a eles deixada, de certos acontecimentos históricos, tais como a elevação do município ao *status* de ente federativo e os desdobramentos daí advindos: o fato de o município haver-se tornado tanto o maior beneficiário do aumento das transferências constitucionais quanto o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social (*id. ibid.*, pp. 125-129). Esse legado histórico, deve-se lembrar, é resultado direto da passagem do regime militar para o democrático – “*essa maneira de encarar o âmbito local da política mudou radicalmente durante a longa transição do autoritarismo para a democracia*” (*id. ibid.*, p. 126) –, mudança de rumo (*branching point*) decisiva para a vida política brasileira.

3.1.3. Arretche: políticas sociais, descentralização, relações intergovernamentais e coordenação governamental sob a luz do Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional

Nos trabalhos *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* (1999) e *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000) – os quais, na verdade, fundem-se em um só –, Marta Arretche adota a perspectiva dos teóricos do Novo Institucionalismo, com uma única diferença, se comparada à tendência da literatura política nacional dedicada às problematizações do federalismo brasileiro: à vertente metodológica do Institucionalismo Histórico, soma a do Institucionalismo da Escolha Racional (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), para explicar de que modo o arcabouço federativo do Brasil influencia as reformas que estigmatizam a área social do país ao longo dos anos 90.

Muito mais do que nos trabalhos de Abrucio (1998), Almeida (1995) e Almeida e Carneiro (2003), autores abordados nas subseções anteriores, no artigo *Políticas sociais no Brasil* (1999) e no livro *Estado federativo e políticas sociais* (2000), Arretche deixa transparecer, nitidamente, a opção que faz pelas explicações centradas no Institucionalismo Histórico. O próprio fato de a autora privilegiar, dentre as variáveis de tipo institucional, o legado das políticas prévias, para tentar compreender as “*diferentes velocidades*” do processo de redefinição de atribuições e

competências na área social brasileira (ARRETCHE, 1999, p. 112; ARRETCHE, 2000, p. 30), já constitui uma evidência suficiente de que prefere trilhar o caminho no qual a trajetória histórica percorrida pelas instituições exerce um peso decisivo para a análise. Observe-se:

*“O legado das políticas prévias diz respeito ao fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. A importância desta variável deriva da noção de que a história é **path dependent** – isto é, o que vem antes, mesmo que seja acidental, condiciona o que vem depois”* [com grifo no original] (ARRETCHE, 2000, p. 30).

Tomando-se por base o excerto acima, claro está que a variável legado das políticas prévias remonta às explicações institucionalistas históricas. Daí o porquê de a autora, com o fim de acompanhar o percurso histórico palmilhado pelas políticas sociais do país, retroceder à época do regime militar, quando da consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, até os anos 80, quando, com o momento crítico (*critical juncture*) da redemocratização (*branching point*), foram recuperadas as bases do Estado federativo no Brasil (ARRETCHE, 1999, pp. 113-115; ARRETCHE, 2000, pp. 45-48).

Também características intrínsecas ao Institucionalismo da Escolha Racional, tais como o individualismo metodológico¹⁰² e a identificação dos custos e benefícios incutidos nas instituições (King, Keohane e Verba *apud* AMES, 2003, p. 25), podem ser encontradas em Arretche (1999 e 2000). Conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação, teóricos afeitos a esse tipo de abordagem neo-institucional costumam enfatizar as restrições e os incentivos de curto prazo que as estruturas da política impõem aos atores. Além do mais, sugerem que as preferências estratégicas são determinadas pelas regras formais da própria política, sustentando que o comportamento muda, quaisquer que sejam as atitudes culturais subjacentes, quando mudam as regras do jogo – as

¹⁰² Relembre-se: o individualismo metodológico é o princípio de que todos os fenômenos sociais devem ser explicados em termos de ações de indivíduos que procuram maximizar seus objetivos em determinadas condições de restrição (King, Keohane e Verba *apud* AMES, 2003, p. 25).

instituições (AMES, 2003, p. 25). O papel da interação estratégica na determinação dos resultados políticos, evidentemente, é por demais realçado nessa espécie de vertente metodológica, bem como o comportamento utilitário dos atores em jogo, o que pressupõe um número significativo de cálculos estratégicos (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 205).

Ora, aqueles contornos do Institucionalismo da Escolha Racional podem ser vislumbrados quando, por exemplo, Arretche atribui às estratégias de indução o papel de variável política chave para os governos federal e estadual promoverem medidas descentralizadoras (Figueiredo *apud* ARRETCHÉ, 2000, p. 12). Ou, ainda, quando, citando Schaps e Riker, afirma que Estados federativos com sistema partidário competitivo – caso do Brasil – tendem a estimular conflitos intergovernamentais (ARRETCHÉ, 1999, p. 115) e acrescenta:

“Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados” (ARRETCHÉ, 1999, p. 115).

Segundo a autora, é devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil apenas será efetivo se as administrações locais avaliarem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão, ou, pelo menos, se considerarem que os custos com os quais deveriam arcar podem ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo (*id. ibid.*, p. 115). Desse modo, sustenta que,

“nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos advindos da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada

administração conta para desempenhar tal tarefa” (id. ibid., p. 115).

Já no artigo *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais* (2002), Arretche, novamente valendo-se do paradigma neo-institucionalista, abraça-o apenas em sua versão histórica (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), para explicar de que forma o modelo federativo brasileiro influencia o processo de reforma verificado em quatro áreas de políticas sociais, bem como seu impacto sobre os governos locais.

Aspectos do Novo Institucionalismo podem ser identificados, por exemplo, quando a autora tem a orientá-la a hipótese de que o potencial de estabilidade das políticas de educação fundamental, saúde, habitação e saneamento não pode ser determinado pela variável federalismo, tão-somente, mas, sobretudo, pelo modo como estão estruturadas as relações intergovernamentais naquelas políticas específicas (ARRETCHÉ, 2002, p. 434). Acrescente-se a isso o fato de as regras constitucionais serem consideradas variáveis que estruturam as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as oportunidades de êxito dos atores federativos (*id. ibid.*, p. 434). Ora, regras constitucionais, além de normatizarem a distribuição de competências entre os níveis de governo, determinam procedimentos que facilitam ou impedem a emergência de certos desenhos institucionais, visto que estabelecem diferentes regras do jogo para os diferentes atores (Immergutt *apud* ARRETCHÉ, 2000, p. 31). Em *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil*, como se vê, o foco da explicação recai sobre as instituições, sobre variáveis de tipo estruturais, e não sobre as preferências dos atores, como ocorre com análises centradas no paradigma da Escolha Racional.

Outra vez, a vertente do Institucionalismo Histórico é nitidamente privilegiada. À variável regras constitucionais Arretche soma as variáveis legado das políticas prévias e ciclo da política (ARRETCHÉ, 2002, p. 434), na tentativa de compreender de que modo estão estruturadas as relações intergovernamentais brasileiras – fator decisivo para a estabilidade dos programas sociais reformados. A trajetória histórica percorrida pelos

programas anteriores, sobretudo por aqueles implementados durante o regime militar, assim como a herança institucional por eles deixada, levam a autora a, invariavelmente, atribuir um enorme peso a fenômenos passados, em uma clara demonstração de que, ao menos para sua análise, a história é *path dependent*.

A “aderência” de Arretche a explicações pautadas na abordagem institucionalista histórica (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]) também pode ser observada no último de seus trabalhos a compor a amostra: o artigo *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia* (2004), no qual analisa a variação da concentração da autoridade política entre as diferentes políticas sociais.

No primeiro item do artigo, ao descrever brevemente os sistemas tributário e fiscal brasileiros, com vistas a demonstrar que a Constituição Federal de 1988 instituiu um “*sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, conseqüentemente, sua capacidade de coordenação de políticas*” (ARRETCHE, 2004, p. 17), a autora retrocede à origem da federação brasileira, em 1891, ocasião em que se adotou o regime da separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União (*id. ibid.*, p. 18).¹⁰³ Desde então, afirma,

“a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição de competências exclusivas caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da Reforma Tributária do regime militar (1965-1968) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988” (*id. ibid.*, p. 18).

Nesse ponto, a presença de nuances peculiares ao Institucionalismo Histórico faz-se perceber, tais como o peso da herança institucional e a atenção dispensada a momentos decisivos (*critical junctures*) da história brasileira.

¹⁰³ Para uma análise das relações de autonomia e coordenação da federação brasileira através do exame da trajetória das decisões em matéria fiscal e tributária, ver Arretche (2005b).

Durante todo o artigo, a trajetória percorrida pelas políticas sociais do país é peça-chave para a demonstração de que ocorreram variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais entre os presidentes (*id. ibid.*, p. 21), ou, ainda, para demonstrar que, no início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava muito mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular do que de obrigações constitucionais. Não à toa, portanto, que, para Arretche, “*a capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados*” (*id. ibid.*, p. 22).

3.1.4. Azevedo & Melo: processo decisório e reforma tributária sob a luz do Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional

Em *A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional* (1997), Sérgio de Azevedo e Marcus André Melo, trabalhando os temas da reforma, mais especificamente da reforma tributária, e do processo decisório, optam pelas explicações pautadas no paradigma neo-institucionalista, em detrimento daquelas centradas no formalismo típico do paradigma da Escolha Racional. Dentro da insígnia do Novo Institucionalismo, ainda, optam pelas vertentes do Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo da Escolha Racional (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), para estudarem as peculiaridades do processo decisório referente às reformas tributárias, assim como o conjunto de interesses em jogo e o padrão de interação política entre esses interesses na arena dos tributos, respectivamente (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 76).

Indícios de que os autores recorrem à abordagem institucionalista histórica podem ser observados, por exemplo, quando analisam o processo de formação da agenda da reforma tributária nos anos 90, fruto, em grande medida, de uma “*desconstrução*” da agenda que balizou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (*id. ibid.*, p. 79). Atribuindo a fatores como a ingovernabilidade fiscal e a necessidade de reformas pró-mercado o papel de “*idéias-força*” na mobilização das elites políticas e democráticas em favor de iniciativas reformistas na área tributária, Azevedo e

Melo enfatizam o peso do legado histórico (*path dependence*) e dos momentos decisivos (*critical junctures*) pelos quais passou o país para a determinação de resultados políticos. Os trechos seguintes são excelentes exemplos do que se afirma:

*“As reformas pró-mercado difundiram-se no Brasil segundo um timing específico, **sobredeterminado pelo processo de redemocratização no país**”* [sem grifo no original] (*id. ibid.*, p. 79).

*“O processo de descentralização fiscal brasileiro também apresenta um timing específico que **teve fortes repercussões sobre a formação da agenda de reformas. A descentralização fiscal precedeu o processo de estabilização econômica*** [sem grifo no original]. *Devido a essa **seqüência viciosa**, os efeitos perversos do novo federalismo fiscal pós-Constituinte (...) assumiram grande centralidade na agenda pública”* [com grifo no original] (*id. ibid.*, p. 79).

Quanto à abordagem do Institucionalismo da Escolha Racional, cujo enfoque recai sobre o individualismo metodológico, cálculos, interações estratégicas e a noção de custos e benefícios embutida nas instituições (King, Keohane e Verba *apud* AMES, 2003, p. 25), Azevedo e Melo dão prova de que a utilizam quando enfatizam os cálculos subjacentes ao jogo político em torno das propostas de reforma tributária – *“cada governador analisará as propostas com a máquina de calcular na mão”* (Francisco Dornelles *apud* AZEVEDO & MELO, 1997, p. 90). Ou, ainda, quando destacam os incentivos e a situação de dilema do prisioneiro de uma dimensão bem típica do modelo federativo brasileiro: a guerra fiscal – *“efeito não antecipado do novo federalismo fiscal pós-Constituinte”* (*id. ibid.*, p. 88). Nesse sentido, escrevem:

*“No caso da guerra fiscal, a estrutura de incentivos com que se deparam os governadores na disputa federativa expressa uma situação de **dilema do prisioneiro**, na qual nenhum governador, isoladamente, tem incentivos para se abster de*

praticar a renúncia fiscal” [com grifo no original] (*id. ibid.*, 1997, p. 90).

Para os autores, a modelagem da guerra fiscal como um dilema do prisioneiro deve-se à situação perversa, do ponto de vista coletivo, produzida pelos ganhos pontuais das regiões que dela se valem. Isso porque, primeiramente, a renúncia fiscal e a redução da receita pública têm efeitos negativos em quadros de crise fiscal (*id. ibid.*, p. 88). Em segundo lugar, porque, com a guerra fiscal, a lógica coletiva do desenvolvimento econômico torna-se caudatária da lógica individual das empresas (*id. ibid.*, p. 88). Desse modo – explicam –, a racionalidade individual dos governadores acaba por levá-los a praticarem a renúncia fiscal, com vistas a atrair empresas e empregos (*id. ibid.*, p. 88). Uma vez praticada coletivamente, por parte dos governadores, essa renúncia deprime a receita pública agregada, deixando o país, com um todo, em uma situação inferior àquela em que se encontrava antes (*id. ibid.*, p. 89). Azevedo e Melo, portanto, atestam que

“a guerra fiscal (...) pode ser modelada como um dilema do prisioneiro, em que ganhos coletivos de longo prazo são preteridos em prol de ganhos individuais de curto prazo. Como o horizonte temporal do cálculo político é reduzido ao ciclo eleitoral de curto prazo, o resultado é a defecção individual por parte dos governadores e a perpetuação do status quo” (*id. ibid.*, p. 89).

Uma outra demonstração de que os autores adotam, além da abordagem institucionalista histórica, também o Institucionalismo da Escolha Racional, pode ser encontrada na seção sugestivamente intitulada “*A geometria das perdas: consocialismo e ação coletiva*” (*id. ibid.*, p. 89).¹⁰⁴ Nela, trabalha-se o primeiro eixo sobre o qual está estruturado o jogo político

¹⁰⁴ Azevedo e Melo (1997) entendem consocialismo na forma proposta e já consagrada por Lijphart, ou seja, como um sistema político voltado para a proteção de minorias e a moderar a regra majoritária (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 78). Em *Democracies* (1984), Lijphart enumera os seguintes traços definidores do consocialismo: partilha do poder entre a maioria e a minoria; dispersão do poder (entre o Executivo e o Legislativo, duas Câmaras Legislativas e diversos partidos minoritários); justa distribuição do poder (representação proporcional); delegação do poder (a grupos organizados territorialmente ou não); e limite formal do poder (mediante o veto das minorias) (*apud* AZEVEDO & MELO, 1997, p. 78). Os autores esclarecem que, nos casos polares citados por Lijphart – Suíça e Bélgica –, esses elementos podem ser detectados nitidamente (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 78). Em se tratando do caso brasileiro, embora muitos desses aspectos estejam ausentes, traços importantes de consocialismo podem ser encontrados na estrutura formal do sistema político, tais como o bicameralismo equilibrado e o federalismo (*id. ibid.*, p. 78).

em torno da proposta governamental referente à reforma tributária: o eixo de natureza consocialista ou federativa,¹⁰⁵ destacando-se as perdas, para regiões e estados, advindas da proposta do Executivo (*id. ibid.*, p. 87). Dentre essas perdas, sublinham-se aquelas decorrentes da guerra fiscal e da desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), caso este em que, dada a complexidade da situação – por razões de clivagens supra-regionais ou em qualquer outra dimensão política relevante –, a geometria política das perdas apresenta um alto grau de variação, não permitindo a formação de coalizões vencedoras (*id. ibid.*, p. 90). Nesse ponto, aspectos característicos do Institucionalismo da Escolha Racional – como a idéia de maximização sobre o cálculo das perdas, por exemplo – não deixam de ser identificados, sobretudo quando os autores consideram que “*a questão do efeito da multidimensionalidade sobre a formação de coalizões é um ponto extremamente conhecido na literatura ancorada na escolha racional*” (*id. ibid.*, p. 90).

3.1.5. Soares & Lourenço: democracia e representação política sob a luz do Institucionalismo Histórico

Márcia Miranda Soares e Luiz Cláudio Lourenço trabalham as temáticas da representação política e da democracia no contexto federativo do Brasil sem contrariar a linha teórico-metodológica seguida pelos cientistas políticos nacionais, ou seja: sua análise pauta-se no paradigma do Novo Institucionalismo, dentro do qual, mais especificamente, filia-se ao Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]).

A noção de uma causalidade dependente da trajetória percorrida pelas instituições no curso do tempo (*path dependence*), característica intrínseca às abordagens institucionalistas históricas, permeia todo o artigo. Exemplo disso pode ser observado quando os autores discutem que o estabelecimento dos patamares de representação para os estados, instituídos desde 1977, sob o governo autoritário-militar, “*serviu como argumento para*

¹⁰⁵ O segundo eixo, de natureza programática e partidária, diz respeito ao conteúdo substantivo do projeto. Nele, duas questões substantivas podem ser identificadas: a repartição social dos tributos e o escopo da proposta (AZEVEDO & MELO, 1997, p. 86).

aqueles que caracterizaram o ‘problema’ da nossa desproporcionalidade como um fenômeno derivado da ação dos militares, no final da década de 70, com propósitos eleitorais” (SOARES & LOURENÇO, 2004, p. 116).

Ademais, quando trabalham a questão do piso e teto na representação dos estados, ambos determinados pelas regras eleitorais, como uma das causas da desproporcionalidade no Legislativo federal, Soares e Lourenço concluem, com Nicolau (1997), que a desproporcionalidade “*foi uma constante em nossa história política, não sendo maior no período da ditadura militar*” (*id. ibid.*, p. 116).¹⁰⁶ E dão prova do que afirmam ao analisarem os dados de desproporcionalidade agregados por região, os quais remontam aos fins da década de 40 (*id. ibid.*, p. 116). De posse desses dados, os autores acompanham o percurso trilhado pela representação política ao longo da história brasileira, demonstrando que as regiões Nordeste e Centro-Oeste não apresentaram alterações significativas no grau de sobre-representação durante o período militar, ao contrário da região Norte, única a aumentar significativamente sua sobre-representação a partir de 1978 (*id. ibid.*, p. 116). Durante o período considerado, a região Sul mostrou-se continuamente sobre-representada, enquanto que a Sudeste, continuamente sub-representada (*id. ibid.*, p. 117).

Também quando abordam algumas das consequências da desproporcionalidade, os autores deixam que se perceba, nas entrelinhas, sua inclinação pelo Institucionalismo Histórico. Assim, notam-se aspectos peculiares a essa vertente do Neo-Institucionalismo, por exemplo, quando sustentam que “*as forças mais retrógradas do país estariam sendo beneficiadas em detrimento dos interesses mais modernos*”, com isso querendo dizer que a sobre-representação do Norte, Nordeste e Centro-Oeste corresponderia, na verdade, à sobre-representação das forças políticas “*mais conservadoras, clientelísticas e retrógradas do país, em prejuízo das forças políticas mais avançadas situadas no Sudeste e no Sul*” (*id. ibid.*, pp. 120 e 121). Nesse ponto, o peso do legado histórico (*path dependence*) na determinação da desproporcionalidade na Câmara dos Deputados apresenta-se

¹⁰⁶ Para Nicolau (1997), “*a alocação desproporcional das cadeiras na Câmara é uma marca da história institucional brasileira, estando presente em todas as legislaturas eleitas no Império e na República*” (NICOLAU, 1997, p. 13).

com bastante nitidez, bem como a ênfase sobre as relações assimétricas de poder.

As relações desiguais de poder são, ainda, sublinhadas quando se apontam a representação dos partidos e as disparidades econômicas como mais uma das conseqüências da desproporcionalidade. Segundo os autores, a desproporcionalidade distrital pode gerar desproporcionalidade na representação partidária à medida que *“partidos com forte presença nos distritos sobre-representados são beneficiados e partidos com concentração de votos nos distritos sub-representados são prejudicados”* (id. *ibid.*, p. 122). Quanto à problemática das enormes desigualdades econômicas estaduais presentes na federação brasileira, uma representação proporcional dos estados na Câmara levaria a uma maior coincidência entre poder econômico e poder político, aumentando o grau de desequilíbrio federativo (id. *ibid.*, p. 123).

3.1.6. Souza: descentralização, relações intergovernamentais, desigualdades regionais, processo decisório, conflito distributivo e representação política sob a luz do Institucionalismo Histórico e do Novo Institucionalismo em geral

Para cumprir com o objetivo de analisar o impacto da descentralização sobre o modelo federativo do Brasil, assim como sobre a formulação e implementação de políticas públicas, Celina Souza, em *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização* (1998), não se furta a aderir ao paradigma metodológico abraçado pela literatura política nacional, quando o assunto abordado é o federalismo: o paradigma neo-institucionalista.

Souza norteia sua análise pelo Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), para explicar como têm-se dado o federalismo e as relações intergovernamentais brasileiras em face do processo de descentralização que estigmatiza o país desde a promulgação da Constituição Democrática.

Claras referências a pontos peculiares à vertente institucionalista histórica podem ser percebidas, por exemplo, quando a autora chama a atenção para o fato de que, após a promulgação da Constituição de 1988, o

papel do Estado como provedor de políticas econômicas e sociais tem passado por uma série de reformulações, ao mesmo tempo em que enfatiza a importância dos mecanismos de mercado (*id. ibid.*, p. 1). Ou, ainda, quando destaca que, completando esse ciclo de transformações, reformas econômicas, sobretudo aquelas voltadas para o controle da inflação, têm reduzido a ação do governo federal na provisão de infra-estrutura e de serviços públicos locais e regionais (*id. ibid.*, p. 3). Ora, a combinação de análises institucionais com outros fatores – tais como, neste caso, a influência do mercado e a inflação – é uma das características do Institucionalismo Histórico. De fato, segundo Hall e Taylor (2003 [1996]), os teóricos do Institucionalismo Histórico não vêem as instituições – aqui, o federalismo democrático brasileiro e a descentralização dele decorrente – como sendo o único fator que influencia a vida política, mas situam-nas, sim, em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 201). Na última parte do artigo, Souza conclui que, “*apesar de a descentralização fortalecer as possibilidades de consolidação democrática e o federalismo (...), existem fatores econômicos e políticos que influenciam seus resultados*” (SOUZA, 1998, p. 13).

Além do mais, o fato de a autora ter como ângulo de análise as clivagens regionais brasileiras (*id. ibid.*, p. 2), donde a hipótese de que o *leitmotiv* do federalismo brasileiro é a acomodação de conflitos, e não a promoção da harmonia (*id. ibid.*, p. 13), permite que se visualize, nas entrelinhas, outra característica das explicações institucionalistas históricas: a ênfase sobre as relações de poder assimétricas, principalmente sobre o modo como as instituições repartem o poder de forma desigual entre os grupos sociais (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 199).

Por fim, a conclusão de que “*a descentralização não ocorre em um vazio político e econômico, mas que seus resultados são altamente influenciados pelo contexto preexistente*” (SOUZA, 1998, p. 13) não passa de um modo – discreto, mas nítido – de Souza considerar o grande peso do legado histórico (*path dependence*) e das situações críticas (*critical junctures*) para sua análise.

Indícios da mesma inclinação metodológica da autora podem ser constatados no artigo *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças* (2001).

A Constituição de 1988 foi desenhada com o fim de reestruturar o Estado, formar as bases da nova ordem e legitimar a redemocratização (SOUZA, 2001, p. 546), para o que a descentralização e um federalismo que constrange o centro – *center-constraining*, na expressão de Stepan (1999) –, foram instrumentos imprescindíveis. Nesse sentido, os constituintes de 1988 foram bem-sucedidos (*id. ibid.*, p. 547). Entretanto, a decisão de descentralizar e de mudar as feições do federalismo foi marcada por conflitos entre regiões, estados e municípios, “*acirrados pelas circunstâncias daquele momento histórico, isto é, pelas turbulências e comoções que sempre se seguem às mudanças de regime político, em especial de autoritário para democrático*” (*id. ibid.*, p. 547).

O parágrafo acima, que, em certo aspecto, pode ser considerado uma síntese bem condensada do trabalho aqui em foco, constitui uma evidência de que a autora, em afinidade com a tendência da Ciência Política contemporânea brasileira, pauta suas explicações pela ótica do Neo-Institucionalismo – e mais ainda: pela ótica do Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]).

Seguindo a noção de *path dependence*, de acordo com a qual “*o que vem antes condiciona o que vem depois*” (ARRETCHE, 2000, p. 30), Souza recorre aos principais fatos que antecederam os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, para, só então, “descer” às comissões e subcomissões que a formaram, analisando as instâncias decisórias dentro das quais o federalismo e a descentralização foram redesenhados.

A ênfase sobre os acontecimentos políticos, principalmente sobre a transição democrática (*critical juncture*), bem como o destaque sobre as relações de poder assimétricas, manifestas sobretudo no embate entre regiões, estados e municípios mais e menos favorecidos por uma parcela maior na repartição do bolo tributário, também evidenciam a preferência da autora, neste artigo, pela abordagem institucionalista histórica. Tanto que escreve:

“Os acontecimentos políticos não foram capazes de limitar a força e o número de participantes do novo pacto democrático. A ênfase na estratégia de construção de consenso aumentou o número de atores políticos com acesso ao processo decisório, ao mesmo tempo que intensificou conflitos e clivagens. É nesse cenário que a descentralização política e financeira fincou suas bases e o federalismo deslocou-se do centro, passando a constrangê-lo” (SOUZA, 2001, p. 517).

No que tange ao artigo *Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity* (2002), o próprio título de sua terceira seção já bastaria, por si só, para testemunhar a favor da afirmação de que Souza, também aqui, opta pelas explicações do Novo Institucionalismo, mais especificamente do Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]): *“Uma Revisão da Trajetória do Federalismo Brasileiro”* (SOUZA, 2002, p. 29).¹⁰⁷

A autora vale-se do percurso histórico trilhado pelo federalismo do país – aí se incluindo os ciclos autoritários de Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1984), bem como o período de transição política – para apontar quais sejam, atualmente, as características que distinguem a federação brasileira, dentre as quais realça a profunda heterogeneidade regional. Aqui, a noção de *path dependence* – ou seja, a noção de que as instituições são, hoje, reflexo do que foram ontem, sobretudo em virtude de situações críticas (*critical junctures*) que atravessaram – é mais do que evidente. Nesse trabalho, a instituição federalismo é, portanto, integrante relativamente permanente da paisagem histórica (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 200).

As disparidades econômicas e sociais existentes entre as regiões do Brasil e a própria razão de ser, segundo a autora, da moldura federativa que as cerca (SOUZA, 2002, pp. 24 e 47) acabam por conferir a certos grupos ou a certos interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão, fato que salienta outro aspecto da abordagem institucionalista histórica: o enfoque sobre a distribuição desigual de poder e de recursos pelas instituições (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], p. 199). Exemplos dessa desigualdade na partilha de poder e de recursos podem ser vistos nos mecanismos da sobre-

¹⁰⁷ No original: *“An Overview of the Trajectory of Brazilian Federalism”* (SOUZA, 2002, p. 29).

representação dos estados menores e economicamente mais fracos na Câmara dos Deputados e de uma engenharia fiscal que redistribui a receita coletada das regiões mais abastadas do país entre as regiões menos abastadas (SOUZA, 2002, p. 24).

Ao trabalhar com as peculiaridades que diferenciam a federação brasileira das demais federações do mundo, Souza realça três fontes de tensão que circundam as desigualdades regionais e sociais, as quais exercem um impacto direto sobre o *modus operandi* do federalismo do país (*id. ibid.*, p. 40). Todas essas fontes apontadas trazem, em si, contornos do Institucionalismo Histórico, sobretudo de sua idéia-chave, qual seja, a idéia de *path dependence*.

A primeira fonte de tensão detectada pela autora refere-se à adoção, por parte da Constituição de 1988, de políticas que enfocam problemas regionais e sociais. Como resultado, uma gama de direitos sociais, casados com medidas que visavam atacar as desigualdades entre as regiões do país, tornaram-se parte do arcabouço constitucional, o que acabou por ampliar o papel desempenhado pelo governo, no que diz respeito às questões de cunho social e regional. Entretanto, a isso seguiu-se a decisão de diminuir o papel do governo, razão pela qual um novo paradigma econômico foi adotado para tentar domar a inflação (*id. ibid.*, p. 40).

Em segundo lugar, dado o alto nível de heterogeneidade inter e intra-regional do Brasil, os resultados da descentralização e da capacidade dos governos subnacionais de proporcionarem serviços sociais são extremamente desiguais, especialmente pelo fato de haver-se adotado a descentralização sem um consenso social sobre o que deveria ser alcançado por ela (*id. ibid.*, p. 40).

Por fim, a terceira tensão que contribui para a permanência das disparidades sociais e regionais na federação brasileira está relacionada aos resultados da descentralização (*id. ibid.*, p. 42). De acordo com a autora, muitos estudos demonstram que a descentralização vem sendo implementada sem uma compreensão minuciosa das várias questões nela envolvidas, tais como a capacidade administrativa dos municípios. A descentralização, segundo entende, “*não ocorre em um vazio, mas, em vez disso, requer uma*

complexa engenharia político-institucional” [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 42).¹⁰⁸

Também em *Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais* (2003b), quarto e último artigo com o qual participa da amostra bibliográfica, Souza não se furta ao paradigma incorporado pela literatura política brasileira especialista no tema federalismo.

Único, dentre os dezoito trabalhos analisados, a mencionar, de modo expresso, a abordagem metodológica adotada, Souza (2003b) esclarece que, desde quando passou a questionar a capacidade explicativa das macroteorias sobre o funcionamento dos sistemas políticos, o *mainstream* acadêmico passou a privilegiar, sob o rótulo abrangente de Neo-Institucionalismo, o estudo do papel das instituições e dos processos de institucionalização na intermediação de interesses e nos processos de ação coletiva (SOUZA, 2003b, p. 346). A autora explica, tomando para si o paradigma institucionalista:

“Apesar de caminhos e escopos diferentes, o Novo Institucionalismo busca respostas para duas questões fundamentais à análise institucional: qual a relação entre instituições e comportamento dos atores e como explicar o processo por meio do qual as instituições nascem e se transformam. A tentativa de responder à primeira indagação é o objetivo deste trabalho, que procura aprofundar as discussões sobre a relação entre o federalismo como instituição e o comportamento dos atores – as bancadas estaduais –, mediante a investigação e a compreensão de como essas bancadas processam e negociam as emendas ao orçamento federal no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento – CMO” (*id. ibid.*, p. 346).

Outra constatação de que a autora adere ao paradigma neo-institucionalista pode ser encontrada na inspiração teórica a partir da qual

¹⁰⁸ No original: “Decentralization does not occur in a vacuum, but instead requires a complex politico-institutional engineering” (SOUZA, 2002, p. 42).

constrói sua hipótese: o trabalho *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*, de Kent Weaver e Bert Rockman (1993), clássicos – obra e autores – das abordagens com foco nas instituições (HALL & TAYLOR, 2003 [1996], pp. 194-202). Leia-se:

“Para a construção do ‘modelo’ hipotético de análise, tomou-se como referência a proposta de Weaver e Rockman (1993). Estes autores examinam as políticas públicas pela ótica do impacto das instituições políticas nacionais na estruturação das relações entre parlamentares, grupos de interesse, eleitorado e Judiciário. Nessa concepção, o sistema federativo é tomado como uma instância de veto exógena às relações entre Executivo e Legislativo, podendo resultar em políticas incoerentes” (SOUZA, 2003b, pp. 349 e 350).

Ao analisar uma das várias formas pelas quais uma federação marcada por profundos desequilíbrios regionais funciona, portanto, Souza opta pelo enfoque do Novo Institucionalismo, pois entende que esse tipo de abordagem toma as decisões emanadas da Comissão Mista de Orçamento como sendo influenciadas por fatores e constrangimentos institucionais que desenham as características do processo decisório no interior da Comissão (*id. ibid.*, p. 374).

3.2. O Novo Institucionalismo nas problematizações de brasilianistas

Nesta seção, analisam-se metodologicamente as problematizações discutidas ao longo dos trabalhos dos três brasilianistas que integram a amostra desta dissertação: David Samuels, Wayne Selcher e Alfred Stepan, respectivamente.

3.2.1. Samuels: relações intergovernamentais e reforma econômica sob a luz do Institucionalismo da Escolha Racional e do Institucionalismo Histórico

De modo semelhante ao que se verifica nas análises dos cientistas políticos brasileiros, a análise de David Samuels em *The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil* (2000), conquanto de um brasilianista, também é tecida com as linhas teórico-metodológicas do paradigma neo-institucionalista, à proporção que recorre ao peso das instituições – no caso, o federalismo – para explicar as relações intergovernamentais no país e a natureza fragmentada dos partidos políticos nacionais (SAMUELS, 2000, p. 251). Dentro da abordagem mais ampla do Novo Institucionalismo, porém, filia-se à vertente do Institucionalismo da Escolha Racional (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]).

Para testar a hipótese de que a proximidade entre as eleições para o Executivo estadual e as eleições legislativas nacionais é uma variável crucial para a determinação do grau de influência daquelas sobre estas, Samuels vale-se de uma análise de regressão, instrumental estatístico amplamente utilizado pelos teóricos afeitos às explicações centradas na Escolha Racional (SAMUELS, 2000, p. 240). O teste corrobora as expectativas do autor: as variáveis associadas à disputa para o governo do estado são altamente significativas em todas as equações, ao passo que as variáveis associadas à disputa presidencial não demonstram um impacto estatístico significativo (*id. ibid.*, p. 248). Com isso, confirma que as eleições para o governo estadual, são, no Brasil, “*the locomotive pulling Brazilian congressional elections*” – “*a locomotiva puxando as eleições congressuais brasileiras*” [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 242).

Já em *Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002* (2003b), muito embora não o mencione em linhas claras, Samuels deixa transparecer que adere à vertente do Institucionalismo Histórico, para apontar as limitações impostas pelo federalismo brasileiro às iniciativas de reforma econômica.

Evidências de que privilegia a abordagem neo-institucionalista aparecem quando demonstra que as instituições ocupam o centro de sua análise. Por exemplo:

“Durante a década de 80, o processo de democratização avançou no Brasil simultaneamente ao fortalecimento do federalismo (...) No plano econômico, os anos 80 foram uma ‘década perdida’ para o país devido ao lento crescimento do PIB e a uma inflação desenfreada. Sucessivos planos de estabilização fracassaram até que foi implantado o Plano Real. Não é possível compreender esses fracassos sem entender o impacto do federalismo na economia brasileira” [Tradução de Vera Pereira] (SAMUELS, 2003b, pp. 547 e 548).¹⁰⁹

Mais especificamente, indicativos de que opta pelas explicações institucionalistas históricas podem ser observados quando enfatiza o papel determinante da redemocratização (*critical juncture*) no fortalecimento do federalismo do país, conforme se lê no excerto acima, ou quando explora o peso da herança institucional (*path dependence*) – como os precedentes históricos da descentralização fiscal, ou das dívidas dos governos e bancos estaduais –, com o fim de demonstrar sobre qual cenário a reforma econômica – mais exatamente, o Plano Real – incidiria. Os trechos seguintes dão exemplo do que se afirma:

“O regime militar de 1964-85 centralizou a receita pública e por isso não surpreende que o processo de democratização no Brasil se tenha associado à descentralização fiscal” [Tradução de Vera Pereira] (*id. ibid.*, p. 548).¹¹⁰

“Apesar da descentralização fiscal, a situação financeira dos estados e municípios deteriorou-se ao longo da década de 80

¹⁰⁹ No original: “During the 1980s in Brazil democratisation advanced concomitantly with the reinvigoration of federalism. Economically, the 1980s was Brazil’s ‘lost decade’ because of sluggish GDP growth and rampant inflation. Yet until the implementation of the Real Plan in 1994, successive stabilization plans failed. One cannot understand these failures without understanding the impact of federalism on Brazil’s economy” (SAMUELS, 2003b, pp. 547 e 548).

¹¹⁰ No original: “The 1964-85 military regime centralised revenue, so it is perhaps no surprise that the process of democratisation in Brazil was associated with a process of fiscal decentralisation” (*id. ibid.*, p. 548).

e colaborou para a crise econômica brasileira” [Tradução de Vera Pereira] (*id. ibid.*, p. 549).¹¹¹

3.2.2. Selcher: desigualdades regionais, representação política, descentralização e relações intergovernamentais sob a luz do Institucionalismo Histórico

A adoção do paradigma do Novo Institucionalismo, em detrimento da abordagem da Teoria da Escolha Racional, tem-se revelado uma tendência comum não apenas a cientistas políticos brasileiros que estudam o federalismo do país, como se demonstrou anteriormente, mas também a pesquisadores estrangeiros voltados para assuntos correlatos à federação brasileira.

No artigo *The politics of decentralized federalism, national diversification, and regionalism in Brazil* (1998), Wayne Selcher não contraria aquela tendência. Pelo contrário, aplica à sua análise não apenas os princípios norteadores do Neo-Institucionalismo, mas, sobretudo, do Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), com toda a noção de *path dependence* e *critical junctures* intrínseca a essa vertente.

Uma demonstração de que o autor concentra o foco de suas explicações sobre as instituições – aqui, o federalismo –, bem como do grande peso por ele atribuído à trajetória histórica (*path dependence*) e aos momentos decisivos (*critical junctures*) da vida política do país, pode ser claramente depreendida do seguinte excerto:

“O federalismo tem cada vez mais moldado a política brasileira nos anos 90. Em razão do regime militar (1964-1985) fortemente centralizado no governo de Brasília, forças políticas civis, em reação, têm, desde 1985, expandido a descentralização em nome da representação e da participação. Reformas institucionais, políticas ‘neoliberais’ e privatizações desde 1990 têm movido o país para longe do

¹¹¹ No original: “Despite fiscal decentralisation, subnational finances also deteriorated in the 1980s and began to contribute to Brazil’s economic crisis” (*id. ibid.*, p. 549).

legado do governo autoritário” [Tradução livre] (SELCHER, 1998, p. 1).¹¹²

Também quando salienta que, desde meados da década de 90, entraves no funcionamento do sistema federativo brasileiro têm trazido à tona questões de representatividade, *accountability*, governança e distribuição de recursos (*id. ibid.*, p. 1), Selcher demonstra o quanto valoriza o papel das instituições na determinação de resultados políticos. Isso torna-se claro porque, segundo entende, a presença dessas questões na vida política brasileira têm começado a sufocar o progresso do país rumo à modernização, a uma maior democratização e à solução de problemas sociais (*id. ibid.*, p. 1). Daí a razão de afirmar que “*o Brasil tem-se tornado um Estado federal cada vez mais difícil de ser administrado*” [Tradução livre] (*id. ibid.*, p. 1).¹¹³

Outros aspectos típicos das abordagens institucionalistas históricas podem ser identificados, por exemplo, na importância que o autor atribui a “*poderosas forças centrífugas de reforma*” (*powerful centrifugal forces of change*), também representadas por liberalizações comerciais bruscas, reformas neoliberais e integração econômica no âmbito do Mercosul (*id. ibid.*, p. 2). A influência desses fatores vem redefinindo o papel do Estado e produzindo uma variação de impactos sobre as diversas regiões do país (*id. ibid.*, p. 2).

Finalmente, quando aborda as questões da descentralização do governo, da governança e do débito público, destacando o poderio dos governadores de estado em face do Executivo federal, a alusão de Selcher à tese dos “barões da Federação” e do “ultrapresidencialismo estadual”, de Abrucio (1998), pode ser tomada como mais um exemplo de sua predileção pelo Neo-Institucionalismo em sua vertente histórica (*id. ibid.*, p. 11). Leia-se:

¹¹² No original: “*Federalism has increasingly shaped Brazilian politics in the 1990s. Because the military regime of 1964 to 1985 heavily centralized government in Brasilia, civilian political forces since 1985, in reaction, have expanded decentralization in the name of representation and participation. Institutional reforms, free-market (‘neoliberal’) policies, and privatizations since 1990 have moved the country away from the legacy of statist authoritarian rule*” (SELCHER, 1998, p. 1).

¹¹³ No original: “*Brazil has become a federal state that increasingly difficult to manage*” (SELCHER, 1998, p. 1).

“Os governadores são mais poderosos e menos passíveis de controle dentro de seus próprios estados do que o é o presidente nacionalmente, uma posição que, aludindo ao Império de 1822-89, Abrucio astutamente chamou de ‘barões da federação’ e, em termos modernos, de ‘ultrapresidencialismo estadual’. Os governadores, particularmente aqueles dos estados mais populosos, governam para influenciar e coordenar suas delegações no Congresso a fim de ressaltarem seu próprio papel sobre o canário nacional” [Tradução livre] (id. ibid., p. 11).¹¹⁴

3.2.3. Stepan: democracia e descentralização sob a luz do Institucionalismo Histórico

Ainda que de modo sutil, contornos do Novo Institucionalismo podem ser vislumbrados no artigo *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos* (1999). Aqui, sem desvencilhar-se da tendência metodológica predominante entre cientistas políticos brasileiros e brasilianistas, Alfred Stepan concentra o foco de sua análise sobre as instituições federativas, fato desde logo explícito, quando, contrariando Riker, afirma: *“Penso que, muito pelo contrário, as instituições federais têm importância. E muita”* (STEPAN, 1999, p. 9).

Também na ênfase atribuída às regras constitucionais como um dos fatores responsáveis pelo caráter *demos-constraining* das federações democráticas vislumbram-se aspectos do paradigma neo-institucionalista. Segundo Stepan, um dos modos como *“todas as federações democráticas restringem o demos tem a ver com a Constituição”*, a qual não deixa de receber influências da *“geração que a formulou”* (id. ibid, p. 11). Nesse ponto, como se observa, a noção de *path dependence* é clara.

Por fim, a importância que confere não apenas à trajetória percorrida pelas instituições ao longo da história – as instituições são *path*

¹¹⁴ No original: *“Governors are more powerful and less controlled within their own states than is the president nationally, a position that, alluding to the Empire of 1822-89, Abrucio astutely calls ‘the barons of the federation’ and, in modern terms, ‘state ultrapresidentialism’. The Governors, particularly in the most populous states, have managed to influence and coordinate their congressional delegations to enhance their own role on the national scene”* (SELCHER, 1998, p. 11).

dependent –, como também às circunstâncias que conduzem a mudanças institucionais (*critical junctures*) e a bifurcações (*branching point*) que tipicamente acompanham essas mudanças, pode ser constatada em trechos como o que segue:

“Ao contrário, no ‘Estado-nação’ federativo do Brasil, o fato de que durante o processo de transição democrática as eleições diretas para governador foram realizadas em 1982, mas apenas em 1989 para presidente da República, contribuiu para a natureza restritiva do demos e do poder central da Constituição de 1988, bem como para o aumento da descentralização dos recursos fiscais brasileiros (...)” (*id. ibid*, p. 23).

Finalmente, no artigo *Brazil’s decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?* (2000), embora Stepan não o mencione de modo expresso, claro está que outra vez privilegia o paradigma neo-institucionalista, na vertente do Institucionalismo Histórico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]).

Logo nas primeiras linhas de sua análise, o autor deixa transparecer o quanto valoriza circunstâncias históricas passadas para a construção e confirmação de seu argumento. Em trechos como os que seguem abaixo, a noção de *path dependence* é bastante nítida:

“Há, por exemplo, alguns tipos de descentralização, tais como aquelas encravadas na Constituição Federal de 1988, que antes pioram a qualidade da democracia, em vez de desenvolvê-la? É exatamente essa questão que eu exploro neste artigo. Mas, primeiramente, devemos voltar às origens da democracia. Como sistemas federativos contemporâneos podem (ou não) ser relacionados a essas origens?” [Tradução livre] (STEPAN, 2000, p. 1).¹¹⁵

¹¹⁵ No original: “Are there, for example, some types of decentralization, such as are found embedded in Brazil’s 1988 federal Constitution, that worsen the quality of democratic politics rather than improve it? This is the question I explore in this essay. But first, let us go back to the origins of democracy. How do contemporary federal systems relate, or not relate, to these origins?” (STEPAN, 2000, p. 1).

“(...) Para manter o controle do sistema político (...), o regime militar intensificou as características demos-constraining da federação” [Tradução livre] (id. ibid., p. 11).¹¹⁶

Além do mais, a ênfase sobre o caráter decisivo de momentos que marcaram a vida política do país (*critical junctures*), somada ao peso da herança institucional (*path dependence*), não deixam dúvidas de que o autor opta, de fato, por centrar sua explicação na abordagem institucionalista histórica. O excerto seguinte mais do que ratifica este parágrafo:

“A situação da federação brasileira tem-se complicado em virtude de dois fatores adicionais. Primeiramente, cada uma das Constituições de 1891, 1946 e 1988 respiraram uma atmosfera de democratização seguida por um longo período de governo não-democrático e centralizado; o espírito dessas épocas, em todos os três casos, reforçaram os direitos dos estados como uma exigência democrática. (...) Esses dois fatores (...) fundiram-se para fazer das Constituições brasileiras de 1946 e (especialmente) 1988 Constituições extremamente demos-constraining” [Tradução livre] (id. ibid., p. 11).¹¹⁷

3.3. O federalismo e o Novo Institucionalismo nas problematizações da Ciência Política contemporânea do Brasil

As seções anteriores analisaram os trabalhos de seis cientistas políticos brasileiros e de três brasilianistas. Nelas, identificaram-se os temas que compõem o novo leque de problematizações condizentes ao federalismo brasileiro, assim como os autores que estudam aqueles temas, e os objetivos, argumentos, hipóteses e teorias que estruturam suas pesquisas. Sobretudo, porém, identificou-se a qual referencial metodológico filia-se cada autor, o

¹¹⁶ No original: “(...) To maintain control of the political system (...), the military regime intensified the demos-constraining features of the federation” (STEPAN, 2000, p. 11).

¹¹⁷ No original: “The situation in the Brazilian federation has been further complicated by two additional factors. First, each of the three major Constitutions of 1891, 1946, and 1988 was put together in a democratizing atmosphere following a long period of centralized and nondemocratic rule; the spirit of the times in all three cases led to reinforcing states’ rights as a democratic demand. (...) These two factors (...) fused to make Brazil’s Constitutions of 1946 and (especially) 1988 extremely demos-constraining” (STEPAN, 2000, p. 11).

que tem corroborado a hipótese central desta dissertação, qual seja, a de que a Ciência Política nacional aderiu ao paradigma do Novo Institucionalismo para explicar as problematizações trazidas com a transição democrática.

De fato, conforme se observou, a literatura política especializada no estudo do modelo federativo brasileiro não lançou mão de abordagens centradas nos atores e em suas preferências, como também não se concentrou nos cálculos, nas interações estratégicas e nas modelagens de fenômenos sociais que freqüentemente acompanham aquelas abordagens.

Pelo contrário, a análise da bibliografia permite afirmar-se que, em se tratando do federalismo brasileiro, os cientistas políticos nacionais têm mantido o foco analítico de seus estudos sobre as instituições – as regras do jogo –, o que lhes têm levado a seguir o arcabouço teórico-metodológico do Neo-Institucionalismo e suas versões, dentre as quais o Institucionalismo Histórico desponta como o principal ponto de convergência.

Esta seção vale-se da figura de uma teia para apresentar um resumo do que se apurou, nas seções anteriores. E não apenas isso. Dado o emaranhado de temas que, em conjunto, tecem as novas problematizações sobre o federalismo do Brasil pós-redemocratização, a imagem de uma teia parece ser a mais idônea à demonstração do modo como se encontram, atualmente, as discussões sobre as problemáticas relativas à federação brasileira.

Sem maiores ambições metodológicas, a figura constitui apenas um recurso expositivo, uma forma de visualizar as informações mais relevantes deste capítulo, quais sejam: os temas que compõem a nova gama de problematizações sobre o federalismo do país, os analistas políticos que trabalham com esses temas e, principalmente, o paradigma metodológico pelo qual cada um deles opta, quando da explicação daquelas problemáticas.

A figura divide-se em onze módulos, cada um dos quais representando os temas manejados pelos autores da amostra. Os círculos concêntricos, por sua vez, simbolizam o paradigma do Novo Institucionalismo, de um modo geral, e suas ramificações nas vertentes já consagradas por Hall e Taylor (2003 [1996]).

Figura 3
O federalismo e o Novo Institucionalismo nas problematizações da Ciência
Política contemporânea do Brasil

Assim, como pode constatar-se, a figura da teia permite que se perceba, sem quaisquer dificuldades, a concentração de autores na área referente ao Institucionalismo Histórico, independentemente do tema considerado. Permite, ainda, notar-se que os temas da descentralização, democracia e relações intergovernamentais são os que, em estreita conexão entre si e com os demais temas, mais permeiam a agenda de pesquisa dos cientistas políticos analisados.

CAPÍTULO IV

4. A VARIÁVEL FEDERALISMO: ANÁLISE DE UMA CONSULTA E HIPÓTESES PARA A “ADESÃO” AO NOVO INSTITUCIONALISMO

A análise empírica e metodológica dos trabalhos selecionados, realizada ao longo dos segundo e terceiro capítulos desta dissertação, respectivamente, destrinchou a teia de problematizações sobre o federalismo contemporâneo do Brasil e demonstrou de que modo a literatura política nacional utiliza o paradigma do Novo Institucionalismo para explicar fenômenos relevantes à federação brasileira.

Ancorado nos dados levantados anteriormente, este capítulo oferece três hipóteses que justificariam a predileção da Ciência Política nacional pelas abordagens neo-institucionalistas, sobretudo quando em sua versão histórica. Antes disso, porém, analisa as respostas de alguns pesquisadores brasileiros a uma consulta que se lhes fez sobre o federalismo do Brasil pós-redemocratização, apontando e discutindo as principais convergências e dissensos a que chegaram.¹¹⁸

No que tange à pesquisa empírica, deve-se alertar o leitor de que não se pretende fazer uma análise estatística ou mesmo de grandes tendências, em virtude dos limites impostos pelo tamanho reduzido da amostra. O que se busca é, por meio de uma análise agregada dos dados, apreender as percepções dos autores entrevistados sobre o papel desempenhado pela variável federalismo na produção da Ciência Política contemporânea do Brasil. A tentativa de compreender as respostas fornecidas orienta-se pelas evidências empíricas dos trabalhos analisados nos capítulos anteriores.

Inicialmente remetido a mais de dez cientistas políticos que têm o caso brasileiro como objeto de estudo, o questionário foi efetivamente respondido por cinco deles: Marta Arretche, George Avelino Filho, Cláudio Couto, Bolívar Lamounier e Celina Souza. A próxima seção comenta, em bloco, as percepções deles sobre a variável federalismo. A seção seguinte, por

¹¹⁸ A pesquisa empírica realizou-se por via eletrônica.

sua vez, apresenta as possíveis razões que explicariam a “aderência” dos analistas políticos nacionais ao paradigma do Novo Institucionalismo.

4.1. Análise agregada das respostas

Se analisadas de modo agregado, as respostas fornecidas pelos pesquisadores consultados revelam, nitidamente, grandes convergências e raros pontos dissidentes.

A primeira convergência notória dos autores está em atribuir ao tema federalismo um papel, no mínimo, relevante tanto para a agenda de pesquisa da Ciência Política nacional considerada como um todo quanto para a agenda de pesquisa de cada entrevistado em particular. A confluência de respostas permite que se corrobore a hipótese de que, com o processo de redemocratização brasileira, o potencial do federalismo enquanto variável explicativa passou a ser outra vez valorizado – o que também mostra-se evidente no modo como os autores dizem valer-se do tema para seus estudos e pesquisas: utilizam o federalismo como variável independente, ou, pelo menos, interveniente.

À exceção apenas de Marta Arretche, os autores consultados ainda consideram que, de fato, pode verificar-se uma nova agenda de pesquisa atinente ao federalismo, a partir dos anos 90. Dentro dessa rede de problematizações recentemente tecida, destacam-se, segundo afirmam, temas como o da descentralização das políticas públicas e a redemocratização do país, como sendo uns dos fatores mais contundentes para a explicação do aumento de interesse dos cientistas políticos nacionais pelo federalismo no Brasil pós-autoritarismo. A figura da teia de problematizações, utilizada no capítulo anterior, evidencia com bastante nitidez a concentração de trabalhos que se detêm nessas temáticas.

Uma vez corroborada também a hipótese de que a redemocratização brasileira trouxe consigo a ascensão do federalismo à condição de variável determinante para a explicação de fenômenos políticos e, paralelamente, trouxe ainda um novo leque de problematizações correlatas àquele tema, os pesquisadores entrevistados apontam Fernando Luiz Abrucio e Marta Arretche como sendo um dos cinco principais representantes dessa

nova geração de pesquisa. O primeiro destaca-se com os livros *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira* e *Reforma do Estado e o contexto federativo* (1999), elaborado em parceria com Valeriano Costa. Arretche, por sua vez, é lembrada em virtude do livro *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (2000).

Um dos raros pontos de divergência entre os autores está em identificar as áreas em que os estudos que compõem a nova geração de pesquisa realizaram maiores avanços. Enquanto uns afirmam haver sido a área do federalismo fiscal aquela que mais progressos fez, outros sustentam que foi no âmbito da reforma do Estado, ou mesmo da descentralização das políticas sociais, que mais se desenvolveram as pesquisas sobre o federalismo.

Se, por um lado, há dissenso quanto às áreas em que os estudos sobre federalismo mais progrediram, por outro, é interessante notar mais uma convergência de respostas: os entrevistados são quase que unânimes em caracterizar a produção da nova agenda de pesquisa como sendo “empiricamente fértil e teoricamente frágil” e, ainda, como sendo “orientada por problemas do mundo real”. Não sem razão, portanto, que os autores consideram a elevação de compromisso com questões teóricas como um requisito fundamental para o refinamento de estudos sobre o tema.

A inclinação da Ciência Política nacional por referenciais teóricos neo-institucionais revela-se na unanimidade dos autores em afirmar que o paradigma metodológico de que mais se aproximam é o Novo Institucionalismo, em geral, e, dentro dele, o Institucionalismo Histórico e da Escolha Racional. A convergência de respostas nesse sentido corrobora a hipótese desta dissertação, qual seja, a de que os cientistas políticos nacionais aderiram ao paradigma do Novo Institucionalismo, e não ao da Escolha Racional, para explicar o novo leque de problematizações advindo com a redemocratização do país.

Quando se trata de apontar quais os principais autores que influenciaram a produção particular dos entrevistados, os nomes de William Riker e Alfred Stepan são mencionados, do lado dos autores internacionais. Já do lado dos autores nacionais, Fernando Luiz Abrucio é outra vez lembrado, o que, somado ao fato de que seis dentre os nove autores da amostra citam a

obra mais conhecida do autor, deixa antever a idéia de que a literatura política brasileira sobre o federalismo recebeu o legado teórico-metodológico de *Os Barões da Federação*.

4.2. Hipóteses para a “adesão” da Ciência Política nacional ao Novo Institucionalismo

Com base nos dados empíricos coletados, esta seção tenta compreender as possíveis razões que impulsionaram os analistas políticos nacionais a optarem pelo paradigma do Novo Institucionalismo, quando da explicação da nova rede de problematizações advinda com a redemocratização do país. Nesse sentido, três hipóteses podem ser levantadas.

A primeira hipótese diz respeito à *conexão empírica da tradição de políticas públicas*. Com isso quer-se dizer que o fato de a área de políticas públicas ser, por natureza, uma área do “*Estado em ação*” (Jobert & Muller *apud* MELO, 1999, p. 61),¹¹⁹ intrinsecamente mais preocupada com questões empíricas do que com reflexões teóricas, levou os cientistas políticos nacionais a se voltarem para temas como a descentralização, as relações intergovernamentais e as políticas sociais, por exemplo, dentro de um paradigma de políticas públicas – conseqüentemente, sem muito apego a aspectos teóricos. Uma poderosa evidência dessa “lacuna teórica” é claramente percebida na convergência dos autores entrevistados para a opinião de que a nova agenda de pesquisa sobre o federalismo brasileiro é caracterizada por uma produção “empiricamente fértil e teoricamente frágil” ou, ainda, por uma produção “orientada por problemas do mundo real”. Também pode confirmar essa hipótese a ausência de menção, em toda a bibliografia analisada – à exceção de Souza (2003b) –, da abordagem metodológica em que se pautou o autor no desenvolvimento de seu estudo.

A relativa ausência de teoria na área de políticas públicas já mereceu a atenção de autores como Marcus André Melo, Celina Souza, Marta Arretche e Elisa Reis, a qual, apesar de dizer-se não-especialista na área, mas

¹¹⁹ Rezende (2001) esclarece que, para alguns autores, o estudo e a análise de formulação e implementação de políticas públicas corresponde à análise do Estado em ação, ou seja, do Estado não como categoria abstrata, mas, sim, como um ator que produz políticas públicas. Mais amplamente, o termo *política pública* pode ser definido conceitualmente como o Estado em Ação (2001, p. 241).

apenas “*uma consumidora de seus resultados de pesquisa*”, considera legítimo um esforço para sugerir um arcabouço teórico geral onde possa ser situada uma agenda de pesquisa em análise de políticas públicas (REIS, 2003, pp. 11-12).

Melo (1999) e Souza (2003a) identificam três problemas que permeiam a agenda de pesquisa em políticas públicas: a escassa acumulação de conhecimento na área, a abundância de estudos setoriais e a proximidade da área com os órgãos governamentais (MELO, 1999, pp. 90-91; SOUZA, 2003a, p. 16).

Segundo Melo (1999), o problema da cumulação de conhecimento refere-se a uma “*desejável cumulatividade no interior de um programa normal de pesquisa (no sentido kuhniano), envolvendo a comunidade de pesquisadores*”, e não a uma acumulação linear de conhecimento (MELO, 1999, p. 90). Nessa mesma linha de raciocínio, Souza (2003a) acrescenta que o diálogo entre os pesquisadores da área, ou melhor, o conhecimento e o debate sobre o que os pesquisadores estão produzindo, ainda é escasso, apesar da recente constituição de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos, tais como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). E chama a atenção para a fragilidade teórica que caracteriza a disciplina:

“(...) *As disciplinas que contam com uma certa unidade de métodos e com contornos mais nítidos em relação ao seu objeto têm mais possibilidades de gerar conhecimento cumulativo do que um campo como o da política pública, que carrega uma tradição metodológica, de temas e de teorias muito difusa*” [sem grifo no original] (SOUZA, 2003a, p. 16).

Já o problema da abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso, dota a área de políticas públicas de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção, especificamente o analítico (SOUZA, 2003a, p. 16; MELO, 1999, p. 91). A esse respeito, Reis (2003) pronuncia-se assim:

“(...) Deve-se esperar sim que o cientista político tenha claro em que campo teórico se inscreve seu trabalho e quais os principais competidores desse marco. Isso é condição básica para que o diálogo intelectual seja frutífero. Nesse sentido, o primeiro ponto que eu lembraria para uma agenda de pesquisas em políticas públicas é que os projetos tenham uma sustentação teórica. Isso parece demasiado óbvio para requerer atenção. Contudo, na prática vemos que com muita frequência descaramos desse princípio” (REIS, 2003, p. 12).

A questão da proximidade da disciplina com os órgãos governamentais, por sua vez, enseja um risco duplo: a possibilidade de a dimensão analítica ser subsumida em análises normativas e prescritivas, bem como a de a agenda de pesquisa ser pautada pela agenda do governo (MELO, 1999, p. 91; SOUZA, 2003a, p. 16). Nesse sentido, Arretche (2003) sublinha que a subordinação dos temas de pesquisa na área de políticas públicas à agenda política do país deve-se, possivelmente, ao caráter ainda incipiente de um programa de pesquisa compartilhado pela comunidade de pesquisadores (ARRETCHÉ, 2003, p. 8). Para a autora, o conteúdo da produção acadêmica tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados (*id. ibid.*, p. 8), o que implica, como afirmou Lowi (1994), o risco de *“nos convertermos naquilo que estudamos”* (LOWI, 1994, p. 3).

O tênue aparato teórico que resguarda as análises na área de políticas públicas pode ser apontado como uma possível razão para a preferência dos cientistas políticos nacionais pelo paradigma do Novo Institucionalismo, sobretudo em sua vertente Histórica (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]), quando se trata de estudar problematizações correlatas ao federalismo brasileiro. Isso porque a tradição empírica das políticas públicas acabou por deslizar para a premissa de que as instituições importam justamente em virtude (a) da robusta construção institucional resultante da redemocratização do país; (b) do princípio de que a trajetória percorrida pelas instituições ao longo da história exerce um peso determinante para sua conjuntura atual (*path dependence*), o que está explícito, por exemplo, nas análises das políticas sociais à época do Sistema Brasileiro de Proteção

Social, durante o regime militar, e hoje, com a descentralização político-fiscal instituída pela Constituição de 1988; (c) das desigualdades sócio-econômicas de um país de dimensões continentais como o Brasil, onde o reflexo das relações assimétricas de poder permeiam, ainda que nas entrelinhas, quase que todos os trabalhos sobre o federalismo brasileiro.

Uma outra possível razão que explicaria a predileção dos analistas políticos nacionais pelo paradigma neo-institucionalista é a do *legado da obra Os Barões da Federação*, de Fernando Luiz Abrucio (1998), para a geração de pesquisa pós-redemocratização. À exceção, evidentemente, do próprio Abrucio, dos oito autores que compõem a amostra, seis deles utilizam-se da tese de que os governadores de estado, havendo exercido um papel determinante na transição democrática, exercem-no ainda hoje sobre o governo federal. A vertente nitidamente histórica do livro, recheada pela noção de herança institucional (*path dependence*), de momentos críticos que marcaram a vida política do país (*critical junctures*), além da ênfase sobre as relações assimétricas de poder e a combinação de análises institucionais com outros fatores – tais como a engenharia eleitoral do país – acabaram por influenciar toda a geração de pesquisadores dos anos 90. Não se estranha, portanto, que os cientistas políticos nacionais que estudaram o federalismo no Brasil democrático fizeram-no a partir da ótica histórica – levando em conta as instituições.

Quadro 8

Autores da amostra que utilizam a obra *Os Barões da Federação* como referencial teórico

ALMEIDA	ARRETCHE	AZEVEDO & MELO	SAMUELS	SELCHER	SOARES & LOURENÇO	SOUZA	STEPAN
2003	1999 2000 2002	****	2000 2003b	1998	****	1998 2001 2002	1999 2000

A terceira hipótese que pode ser levantada para explicar o porquê de a Ciência Política brasileira haver aderido ao paradigma do Novo

Institucionalismo, e não ao da Teoria da Escolha Racional, para tratar o novo leque de problematizações advindo com a redemocratização do país refere-se ao *lapso temporal com os paradigmas contemporâneos da Ciência Política formal*. Isso significa dizer que os cientistas políticos brasileiros ainda não estavam bem sintonizados com as possibilidades teórico-metodológicas das análises centradas no ator e com os pressupostos da racionalidade.

Conforme demonstrado no primeiro capítulo desta dissertação, o debate sobre a “*possibilidade da política racional*” (ELSTER, 1999) começou a permear a literatura política brasileira somente a partir de autores como Jon Elster e John Ferejohn, no final da década de 90. Ainda assim, porém, esses autores tratavam a Teoria da Escolha Racional como um metateoria, e não como uma alternativa metodológica passível de ser aplicada à pesquisa empírica. Apenas no início desta década, em virtude do maior intercâmbio estabelecido entre os pesquisadores brasileiros e os norte-americanos, especialmente na área de instituições políticas, é que emergem possibilidades de encarar as instituições mediante as lentes dos modelos formais característicos da Teoria da Escolha Racional.

No caso específico do estudo do federalismo e das problemáticas a ele relacionadas, não deixa de surpreender que inexistam, na produção política nacional, trabalhos que utilizam modelos formais das interações estratégicas, diferentemente do que se observa na produção norte-americana. Uma possível justificativa para isso pode estar no fato de que o diálogo com a literatura centrada na Teoria da Escolha Racional demanda alta especialização teórica e metodológica, sobretudo quando se trata da modelagem de fenômenos sociais, cabedal cognitivo de que raros cientistas políticos brasileiros dispunham, em razão da área de sua formação acadêmica, ou mesmo ao fato de essa formação haver-se dado no Brasil, onde o debate sobre a teoria da racionalidade ainda é incipiente (vide quadro 9). Nos Estados Unidos, ao contrário do que ocorre no Brasil, os principais cientistas políticos que atuam na área de instituições políticas são originários da Economia, ou, pelo menos, possuem um longo treinamento formal, dada a tradição da Ciência Política norte-americana.

Quadro 9
Formação acadêmica dos autores brasileiros da amostra

ABRUCIO	ALMEIDA	ARRETCHE	AZEVEDO & MELO	SOARES & LOURENÇO	SOUZA
Ciências Sociais	Ciências Sociais	Ciências Sociais	Administração Arquitetura	Ciências Sociais	Direito

As três hipóteses aqui levantadas devem ser tomadas apenas como tentativas de compreender a adesão da literatura política nacional sobre o federalismo ao paradigma do Novo Institucionalismo, quando da explicação da teia de problematizações que a transição política trouxe à agenda de pesquisa do país. Nenhuma delas impede que se formulem outras possíveis justificativas a essa aderência, esforço que escaparia aos limites de uma dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o último ciclo autoritário brasileiro (1964-1984), o federalismo manteve-se à margem da agenda de pesquisa da Ciência Política nacional. E de outro modo não poderia ser. Ora, sistemas federativos são freqüentemente conceituados como sistemas nos quais um conjunto de instituições políticas dão forma à combinação de dois princípios: auto-governo e governo compartilhado (ALMEIDA, 2001, p. 14). Assim, a federação deve ser entendida como um modo de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre as diferentes instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, “*de tal forma que cada tipo de governo tem certas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais*” (Riker *apud* LIJPHART, 2003, p. 214). Em um período marcado pelo cetro rígido do governo central, portanto, não haveria mesmo razões para o federalismo brasileiro figurar como um dos temas de destaque da agenda política doméstica.

Com o processo de redemocratização do país e seus desdobramentos subseqüentes – tais como a promulgação da Constituição de 1988 e a descentralização político-fiscal por ela instituída –, porém, um *revival* dos estudos sobre o federalismo do Brasil começou a ganhar fôlego entre analistas políticos dentro e fora do universo acadêmico, uma vez que, dada a nova ordem política, o governo nacional e os subnacionais passaram a ser independentes nas suas esferas próprias de ação (ALMEIDA, 2001, p. 14).

A transição democrática acabou por ceder novas lentes à análise dos fenômenos políticos e sociais brasileiros. Enquanto que, na época da ditadura militar, o programa de pesquisa nacional tratava de discutir as especificidades do Estado, o “*Leviatã anêmico*” de Wanderley Guilherme dos Santos (*apud* MELO, 1999, p. 83), ao longo dos anos 90 o eixo do debate analítico deslocou-se da análise do regime político para a discussão do impacto das instituições formais sobre a política (MELO, 1999, p. 84). É precisamente nesse momento que o federalismo, imerso em um contexto de “*nova sensibilidade para a dimensão institucional na vida política, trazida pelo neo-institucionalismo*” (ALMEIDA, 2001, p. 13), ascende ao posto de

variável independente crucial para a compreensão de um novo leque de problematizações.

Esta dissertação argumentou que, em se tratando de estudar o impacto do federalismo na Ciência Política brasileira, os cientistas políticos nacionais foram, em larga medida, influenciados pelos dois paradigmas-guia da produção política contemporânea: a Teoria da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo. Trabalhou, ainda, com a hipótese de que a literatura política sobre o federalismo brasileiro aderiu ao paradigma neo-institucionalista, e não ao da racionalidade, para explicar o conjunto de problematizações advindo com a transição democrática.

Três objetivos orientaram esta pesquisa: O principal deles consistiu na tentativa de compreender o porquê da predileção dos cientistas políticos nacionais pelo Novo Institucionalismo, quando se trata de explicar problematizações relacionadas ao federalismo brasileiro. Para tanto, fez-se necessário, primeiramente, “abrir a caixa preta” (Latour, 2000) da nova agenda política brasileira e identificar quais elementos compõem a teia de problematizações relativas ao federalismo do país. Em seguida, impôs-se demonstrar de que modo os autores da amostra utilizaram as explicações institucionalistas em suas análises.

O primeiro capítulo forneceu, em linhas gerais, os pressupostos básicos da Teoria da Escolha Racional e do Novo Institucionalismo, ocasião em que foram sublinhadas as principais características de cada abordagem, assim como seus pontos fortes e fraquezas teóricas. No caso da Escolha Racional, cujos pilares estão no princípio do individualismo metodológico e na premissa da racionalidade, seus adeptos costumam apontar a clareza e parcimônia teóricas, aliadas ao uso do raciocínio dedutivo, como uma de suas vantagens (TSEBELIS, 1998, p. 51). Em compensação, o fato de a instrumentalidade da ação ser limitada (BOUDON, 1998, p. 818), ou a presunção de que os indivíduos agem sempre de modo a maximizarem sua utilidade (RUA & BERNARDES, 1998, p. 332) são aspectos que depõem contra essa teoria.

No caso do Novo Institucionalismo, o qual passou a atuar como um paradigma rival e complementar ao da Escolha Racional ao longo dos anos 80, o foco analítico recai sobre as estruturas e instituições – as regras do jogo

–, e não mais sobre as preferências e escolhas dos atores. Pode-se dizer que as explicações institucionalistas complementam as explicações centradas na Teoria da Escolha Racional pelo fato de apontarem para a necessidade de levarem-se em conta, a fim de que seja possível compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais – ou seja, as instituições (THÉRET, 2003, p. 225).

Conforme demonstrado, a corrente do Novo Institucionalismo ramifica-se em três subcorrentes – Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico (HALL & TAYLOR, 2003 [1996]) –, cujo único aspecto em comum está no fato de entenderem que *“as instituições têm vida própria e são mais do que pretendiam os atores que as criaram”* (AMES, 2003, p. 22). Dentre essas vertentes, o Institucionalismo da Escolha Racional e, sobretudo, o Institucionalismo Histórico interessam mais de perto à Ciência Política do país, no que tange ao federalismo do Brasil democrático.

O segundo capítulo desta dissertação destrinchou a teia de problematizações que moldou a agenda política nacional pós-88, analisando as dezoito obras componentes da amostra bibliográfica. Nele, identificaram-se os autores – dentre brasileiros e brasilianistas – que tomam o federalismo como variável-chave para a explicação de problemáticas peculiares à federação brasileira, bem como os principais temas, objetivos, argumentos, hipóteses e teorias com os quais trabalham. Em um Estado federativo marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, não se estranhou perceber que temáticas como a descentralização das políticas públicas e as relações – tipicamente predatórias (ABRUCIO, 1998; 1999) – entre os diferentes níveis de governo tenham ocupado o centro das atenções dos analistas políticos nacionais. Souza (1998; 2001; 2002 e 2003) chega mesmo a sustentar que o federalismo brasileiro *“sempre foi e continua sendo (...) um modo de amortecer as enormes disparidades regionais”* (SOUZA, 1998, p. 4).

O terceiro capítulo, de cunho exclusivamente metodológico, procurou apontar evidências de que os autores selecionados, quando diante da tarefa de explicar fenômenos relativos ao arranjo federativo do país, optam por fazê-la sob a luz do Novo Institucionalismo, e não da Escolha Racional.

Essa predileção pelo paradigma institucionalista pode ser exemplificada nos excertos abaixo:

*“O legado das políticas prévias diz respeito ao fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. A importância desta variável deriva da noção de que a história é **path dependent** – isto é, o que vem antes, mesmo que seja acidental, condiciona o que vem depois”* [com grifo no original] (ARRETCHE, 2000, p. 30).

“Apesar de caminhos e escopos diferentes, o Novo Institucionalismo busca respostas para duas questões fundamentais à análise institucional: qual a relação entre instituições e comportamento dos atores e como explicar o processo por meio do qual as instituições nascem e se transformam. A tentativa de responder à primeira indagação é o objetivo deste trabalho (...)” (SOUZA, 2003b, p. 346).

“Para a construção do ‘modelo’ hipotético de análise, tomou-se como referência a proposta de Weaver e Rockman (1993). Estes autores examinam as políticas públicas pela ótica do impacto das instituições políticas nacionais na estruturação das relações entre parlamentares, grupos de interesse, eleitorado e Judiciário” (SOUZA, 2003b, p. 349).

O último capítulo deste trabalho, por fim, concentrou-se em dois esforços: analisar as respostas de alguns pesquisadores brasileiros a uma consulta que se lhes fez sobre o federalismo do Brasil contemporâneo e, principalmente, propor possíveis razões para a “adesão” da Ciência Política nacional ao paradigma do Novo Institucionalismo.

A análise agregada das respostas ressaltou os principais pontos de convergência e os – raros – de divergência entre os entrevistados. Dentre as questões que contaram com a unanimidade dos autores, três merecem destaque: (1) a importância atribuída ao tema federalismo, tanto para a agenda política nacional considerada como um todo quanto para a agenda de pesquisa de cada autor consultado em particular; (2) caracterização da

produção da nova agenda de pesquisa da Ciência Política do país como sendo “empiricamente fértil e teoricamente frágil”; e (3) afirmação de que o paradigma metodológico de que mais se aproximam é o Novo Institucionalismo, em geral, e, dentro dele, o Institucionalismo Histórico e o da Escolha Racional.

Na tentativa de compreender quais motivos justificariam a opção da literatura política nacional pelo paradigma neo-institucionalista, levantaram-se três hipóteses. A primeira delas diz respeito à conexão empírica da tradição de políticas públicas, o que significa dizer que o fato de a área de políticas públicas ser, por natureza, uma área do “*Estado em ação*” (Jobert & Muller *apud* MELO, 1999, p. 61) e, portanto, mais preocupada com questões empíricas do que com reflexões teóricas, levou os cientistas políticos nacionais a se voltarem para temas como a descentralização, as relações intergovernamentais e as políticas sociais, por exemplo, dentro de um paradigma de políticas públicas – conseqüentemente, sem muito apego a aspectos teóricos. A esse respeito, a própria convergência de respostas dos autores entrevistados serve de testemunho.

A segunda hipótese refere-se ao legado da obra *Os Barões da Federação* (1998), de Fernando Luiz Abrucio, para a geração de pesquisas pós-redemocratização, o que pode ser respaldado pelo notável número de autores que o utilizam como referencial teórico: seis, dentre os nove que formam a amostra.

A terceira possível razão que explicaria a predileção dos analistas políticos nacionais pelo Novo Institucionalismo tem a ver com o lapso temporal com os paradigmas contemporâneos da Ciência Política formal, ou seja: os pesquisadores brasileiros ainda não estariam sintonizados com as possibilidades metodológicas das análises centradas no ator, em suas preferências e escolhas.

Espera-se que esta dissertação, à medida que desnuda a opção metodológica dos cientistas políticos nacionais e oferece hipóteses que podem explicá-la, venha a contribuir para a reflexão sobre as vantagens e limitações das abordagens institucionalistas, visto a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições “*nem sempre ser muito clara*” (SOUZA, 2003a, p. 18).

Atenta às limitações do paradigma do Novo Institucionalismo, a literatura política nacional pode começar a ensaiar passos na direção do paradigma da Escolha Racional para explicar a dinâmica do federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando (1998). **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

_____. (1999). O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crises, mudanças e impasses. *In*: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana.

_____ & COSTA, Valeriano Mandes Ferreira (1999). **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista & MORAES, Marcos Ribeiro de (1997). Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 17, n. 1, pp. 121-135.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995). Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 10, n. 28, pp. 88-108.

_____ (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 51, pp. 13-34.

_____ (2005). Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, pp. 29-40.

_____ & CARNEIRO, Leandro Piquet (2003). Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 9, n. 1, pp. 124-147.

AMES, Barry (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian congress. **The Journal of Politics**. Austin, vol. 57, n. 2, pp. 324-343.

_____ (2003). **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV.

AMORIM NETO, Octavio (2002). The puzzle of party discipline in Brazil. **Latin American Politics and Society**, vol. 44, n. 1.

ARRETCHE, Marta (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 14, n. 40, pp. 111-141.

_____ (2000). **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan.

_____ (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, pp. 431-458.

_____ (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, n. 51, pp. 7-9.

_____ (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 18, n. 2, pp. 17-26.

_____ (2005a). Dossiê federalismo. Apresentação. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, pp. 7-8.

_____ (2005b). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, pp. 69-85.

_____ & RODRIGUEZ, Vicente (1998). **Descentralização das políticas sociais do Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap/Fapesp.

_____ (1999). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap/Fapesp.

AZEVEDO, Sérgio de & MELO, Marcus André (1997). A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 12, n. 35, pp. 75-99.

BAERT, Patrick (1997). Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução de Eduardo Cesar Marques. São Paulo, vol. 12, n. 35, pp. 63-74.

BOUDON, Raymond (1998). Limitations of Rational Choice Theory. **The American Journal of Sociology**. Chicago, vol. 104, n. 3, pp. 817-828.

CARVALHO, José Murilo de (2001). **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASSEB, Paulo Adib (1999). **Federalismo**: aspectos contemporâneos. São Paulo: Juarez de Oliveira.

CHALMERS, Alan (2001). **O que é a Ciência afinal?**. São Paulo: Brasiliense.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato Raul (1977). Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 15, pp. 12-31.

DOLHNIKOFF, Miriam (2005). **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo.

DRAIBE, Sônia (2004). **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ELSTER, Jon (1994). **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

_____ (1999). A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução de Vera Pereira. São Paulo, vol. 14, n. 39, pp. 13-40.

FEREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale (2001). A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução de Eduardo Cesar Marques. São Paulo, v. 16, n. 45, pp. 5-24.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo (2002). *Path dependency* e os estudos históricos comparados. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 53, pp. 79-101.

FIANI, Ronaldo (2004). **Teoria dos jogos**: para cursos de Administração e Economia. Rio de Janeiro: Elsevier.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV.

FIORI, José Luis (1995). **O Federalismo frente ao desafio da globalização**. Texto para Discussão n. 336. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.

GIBBONS, Robert (1992). **Game theory for applied economists**. Princeton: Princeton University Press.

HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary (1996). **Political science and the three New Institutionalisms**. MPIFG Discussion Paper 96/6, pp. 1-32.

_____ (2003 [1996]). As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**. Tradução de Gabriel Cohn. São Paulo, n. 58, pp. 198-224.

IMMERGUT, Ellen (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 11, n. 30, pp. 139-165.

KUHN, Thomas (2003). **A estrutura das revoluções científicas**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva.

LATOUR, Bruno (2000). **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Unesp.

LESSA, Celia de Andrade (1998). Racionalidade estratégica e instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [on line]. São Paulo, vol. 13, n. 37 [citado 21 Fevereiro 2006], pp. 129-148. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200008&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6909.

LIJPHART, Arend (2003). **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em trinta e seis países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3- 38.

LOWI, Theodore (1994). O Estado e a Ciência Política ou como nos convertemos naquilo eu estudamos. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 38, pp. 3-14.

MAHONEY, James & SNYDER, Richard (1999). Rethinking agency and structure in the study regime change. **Studies in Comparative International Development**, vol. 34, n. 2, pp. 3-32.

MELO, Marcus André (1995). Ingovernabilidade: desagregando o argumento. *In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda Prates (Orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (1996). *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente *versus* principal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 120, n. 1, pp. 67-82.

_____ (1999). Estado, governo e políticas públicas. *In: MICELI, Sérgio (Org.). O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. 2. ed. São Paulo: Sumaré.

_____ (2002). **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan.

MORROW, James (1994). **Game theory for political scientists**. Princeton: Princeton University Press.

NICOLAU, Jairo Marconi (1997). As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. **Dados** [*on line*]. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3 [citado 21 Fevereiro 2006], pp. 1-19. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

NUNES, Edson (1997). **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

OLSON, Mancur (1999). **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp.

OSBORNE, Martin (2001). **An introduction to game theory**. Oxford: Oxford University Press.

REIS, Elisa (2003). Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, n. 51, pp. 11-14.

REIS, Fábio Wanderley (2000). **Política e racionalidade**: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: UFMG.

REZENDE, Flávio da Cunha (2001). Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações do governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas. *In*: LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez.

RODDEN, Jonathan (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, pp. 9-27.

RUA, Maria das Graças & BERNARDES, Franco Cesar (1998). Escolha Racional e Novo Institucionalismo: notas introdutórias. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valadão de (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.

SAMUELS, David (2000). The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil. **The Journal of Politics**. Malden, vol. 62, n. 1, pp. 240-253.

_____ (2002). Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**. Malden, vol. 64, n. 3, pp. 845-863.

_____ (2003a). A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. Tradução Vera Pereira. **Dados**. Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, pp. 805-835.

_____ (2003b). Fiscal straitjacket: the politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002. **Journal Latin American Studies**. Cambridge, vol. 35, n. 3, pp. 545-569.

_____ & ABRUCIO, Fernando Luiz (2000). Federalism and democratic transitions: the “new” politics of the governors in Brasil. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 30, n. 2, pp. 43-61.

SANTOS, Fabiano (1998). A política como ciência ou em busca do contingente perdido. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valadão de (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (2002). Paradigma e história: a ordem burguesa na imaginação social brasileira. *In*: SANTOS, Wanderley Guilherme dos (Org.). **Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileira (1870-1965)**. Belo Horizonte: UFMG.

SELCHE, Wayne A. (1998). The politics of decentralized federalism, national diversification, and regionalism in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 40, n. 4.

SOARES, Márcia Miranda & LOURENÇO, Luiz Cláudio (2004). A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 19, n. 56, pp. 113-154.

SOUZA, Celina (1998). Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados** [on line]. Rio de Janeiro, vol. 41, n. 3 [citado 21 Fevereiro 2006], pp. 1-18. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

_____ (1999). Federalism and regional interest intermediation in Brazilian public policies. **Public Administration & Development**, vol. 19, n. 3, pp. 263-279.

_____ (2001). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**. Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, pp. 513-560.

_____ (2002). Brazil: The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. **Publius**, v. 32, n. 2, pp. 48.

_____ (2003a). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, n. 51, pp. 16-20.

_____ (2003b). Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**. Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2, pp. 345-384.

_____ (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-88. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, pp. 105-121.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de (1997). Argumentos em torno de um "velho" tema: a descentralização. **Dados** [on line]. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3 [citado 21 Fevereiro 2006], pp. 1-25. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

STEPAN, Alfred (1999). Para uma nova Análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**. Rio de Janeiro, vol. 42, n. 2, pp. 1-36.

_____ (2000). Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? **Daedalus**, vol. 129, n. 2.

THÉRET, Bruno (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**. São Paulo, n. 58, pp. 225-255.

TSEBELIS, George (1998). **Jogos ocultos**: Escolha Racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp.

VARIAN, Hal (2000). **Microeconomia**: princípios básicos. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus.

WAMPLER, Brian (2004). Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in the three Brazilian municipalities. **Latin American Politics and Society**, vol. 46, n. 2, pp. 73-99.

WATTS, Ronald L. (1998). Federalism, Federal Political Systems, and Federations. **Annual Reviews Political Science**, n. 1, pp. 117-137.

ANEXOS

ANEXO I

QUESTIONÁRIO

“O Federalismo na Ciência Política Contemporânea do Brasil”

Dados Pessoais

- Nome do Entrevistado: _____
- Titulação Máxima: _____
- Instituição de Ensino e Pesquisa a que está filiado: _____
- Endereço Profissional: _____
- *E-mail*: _____

Questões Gerais

1. Você produziu estudo diretamente relacionado ao tema federalismo?

() Sim () Não

Quais? (Especificar) _____

2. Realizou pesquisa científica financiada pelo CNPQ, pela CAPES ou por outro órgão financiador nacional?

() Sim () Não

Quais? (Especificar) _____

3. Participou da orientação de dissertações de mestrado e/ou teses de doutorado sobre o tema?

() Sim () Não

Quais? (Especificar) _____

4. Atuou como coordenador de grupo de pesquisa nacional ou internacional sobre o federalismo?

() Sim () Não

Quais? (Identificar financiamento e/ou instituições participantes):

5. Participou como coordenador de mesa em congresso ou seminário nacional e internacional sobre o tema?

() Sim () Não

Quais? (Especificar) _____

Relevância do Tema

6. Em sua opinião, para a ciência política brasileira contemporânea, o tema federalismo é...

- a) altamente relevante
- b) relevante
- c) pouco relevante
- d) irrelevante

Por quê? _____

7. E para sua agenda de pesquisas?

- a) altamente relevante
- b) relevante
- c) pouco relevante
- d) irrelevante

Por quê? _____

A Agenda de Pesquisa sobre o Federalismo no Brasil

8. Você considera consistente a afirmação de que existe uma “nova geração e agenda de pesquisas” quanto aos estudos sobre o federalismo brasileiro, a partir de meados dos anos 90?

() Sim () Não (Por quê?) _____

(Caso sua resposta seja “não”, justificar e desconsiderar as questões 09, 10, 11 e 12.)

9. Dentre os fatores relacionados abaixo, quais poderiam explicar o aumento do interesse dos cientistas políticos brasileiros pela variável federalismo, a partir dos anos 90? (Enumerar por ordem de prioridades.)

- ___ Redemocratização do país
- ___ Descentralização das políticas públicas
- ___ Processos de reforma do Estado
- ___ Preocupação em explicar aspectos relacionados à governabilidade
- ___ Conexão com centros internacionais de pesquisa
- ___ Sintonia com produção americana sobre o tema
- ___ Interface com novos paradigmas de pesquisa em Ciência Política

Outros (Especificar): _____

10. Em sua opinião, quais os cinco principais autores desta nova geração?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

11. Quais os cinco estudos mais relevantes produzidos por esta geração?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

12. Dentre os fatores relacionados abaixo, quais diferenciam esta nova agenda de pesquisas?

- a) Novo tratamento de temas e problemas de pesquisa
- b) Geração de novos temas e problemas de pesquisa
- c) Sintonia com teorias e paradigmas atualmente utilizados na ciência política internacional
- d) utilização de métodos e modelos formais em ciência política
- e) utilização de métodos quantitativos

Outros (Especificar): _____

13. Em quais áreas ou em relação a quais problemas estes estudos realizaram maiores avanços?

- a) descentralização de políticas sociais
- b) reforma do estado
- c) políticas setoriais
- d) participação e accountability democrática
- e) federalismo fiscal

Outros (Especificar): _____

14. Dentre as seguintes frases, qual melhor caracterizaria a produção desta nova agenda de pesquisa?

- a) “Empiricamente fértil e teoricamente frágil”
- b) “Orientada por problemas do mundo real”
- c) “Orientada por questões de teoria”
- d) “Produção *ad hoc*, moldada pelos interesses dos pesquisadores, sem maior conexão com questões mais estruturadas da pesquisa contemporânea sobre o tema”
- e) “Motivada por questões dos paradigmas internacionais, todavia com grandes percalços no desenvolvimento de esforços de teorização para os fenômenos de interesse”

15. Com quais tipos de avanços teóricos e metodológicos esta geração deveria se comprometer, a fim de refinar os estudos e pesquisas na área? (Enumerar por ordem de prioridade.)

- ___ Elevar compromisso com questões teóricas
- ___ Promover maior interface com metodologias comparativas
- ___ Ampliar uso de metodologias formais
- ___ Capacitação para uso de métodos quantitativos e estatísticos para análise de dados
- ___ Maior integração das redes de pesquisa

Outros (Especificar): _____

O Federalismo na Produção Específica do Autor

16. Em seus estudos e pesquisas, o federalismo tem sido utilizado como

- a) variável dependente
- b) variável independente
- c) variável interveniente

Outra (Especificar): _____

17. Quais foram as motivações e razões centrais para seu interesse na pesquisa sobre o federalismo? (Enumerar por ordem de prioridade.)

- ___ Participação em grupo (nacional/internacional) de pesquisa
- ___ Financiamento de pesquisa relacionada ao tema
- ___ Estudo sistemático da literatura
- ___ Sintonia com a literatura norte-americana
- ___ Interface com novos paradigmas de pesquisa em ciência política

Outros (Especificar): _____

18. De quais referenciais teóricos você mais se aproxima em suas pesquisas e estudos sobre o federalismo? (Enumerar por ordem de prioridade.)

- ___ Novo Institucionalismo em geral
- ___ Novo Institucionalismo Histórico
- ___ Novo Institucionalismo Sociológico
- ___ Novo institucionalismo da Escolha Racional
- ___ Escolha Racional

Outros (especificar): _____

19. Quais foram os cinco principais autores, nacionais e internacionais, que influenciaram sua produção sobre este tema?

Nacionais:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

Internacionais:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

20. Você gostaria de incluir novos autores e/ou referenciais teóricos em sua agenda de estudos sobre o tema?

() Sim () Não

Quais? (Especificar) _____

Questões Adicionais

Comentar os seguintes pontos:

- Existe, em sua opinião, uma preocupação adequada com o tema federalismo, ou ele poderia ser estudado de forma mais intensa e adequada pela ciência política nacional?
- Quais temas e questões de pesquisa você privilegiaria, como pesquisador, se fosse estudar este tema, hoje?