

O clientelismo no Poder Legislativo

Wladimir Rodrigues Dias

A reflexão proposta neste trabalho relaciona-se com essa imagem da representação política, que permeia os negócios públicos no Brasil. Para tanto, voltamos o olhar para o parlamento, assumindo como pressuposto que o Poder Legislativo funciona, aqui, aquém das aspirações dos cidadãos nele representados¹. Diversos estudos enfatizam a instrumentalização dos mandatos parlamentares para fins alheios ao interesse público, ora por meio de práticas, informais ou institucionalizadas, que particularizam e personalizam o que deveria ser geral e impessoal², ora por meio da corrupção pura e simples³.

A questão das ações empreendidas pelos membros do Legislativo vincula-se a preocupações substantivas inerentes à teoria política, quais sejam a relação interna na legislatura, a conjugação de interesses gerais e locais bem como a ligação entre o processo de deliberação parlamentar, o exercício do voto pelo eleitor e a efetividade das políticas públicas assumidas pelo governo⁴.

Assim é que se pode usar a idéia de democracia representativa em um contexto de concentração de poder nas mãos de poucos para se negar a soberania popular e “legitimar a pretensão a um monopólio do poder político”⁵. O imemorial uso dos recursos públicos em benefício dos deputados que sustentam o governo no parlamento⁶ é uma dessas formas, mediante as quais o interesse público estará sempre sob o risco de ser sobrepujado em favor de grupos determinados ou interesses, de alguma forma, particularistas⁷.

Projeta-se um funcionamento do setor público, fundamenta-se, com isso, a sua estruturação e o seu ônus social, pressupondo um retorno social das ações desenvolvidas pelos representantes⁸. Discutir a legitimidade na realização das funções atreladas aos poderes

¹ Há inúmeras pesquisas com esse enfoque, como a publicada na revista *Imprensa/Aberje*, realizada pelo Instituto Franceschini (reg. TSE n. 2086-2006) (66,3% de ruim e péssimo, contra 6,9% de ótimo) ou a realizada pelo Ibope, publicada na revista *Carta Capital* n. 416, outubro de 2006.

² Por exemplo, em AMES, 2003, p. 26; CARVALHO, 2002; ou SANTOS, 1994, p. 51.

³ Por exemplo, em SILVA, 2001, p. 46; GEDDES; RIBEIRO NETTO, 2000; ou FLEISCHER, 2000, p. 82.

⁴ PITKIN, 2006, p. 30.

⁵ HIRST, 1992, p. 14.

⁶ Como reconhecia, por exemplo, Tancredo Neves, em SILVA; DELGADO, 1985, p. 190.

⁷ ETZIONI, 1993, p. 209 *et seq.*

⁸ SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 115.

estatais impõe considerar a sua complexidade⁹; afinal, entre outros aspectos, pode-se perceber que a ordem política é institucionalizada sob o paradigma racional-legal, mas os representantes da população se legitimam por meio de uma mescla de dominação tradicional e racional¹⁰.

Inúmeros são os vínculos que sustentam a relação de domínio e aceitação que se instaura entre representante e representado, evidenciando que a institucionalização não esgota o campo da legitimidade, que será também influenciado por costumes, tradições, ligações afetivas, conjuntos de interesses ou alguma força ideal¹¹. E é na conexão, às vezes contraditória, entre esses elementos que se poderá analisar a feição do espaço público em nosso país, enfatizando o comportamento efetivo de pessoas e organizações diante de premissas éticas e programas de ação estabelecidos em comunidade.

O estudo do Poder Legislativo envolvendo sua organização e o desempenho dos representantes que nele atuam é importante e necessário¹², porque, apesar da pequena produção nacional a esse respeito¹³, trata-se do órgão encarregado formalmente do monopólio da produção normativa, inclusive a referente à programação governamental, e da tarefa de fiscalizar os atos e as políticas públicas implementadas pela Administração Pública¹⁴. Suas atividades provocam reflexos diretos na ordem política e na administração do Estado. A consequência dessa importância a ele conferida é a necessidade da realização de pesquisas e estudos enfocando o seu funcionamento em um contexto de reacomodação das relações entre os três Poderes da República¹⁵, no qual sua interação com o Executivo resiste a romper o chamado pacto homologatório¹⁶, por meio do qual o Legislativo se reduz à condição de instância destinada a ratificar decisões previamente tomadas pelo Executivo, confirmando o dito que afirma ser “provável que não haja no mundo país mais governista do que o Brasil”¹⁷.

Tome-se em conta a importância de analisar o Legislativo não só como produtor de leis, mas sobretudo como fonte de alocação de recursos públicos¹⁸, o que impõe um exame que ultrapasse a esfera do regramento formal a que ele se subordina¹⁹. O uso dos recursos do

⁹ ARATO, 1998, p. 34-35.

¹⁰ FAORO, 1982, p. 46-47.

¹¹ FAORO, 1982, p. 46-47.

¹² LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 50.

¹³ LIMA JÚNIOR, 1999, p. 17-19 e 39.

¹⁴ Constituição da República, 1988, arts. 44 a 75.

¹⁵ VIANNA *et al.*, 1999, p. 22.

¹⁶ ABRÚCIO, 1998, p. 87.

¹⁷ PEDREIRA, 1982, p. 143.

¹⁸ SOUZA, 2003, p. 347.

¹⁹ BEZERRA, 1999, p. 33.

parlamento para clientelismo e patronagem, embora bastante explorado e sedimentado²⁰ em estudos estrangeiros, deve merecer maior atenção no Brasil.

Acrescente-se o fato de o desempenho parlamentar e o funcionamento das Casas Legislativas serem refletidos na eleição dos representantes e na eventual opção dos representados por sua manutenção no Legislativo, mediante recondução em procedimento democrático²¹ deficitário na representação²². Essas instituições, somadas à tradição clientelista, influenciam o agir do deputado, compelindo-o, especialmente nas decisões que envolvem o dispêndio de recursos públicos, a tentar levar mais verbas para sua base²³, distribuindo-as segundo um critério do “mínimo de recursos para o máximo de apoio”²⁴.

A opção pelo estudo do parlamento a partir da distribuição de subvenção pelos deputados da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Alemg –, além de atender às necessidades elencadas, impõe o tema do clientelismo, que merece cuidadoso tratamento, a fim de evitar seu uso impreciso²⁵. Evitou-se a identificação automática do termo com ilegalidade ou corrupção²⁶. Qualificado de maneira ajustada²⁷, clientelismo estará associado a relações de barganha política envolvendo demandas particularistas e será personificado na distribuição assistencialista²⁸ de subvenções parlamentares.

Cumprе ressaltar que reiterados trabalhos têm apontado a importância de se pesquisar o clientelismo no Legislativo estadual, que, em tese, é mais vulnerável a essa tradição, em virtude de sua maior proximidade com as bases eleitorais e das competências reduzidas de que dispõe²⁹, podendo-se vislumbrar em suas atividades um predomínio das ações de cunho particularista e clientelista³⁰. No Estado de Minas Gerais, a questão merece realce³¹, já tendo sido consignada a percepção clara de “uma dimensão de clientelismo”, a merecer análise mais profunda³², na Assembléia mineira.

²⁰ WILSON, 2000, p. 239.

²¹ SANTOS, 2000, p. 89.

²² LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 51.

²³ KRAAN, 1996, p. 38.

²⁴ AMES, 2003, p. 107.

²⁵ CARVALHO, 1998, p. 131-153.

²⁶ FERNANDEZ, 2002, p. 10.

²⁷ HAMBURGER, 1985, p. 40.

²⁸ O termo assistencialismo é usado aqui significando atendimento prestado como favor, consistindo em uma estratégia de manutenção de desigualdades sociais. Contrasta com assistência, que equivale a atendimento como direito do sujeito que o recebe. Cf. DEMO, 1996, p. 26-32.

²⁹ DINIZ, 1982, p. 178.

³⁰ DOMINGUES, 2001, p. 105.

³¹ MATA-MACHADO, 1987, p. 112.

³² LIMA JÚNIOR; CAMARGOS, 1997, p. 189.

Cabe, enfim, assumir que democracia e participação política, dentro dos marcos firmados formalmente em nossa sociedade³³, são expressões associadas a componentes igualitários e universalistas presentes em um ideal de republicanismo cívico, que se opõe a valores próprios de uma organização social verticalizada e particularista³⁴, “habitat” dos laços clientelistas. Afirma Clark³⁵ que uma das dimensões desse princípio republicano implica sujeição às instituições formais postas. O’Donnell enfatiza, na mesma linha, que a consolidação das instituições democráticas ocorre quando se pode verificar a consonância entre as regras formais e o comportamento real³⁶. O mesmo autor, assumindo versão aprofundada da tipologia de Dahl³⁷ aplicada às chamadas novas democracias, acentua quatro itens que distorcem essas poliarquias, entre os quais a baixa efetividade das instituições formais, com amplos espaços para soluções particularistas e para o clientelismo³⁸.

A repartição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros ao eleitorado é uma medida que pode ser incluída entre aquelas de índole clientelista. Clientelismo é termo cunhado para expressar relações pessoais do tipo travado entre um sujeito de posição social mais elevada e outro de situação inferior: o benfeitor ou patrono e o cliente. Funda-se em preceito informal³⁹, mediante o qual o primeiro oferece benefícios, não necessariamente econômicos, em troca da lealdade política do outro⁴⁰. Trata-se, então, de troca de favores por subordinação política⁴¹ ou, no plano eleitoral, de oferta de recursos em troca de votos⁴².

O clientelismo se sustém sobre valores e tradições, às vezes aplicados de forma enviesada ou deturpada, e incide, eventualmente com ares de legitimidade, sobre os procedimentos institucionalizados⁴³. Sintetiza, assim, cultura cívica⁴⁴ e instituições, conferindo confiança recíproca indispensável às transações⁴⁵ que ocorrem entre os diversos atores sociais. Neste sentido, reproduz-se, por exemplo, no Poder Legislativo, sobre a coordenação da partilha de bens públicos e privados socialmente demandados⁴⁶,

³³ SCHLINK, 1998, p. 384-385.

³⁴ CLARK, 1994.

³⁵ CLARK, 1994.

³⁶ O’DONNELL, 1995.

³⁷ DAHL, 1989.

³⁸ O’DONNELL, 1991 e 1996.

³⁹ SILVA, 2001, p. 46.

⁴⁰ LANDÉ, 1977, p. 13.

⁴¹ SCHEDLER, 2004, p. 57.

⁴² GEDDES; RIBEIRO NETO, 2000, p. 51.

⁴³ ELY, 1980, p. 60.

⁴⁴ PUTNAM, 2000, p. 347.

⁴⁵ ARROW, 1972, p. 357.

⁴⁶ KRAAN, 1996, p. 33.

especialmente quando combinado a regras de disputa eleitoral e de funcionamento interno⁴⁷ que favorecem a ação particularista⁴⁸.

No Brasil, o clientelismo é prática tão antiga quanto comum⁴⁹ e implica poder tanto para o patrono, cujo senhorio é legitimado, quanto para o cliente, que usufrui uma relação especial com o Estado, com direito a tratamento especial, posição social diferenciada⁵⁰ e proteção contra regras formais, gerais e impessoais, pouco confiáveis a seu juízo⁵¹. A esse respeito, Bezerra afirma que as relações pessoais são um dado básico da sociedade brasileira⁵², gerando, mesmo, uma percepção de que os vínculos pessoais podem conduzir a um tratamento privilegiado junto aos órgãos públicos⁵³. Os parlamentares, diante disso, se esmeram no atendimento a pedidos localizados, creditando dívidas morais e estabelecendo uma relação de dependência pessoal⁵⁴.

Há, pelo menos, uma diferenciação básica no âmbito do clientelismo, que separa, em campos razoavelmente distintos, os modelos ditos tradicional e moderno. A forma clássica do clientelismo⁵⁵, assistida pela maioria dos países em algum momento histórico⁵⁶, traduz uma relação entre patrono e cliente que envolve compromisso e lealdade mútua⁵⁷, ainda que firmadas sob assimétricas condições de pactuação⁵⁸.

Nunes Leal, em obra clássica que aborda uma forma específica de clientelismo tradicional no Brasil, esclarece que se trata de vínculo assimétrico que enlaça todas as dimensões da vida das pessoas, em um compromisso que gera dependência nos planos social, econômico e político e tem como pressuposto a indistinção entre os âmbitos público e privado⁵⁹.

A modificação de estruturas sociais e econômicas sobre as quais se assentava o clientelismo tradicional repercutiu em sua condição de reprodução. Afinal, sua sobrevivência, afirma a teoria, se atrela ao autoritarismo político, ao atraso social⁶⁰ e ao subdesenvolvimento

⁴⁷ JACOBSON, 1997, p. 185 *et seq.*

⁴⁸ MAYHEW, 1974, p. 115.

⁴⁹ CARVALHO, 2000.

⁵⁰ DA MATTA, 1997, p. 241.

⁵¹ BARBOSA, 2002, p. 52.

⁵² BEZERRA, 1995, p. 37.

⁵³ BEZERRA, 1995, p. 35.

⁵⁴ BEZERRA, 2000, p. 33.

⁵⁵ Geralmente associada a sociedades rurais. Cf. NUNES, 2003, p. 26.

⁵⁶ EISENSTADT; RONINGER, 1984, p. 116.

⁵⁷ HAMBURGER, 1985, p. 3.

⁵⁸ CÓRDOVA, 2002.

⁵⁹ LEAL, 1997.

⁶⁰ BANFIELD, 1958.

econômico⁶¹. A modernização das sociedades arcaicas, com a industrialização, a urbanização e a difusão dos meios de comunicação, entre outros aspectos, segundo vários autores, teria levado a um individualismo “que substituiria gradativamente as relações mais pessoais de sociedades tradicionais”⁶².

Para Roniger, a extensão dos direitos da cidadania a todas as camadas da população deveria levar à extinção dos vínculos verticais, como o clientelismo⁶³. No Brasil, levaria à passagem do modelo tradicional do coronelismo para uma “democracia representativa”⁶⁴, na qual não teria espaço o clientelismo, devido ao aumento da participação popular no processo político e à adoção de adequadas instituições formais⁶⁵.

No Brasil, como em outros países, a construção da democracia e a extensão da cidadania apresentam percurso tormentoso⁶⁶. “Embora, na lei, tenhamos, de um modo geral, definidos direitos e liberdades extensivos a todos os membros da sociedade brasileira, na prática temos cidadãos de primeira, segunda e terceira classes, e mesmo não-cidadãos”⁶⁷. Há dificuldades e custos para modificar tradições como o clientelismo e a patronagem⁶⁸, os quais conduzem a uma transição lenta e incerta, mediada pela convivência dessas tradições com a adesão a valores constitucionais, à institucionalização da atividade legiferante⁶⁹ e às oportunidades alternativas de reivindicação de demandas perante o setor público⁷⁰. Muitas vezes, no cidadão, coexistem uma “consciência incipiente de direitos” e uma “atuação pragmática através da utilização de canais semelhantes aos da barganha clientelista”⁷¹.

No Brasil, a desagregação do antigo patronato cede espaço para novas modalidades de clientelismo. Segundo Lambert, “os votos de todas essas criaturas desgarradas, urbanas ou rurais, estão avulsos, à disposição, portanto, de profissionais da política que, não podendo fundar clientela sobre lealdades tradicionais nem sobre ideologias comuns, têm de fundá-la sobre promessas e serviços”⁷².

⁶¹ LEGG; LEMARCHAND, 1972, p. 149-178.

⁶² OLIVEN, 2002, p. 40.

⁶³ RONIGER, 1994, p. 207-221; EISENSTADT; RONINGER, 1984.

⁶⁴ Cf. LAMOUNIER, 1996, p. 291-292.

⁶⁵ ETZIONI-HALEVY, 1982, p. 18.

⁶⁶ CARVALHO, 2004.

⁶⁷ VELHO, 1981, p. 146.

⁶⁸ BELLAH, 1992, p. 131.

⁶⁹ BELLAH, 1992, p. 137-138. O autor trata do caso norte-americano.

⁷⁰ BELLAH, 1992, p. 132. O autor se refere aos americanos, que teriam grande capacidade de mobilização, seja por meio de lobbies, seja de movimentos populares.

⁷¹ SOMARRIBA, 1993, p. 16.

⁷² LAMBERT, 1972, p. 247.

Verifica-se, assim, que, apesar de se observar, no país, uma tendência de declínio do clientelismo tradicional, pelo menos desde a década de 1960⁷³, o fenômeno persistirá sob diversas formas⁷⁴. No final da década de 1960, Bastos e Walker⁷⁵ verificavam, em Minas Gerais, que, com a urbanização do Estado, crescia também, nas cidades, a relação de clientelismo político, verificando-se a manutenção de posturas tradicionais no meio urbano e um eleitorado de perfil conservador⁷⁶, embora não avesso a um voto que melhor representasse sua nova condição⁷⁷. Fenômeno idêntico é registrado nos anos 1980, quando se capta um sentido de continuidade entre as organizações urbanas criadas na transição democrática e o velho clientelismo⁷⁸.

O clientelismo dito instrumental ou moderno se distingue pelo jogo de interesses aberto, mediante o qual a lógica do mutualismo se fundamenta em recompensas materiais⁷⁹. Pretende-se que o intercâmbio assegure prestação de favor e expectativa de reciprocidade⁸⁰, podendo-se afirmar que o comportamento das partes será consistente com seu compromisso, em função dos benefícios extraídos desse proceder⁸¹.

No Brasil, a passagem do coronelismo ao clientelismo de massas ou cartorialismo torna o vínculo mais pragmático, ao contrário das lealdades rurais⁸², sendo que, em alguns casos, a transição do clientelismo tradicional para o instrumental ofertou – e, ao mesmo tempo, acobertou – janelas de oportunidades para práticas corruptas⁸³.

Bezerra⁸⁴ esclarece que o clientelismo é visto como resquício das relações tradicionais de dominação, tendendo a ser superado na democracia moderna, sustentada pela burocracia no âmbito estatal e pelo mercado na esfera privada e fundada em relações do tipo racional e impessoal. Afirma, todavia, que, no Brasil, o clientelismo expressa uma concepção específica de representação política, que se caracteriza pela valorização de vínculos locais, concessão de benefícios particularistas e relações de dependência pessoal⁸⁵. Postado ao largo das instituições, é, contraditoriamente, meio que legitima o uso instrumental da representação⁸⁶.

⁷³ JAGUARIBE, 1962.

⁷⁴ DINIZ, 1982.

⁷⁵ BASTOS; WALKER, 1971, p. 146.

⁷⁶ CINTRA, 1968, p. 20.

⁷⁷ CARVALHO, 1960, p. 286.

⁷⁸ SOMARRIBA, 1993, p. 2.

⁷⁹ DINIZ, 1982, p. 39.

⁸⁰ LINDBLOM, 1981, p. 44.

⁸¹ GAUTHIER, 1996, p. 242.

⁸² DULCI, 1999, p. 125.

⁸³ GEDDES; RIBEIRO NETO, 2000.

⁸⁴ BEZERRA, 1995, p. 35.

⁸⁵ BEZERRA, 1999.

⁸⁶ DREIFUSS, 1989, p. 21-22.

O clientelismo perdura no Brasil⁸⁷, em conflito e convivência com tradições múltiplas⁸⁸. Em Minas Gerais, a burocracia formal é combinada com “uma forma personalizada e informal de resolver os problemas que a própria modernidade coloca no dia-a-dia”⁸⁹, como que se curvando ante uma exigência de correção de um descompasso entre as instituições erigidas e o capital social existente⁹⁰. No parlamento brasileiro, o clientelismo é corrente. Não é, em todos os casos, estratégia exclusiva de ação⁹¹, mas é, em alguma medida, considerado necessário, especialmente por razões eleitorais, e praticado pela maioria dos deputados⁹².

O Estado brasileiro é estruturado por meio de órgãos especializados⁹³, a partir da clássica concepção de tripartição de Poderes⁹⁴, formalmente inserida no texto constitucional. Sua textura reproduz, majoritariamente, o padrão demarcado pelo constitucionalismo liberal⁹⁵, associado à lógica organizacional weberiana⁹⁶. Esses atributos são, costumeiramente, indicados como necessários – às vezes, suficientes – para a obtenção de um Estado que se ocupa em prover a sociedade de benefícios públicos, respeita determinados direitos reconhecidos aos cidadãos e inibe, em seus agentes, práticas abusivas, oportunistas ou, de alguma forma, afastadas de seus objetivos institucionais.

O Poder Legislativo é, neste contexto, o órgão estatal criado para o exercício de parcela do poder concernente à realização da função legiferante⁹⁷. Essencialmente, é qualificado para a edição de leis, que, na complexidade das sociedades capitalistas, são produzidas em escala industrial⁹⁸. Expressa, em tese, a vontade geral, que é extraída da posição manifestada pela maioria de seus membros, representantes eleitos pelos cidadãos. É, todavia, limitado pela Constituição⁹⁹, que impõe limites formais e materiais a seu proceder¹⁰⁰.

⁸⁷ NUNES, 2003.

⁸⁸ VELHO, 1981, p. 18.

⁸⁹ OLIVEN, 2002, p. 40.

⁹⁰ PUTNAM, 2000, p. 288.

⁹¹ DINIZ, 1982.

⁹² CARVALHO, 2003, p. 24.

⁹³ CINTRA; LACOMBE, 2004, p. 135.

⁹⁴ BOBBIO; BOVERO, 1996, p. 78-79.

⁹⁵ Presente em obras clássicas do Iluminismo, como em Sieyès, em Montesquieu ou nos Federalistas.

⁹⁶ WEBER, 2004.

⁹⁷ CANOTILHO, 2003.

⁹⁸ STUCKA, 1988, p. 117-118.

⁹⁹ BLACK, 1970, p. 29.

¹⁰⁰ VERDU, 1986.

e instaura uma relação de tensão dialógica entre constitucionalismo e democracia¹⁰¹, que se consolida na edição das leis¹⁰².

A revitalização das prerrogativas do Legislativo, instigada pela Carta de 1988, tem sido considerada um fator fundamental para a redemocratização do país¹⁰³. Contudo, no mesmo passo em que a Constituição objetivou restaurar prerrogativas do Legislativo e equilibrar a divisão de Poderes, não se pode perder de vista a presença de instrumentos constitucionais favoráveis à manutenção de uma preponderância do Executivo na relação interpoderes¹⁰⁴, tampouco a organização centralizada das Casas Legislativas¹⁰⁵. A referência à subserviência ao Executivo e à insignificância da atividade legiferante¹⁰⁶ bem como a pouca efetividade de sua produção¹⁰⁷ são problemas apontados para a efetividade da Constituição¹⁰⁸.

O Legislativo se assenta sobre determinados ideais e conteúdos institucionalizados¹⁰⁹, especialmente o princípio da tripartição de Poderes. Sua relevância é multiplicada desde que, contemporaneamente, “a lei se torna a fonte exclusiva – ou, de qualquer modo, prevalente – do direito”¹¹⁰, embasando tanto organização e funcionamento quanto fiscalização e controle desse Estado¹¹¹ que se propõe ser democrático em bases racionais-legais. Assim é que se afirma ser o Legislativo o órgão próprio para a instituição do direito por meio da política¹¹². Sua estruturação como órgão colegiado, que decide por maioria e mediante debate, pressupõe que a atividade dos parlamentares será orientada pela busca do interesse geral, que não corresponde à mera soma de posições individuais expressadas pelos deputados.

A análise dos preceitos constitucionais relativos ao Poder Legislativo permite contrastá-los com as atividades de fato desempenhadas pelo parlamento¹¹³, evidenciando, eventualmente, o que se poderia denominar falha ou distorção na execução do projeto constitucional. Afinal, as regras constitucionais podem não ser, como eventualmente não são, aquelas que efetivamente regulam o funcionamento do Estado¹¹⁴.

¹⁰¹ ROSENFELD, 2003.

¹⁰² A lei, nas palavras de O’Donnel, representa a possibilidade de confluência, nas poliarquias contemporâneas, das tradições liberal, republicana e democrática. Cf. O’DONNELL, 1998, p. 27-54.

¹⁰³ CINTRA; LACOMBE, 2004, p. 135.

¹⁰⁴ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

¹⁰⁵ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 11.

¹⁰⁶ SANTOS, 2000, p. 94.

¹⁰⁷ O’ DONNELL, 1998, p. 37-62.

¹⁰⁸ CARVALHO NETTO, 2003, p. 28.

¹⁰⁹ LIMA JUNIOR, 1997, p. 111.

¹¹⁰ BOBBIO, 1995, p. 119.

¹¹¹ Especialmente nos países como o Brasil, com ordenamento jurídico de base romano-germânica. Cf. DAVID, 1998, p. 95.

¹¹² HABERMAS, 1997, p. 170.

¹¹³ LIMA JUNIOR, 1997, p. 116.

¹¹⁴ LINDBLOM, 1981, p. 41.

No parlamento, por vezes, os representantes não agem repercutindo preferências socialmente agregadas, tampouco obedecem a procedimentos normativamente estatuídos. Agem consoante a ordenação estabelecida arbitrariamente por eles¹¹⁵. Nestes casos e apesar da dificuldade para se determinar o “bom para a sociedade”¹¹⁶, é certo que a legitimidade da representação¹¹⁷ fica comprometida.

O exame da conformidade entre as determinações emanadas do Legislativo e sua missão institucional, mediante o uso de tipologias adequadas a esse fim, pode tornar mais evidente o foco da ação parlamentar. Essas possibilidades metodológicas autorizam uma caracterização da atividade parlamentar e especificamente da distribuição de subvenções sociais no contexto geral de funcionamento do parlamento, que permite distinguir entre ações de cunho impessoal, coletivo e generalista e ações de caráter particularista, individual e clientelista.

Essas classificações podem atingir abrangência (individual, local, regional, setorial e nacional); tema (administrativo, econômico, etc.); e tipo decisório (benefícios concentrados ou difusos, regulação de atividades ou transferência de recursos)¹¹⁸. Partimos da clássica contribuição de Lowi, que divide as políticas em distributivas, regulatórias e redistributivas¹¹⁹. Segundo o autor, são distributivas as que consistem na concessão de benefícios diferenciados a inúmeros atores, detentores de múltiplos interesses não concorrentes entre si, perfazendo um jogo de interesses sem conflito, com efeitos desagregados. Regulatórias são as políticas que estatuem regras que modificam custos ou alternativas de ação de grupos determinados. São direcionadas a setores específicos e geram efeitos agregados. Redistributivas são as que incidem sobre a distribuição do poder na sociedade ou no sistema político, alterando o *status quo*. A tipologia de Wilson acrescenta a relação custo-benefício à avaliação¹²⁰ e a de Santos combina as duas anteriores¹²¹.

Ames¹²² identifica no Legislativo brasileiro absoluta predominância da atuação parlamentar particularista, que se reduz à busca de benefícios e recursos desagregados para as bases. Carvalho¹²³ constata esse padrão, ainda que admita existirem os representantes movidos por lógica distinta, os quais operam, predominantemente, de maneira universalista.

¹¹⁵ BELLAH, 1992, p. 118.

¹¹⁶ BELLAH, 1992, p. 118.

¹¹⁷ ELY, 1980, p. 77 *et seq.*

¹¹⁸ SANTOS; AMORIM NETO, <http://www.cienciapolitica.org.br>.

¹¹⁹ LOWY, 1972, p. 298-310.

¹²⁰ WILSON, 1973, p. 332.

¹²¹ SANTOS, 1995, p. 462.

¹²² AMES, 2003.

¹²³ CARVALHO, 2003.

A Alemg tem uma trajetória marcada por um comportamento parlamentar centrado nas atividades de atendimento individualizado às clientelas políticas¹²⁴. Há predominância das ações do tipo assistencialista¹²⁵, que são as mais demandadas pelo eleitorado, entre as quais, à época, a distribuição de subvenções sociais. O registro de uma tendência do parlamentar mineiro a agir priorizando as demandas personalizadas em detrimento das gerais e universalizantes¹²⁶ revela, em sua contraface, uma disputa política limitada e pouco politizada¹²⁷.

O estudo da atividade parlamentar tem recebido, nas últimas décadas, importante contribuição das teorias denominadas neo-institucionalistas¹²⁸. Trata-se de uma macro vertente teórica, que engloba subdivisões e tem como premissa o foco da análise nos incentivos produzidos pelas instituições que circundam a conduta dos atores relevantes.

Com forte suporte na teoria da escolha racional, o novo institucionalismo¹²⁹ promove uma abordagem que prevê o seguinte: definição das regras formais do jogo; preferências fixas e comportamento instrumental dos agentes; a política processando uma série de dilemas da ação coletiva, que são resolvidos por meio da racionalidade individual e produzem resultados sub-ótimos; instituições que estruturam a interação estratégica entre os agentes políticos; as instituições são criadas tendo em vista ganhos de cooperação¹³⁰.

Segundo Mercurio e Medema, trata-se de instrumental adequado para investigar o processo político subjacente ao Poder Legislativo e a sua produção e, entre outros aspectos, a incidência de prescrições e limites constitucionais sobre o processo de escolha que nele se realiza¹³¹.

No âmbito dos estudos legislativos, essa fonte, na maioria dos casos, parte da teoria econômica da democracia, que explica a ação parlamentar a partir de premissas simples, fundadas na teoria da escolha racional. Segundo ela, o agente político age visando ao retorno eleitoral, e o cidadão vota objetivando retorno material, produzindo uma “relação circular”¹³². Presume-se, pois, que votantes e parlamentares são sujeitos racionais e aptos a realizar

¹²⁴ MATA-MACHADO, 1987, p. 111.

¹²⁵ BASTOS; WALKER, 1971, p. 146. Segundo os autores, pôde-se verificar que “os eleitores parecem estar primeiramente preocupados com a assistência imediata de natureza pessoal. (...) A demanda é para a política paternalística”.

¹²⁶ DULCI, 1984, p. 10.

¹²⁷ DULCI, 1984, p. 25.

¹²⁸ Ver, entre outros, LIMONGI, 1994, p. 3-4; CAETANO, 2005, p. 102.

¹²⁹ ANASTASIA, 2002, p. 39.

¹³⁰ ANASTASIA, 2002, p. 37.

¹³¹ MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 84-85.

¹³² DOWNS, 1999, p. 94.

escolhas maximizadoras do lucro útil esperado¹³³. A teoria econômica da democracia coloca excessiva ênfase nas premissas de comportamento e nas variáveis institucionais¹³⁴, todavia permite que se infiram descrições razoáveis acerca do escalonamento de prioridades definido pelo parlamentar em vista de certas oportunidades e constrangimentos a que ele está sujeito, da influência que o fluxo de informações possui sobre esse comportamento, especialmente as decisões futuras¹³⁵, assim como das possibilidades de interação entre as preferências do eleitor e as de seus representantes¹³⁶.

Três modelos principais são trabalhados nos estudos sobre a atividade parlamentar. O distributivista¹³⁷, segundo o qual os representantes têm o objetivo de se reeleger e receberão votos na proporção dos benefícios oferecidos ao eleitorado¹³⁸. O enfoque informacional¹³⁹, que incide primordialmente sobre a organização interna do Legislativo, e o modelo partidário, que privilegia as regras incidentes sobre os partidos políticos¹⁴⁰, pressupondo relação de dependência e subordinação do parlamentar ao partido.

Para Mayhew, cuja obra se circunscreve nos marcos do distributivismo, o primeiro incentivo do representante é a reeleição, o que leva a um arranjo institucional e a um comportamento parlamentar voltados para esse objetivo¹⁴¹, que ele denomina conexão eleitoral. Arnold também atribui peso importante ao objetivo de manutenção de cadeiras no parlamento, contudo admite que existam outras motivações que influenciam a ação parlamentar¹⁴².

Observe-se que a teoria da conexão eleitoral regendo a ação parlamentar não leva em consideração que, sobre o agente político, incidem instituições formais e informais de toda a ordem, inclusive princípios morais internalizados¹⁴³, que podem impedi-lo de agir da maneira que lhe traria mais benefício eleitoral. De fato, reduzir o comportamento parlamentar a interesses eleitorais ou à influência do partido é subestimar a complexidade de um

¹³³ FROHLICH; OPPENHEIMER, 1982, p. 116.

¹³⁴ SANTOS, 1994, p. 51.

¹³⁵ FIORINA, 1997, p. 409.

¹³⁶ TIDEMAN, 1997, p. 232-233.

¹³⁷ Ver, entre outros: CAIN *et al.*, 1987; FIORINA, 1989; MAYHEW, 1974; JACOBSON; KERNELL, 1981.

¹³⁸ MAYHEW, 1974; SHEPSON; WEINGAST, 1981, p. 96-111; MARSHALL; WEINGAST, 1988.

¹³⁹ KREHBIEL, 1991; ARNOLD, 1990, p. 57.

¹⁴⁰ COX, 1987; COX *et al.*, 1993; McCUBBINS, 1991.

¹⁴¹ MAYHEW, 1974.

¹⁴² ARNOLD, 1990, p. 5.

¹⁴³ ELSTER, 1994, p. 174.

problema¹⁴⁴ no qual, entre outras variáveis, se encontra uma tensão entre atribuições do cargo, aspirações de carreira, objetivos da Casa Legislativa e impacto do ambiente¹⁴⁵.

Ainda assim, é visto que o deputado responde a incentivos, especialmente no tocante a recursos públicos¹⁴⁶, que podem ser-lhe úteis na disputa política bem como à captação de sufrágio, especialmente no caso brasileiro, em que a lei eleitoral individualiza o voto¹⁴⁷. Neste contexto, a opção do político visa a maximizar resultados eleitorais, restringindo, pela força do clientelismo, o embate eleitoral no que considera serem seus domínios.

A distribuição de subvenções sociais é fruto dessa lógica¹⁴⁸, já que, por meio delas, é possível escamotear o fato incontroverso de a receita pública, arrecadada de forma difusa, com a participação de todos os cidadãos, ser direcionada para gastos públicos visíveis e concentrados em grupos bem definidos¹⁴⁹. Esse arranjo, que, por um lado geral, se estabelece entre nós submisso ao marco clientelista, por outro, específico, decorre dos incentivos eleitoral e parlamentar recebidos¹⁵⁰, os quais comandam a disputa pela alocação das verbas gerais em projetos de impacto local, beneficiando diretamente as jurisdições eleitorais que lhe rendem mais votos¹⁵¹.

Observe-se que a conformação do sistema eleitoral brasileiro afasta, pelo menos em parte, uma premissa usada por Mayhew¹⁵², na hipótese da conexão eleitoral, concernente à concentração da ação parlamentar sobre distritos determinados¹⁵³. Algumas pesquisas apontam, porém, que, no Brasil, ocorreria uma distritalização informal¹⁵⁴, afirmação que não é aceita pacificamente¹⁵⁵. Haveria, aqui, uma tendência à distritalização do voto¹⁵⁶, e o deputado seria visto como uma espécie de vereador mais qualificado¹⁵⁷, com acesso ao cofre estadual ou federal. Em posição intermediária, Carvalho nota, no parlamentar, uma atuação voltada para as bases eleitorais específicas, as quais, todavia, não se expressam somente geograficamente¹⁵⁸.

¹⁴⁴ LIMA JÚNIOR, 1999, p. 31.

¹⁴⁵ Ver em MORGAN, 1996, p. 153.

¹⁴⁶ KRAAN, 1996, p. 33 *et seq.*

¹⁴⁷ MILLER III, 1999, p. 88 *et seq.*

¹⁴⁸ MILLER III, 1999, p. 88 *et seq.*

¹⁴⁹ BUCHANAN, 1967; BUCHANAN; WAGNER, 1977.

¹⁵⁰ SHEPSLE; WEINGAST, 1981, p. 109.

¹⁵¹ NIOU; ORDESHOOK, 1985, p. 251-252.

¹⁵² MAYHEW, 1974.

¹⁵³ CAETANO, 2005, p. 107.

¹⁵⁴ FLEURY FILHO, 2004.

¹⁵⁵ CAETANO, 2005, p. 108-111.

¹⁵⁶ MACHADO; SANTOS, 1995, p. 13.

¹⁵⁷ MACHADO; SANTOS, 1995, p. 13.

¹⁵⁸ CARVALHO, 2001.

Segundo Ames¹⁵⁹, as instituições políticas brasileiras fornecem incentivos a que o parlamentar atue de modo a maximizar ganhos político-eleitorais pessoais e a concentrar suas atividades na busca de benefícios para eleitorados localizados. Para ele, a relação entre Executivo e Legislativo depende de uma barganha por recursos de clientelismo e patronagem¹⁶⁰. Corroborando suas conclusões, outros trabalhos verificam, no Brasil, predominância da atividade legiferante voltada para a transferência de recursos públicos para proveito exclusivo de indivíduos ou grupos, geográficos ou ocupacionais, determinados¹⁶¹. Além disso, a inconsistência entre os votos dados pelo eleitor em uma eleição, com base nas opções realizadas sobre os candidatos majoritários e proporcionais, torna patente um voto individualizado “ao extremo”¹⁶². Haveria, assim, em nosso sistema eleitoral, instituições que incentivam a política clientelista, individualizando as candidaturas nos pleitos proporcionais em favor do concorrentes que se colocam na condição de “prodigalizador de favores”¹⁶³. O voto na pessoa, em vez de no partido¹⁶⁴, levaria ao individualismo na ação parlamentar¹⁶⁵, razão pela qual Netto¹⁶⁶, apoiado na obra de Mayhew, aponta que o parlamentar brasileiro não se percebe como legislador ou fiscalizador dos atos do Executivo, mas como um mero despachante de demandas individuais ou agente assistencialista¹⁶⁷.

A ligação entre o arcabouço teórico que descreve o fenômeno clientelismo e o que investiga os mecanismos institucionais que interferem na decisão parlamentar será feita mediante a introdução do peso da história no contexto¹⁶⁸. Significa que se incorporou, na análise, o reconhecimento de que o clientelismo é um traço marcante na trajetória sociopolítica brasileira e que os custos de sua reversão ou de alteração de percurso, consideradas as instituições presentes, não implicam apenas a decisão de modificação institucional formal¹⁶⁹. Com esse instrumento analítico, levou-se em consideração o comportamento dito racional dos agentes, mas sua compreensão vinculou-se mais à interpretação de uma situação do que a um cálculo instrumental¹⁷⁰.

¹⁵⁹ AMES, 2003.

¹⁶⁰ Como fica evidenciado, entre outros, no trabalho de COUTO, 1998.

¹⁶¹ SANTOS, 1994.

¹⁶² LIMA JÚNIOR, 1993, p. 156.

¹⁶³ GEDDES; RIBEIRO NETO, 2000, p. 62.

¹⁶⁴ Considera-se, neste caso, que o voto no Brasil é, em regra, por força do sistema de listas abertas e da inexistência de punição para a mudança de partido pelos representantes, apenas formalmente partidarizado.

¹⁶⁵ FLEISCHER, 2000, p. 82.

¹⁶⁶ NETTO, 2003.

¹⁶⁷ Ver também em TEIXEIRA, 2000.

¹⁶⁸ PRATES, 2000.

¹⁶⁹ PUTNAM, 1996.

¹⁷⁰ FERNANDES, 2002, p. 82.

Ademais, o institucionalismo histórico se presta bem a estudos de casos que têm unidades de análise específicas e instituições intermediárias como variáveis independentes¹⁷¹. A partir de conceitos derivados desse veio teórico, pôde-se absorver, no trabalho, diferentes e complementares hipóteses envolvendo o legado político¹⁷² do clientelismo e a racionalidade do comportamento parlamentar, em uma narrativa analítica dirigida pelo problema a ser enfrentado¹⁷³.

O conceito de dependência de trajetória implica o reconhecimento de que a história é um elemento importante¹⁷⁴ na análise de processos políticos¹⁷⁵, como o estudado. Enfatiza-se, neste caso, que condicionantes presentes na trajetória do Legislativo mineiro, como a tradição clientelista, opõem à perspectiva de mudança um custo, que será tanto mais alto quanto mais arraigadas elas estiverem¹⁷⁶. Não se pretende, com esse enfoque, que sejam fixos os padrões determinados pelo passado, que podem, sim, ser modificados¹⁷⁷, mas que certas tendências presentes em determinada estrutura, nela fincadas ao longo do percurso histórico, não podem ser facilmente alteradas¹⁷⁸, mesmo quando, na origem não se pretendesse esse resultado¹⁷⁹.

É perceptível que o neo-institucionalismo histórico¹⁸⁰ se diferencia das teorias da escolha racional. O valor de sua aplicação em estudos de casos¹⁸¹, refletindo relações contingentes¹⁸², que se apresentam cultural e historicamente contextualizadas¹⁸³, é reconhecido¹⁸⁴. Suas características essenciais e sua funcionalidade são realçadas por Steinmo e Thelen¹⁸⁵, entre outros, muitas vezes acrescidas de sua diferenciação com o neo-institucionalismo da escolha racional. Acentua-se que este é dedutivo e sistemático, e aquele, tópico e indutivo¹⁸⁶.

¹⁷¹ FERNANDES, 2002, p. 82.

¹⁷² HALL; TAYLOR, 1996, p. 936-957.

¹⁷³ BATES *et al.*, 1998.

¹⁷⁴ NORTH, 1995, p. 25.

¹⁷⁵ PIERSON, 2000b, p. 476.

¹⁷⁶ LEVI, 1997, p. 28-29.

¹⁷⁷ PIERSON, 2000a, p. 252.

¹⁷⁸ MCNABB, 2004, p. 23.

¹⁷⁹ É o caso do teclado qwerty, elaborado por volta de 1870 e utilizado pelas máquinas de E. Remington e pelas que se seguiram. O aprendizado dos usuários fez com que essa estrutura apresentasse alto grau de irreversibilidade. Na década de 1930, por exemplo, A. Dvorak criou o chamado teclado DSK, o qual, segundo inúmeras pesquisas, permitia uma velocidade de digitação maior com menor número de erros. Apesar das vantagens evidentes, sua produção em massa nunca foi efetivada.

¹⁸⁰ HALL; TAYLOR, 2003.

¹⁸¹ GREENER, 2002, p. 25-47.

¹⁸² ROSS, 2000, p. 17.

¹⁸³ MAHON, 2001.

¹⁸⁴ GREENER, 2005, p. 62 *et seq.*

¹⁸⁵ STEINMO; THELEN, 1992, p. 10-13.

¹⁸⁶ STEINMO, 2001.

No âmbito do Legislativo brasileiro, esses conceitos podem-se conjugar a diversas linhas de abordagem, como, por exemplo, a de Bezerra¹⁸⁷, relativa à sedimentação, por aqui, de um peculiar sentido da representação, ou as de Ames¹⁸⁸ ou Carvalho¹⁸⁹, que, entre outros, enfatizam a tendência de predomínio dos deputados intermediadores de verbas para suas bases no parlamento, além dos trabalhos confeccionados na esteira da contribuição de Nunes Leal¹⁹⁰ à compreensão do clientelismo na política brasileira.

Em qualquer desses veios analíticos, verifica-se a ocorrência de um comportamento instrumental dos parlamentares, que depende da trajetória na qual se insere e produz na matriz de suas estratégias de ação crenças firmes acerca da vantagem de se adotar determinado comportamento. Os representantes assumem um comportamento isomórfico¹⁹¹ e mimético¹⁹², e esta atitude disseminada condiciona a trajetória do Legislativo, reforçando-se na recorrência¹⁹³.

Os parlamentares lidam com a interação e as possibilidades de mudança, levando em conta especificidades histórico-culturais que tangenciam a política brasileira¹⁹⁴. Em uma trajetória dependente desses fatores, mas não só deles, suas possibilidades de negociação política são limitadas e condicionados são os processos de transformação de padrões no seu meio¹⁹⁵. Ainda assim, ao se romper certo equilíbrio, abre-se a oportunidade de mudança¹⁹⁶, submetendo-se a trajetória a um momento crítico que permitirá uma redefinição institucional, que tanto poderá apegar-se ao padrão anterior¹⁹⁷, desde que uma acomodação possível acene com o retorno esperado¹⁹⁸, neste caso fundado nas vantagens atinentes ao velho modelo¹⁹⁹, quanto poderá efetivamente produzir uma transformação de rota de maior monta²⁰⁰.

Um problema que se enfrenta com essa abordagem é o referente aos fatores que podem atingir a estabilidade existente²⁰¹. Seu aparecimento leva a um momento crítico²⁰², que

¹⁸⁷ BEZERRA, 1999.

¹⁸⁸ AMES, 2003.

¹⁸⁹ CARVALHO, 2003.

¹⁹⁰ LEAL, 1997.

¹⁹¹ DiMAGGIO; POWELL, 1991, p. 63-82.

¹⁹² DiMAGGIO; POWELL, 1991, p. 63-82.

¹⁹³ Segundo DAVIDSON (1994, p. 90), “the future is merely the statistical reflection of the past”, o que chega a ser exagerado.

¹⁹⁴ SANJEEV; SELLE, 2004, p. 202.

¹⁹⁵ NORTH, 1990, p. 398.

¹⁹⁶ LOWNDES, 1996, p. 185.

¹⁹⁷ LOWE; HUDSON, 2004, p. 150.

¹⁹⁸ MYLES; PIERSON, 2001, p. 303 *et seq.*

¹⁹⁹ ARTHUR, 1994, p. 25.

²⁰⁰ ARTHUR, 1994, p. 161.

²⁰¹ KAY, 2003.

²⁰² FERNANDES, 2002.

abre um processo de mutação, o qual pode variar quanto à natureza²⁰³, quanto às razões – acidentais, evolucionários ou intencionais²⁰⁴ – e quanto ao impacto – adaptativo ou transformador²⁰⁵.

Em uma cena política marcada por uma correlação positiva entre a competitividade eleitoral do parlamentar e a identificação pelo eleitor dos benefícios diretamente conseguidos por ele, a presença das subvenções parlamentares se mostra coerente com a trajetória pretérita. O formato adquirido entre 1991 e 1998 gerou entre os deputados um comportamento inercial e de franca adesão a esse mecanismo de atuação. As subvenções revelam um arranjo equilibrado, reduzindo custos de transação e reforçando vínculos tradicionais, em uma combinação por meio da qual regras formais e socioculturais²⁰⁶ contribuem para que as decisões empreendidas no campo parlamentar sejam guiadas por uma lógica clientelista. Em contrapartida, o fim das subvenções aparece como momento crítico para um estável sistema de interação parlamentar. Contingentemente, aparece pela força de uma decisão oriunda do ambiente, podendo representar tanto o fim de um ciclo quanto um evento transitório em uma trajetória maior.

A hipótese da acomodação prevalecerá, guiada pela crença dos deputados de que sua relação com o eleitor passa não pela adesão a uma razão pública impessoal e generalizante, mas pelo reforço a um modelo de representação que, alheio ao padrão institucionalizado, se coloca para o eleitor como remédio contra a incerteza inerente a uma sociedade complexa, fornecendo-lhe pequenas benesses, que, simbolicamente, conferem confiança, liquidez e segurança a sua relação de clientela.

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

A distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros se insere neste contexto preciso. Com as subvenções, o parlamentar reforça sua posição assimétrica na relação clientelista, já que pode definir diretamente a alocação de recursos, e se coloca em

²⁰³ DIMAGGIO; POWELL, 1991.

²⁰⁴ GOODIN, 1996.

²⁰⁵ STEINMO; THELEN, 1992, p. 10-13.

²⁰⁶ AMES, 2003, p. 26.

posição favorável na caça aos votos²⁰⁷, já que permite uma “campanha eleitoral permanente” “com o dinheiro do contribuinte”²⁰⁸.

A subvenção social é uma modalidade de despesa pública prevista na Lei nº 4.320, de 1964²⁰⁹, que contém normas gerais de direito financeiro, a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento público. Trata-se de uma transferência de recursos públicos com o objetivo de fomentar a prestação de “serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica”²¹⁰. A subvenção deve ser destinada a entidades consideradas satisfatórias pelo poder público e devem atender a padrões mínimos de eficiência previamente fixados²¹¹. Deve, todavia, ser utilizada como recurso extremo, em caráter excepcional, apenas quando a política social oficial se revelar insuficiente²¹². Trata-se de competência regular do Executivo, obedecidos os parâmetros fixados na legislação de planejamento e orçamento²¹³.

Observe-se, então, que a distribuição de subvenções constitui intervenção realizada pelos parlamentares no campo da alocação direta de recursos públicos²¹⁴. É uma ação de cunho distributivo particularista, que atinge beneficiário escolhido pelo deputado²¹⁵. Caracteriza-se, ainda, pela desnecessidade de procedimento prévio com o objetivo de se obter uma ação geral e impessoal²¹⁶. Possui uma lógica resultante da conta individual do

²⁰⁷ DOWNS, 1999, p. 196-197.

²⁰⁸ MEASSI, 1998.

²⁰⁹ Trata-se de uma prática historicamente consagrada no Brasil e que ocorre a partir de uma inversão da regra legal-burocrática de administração pública que impõe a edição prévia de regras gerais e abstratas dispondo sobre as condições sob as quais os recursos públicos serão distribuídos e a efetiva alocação de recursos segundo essa regra: a necessidade do beneficiário deve-se ajustar à norma. Na distribuição de subvenções, cria-se regra particular e concreta para atendimento a situação individual: a norma se ajusta à necessidade do beneficiário.

²¹⁰ Art. 16, “caput”, da Lei nº 4.320, de 1964.

²¹¹ Arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei nº 4.320, de 1964.

²¹² PAIVA FILHO, 2000.

²¹³ Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e Lei do Orçamento Anual – LOA.

²¹⁴ Evidentemente que a distribuição de subvenções nunca impediu os deputados de continuarem a “reivindicar” melhorias para suas bases. Observe-se, por exemplo, que os programas Padem (Programa de Apoio e Desenvolvimento dos Municípios) e Pró-Comunidade, geridos pela Secretaria de Assuntos Municipais, o Programa de Mobilização de Comunidades, pelo Servas, e as subvenções concedidas pela empresa pública Loteria Mineira entre os anos de 1995 e 1998 (governo Azeredo) eram operados sob enfoque bastante semelhante aos das subvenções parlamentares, com a diferença de que, neste caso, os deputados da base governista e, entre estes, os detentores de maior poder na ALMG, tinham melhores possibilidades de receber as verbas “reivindicadas” (ver, a propósito, no âmbito do Congresso Nacional, em BEZERRA, 2000). Nos quatro anos do governo Azeredo, foram cerca de R\$100 milhões, em mais de 4 mil convênios, majoritariamente com localidades com menos de 20 mil habitantes, somente nos programas Padem e Pró-Comunidade.

²¹⁵ BIONDI, 2002.

²¹⁶ Como ocorre, por exemplo, no provimento ordinário de cargos públicos, nas contratações com o poder público ou na execução de políticas públicas que estabelecem algum critério prévio de seleção. No caso da distribuição de subvenções pelos deputados, a marca da escolha é a pessoalidade, já que a indicação é exclusivamente do parlamentar.

parlamentar, em oposição a uma possível articulação de uma política pública de assistência social, o que representaria uma distorção do ponto de vista da implementação de uma política pública de assistência social²¹⁷.

Entre as décadas de 1970 e 1990, o Legislativo mineiro chegou ao modelo estudado. Determinada quantia orçamentária, previamente acertada²¹⁸, era remetida ao parlamento, e ocorria uma repartição linear da verba entre os deputados²¹⁹. No exercício orçamentário, a Mesa dirigente da Casa, embasada em resolução da Assembléia Legislativa²²⁰, determinava os valores igualmente atribuídos a cada deputado, os quais, ao longo do exercício, estabeleciam, cada qual, um rol de beneficiários. No período visto, o volume de subvenções parlamentares atingiu entre 0,2% e 0,6% do total do orçamento estadual²²¹, chegando a ultrapassar 10% da despesa da Almg²²². Em 1995, as subvenções parlamentares mineiras mereceram o repúdio expresso da I Conferência Nacional de Assistência Social²²³.

A distribuição das subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros foi extinta em 1999, por obra do então governador Itamar Franco, que se negou a realizar a já mencionada barganha prévia com os deputados. Durante a Legislatura 1999-2002 e mesmo depois, a discussão sobre o retorno das subvenções parlamentares esteve presente na Almg, com deputados declarando que a sua ausência seria um dos “fatores que dificultam o trabalho legislativo nos último anos”²²⁴.

Uma análise preliminar da Legislatura 2003-2006 indicou uma recomposição do arranjo clientelista. Esse mecanismo seria baseado na partilha de recursos públicos consignados no orçamento estadual por meio de emendas parlamentares individuais, sendo que, como nas subvenções, cada parlamentar teria direito a um mesmo valor.

Compulsando os dados a respeito da distribuição de subvenções sociais pelos deputados, foi possível verificar a existência de uma correlação positiva entre as verbas repartidas pelos parlamentares e as circunscrições em que estes foram votados.

²¹⁷ SPOSATI, 1994.

²¹⁸ Na aprovação da LOA, no fim da sessão legislativa e do exercício financeiro anterior.

²¹⁹ Vide Lei n° 6.265, de 1973, art. 2°. Nos termos dessa lei, a ALMG, anualmente, por resolução, designava as subvenções a serem distribuídas. Vigeu até 1995, quando foi substituída pela Lei n° 11.815, revogada pela Lei n° 12.925, de 1998, que regula o tema.

²²⁰ Que é lei do ponto de vista material. Vide Resoluções n°s 5.056 e 5.097, de 1990; 5.113, 5.120 e 5.129, de 1992; 5.143, de 1994.

²²¹ *Subvenções sociais. Filosofia e objetivos*. Belo Horizonte: ALMG, 1996.

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

²²² ESTADO DE MINAS GERAIS. *Balanço geral do Estado 1998, 1999*.

²²³ *Relatório final*.

²²⁴ *O Tempo* 14/4/2003, p. 40.

Majoritariamente, os deputados enviam recursos apenas para as bases, obtendo nelas, em regra, um retorno positivo²²⁵.

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

Trabalhou-se com uma base de dados composta pelas informações relativas à distribuição de subvenções parlamentares nos exercícios financeiros de 1994 e de 1998²²⁶ por entidade beneficiada, município, valores despendidos, datas e números dos convênios, nos quais se pode verificar uma amostra adequada das opções realizadas pelos deputados nessa seara.

Os deputados enviam recursos para os lugares de onde esperam votos. Isto é o que se infere do fato de mais de 80% do total das subvenções parlamentares ir somente para os municípios onde o deputado seria votado. Os repasses efetuados por deputados que não disputaram eleição²²⁷, por sua vez, afastam-se dessa média até 30%, sinalizando o caráter eleitoral do recurso.

Seria o caso de perguntar se os deputados encaminhavam as subvenções para as localidades em que foram votados ou para aquelas em que esperavam ter votos, o que implicaria a possibilidade de a assertiva inicial ser fruto de uma correlação espúria. Os dados disponíveis não são suficientes para se afirmar, categoricamente, uma coisa ou outra. Aparentemente, o deputado atende a suas bases tanto porque foi nelas votado como porque espera que delas jorrem mais votos.

A técnica de alocação das subvenções se mostrou bastante diversificada. Há casos em que a principal base não é atendida, e, como o parlamentar permanece sendo bem votado nela, estima-se que, dentro da estratégia geral de captura de votos, os de lá sejam obtidos por outros meios, ficando as subvenções para serem potencializadas em outras bases. Alguns deputados pulverizaram as subvenções com sucesso; para outros, com idêntico procedimento, o êxito não veio. Deputados com bases excessivamente dispersas, como os pertencentes a entidades religiosas, ou muito concentradas tendem a alocar subvenções em poucas localidades. A

²²⁵ Esta análise é de natureza meramente quantitativa e, ainda assim, dispõe de um conjunto de dados restrito. Um trabalho de cunho qualitativo, noutra momento, seria importante para o refinamento e o aprofundamento das questões aqui apresentadas.

²²⁶ Os dados foram apanhados no “Diário do Legislativo” daqueles anos. Quanto ao ano de 1998, cerca de 5% das informações não puderam ser utilizadas, uma vez que, estranhamente, algumas publicações foram feitas sem constar o nome do deputado em referência.

²²⁷ A referência engloba os deputados que não se candidataram e os que se candidataram a cargos majoritários, como Governador, Vice-Governador e suplente de Senador, e exclui, por razões já explicadas, os Deputados José Laviola e José Bonifácio.

vitória eleitoral, apesar disso, pode ou não vir, a depender do olho clínico do deputado para julgar a elasticidade eleitoral de suas bases.

Verificou-se, quanto à concentração dos recursos, que os deputados da faixa mais concentrada em geral se reelegeram (85%). Entre os que subvencionaram, pelo menos, 80% das cidades em que foram votados, 70% foram reeleitos. A camada intermediária teve o pior rendimento, alcançando 65,8% apenas.

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

Outras inclinações verificadas nos dados referem-se à indiferença quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano das localidades atendidas²²⁸ para o desempenho do candidato assim como ao fato de o deputado ser opositor ou não na Assembléia Legislativa. Notou-se, também, que, de 1994 para 1998, houve tendência à acomodação, com os deputados repetindo o método de escolha das entidades atendidas pelas subvenções parlamentares, havendo, no entanto, leves variações estratégicas.

É bem verdade que alguns, mesmo com as subvenções, continuaram a perder eleições, usando-as em desconformidade com o padrão aqui abordado, ou não, como deputados prestigiados, que usaram as subvenções conforme as melhores indicações, tiveram a votação aumentada em um mapa eleitoral que se manteve, contudo foram vítimas da competitividade dentro da coligação ou em suas bases eleitorais, aumentadas além das suas expectativas.

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

²²⁸ Verificado em uma amostra com sete casos escolhidos aleatoriamente.

interno da ALMG, um equilíbrio coordenado, tendente a influenciar positivamente as pretensões eleitorais dos deputados, ao preço da inércia legislativa e da subserviência ao Executivo²²⁹.

A proeminência do fator eleitoral nesse cenário confirma as premissas elencadas pelo neo-institucionalismo distributivista, no qual se enquadra a existência, em nosso sistema eleitoral, de distritos políticos de fato, nas quais se concentra a competição pelos votos nos pleitos proporcionais²³⁰, que são realizados mediante listas partidárias abertas, em um contexto jurídico que permite a livre migração partidária.

O cidadão vota em uma pessoa definida, e seu critério de escolha leva em conta fatores de singularização do candidato, entre os quais o atendimento personalizado prestado ao eleitor no passado, o que permite identificar o parlamentar com o elemento local²³¹.

A distribuição de subvenções enfrenta uma concepção de representação que, desde Burke²³², afirma que o parlamento deve agir em vista do interesse geral, sob a premissa de que a relação do parlamentar deve ser com o todo social, e não apenas com as comunidades parciais que o elegeram²³³. Em última análise, por melhores que fossem as intenções dos deputados, constatou-se que, apenas por excluírem cerca de 30% dos municípios do Estado e partirem de uma escolha que personaliza a atividade pública, as subvenções parlamentares já se colocariam nessa posição. As subvenções parlamentares só foram usadas por tanto tempo e tão bem acolhidas por tantos, porque correspondem a uma visão clientelista da representação²³⁴, de longa e sólida origem na trajetória política brasileira e resistente aos vários remédios que contra ela são aplicados no tempo.

A dominância do perfil clientelista de atuação, bem espelhado no uso das subvenções parlamentares, demonstra, nos deputados mineiros, uma postura apática, quando não absenteísta, especialmente no tocante à intervenção em propostas de natureza universalizante, passíveis de produzir benefícios coletivos.

Verificou-se que, durante a fração de tempo analisada, os representantes na ALEMG intervieram pouco na arena legislativa, salvo quando o fizeram mediante proposições de natureza particularista, geradoras de benefício singularizado, direto e personalizado à clientela parlamentar²³⁵.

²²⁹ PEREIRA, 1992.

²³⁰ CARVALHO, 2003, p. 70 *et seq.*

²³¹ AMES, 2003, p. 109.

²³² BURKE, 1982.

²³³ AMES, 2003, p. 116.

²³⁴ BEZERRA, 1999.

²³⁵ Conferir esse registro em FLEURY FILHO, 2004.

Os dados agregados referentes à produção legislativa da Alemg entre 1987 e 2002 revelam que, até 1999, ano que coincide com o fim das subvenções, os deputados legislavam pouco sobre assuntos de interesse geral. A média anual de apresentação desses projetos de lei por deputado varia de 0,94 no período 1987-90 até 1,4 entre 1991 e 1994. No confronto entre os projetos de natureza particularista, que serão designados, segundo a tipologia de Santos²³⁶, Transferências Concentradas de Recursos – TCR –, e os de natureza geral, assim compreendidas a regulação de qualquer natureza e as transferências de recursos difusas, verifica-se que, na época, a participação das proposições de caráter geral compôs, por quadriênio, entre 21,2% e 24% do total. A taxa de aprovação dessas propostas foi igualmente baixa, porém com maior variação – de 13,71% no mandato do Governador de Hélio Garcia até 28,55%, no mandato do Governador Eduardo Azeredo –, contra indicadores bem superiores dos projetos TCR, que iam de 70% a 80%. Nas tabelas a seguir, serão distinguidos com clareza esses aspectos abordados.

O padrão mudará significativamente a partir do governo Itamar Franco, com o crescimento da apresentação de proposições socialmente relevantes pelos deputados, embora sem alteração na capacidade de aprovação desses projetos. Após o fim das subvenções parlamentares, cresce na Alemg a produção legislativa de caráter geral, elevando a média de projetos apresentados por legislatura. Em todos os períodos com subvenção parlamentar, o aproveitamento é abaixo da média e da mediana referentes ao período total.

A avaliação da mediana mostra, novamente, mais concentração de produtividade alta nos anos após a extinção das subvenções parlamentares, o que ocorre em seis dos sete anos, com destaque para 2003, quase cinco vezes acima da mediana. Cresce, também, desde 1999, a participação dos projetos de interesse geral sobre o total de projetos apresentados. Com isso, pode-se verificar que não apenas esse tipo de proposição é adotada como arma estratégica pelo parlamentar, como também sua importância é, proporcionalmente, maior.

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

²³⁶ SANTOS, 1994.

Note-se, contudo, que não se pode estabelecer uma tendência relativa à condição de aprovação das proposições de interesse geral. Apenas no caso dos projetos TCR pode-se determinar um padrão de aprovação.

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

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

As informações utilizadas neste trabalho não são suficientes para se afirmar uma relação de causalidade entre repartição de subvenções parlamentares e desempenho eleitoral dos deputados, todavia pode-se vislumbrar uma correlação positiva entre estes fatos, a partir dos dados manejados. Com efeito, nos mandatos realizados entre 1991 e 1998, diferentemente dos ocorridos em 1987-90 e 1999-2002, houve um volume expressivo de subvenções parlamentares e um elevado índice de sucesso eleitoral dos representantes que delas se utilizaram²³⁷.

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

²³⁷ A avaliação do sucesso eleitoral tomou como base de cálculo os deputados que exerceram o mandato no ano das eleições, por esta razão haverá sempre um número superior às 77 cadeiras existentes na ALMG. Considerou-se vitorioso o deputado que alcançou uma cadeira diretamente e o que, suplente, foi chamado a assumir. Também vitorioso é o que se elegeu para deputado federal. Por este motivo, os resultados aqui apresentados não são exatamente os divulgados em outras pesquisas, como, por exemplo, em PÔSSA, 2002, p. 9-18. No referido trabalho, os indicadores de renovação na Assembleia serão de 58% em 1990, 43% em 1994, 38% em 1998 e 47% em 2002. A maior diferença aparece no cálculo de 1990, já que em nossa metodologia são contabilizados os 13 Deputados Estaduais vitoriosos em suas campanhas para Deputado Federal. Consideraram-se, ainda, dois casos atípicos de reeleição: em 1994, o Deputado José Laviola deixou o espólio político para seu genro, Deputado José Henrique, eleito e reeleito desde então; em 1998, o mesmo procedimento se deu entre tio e sobrinho, os Deputados José Bonifácio e Antônio Carlos Andrada. Em ambos os casos, houve uma transferência

parlamentares, os deputados lograram êxito nas tentativas eleitorais subseqüentes, independentemente dos contextos nos quais as disputas eleitorais ocorreram²³⁸.

No quadriênio 1987-90, conquanto contasse com bancada majoritária na Assembléia Legislativa, o Governador Newton Cardoso sempre teve contra si forte oposição – do PT, do PDT, do PFL e, posteriormente, do então recém-criado PSDB, além de parte do PRN. Esse dado se refletiu no volume de subvenções parlamentares concedidas aos deputados estaduais naquela legislatura. Sem extinguir as subvenções parlamentares, mas mantendo-as em patamar baixo, o Governador optou pelo modelo tradicional de intermediação de recursos clientelistas²³⁹, acreditando, com isso, manter maior controle sobre sua base na ALMG. O resultado obtido mostrou-se deficitário para os propósitos do então governador na relação com a Assembléia Legislativa, para os de seu partido e para os dos deputados em geral. No plano legislativo, apresentou 279 proposições à ALMG, aprovando 224 delas, cerca de 80% de êxito nessas iniciativas. De um total de 82 deputados que estiveram no exercício do mandato em 1990²⁴⁰, 34 foram reeleitos, e 13 foram eleitos deputados federais²⁴¹. Sete parlamentares não disputaram a eleição, e 28 foram derrotados. Houve um aproveitamento razoável, da ordem de 62,67% de sucesso entre o total de deputados, índice que vai a 57,32% quando se inclui na base de cálculo os deputados que não disputaram as eleições.

Sob o governo de Hélio Garcia (1991-94), o Executivo administra com uma folgada maioria parlamentar, de 68 entre 77 deputados, alimentada por crescentes subvenções parlamentares. Um volume suficiente de subvenções parlamentares gerou alto índice de recondução à Casa Legislativa. Por seu turno, o Governador não teve dificuldade em aprovar nenhuma matéria no parlamento. No período, o Governador não teve sequer uma proposição rejeitada na ALMG, alcançando um percentual de 96,31% na aprovação de suas propostas. Ao contrário dos outros períodos estudados, nos quais o último ano de mandato apresenta queda no aproveitamento do Executivo na Assembléia Legislativa, neste houve estabilidade no percentual de sucesso legiferante do Executivo, sempre entre 95,83% e 96,72%. Dos 79

direta, imediata e eficaz das bases eleitorais do deputado em exercício, justificando afirmar-se que houve, de fato, uma reeleição.

²³⁸ Entre outros aspectos que poderiam ser abordados neste campo, deve-se levar em consideração que tanto aspectos macro quanto os locais influenciam os resultados eleitorais. Por exemplo, a existência de candidaturas locais nas bases de um deputado é sempre um empecilho ao seu bom desempenho. Assim também, o fato de pertencer a certo partido pode influenciar a obtenção de votos em eleições específicas. Ainda o número de candidaturas novas com alto potencial eleitoral ou eventos que atinjam a legislatura como um todo podem ser preponderantes em certos casos.

²³⁹ Conforme especificado no Capítulo 2.

²⁴⁰ Incluídos os suplentes que exerceram parcialmente o mandato. PÔSSA, 2002, p. 9-18.

²⁴¹ O fato de 27 Deputados não terem disputado a reeleição, preferindo retirar-se da vida política ou candidatar-se a outros cargos é significativo e mereceria um estudo à parte.

deputados em exercício em 1994, 55 foram vitoriosos nas eleições daquele ano, um índice de 71,43% de sucesso eleitoral.

Com o Governador Eduardo Azeredo (1995-98), mantém-se o modelo clientelista generalizado que marcou o mandato anterior. Reconhecendo a existência de um arranjo equilibrado bem como curvando-se às expectativas geradas pela trajetória assumida no governo de seu antecessor, permanece gerando um volume razoável de subvenções parlamentares e obtendo do parlamento o retorno esperado, salvo no último ano de mandato, quando a entrada do ex-Presidente Itamar Franco na disputa pelo governo estadual alterou suas perspectivas de continuidade no poder, gerando, em alta escala, um comportamento oportunista de deputados de sua base parlamentar. Azeredo aprova quase 90% de suas iniciativas na ALMG. Expurgando desta conta as matérias que tramitaram com o Governador na condição de candidato derrotado, o índice chega a quase 95%, praticamente o alcançado no quadriênio anterior. Com as subvenções parlamentares em alta, os deputados alcançam um patamar de vitórias eleitorais ainda mais significativo que o obtido na eleição anterior: chega-se a 75%.

Itamar Franco governa o Estado de maneira diferente da de seus antecessores. Ele, no mais das vezes, dispensa a hegemonia no Legislativo, quebrando o padrão vigente de interação interpoderes. Nega-se a participar da barganha relacionada às subvenções parlamentares. Como consequência, os deputados ficam obrigados a alterar o comportamento, já que as ações clientelistas tradicionais são inviabilizadas.

Itamar foi, por essas razões, o governante com pior desempenho no Legislativo, alcançando, na média, apenas 71% de aprovação de suas propostas legislativas. No plano eleitoral, por sua vez, o desempenho dos deputados estaduais resulta em meros 56,41% de sucesso, corrigidos para 62,50% com a entrada dos suplentes entre 2003 e 2005. Tal como ocorre no período Cardoso, com Itamar, os mais sacrificados eleitoralmente são os deputados pertencentes ao partido do Governador (42%).

Essa constatação corrobora estudo de Pereira e Rennó²⁴² e se contrapõe aos argumentos de Samuels²⁴³ e Abrúcio²⁴⁴, que afirmam, em contexto semelhante, que o apoio dos governadores²⁴⁵ é decisivo para a carreira dos deputados. Pertencer ao mesmo partido do Governador influencia a percepção de votos e o padrão de distribuição de votos dos

²⁴² PEREIRA; RENNÓ, 2001.

²⁴³ SAMUELS, 2000.

²⁴⁴ ABRÚCIO, 1998.

²⁴⁵ Usa-se, nestes casos, o termo inglês “coattail”, a significar que o parlamentar fica “sob o manto” ou “agarrado à saia” do governador.

parlamentares. Essa influência, contudo, variará na medida da transferência concentrada de recursos promovida pelo deputado.

Um dos pontos mais complexos quando se analisa uma mudança em determinada trajetória é, exatamente, explicar as razões da modificação implementada²⁴⁶. Estima-se que tais alterações ocorram quando certa decisão institucional rompe o consenso entre os sujeitos participantes de uma interação estratégica, como a existente na época entre deputados e Executivo, o que eleva os custos de transação, tornando inviável a manutenção da trajetória pretérita²⁴⁷.

De maneira reduzida, pode-se simplesmente afirmar que o Governador Itamar Franco não se dispôs a jogar com os deputados. A ação paroquialista, se não é extinta, reduz-se a segmentos específicos do governo, e dela não participa o Governador. A alteração provocada nas relações entre Executivo e Legislativo poderia ser classificada como um momento crítico, situação em uma determinada trajetória que permite uma mudança de rota²⁴⁸ e que deixa um legado que condiciona o percurso futuro²⁴⁹.

O cliente vê uma quebra da confiabilidade, que é elemento indispensável para o sucesso político²⁵⁰. O eleitor compara²⁵¹ o desempenho atual com o anterior. A mudança rápida gera desconfiança e instabilidade²⁵². Os deputados, inconformados, retaliam o Governador nas propostas legislativas, ao mesmo tempo em que tentam, primeiro, negociar, depois impor²⁵³, por meio de emendas orçamentárias, a adoção de instrumental análogo ao das subvenções parlamentares, para fins de manutenção dos laços clientelistas abalados.

Buscou-se, nesta análise, enfrentar a questão do comportamento clientelista na arena parlamentar por meio da análise do processo de distribuição de subvenções sociais pelos deputados estaduais mineiros nas décadas de 1980 e 1990. Pôde-se verificar que a distribuição de subvenções parlamentares foi um fenômeno que afetou de forma relevante o funcionamento do Poder Legislativo em Minas Gerais, em especial a partir do momento em que foi aperfeiçoado tecnicamente e acordado em todas as instâncias consideradas importantes pelos deputados: a interna, que harmoniza seus interesses pessoais; o Executivo,

²⁴⁶ Ver, no Capítulo 4, a discussão sobre dependência de trajetória.

²⁴⁷ LEVI, 1991, p. 84.

²⁴⁸ FERNANDES, 2002.

²⁴⁹ COLLIER; COLLIER, 1991, p. 782.

²⁵⁰ DOWNS, 1999, p. 124.

²⁵¹ DOWNS, 1999, p. 125.

²⁵² DOWNS, 1999, p. 126.

²⁵³ Ver, em *Assembléia Informa* de 12/10/2001, extrato do debate travado sobre a possibilidade da apresentação de emendas imperativas ao orçamento público, as quais funcionariam à semelhança das subvenções parlamentares.

que provê os recursos do esquema subvencional; os eleitores, que aderem à barganha. Obteve-se, então, um jogo que reforçou o tradicional espírito clientelista condutor dos negócios públicos no Estado, uma vez que implicou melhor desempenho individual das partes mencionadas quanto à conquista de objetivos particulares por meios públicos.

Governadores, deputados e eleitores, patrões e clientes, representantes desviados do interesse geral, concentrados em representar os interesses particulares de uns poucos clientes, eleitores que não penalizam esses representantes, mas, antes, os premiam na medida dos laços pessoais que com eles mantêm. Neste cenário, perfaz-se um dilema da ação coletiva no parlamento²⁵⁴, o qual se agrava na ausência de requisitos poliárquicos básicos, como, por exemplo, a informação suficiente e livre, a existência de preferências divergentes em disputa e o conhecimento acerca dos papéis institucionais a serem desempenhados²⁵⁵.

Ficou, assim, dificultada a efetividade da representação por mandato, cuja idéia central reside na possibilidade de realização do bem comum²⁵⁶, e evidencia-se a tradição clientelista como empecilho para a eficácia da procedimentalização da democracia no parlamento²⁵⁷.

Verificou-se que esse mecanismo, ao contrário dos demais meios análogos, entregava ao deputado, de maneira isonômica, integral controle sobre as verbas públicas utilizadas, além de lhe assegurar a paternidade da definição do gasto. No período áureo das subvenções, o desempenho legislativo dos Governadores foi alto, tanto quanto permaneceu baixo o dos deputados. Eleitoralmente, aconteceram os melhores resultados para os parlamentares, já que, com a certeza das subvenções, aliviava-se a tensão pela busca do voto personalizado²⁵⁸. Viu-se que o jogo parlamentar, nessas circunstâncias, tendeu a um equilíbrio ótimo. O custo de tudo isso foi a sociedade suportar o uso particularizado de recursos públicos.

Alcançou-se uma correlação positiva entre a destinação das subvenções e a percepção de votos: os deputados, em percentuais superiores a 90%, somente enviaram recursos para as localidades que lhes dessem votos. Embora a qualidade e a quantidade desses votos não pudessem ter sido adequadamente avaliadas, pode-se afirmar que o ponto central nas subvenções foi o fato de elas estabilizarem as interações realizadas pelos parlamentares, com os já aludidos efeitos, especialmente o eleitoral.

O momento crítico gerado pela negativa do então Governador Itamar Franco em permanecer pactuando as subvenções parlamentares ou instituir qualquer modalidade

²⁵⁴ ARROW, 1970.

²⁵⁵ Critérios de Robert Dahl (1989).

²⁵⁶ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 107.

²⁵⁷ FORBATH, 1998, p. 274.

²⁵⁸ CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987, p. 197-198.

assemelhada provocou trauma de tamanha intensidade, que inviabilizou uma ruptura com o modelo clientelista pretérito. Ao contrário, impulsionou a busca de uma continuidade, mediante a arquitetura de uma solução capaz de reordenar o trabalho parlamentar resgatando as premissas fundamentais do modelo anterior.

Após um mandato de perplexidade (1999-2002), os deputados acordaram com o Executivo, na legislatura seguinte, a liberação de uma quota anual de recursos em emendas orçamentárias individuais²⁵⁹, alcançando um percentual de êxito eleitoral na casa do atingido em 1994 e 1998. Embora não seja tão eficiente quanto as subvenções, este novo modelo decorre da mesma filosofia de intervenção no setor público para a consecução de benefícios particularistas e se apresenta como continuidade do período anterior, revelando a força da trajetória clientelista sobre os arranjos produzidos no parlamento. Verificou-se, contudo, uma tendência, desde o fim das subvenções, à participação crescente dos deputados na iniciativa de projetos de lei de interesse geral, o que insinua que, apesar da continuidade, um novo padrão de comportamento, mesclado, pode estar em curso.

A securitização da democracia como valor a ser resguardado no Parlamento passa pela institucionalização de mecanismos tanto de escolha dos representantes quanto de controle do seu comportamento no exercício de mandatos, tendentes a produzir neles uma ação dedicada a alcançar bens coletivos. Deve, para tanto, avaliar incentivos e riscos a partir de um contexto no qual convivem, influenciando-se mutuamente, a herança da experiência histórico-cultural e a efetividade das instituições formais presentes. O caso das subvenções parlamentares evidencia não só a busca dos parlamentares de meios que potencializem o uso clientelista de seus mandatos em prol do seu sucesso eleitoral, como também a insuficiência da mudança institucional isolada para uma alteração substancial no comportamento de agentes inseridos em uma dada trajetória. A possibilidade de ruptura, nestes casos, só não será abortada pelo continuísmo se associada a um processo de reorganização mais abrangente, profundo, gradativo e sucessivo.

Considerando a intenção constitucional de instituir um modelo de representação que, em qualquer hipótese, não admita a ação parlamentar particularista, sugere-se, ao final, que esse comportamento parlamentar somente possa ser coibido mediante ações simultâneas que englobem tanto práticas sociais quanto meios institucionais. No último caso, a revisão do voto personalizado, na lei eleitoral, e a criação de óbices legais e regimentais à atividade parlamentar particularista podem ser tentados. No primeiro, todavia, cumpre tanto ampliar os

²⁵⁹ FLEURY FILHO, 2004, p. 113.

instrumentos fiscalizadores típicos da democracia participativa quanto incentivar a sedimentação de uma cultura cívica que, sem renegar suas tradições, possa reconstruir-se em benefício de uma sociedade mais justa, ética e solidária. O risco sempre haverá, mas é esse o desafio.

Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, Fernando L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de C. *O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANASTASIA, Maria de F. J. Teoria democrática e novo institucionalismo. *Cadernos de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 31-46, dez. 2002.
- ARATO, Andrew. Procedural law and civil society. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on law and democracy*. Berkeley: University of California, 1998.
- ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ARROW, Kenneth J. Gifts and exchanges. *Philosophy and Public Affairs*, n. 1, verão 1972.
- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1970.
- ARTHUR, B. *Increasing returns and path dependency in economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- BANFIELD, Edward C. *The moral basis of a backward society*. New York: Free Press, 1958.
- BARBOSA, Livia. *Meritocracia e igualdade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BASTOS, Tocary A.; WALKER, T. W. Partidos e forças políticas em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 31, 1971.
- BATES, Robert *et al.* *Analytic narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BELLAH, Robert N. *et al.* *The good society*. New York: Vintage Books, 1992.
- BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BEZERRA, Marcos O. A política invisível. Liberação de verbas federais e representação política. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 158, p. 32-35, mar. 2000.

- BIONDI, Márcia M. *As subvenções sociais em Minas Gerais: a mediação parlamentar na política de assistência social*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.
- BLACK, Hugo Lafayette. *Crença na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- BRASIL. Constituição de 1988.
- BUCHANAN, James M. *Public finance in democratic process*. North Carolina: Chapel Hill, 1967.
- BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Democracy in deficit*. Virginia: Academic Press, 1977.
- CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 71, mar. 2005.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, P.; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In.: *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a razão clientelista. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 1, v. 43, p. 83-117, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo percurso*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO, Orlando. Os partidos políticos de Minas Gerais e as eleições de 1958. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 8, 1960.

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

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 13-38.

CINTRA, Antônio Otávio. Partidos políticos em Belo Horizonte: um estudo do eleitorado. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 5, jul./dez. 1968.

CINTRA, Antônio Otávio; LACOMBE, Marcelo B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. *In: CINTRA, A. O.; AVELAR, L. Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004.

CLARK, Terry N. *et al.* Political cultures of the world: an urban cross-national project in progress. *World Congress of Sociology*, Bielefeld, July. 1994.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CÓRDOVA, Políbio *et al.* *Auditoria de la democracia*: Ecuador. Quito: Cedatos, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo. Padrões de interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso de São Paulo. *In: Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.

COX, Gary W. *The efficient secret: the Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary W. *et al.* *Legislative Leviathan: party government in the house*. California: University of California Press, 1993.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DiMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. *In: The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

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

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DREIFUSS, René Armand. *O jogo da direita*. Petrópolis: Vozes, 1989.

DULCI, Otávio Soares. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

DULCI, Otávio Soares. As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia. *In: VII Reunião Anual da ANPOCS*, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984. v. 7.

EISENSTADT, Samuel N.; RONINGER, Luis. *Patrons, clients and friends: interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

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

ELY, John Hart. *Democracy and distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Balanço Geral do Estado 1998*. Belo Horizonte: Seplan, 1999.

ETZIONI, Amitai. *The spirit of community*. New York: Touchstone. 1993.

ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação política e poder administrativo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

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

FERNANDEZ, Susana Corzo. *El clientelismo político como intercâmbio*. Barcelona: ICPS, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.

FIORINA, Morris P. Voting behaviour. In: MUELLER, Dennis C. (Ed.). *Perspectives on public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

FIORINA, Morris P. *Congress: keystone the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. In: *Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

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

FORBATH, William. Short-Circuit: a critique of Habermas's understanding of law, politics and economic life. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on law and democracy*. Berkeley: University of California, 1998.

FROHLICH, Norman; OPPENHEIMER, Joe A. *Economia política moderna*. Brasília: UnB, 1982.

GAUTHIER, David. *Commitment and choice: an essay on the rationality of plans*. In: FARINA, F.; HAHN, F.; VANICCI, S. (Eds.). *Ethics, rationality and economic behavior*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

GEDDES, Bárbara; RIBEIRO NETO, Artur. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GOODIN, R. E. *The theory of institutional design*. New York: Cambridge Univ. Press, 1996.

GREENER, Ian. Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path dependency perspectives. *Governance*, v. 15, n. 2, p. 25-47, abr. 2002.

GREENER, Ian. The potential of path dependence in political studies. *Politics*, v. 25, n. 1, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a faticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

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

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, n. 44, p. 936-957, 1996.

HAMBURGER, Esther Império. *Sobre o clientelismo*. Trabalho apresentado na Reunião Anual da SBPC. Belo Horizonte, jul. 1985.

JACOBSON, Gary C. *The political of congressional elections*. New York: Longman, 1997.

JACOBSON, Gary C.; KERNELL, Samuel. *Strategy and choice in congressional elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

JAGUARIBE, Hélio. As eleições de 1962. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 2, 1962.

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

KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LANDÉ, C. H. The dyadic basics of clientelism. In: SCHMIDT, W. et al. (Eds.). *Friends followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

LAVALLE, Adrian G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEGG, Keith; LEMARCHAND, René. Political clientelism and development: a preliminary analysis. *Comparative Politics*, v. 4, n. 2, p. 149-178, Jan. 1972.

- LEVI, Margaret. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LEVI, Margaret. *The limits of rationality*. Chicago: Chicago University Press, 1990.
- LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.
- LINBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Partidos, eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil; CAMARGOS, Malco Braga. O Legislativo mineiro: democratização, perfil sociopolítico e decisões legislativas (1983-1998). *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 1, 1997.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 37, 1. sem. 1994.
- LOWE, Stuart; HUDSON, John. *Understanding the policy process: analysing welfare policy and practice*. Birmingham: Policy Press, 2004.
- LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public Administration*, n. 74, 1996.
- LOWY, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Washington D.C., n. 32, p. 298-310, jul.-ago. 1972.
- MACHADO, Érica M.; SANTOS, Maria H. de C. *O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel*. Relatório Interno. Brasília: Enap, 1995.
- MAHON, Riane. Theorizing welfare regimes. *Social Politics*, v. 8, 2001.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

McCUBBINS, Mathews D. Government on lay-away: federal spending and deficits under divided party control. In: COX, G. W.; KERNELL, S. (Eds.). *The politics of divided government*. Boulder: Westview Press, 1991.

McNABB, David E. *Research methods for political science*. Armonk: M. E. Sharpe, 2004.

MAYEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MARSHALL, William; WEINGAST, Barry R. The industrial organization of Congress, or why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, 1988.

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

MEASSI, João. Subvenção reforça clientelismo político. *A Notícia*, 1º fev. 1998.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. *Economics and the law: from posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILLER III, James C. *Monopoly politics*. Stanford: Hoover, 1999.

MYLES, J.; PIERSON, P. The comparative political economy of pension reform. In: P. Pierson (Ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

NIOU, Emerson M. S.; ORDESHOOK, Peter C. Universalism in Congress. *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 2, 1985.

NORTH, Douglass C. Five propositions about institutional change. In: KNIGGHT, J.; SENED, I. *Explaining social institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

NORTH, Douglass C. Institutions and their consequences in economic performance. In: COOK, Karen S.; LEVI, Margaret. *The limits of rationality*. Chicago: Chicago University Press, 1990.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *La democratización y sus límites después de la tercera ola: otra institucionalización*. Versão revisada do trabalho apresentado na conferência “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges”, organizada pelo National Research Institute e pelo International Forum for Democratic Studies, Taipei, ago. 1995.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 31, out. 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 50, p. 37-62, jul. 1998.

OLIVEN, Ruben George. Cultura brasileira e identidade nacional. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-2002)*. São Paulo: Sumaré, 2002.

O TEMPO, Belo Horizonte, 14 abr. 2003, p. 40.

PAIVA FILHO, Marconi Muzzio Pires. As subvenções sociais. In: *TCE Hoje*, Recife, abr. 2000.

PEDREIRA, Fernando. *Impávido colosso*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

PEREIRA, Antônio Carlos Ramos. *O PT, as subvenções sociais e a luta popular*. Belo Horizonte, 1992.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependency and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, June 2000a.

PIERSON, Paul. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance*, v. 13, n. 4, p. 475-499, Oct. 2000b.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

PÔSSA, Jorge. Um voto pela mudança. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 35, p. 9-18, set.-dez. 2002.

PRATES, Antonio Augusto. Organização e instituição no novo institucionalismo. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 5, jun. 2000.

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

PUTNAM, Robert. *Bowling alone*. New York: Simon and Shuster, 2000.

RONIGER, Luis. Civil society, patronage and democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, a. XXV, n. 3-4, p. 207-221, Sept.-Dec. 1994.

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

ROSS, Fiona. Interests and choice in the “not quite so new” politics of welfare. *West European Politics*, v. 23, n. 2, p. 11-34, 2000.

SANJEEV, Prakash; SELLE, Per. *Investigating social capital*. Londres: Sage Publication, 2004.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 3, v. 38, 1995.

SANTOS, Fabiano. *Teoria das decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSCHI, Renato *et al.* *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SANTOS, Fabiano; AMORIM NETO, Octávio. The inefficient secret revisited: the legislative input and output of brazilian congress members?. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br>>

SCHEDLER, Andreas. El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, México D.F., a. 66, n. 1, ene./mar. 2004.

SCHLINK, Bernhard. The dynamics of constitutional adjudication. In: ARATO, Andrew; ROSENFELD, Michel (Orgs.). *Habermas on law and democracy: critical exchanges*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1998.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Political preferences for the Pork Barrel: a generalization. *American Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1981.

- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.
- SOMARRIBA, M. M. Gomes. *Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte: balanço de uma década*. Belo Horizonte: UFMG, 1993.
- SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 46, 2003.
- SPOSATI, Aldaíza. Não às subvenções sociais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 mar. 1994.
- STUCKA, P. Ivanovich. *Direito e luta de classes: teoria geral do direito*. São Paulo: Acadêmica, 1988.
- STEINMO, Steven. The new institutionalism. In: CLARK, B.; FOWERAKER, J. (Eds.). *The encyclopedia of democratic thought*. Londres: Routledge, 2001.
- STEINMO, Steven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SUNSTEIN, Cass R; HOLMES, Stephen. *The cost of rights*. New York: Norton and Company, 1999.
- TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo. 1993/1999*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC-SP, 2000.
- TIDEMAN, T. Nicolaus. Voting and preference revelation. In: MUELLER, Dennis C. (Ed.). *Perspectives on public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- VELHO, Gilberto. *Individualismo e cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- VERDU, Pablo Lucas. *Curso de derecho político*. T. II. Madrid: Tecnos, 1986.
- VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 2000.
- WILSON, James Q. *Political organizations*. New York: Basic Books, 1973.