

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E DEMOCRACIA: DILEMAS E POSSIBILIDADES

Este volume de *Perspectivas* está concentrado na análise da dinâmica política institucional. Para isso, iniciamos o volume com um texto clássico de Giovan Francesco Lanzara, publicado na *Rivista Italiana de Scienza Política*, em 1997. Traduzido em várias línguas, o artigo está sendo publicado pela primeira vez em português, inclusive acrescido de uma pequena entrevista realizada com o autor por Marcia Teixeira de Souza, com a finalidade de atualizá-lo e de apresentá-lo ao público brasileiro.

O trabalho de Lanzara tem como base a pergunta que dá título a ele: por que é tão difícil construir instituições? Ampliando o arcabouço analítico desenvolvido por James March (1991), entre outros, o artigo procura abordar essa questão examinando o dilema entre a *exploration* de arranjos institucionais alternativos e a *exploitation* dos mecanismos vigentes. A construção de instituições é vista assim como um problema de inteligência adaptativa e de aprendizagem na alocação intertemporal de recursos. Para tornar mais claro seus argumentos, o autor identifica e discute o que chama de processos autodestrutivos básicos e de ciclos de fracassos associando-os ao dilema existente entre *exploration* e *exploitation*. As implicações são traçadas destacando quatro domínios distintos: 1) competência e dotação de recursos; 2) *self-interest*; 3) identidade, e 4) confiança. Na segunda parte do trabalho são apresentados três modos básicos de construção institucional: pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem”. Estes são mostrados como mecanismos modestos, mas viáveis para contrariar dinâmicas autodestrutivas e para se construir instituições minimamente estáveis.

Na entrevista realizada por Marcia Teixeira de Souza, no segundo semestre de 2015, Giovan Francesco Lanzara dá mais elementos para se discutir a complexidade que envolve a construção das instituições, procurando responder a algumas

indagações que lhe permitem atualizar essa problemática recorrente em sua agenda de pesquisa. Nesse sentido, além de tornar mais precisos certos aspectos relativos aos impasses e às possíveis soluções dos processos institucionais, trata também de um tema candente para a institucionalização da democracia: o surgimento de lideranças políticas sem vínculos com partidos, fenômeno crescente na atual conjuntura de perda de legitimidade da política representativa. Por fim, o autor realiza algumas ponderações sobre a complexa situação política italiana frente à agenda de mudanças proposta por Matteo Renzi, em sua atuação como Primeiro Ministro.

No artigo seguinte, “Desigualdades regionais e bancos públicos: o papel do BNDES na federação brasileira”, Luciléia Aparecida Colombo e Thales Haddad Novaes Andrade procuram analisar em que medida o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuou de fato no “fortalecimento federativo”, justificando-se com a perspectiva de renovação do compromisso com a redução das desigualdades regionais. Desta maneira, o artigo busca analisar os programas de desenvolvimento regional empreendidos pelo BNDES, entre os anos de 1999 a 2010, com o objetivo de aferir o real alcance destes programas na diminuição das assimetrias regionais e federativas brasileiras, bem como na dinamização econômica das regiões consideradas menos desenvolvidas economicamente, como a Norte e a Nordeste. Pretende-se com isso verificar, de um lado, se o banco atuou para que as relações federativas fossem intensificadas, a partir dos programas desenvolvidos; de outro, qual o papel exercido pelo federalismo brasileiro nas condições de financiamento de desenvolvimento regional no Brasil.

No texto seguinte, “A participação política institucional em perspectiva histórica”, Maira Gonçalves Lopes e Alessandra Santos Nascimento propõem a construção de um balanço bibliográfico sobre a produção teórica acerca da participação institucional no Brasil. Do ponto de vista conceitual, o artigo parte do pressuposto que a participação compreende, tanto um referencial normativo, a ser alcançado por parte da administração pública e dos regimes políticos descentralizados, quanto um instrumento para aprimorar as democracias. Diante do exposto, se justifica a relevância desse empreendimento analítico, cujo resultado foi uma interpretação instigante sobre a história dessa temática, organizada em quatro momentos: 1) a contribuição de

Carlos Estevam Martins, na década de 1990; 2) a problematização do entusiasmo acerca dos caminhos institucionais para o fortalecimento da sociedade civil; 3) a compreensão dos descompassos entre a expectativa democrática e as lógicas internas dos novos espaços participativos no Brasil; e 4) por fim, a reflexão a respeito dos dilemas e contribuições dos debates sobre efetividade das instituições participativas.

José Geraldo Leandro Gontijo, no artigo “Relações intergovernamentais e políticas públicas: notas sobre os domínios de política e suas particularidades como variável independente”, reconhece a existência de inúmeros fatores influenciando a modelagem das relações intergovernamentais e procura compreender o emaranhado de razões que é mobilizado para explicá-las no interior de uma determinada nacionalidade. Seu argumento central é que, além dos fatores clássicos identificados pela literatura especializada (demográficos, geográficos, socioculturais, históricos, político-constitucionais e conjunturais), faz-se preciso considerar os distintos domínios das políticas públicas e seus respectivos subsistemas políticos, com atores, ideias e instituições historicamente constituídos. O artigo tem como pressuposto que os fatores mais comumente identificados são capazes de impactar as relações intergovernamentais, de maneira geral, além de influenciarem fortemente no âmbito específico de cada política pública. Contudo, sugere que a configuração institucional e a dinâmica política interna dos vários setores e instâncias envolvidas também podem alterar a configuração das relações intergovernamentais no interior dos países, seja a partir de constrangimentos, seja por intermédio de um conhecimento que advém do próprio processo de aprendizagem.

No artigo, “Transparência pública brasileira: desenvolvimento da *accountability* e efetivação do estado de direito”, de autoria de Evilanne Brandão de Moraes e Washington Luís de Sousa Bonfim, o leitor encontrará uma importante reflexão sobre a relevância da *accountability* como mecanismo de efetivação do Estado de Direito no Brasil. Partindo do suposto que o Estado de Direito, como princípio e fundamento do processo de constitucionalização pós-moderna, emerge enquanto um conceito multifacetado, os autores recorrem à transparência pública, ao acesso à informação e ao controle social para verificar sua efetividade. As contribuições de Guillermo O’Donnell, de Andreas Schedler, de Staffan I. Lindberg, de Francis Fukuyama e de Martin Krygier,

além de darem sustentação teórica ao texto, servem também como referência para a análise dos dados empíricos oriundos dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, assim como do balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação.

O último texto do dossiê, “O limite entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade no desempenho policial militar nos centros urbanos”, de Rosália do Socorro da Silva Corrêa, aborda a conduta dos policiais militares brasileiros durante operações rotineiras de combate ao crime e procura analisar o modo como tal problema tem sido debatido entre os diferentes segmentos sociais do país. O objetivo do artigo é propor uma interpretação acerca do desempenho da função policial militar no ambiente urbano brasileiro sem se render ao lugar comum que tem sido a tônica nas discussões sobre o tema. Na interpretação da autora, a mídia tem difundido, de modo unilateral, uma leitura que estabelece uma correlação entre o crescimento da violência e da corrupção policial. Para fugir do senso comum, o texto resgata os conceitos weberianos de *ética da convicção* e *ética da responsabilidade*, utilizando-os como chave analítica para compreender o fundamento da ação policial nas áreas urbanas pobres, e articulando-os com o papel da formação profissional na conduta desses agentes públicos.

O dossiê *Instituições políticas e democracia: dilemas e possibilidades*, a despeito de reconhecer que há muitos desafios, sugere uma interpretação esperançosa, ainda que contundente, acerca do pleno funcionamento das instituições e da democracia representativa no Brasil (e no mundo). Conforme o leitor poderá perceber, o volume apresenta temas de grande atualidade, que inquietam tanto intelectuais quanto cidadãos comuns, causando, inclusive, um forte impacto na agenda pública brasileira. Essas são algumas das razões que motivam a sua leitura atenta.

Marcia Teixeira de Souza
Milton Lahuerta