



SAMANTA DINIZ SILVA

**TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: UMA ANÁLISE
BIBLIOGRÁFICA DO CASO BRASILEIRO**

**LAVRAS-MG
2019**

SAMANTA DINIZ SILVA

**TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA DO CASO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2019**

SAMANTA DINIZ SILVA

**TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA DO CASO
BRASILEIRO
THEORY OF PUBLIC CHOICE: AN BIBLIOGRAFIC ANALYSIS OF BRAZILIAN
CASE**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADO em 28 de junho de 2019.
Dr. Renato Silvério Campos UFLA
Dr. Denis Renato de Oliveira UFLA

Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2019**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus pela vida e pela oportunidade que me foi dada em poder estudar na Universidade Federal de Lavras.

Agradeço à minha família que em todos os momentos sempre me apoiou, meu pai Carlos, que é meu exemplo de bondade e solidariedade, minha mãe Cláudia que me inspira força e perseverança, e minha melhor amiga e irmã Sara, na qual me proporciona todos os dias responsabilidade, carinho e inteligência. E a minha gatinha mais linda e carinhosa, Maia, me faz companhia e me calma. Eu amo vocês.

Agradeço às minhas amigas e amigos que nessa trajetória foram minhas bases, minhas risadas e apoio.

Gratidão aos meus queridos professores do Departamento de Administração e Economia, que me ensinaram o valor do conhecimento e da responsabilidade. Ao meu orientador Renato Silvério Campos, exemplo de dedicação e força, obrigada pela jornada de aprendizado e pela base. E à Universidade Federal de Lavras pela estrutura e oportunidades de pesquisa e extensão.

À Pró Reitoria de Extensão e Cultura e seus funcionários, pelas amizades adquiridas e pela experiência que me tornou mais sensatas e preparada para o futuro.

Por fim, obrigada a esse trabalho de conclusão de curso, que me adaptou tanto aprendizado e capacidade de ir além do que eu não imaginava que poderia ir.

Samanta

RESUMO

A Teoria da Escolha Pública surgiu no século XVIII com o iluminista francês Marquês de Condorcet e sua definição de o paradoxo do voto. Desde então essa teoria traz inovações para o campo de políticas públicas buscando entender como os agentes públicos e cidadãos agem para tomar decisão. A TEP se encontra entre a política e a economia e visa aplicar a Teoria do Estado em votar regras, explicar o comportamento dos eleitores, partidos políticos e da democracia. O presente trabalho buscou investigar as principais características que definem o processo de escolha pública no Brasil. Mais precisamente descrevendo a estrutura política e burocrática do Estado brasileiro, analisando o processo de tomada de decisões coletivas sobre o bem público e investigando os fundamentos que caracterizam o processo de escolha pública no país. O modelo burocrático se disseminou nas administrações públicas durante o século XX, tendo como seu principal mentor o autor do livro “Economia e Sociedade” o autor Max Weber (SECCHI, 2009). O termo accountability surge no meio acadêmico brasileiro logo após a ditadura militar de 1964 com maior profundidade já que o país vivia uma redemocratização, que teve seu auge com a constituição federal de 1988 (PINHO; SACRAMENTO, 2009). A herança patrimonialista advém da cultura portuguesa que se instalou no Brasil colônia a partir de 1500, processo que tornou o Brasil “patrimônio” de Portugal (AGUIAR, 2000). A metodologia utilizada foi um estudo bibliográfico abrangente a respeito da concepção da teoria da escolha pública no Brasil, sua origem, trajetória e evolução.

Palavras chave: Escolha pública. Patrimonialismo. Grupos de interesse.

ABSTRACT

The Theory of Public Choice emerged in the eighteenth century with the French Enlightenment Marquis de Condorcet and his definition of the voting paradox. Since then this theory has brought innovations to the field of public policies, trying to understand how public agents and citizens act to make decisions. The TEP is between politics and economics and aims to apply the Theory of State in voting rules, explain the behavior of voters, political parties and democracy. The present work sought to investigate the main characteristics that define the process of public choice in Brazil. More precisely, it describes the political and bureaucratic structure of the Brazilian State, analyzing the process of collective decision making on the public good and investigating the foundations that characterize the process of public choice in the country. The bureaucratic model was disseminated in public administrations during the 20th century, with Max Weber (SECCHI, 2009) as its main mentor, author of the book "Economy and Society". The term accountability arises in the Brazilian academic milieu soon after the military dictatorship of 1964 with more depth since the country lived a redemocratization, that had its height with the federal constitution of 1988 (PINHO and SACRAMENTO, 2009). The patrimonial inheritance comes from the Portuguese culture that settled in Brazil colony from 1500, process that made Brazil "patrimony" of Portugal (AGUIAR, 2000). The methodology used was a comprehensive bibliographical study about the conception of public choice theory in Brazil, its origin, trajectory and evolution.

Keywords: Public Choice. Patrimonialism. Interest groups.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 Objetivos	5
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	7
3 REFERENCIAL TEÓRICO	9
3.1 Teoria da Escolha Pública	9
3.2 Regra da Maioria	11
3.3 Teorema do Eleitor Mediano	12
3.4 Paradoxo do voto	13
3.5 Grupos de interesse e ação coletiva	14
3.6 A teoria da escolha pública e a democracia	14
3.7 Modelos de democracia	15
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	17
4.1 Os fundamentos da escolha pública no Brasil	17
4.1.1 Modelos burocrático e gerencial	17
4.1.2 Corporativismo	18
4.1.3 – Accountability	23
4.1.4 – Patrimonialismo	24
4.2 – O Paradoxo do voto nas eleições	25
4.3 – A regra da maioria nas eleições	26
4.4 – A Forma de Representatividade	27
4.5 – Normativa Constitucional	29
4.6 – Relacionamento entre os Poderes	31
4.7 – Participação Popular: Instrumentos e Prática no Brasil	33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	41

1. INTRODUÇÃO

A Teoria da Escolha Pública é um estudo dos processos políticos adotados numa democracia que permitem aos indivíduos tomarem escolhas que afetam todos os integrantes de um organismo coletivo, estando situada interdisciplinarmente entre a economia e a política. A TEP segue uma abordagem positiva e busca entender o comportamento estratégico dos indivíduos nos processos de decisão coletiva dos governos democráticos (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Para isso, é importante analisar como o processo de escolha pública determina os resultados de legislações aprovadas, segundo diferentes regras e instituições políticas existentes, já que para a TEP as decisões tomadas sobre interesses coletivos são eminentemente de cunho pessoal, ou seja, que maximizem suas funções de utilidade. Cujos pressupostos são o auto-interesse, as interações sociais definidoras de trocas políticas, negociações e o individualismo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

A esfera política é visualizada como a do mercado político, em que os políticos buscam vender os bens públicos e os cidadãos atuam como consumidores, que vão escolher aquele bem público que maximize suas funções de utilidade (BORBA, 2005).

O Brasil passou por diversos modelos administrativos burocráticos, gerenciais, patrimonialistas, clientelistas e outros que permitiram definir o processo político e democrático. Logo, segundo Biderman e Arvate (2004) com as regras do jogo definidas, tais como as normativas constitucionais. O parlamento, os grupos de interesse e os cidadãos vão decidir rejeitando ou aceitando os projetos de lei conforme suas preferências.

Então, os servidores públicos agem de acordo com seus interesses pessoais (rent-seeking) e para isso formam grupos de coalizão negociando os projetos de lei mais favoráveis aos seus objetivos. E os eleitores legitimam seus representantes apenas para satisfazer seus ideais pessoais (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Cronologicamente essa abordagem teórica nasceu no século XVIII, com o matemático francês Marquês de Condorcet, com sua definição do “paradoxo do voto”, a partir da década de 50 outros cientistas contribuíram para essa teoria, como James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, Mancur Olson e William Riker (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Partindo de uma racionalidade utilitária, Downs contribui afirmando que os eleitores votam desinteressadamente e não tem tempo para analisar as informações acerca das decisões

tomadas pelo governo, logo vendem seus votos em troca da política que mais lhes agradam. (Borges, 2001)

Partindo de conceitos de análise das regras de decisão coletiva e seus principais efeitos no processo político brasileiro os teóricos da TEP encontraram “falhas públicas” que interferem diretamente no interesse da coletividade. Sendo que, os sujeitos têm diferentes graus de preferências acerca dos bens públicos oferecidos pelos governos (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

E o modo como esses eleitores irão decidir os seus votos também serão abordados neste trabalho, os sistemas de votação como a regra da maioria e o teorema do eleitor mediano. Também serão abordadas as principais aplicações dessa teoria, rent-seeking, teorias sobre a burocracia e os ciclos-políticos-econômicos (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

No Brasil, os estudos sobre o comportamento eleitoral surgiram a partir de 1950, estudiosos como Marcello Baquero identificou que a grande maioria dos eleitores da cidade de Porto Alegre (68,6% em 1982, 65% em 1986, 57% em 1988 e 1989, e 58,7% em 1994) não estaria informada de questões ideológicas para votar, mas sim na forte influência do sentimento personalista (BORBA, 2005).

Além disso, segundo Castro (1992), a literatura existente no Brasil sobre o fenômeno eleitoral demonstra que existem baixos dados de sofisticação política ou seja, no interesse das informações sobre política, principalmente na massa de eleitores de posição socioeconômica mais baixa.

Contudo, apesar de muito se dizer sobre os feitos dos políticos, e sobre o perfil de escolha pública dos eleitores e agentes públicos, pouco se comenta sobre as causas e consequências que a Teoria da Escolha Pública traz para o contexto brasileiro. Neste sentido, questiona-se: Quais os fundamentos que caracterizam a escolha pública no Brasil?

Pretende-se com o desenvolvimento deste estudo determinar os objetivos e estratégias no comportamento desses agentes eleitorais para alcance de políticas que afetam o interesse coletivo, ou seja, identificar fundamentos e princípios relevantes para o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública no Brasil.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é investigar as principais características que definem o processo de escolha pública no Brasil.

Mais especificamente, pretende-se:

- Analisar os fundamentos de escolha pública no modelo democrático brasileiro.
- Analisar o paradoxo do voto e a regra da maioria no processo eleitoral brasileiro.
- Investigar os fundamentos de representatividade no Brasil.

Para uma melhor avaliação, será feito um estudo bibliográfico abrangente a respeito da concepção da teoria da escolha pública no Brasil, sua origem, trajetória e evolução; e também, sobre as principais características do comportamento do eleitorado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se caracteriza, predominantemente, como qualitativa, uma vez que a natureza do objeto de estudo demanda um estudo bibliográfico e interpretativo. A pesquisa qualitativa pode ser identificada como aquela que não tem a intenção de investigar o fenômeno em si, mas sim de compreender o seu significado, seja individual ou coletivo (PINTO, 2004).

Conforme Godoy (1995) a pesquisa qualitativa busca a descoberta de novas informações para a ampliação do conhecimento, de modo que não se busca mensurar os eventos estudados, nem se baseia em análises estatísticas. Este tipo de pesquisa tem como foco interesses abrangente, que vão se delineando no caminho do estudo. Implica em obter dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos no qual o autor faça parte, buscando compreender a situação estudada a partir da perspectiva dos sujeitos.

Esta abordagem contribuiu para compreender e analisar o comportamento estratégico dos indivíduos nos processos de decisão coletiva dos governos democráticos, ao se buscar dados descritivos sobre os fundamentos da Teoria da Escolha Pública que afetam o interesse coletivo, fornecendo conhecimentos teórico-empíricos que orientaram o trabalho desenvolvido.

O estudo foi desenvolvido por meio de um método de pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Boccato (2006) este primeiro método envolve a identificação e localização de forma planejada da informação para a redação do trabalho de pesquisa científica.

Sá-Silva et al. (2009) observa que a análise documental propicia a investigação do processo de evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos e comportamentos, tendo como material investigativo livros e artigos. Vale-se de técnicas para apreender e analisar documentos dos mais variados tipos, sendo primordial em todas as fases da análise documental avaliar o contexto histórico no qual o documento foi produzido, já que se trata de fontes primárias que não passaram por análise científicas ainda.

Utilizou-se neste estudo a análise de conteúdo. Segundo Olabuenaga e Ispizúa (1989) trata-se de uma técnica para ler e interpretar os documentos, que quando analisados adequadamente nos permitem enxergar os aspectos e fenômenos da vida social de um modo inacessível. Dessa maneira, constitui se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com particularidades e possibilidades próprias, sempre renovadas em função dos diversos problemas que se propõe a investigar.

É importante lembrar que a análise parte da interpretação pessoal do pesquisador em relação às informações analisadas. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas preocupado com o rigor científico e a profundidade das pesquisas (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011). De acordo com Chizzotti (2006, p. 98), “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública estuda os processos de decisão política nas democracias, utilizando dos conceitos de racionalidade e auto interesse, buscando entender como as decisões coletivas são o resultado de decisões individuais. A TEP se ocupa em compreender as estratégias individuais nas decisões coletivas, e como os seus resultados são dados (leis aprovadas) (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

O individualismo metodológico e as regras de decisão coletiva são os elementos essenciais da TEP. As regras do jogo são definidas com a escolha das regras e da definição das instituições sobre decisões coletivas do governo. As regras regulam o processo decisório de opções públicas nas instituições públicas como burocracia, legislativo, executivo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

O individualismo metodológico tem sua base no indivíduo, sujeito de ações individuais e coletivas com valores e preferências próprias. Como indivíduos são instrumentos racionais, suas ações são sempre focadas para alcançar determinados objetivos, sejam egoístas ou altruístas (PEREIRA, 1997).

Ela realiza uma crítica quanto aos técnicos e burocratas, afirmando que como seres racionais são motivados por interesses próprios, daí como existe as falhas de mercado, também existem falhas de governo. Essa teoria nasceu no século XVIII com o Marquês de Condorcet na sua invenção de o “paradoxo do voto”. Entre 1950 e 1960 a perspectiva da Escolha Pública cresce com James Buchanan e Gordon Tullock (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

A TEP passou a ser vista como uma extensão da Teoria Econômica Convencional para o mercado político, com indivíduos maximizadores de interesse próprio. Para melhor compreender a Public Choice é preciso observar o crescimento dos gastos públicos em que, devido ao auto-interesse gastos públicos e a burocracia crescem cada vez mais de forma ineficiente (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

O estudioso Mueller (1989, p.1) define a TEP como:

o estudo econômico da decisão fora da lógica do mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política. A questão da escolha pública é a mesma que a da economia à ciência política: a teoria do Estado, votando regras, o comportamento dos eleitores, partidos políticos, a burocracia, e assim por diante. A metodologia de

escolha pública é o da economia, entretanto, o postulado básico do comportamento da escolha pública, como para a economia, é que o homem é um egoísta, racional e maximizador de utilidade.

Na escola da *Public Choice* alguns conceitos são importantes como o logrolling termo utilizado para se referir a troca de apoio entre políticos, os grupos de interesse como grandes influenciadores no jogo político, os burocratas como maximizadores de gastos públicos e rent-seeking que são os gastos sobre monopólios (PEREIRA, 1997).

Segundo a racionalidade individual da teoria os indivíduos são tidos como egoístas, e tal afirmação se situa como uma precaução. Pois, pensar o sistema político de forma que os indivíduos podem utilizar o sistema em proveito próprio, leva a pensar em regras e instituições que evitem os abusos de poder (PEREIRA, 1997).

Assim, como na Constituição americana em que se separam os poderes executivo, legislativo e judiciário para que os indivíduos em qualquer instituição não abusem de poder (PEREIRA, 1997). Os principais conceitos que serão abordados neste artigo e que irão ilustrar a Teoria, são a regra da maioria, o teorema do eleitor mediano, o paradoxo do voto, os grupos de interesse a ação coletiva. Em seguida será preciso interligar a teoria com o processo democrático, e por fim será abordada os fundamentos da escolha pública no Brasil.

A TEP parece romper com a Teoria Econômica Convencional ao buscar entender a relação do processo de mercado com o aparato institucional ao qual as pessoas fazem suas escolhas (DIAS, 2009). Logo, a Public Choice tem por objetivo aplicar a ciência econômica a grupos de interesse, partidos políticos, burocracia, processo eleitoral, escolha parlamentar e análise constitucional (PEREIRA, 1997).

Ela não deve ser confundida com a análise neoliberal. Sendo herdeira da democracia e das finanças públicas. A perspectiva adotada parte de que as decisões econômicas e políticas se sujeitam a poderes repartidos por diferentes atores. Administração pública, partidos políticos, grupos de interesse todos eles interferem na implementação e execução de políticas públicas (PEREIRA, 1997).

A perspectiva da TEP é de que as regras do jogo do processo democrático determinam as políticas, e não as ideologias de partido. O mercado político possui informação assimétrica, com muitas incertezas e custos, como os governos não conseguem saber a preferência dos cidadãos quanto a bens públicos e nem avaliar os custos sociais sobre isso (PEREIRA, 1997).

Num primeiro momento a teoria surgiu para analisar as falhas de governo, depois surgiu como um estudo do funcionamento do aparelho burocrático, dos grupos de interesse, das regras do jogo, das instituições, sistemas eleitorais, regras de tomada de decisão coletiva dando uma visão clara e realista do setor público (PEREIRA, 1997).

Essa visão realista dá clareza ao processo de tomada de decisão coletiva ao identificar os fracassos do setor público, tais como financiamento ilegal dos partidos, lobbies, ineficiência, falta clareza das informações acerca da preferência dos cidadãos, rigidez institucional, etc. Assim, o que a Teoria da Escolha Pública direciona não é para menos Estado, mas para melhor Estado, construindo consensos (PEREIRA, 1997).

3.2 REGRA DA MAIORIA

Nas instituições democráticas as decisões devem ser tomadas pela maioria, a regra da maioria é a única forma de votação que permite alcançar o ótimo de Pareto, no que se refere a bens públicos e a tributos. Para a determinação dos votos é preciso criar normas constitucionais, ou seja, regras do jogo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Para melhor entender a Regra da Maioria os autores Biderman e Arvate (2004) ilustram o conceito com um caso, em que 100 fazendeiros possuem acesso às suas fazendas por meio de estradas vicinais até a rodovia principal, porém tais estradas atendem a quatro ou cinco fazendeiros. No entanto, a decisão sobre a conservação e reparação dessas estradas com qualidade e custo pago por cada fazendeiro deve ser realizada pela coalizão majoritária (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Essa decisão é sobre reparar as estradas que os membros de 4 ou 5 fazendeiros utilizam, a um custo distribuído entre os 100 fazendeiros. Assim, há uma redistribuição imposta pela regra da maioria, cedendo o bem-estar de 49 fazendeiros que pagaram o imposto, mas não poderão usufruir dessas estradas, para os 51 fazendeiros que obtiveram a reparação de suas estradas a um menor custo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Uma das limitações da regra da maioria se refere à impossibilidade de se mensurar as preferências dos indivíduos. Pois, as pessoas têm variados graus de intensidade de preferências sobre os benefícios oferecidos pelo governo. Assim, a maioria pode ficar insatisfeita quanto à quantidade de bens público produzidos, podendo a regra ser ineficiente

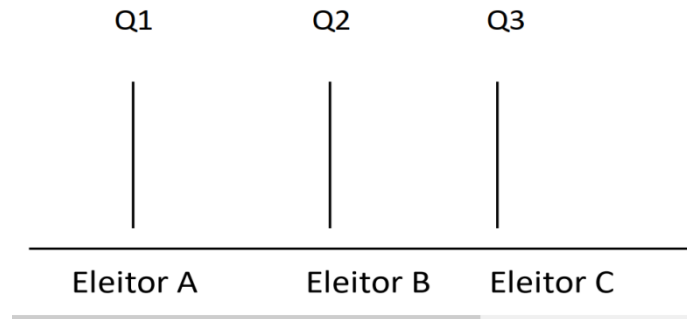
do ponto de vista econômico, mas se a intensidade das preferências pudesse ser cumprida a sociedade estaria mais satisfeita com as políticas públicas (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

3.3 TEOREMA DO ELEITOR MEDIANO

A regra da maioria pode não satisfazer a maioria, já que as preferências variam em grau e quantidade. Então, surge a teoria do eleitor mediano, que pode ser sintetizada em uma situação de democracia direta, em que os eleitores votam diretamente na aprovação ou rejeição de um projeto de lei (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Supondo que se tenham três eleitores, com o menor número para o qual a regra da maioria seja válida, vota-se sobre o serviço de segurança pública, que possa garantir o bem-estar social, com preferências diferenciadas em níveis, adotando o mecanismo de decisão como a regra da maioria e em que todos votam. O eleitor mediano opta sempre por uma quantidade que está na média das preferências dos eleitores (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Figura 1 – Teorema do eleitor mediano



Fonte: Biderman e Arvate, 2004

Na figura é possível ver que o eleitor A, B e C prefere uma quantidade tal de serviço de segurança pública, sendo que o eleitor B é o eleitor mediano. Entre Q1 e Q2, o eleitor C preferirá a quantidade Q2, e entre Q2 e Q3 os eleitores A e B preferiram Q2, por isso o eleitor B é o eleitor mediano (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Em casos de democracias representativas, em que os eleitores votam por seus representantes, o teorema do eleitor mediano ajuda a explicar o porquê na escolha de dois candidatos será eleito àquele que esteja próximo às preferências do eleitor mediano, que seria a solução ótima (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

3.4 PARADOXO DO VOTO

O paradoxo do voto foi descoberto pelo matemático Marquês de Condorcet no século XVIII, sendo um conceito fundamental para entender o funcionamento do voto nas democracias e no legislativo em especial. Demonstra que em uma decisão com mais de duas escolhas, nem sempre irá resultar na opção preferida do grupo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Figura 2 – O paradoxo do voto

Preferências	Legislador A	Legislador B	Legislador C
	<i>Universitário</i>		
1	Estacionamento	Estrada	Ponte
2	Estrada	Ponte	Estacionamento
3	Ponte	Estacionamento	Estrada

Fonte: Biderman e Arvate, 2004

Biderman e Arvate (2004) demonstram o paradoxo do voto em uma situação hipotética sobre o investimento de três legisladores em serviços públicos.

Pela regra da maioria, e supondo que cada legislador vote pela sua preferência, nenhuma das opções será escolhida. Nesse contexto, os legisladores decidem votar entre pares de opções. Na primeira votação, escolhem entre o estacionamento e a estrada. Segundo a ordem de preferências apresentada, o legislador A votará em financiar o estacionamento, o legislador B votará na estrada e o legislador C, no estacionamento. Vence a opção estacionamento, e a estrada é descartada. Numa segunda votação, entre o estacionamento e a ponte, o legislador A escolher novamente o estacionamento, e os legisladores B e C votam na ponte. O resultado final da decisão coletiva é o financiamento da ponte. Agora imaginemos que os legisladores decidam verificar o resultado entre a estrada (opção derrotada pelo estacionamento) e a ponte. A e B votariam na estrada e somente C votaria na ponte. A opção pela estrada derrotaria a opção pela ponte. Esse é o paradoxo do voto: o estacionamento venceu a estrada e a ponte venceu o estacionamento, mas a estrada venceria a ponte. O resultado é inconsistente.

Assim, é possível ver que o paradoxo do voto demonstra que havendo mais de duas opções a escolha entre duas opções não assegura que a opção descartada não seja a preferida pela maioria de acordo com a regra da maioria. Na escolha de três opções pelo menos não

existe nenhum sistema de votação que elimine o paradoxo do voto e proporcione efetivamente maior satisfação e bem-estar (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

3.5 GRUPOS DE INTERESSE E AÇÃO COLETIVA

Os grupos de interesse e os problemas de ação coletiva explicam porque alguns grupos são mais eficazes em alcançar seus objetivos e afetam a capacidade de organização estatal. Estes são temas abordados pela TEP, um grupo de interesse é um conjunto de indivíduos ou empresas que possuem interesses em comum para pressionar o governo a fim de atingir seus objetivos (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

São exemplos de grupos de interesse os sindicatos, associações empresariais e de profissionais, funcionários públicos, ativistas, etc. Dentro deste conceito é preciso considerar também os conceitos de bem público, incentivos seletivos, grupos privilegiados e comportamento *free rider*. O comportamento *Free rider* (pegar carona), significa o beneficiamento no sucesso de grupos de interesse sem custos, ou seja, sem contribuição para o bem coletivo (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Outro conceito que ajuda a transformar grupos de pressão são os incentivos seletivos, que são benefícios disponíveis aos membros de um grupo que contribuem para o grupo. São exemplos os afiliados de um sindicato, os descontos em seguros de saúde, etc. Já o conceito de *rent seeking* que seria um comportamento que busca obter privilégios de mercado do governo, ou seja, de ganhos monopolistas, tais como a organização de lobby (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

3.6 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E A DEMOCRACIA

Em regimes democráticos as decisões coletivas sobre bens públicos dentro das instituições são tomadas por um conjunto de indivíduos de acordo com regras e com várias preferências individuais que permitem escolher coletivamente, ou seja, o sufrágio popular. O modelo democrático é institucionalmente constituído para a tomada de decisão política para o bem comum, por meio de eleições (PEREIRA, 1997).

Porém, na modernidade esse conceito de democracia mudou para um processo em que os indivíduos adquirem poder para decidir em nome de outros através da competição pelo voto. A teoria busca analisar a competição política que leva os políticos a satisfazerem as

preferências dos eleitores em determinadas condições institucionais e o papel das elites nesse meio (PEREIRA, 1997).

A democracia é comprada pela teoria como um mercado competitivo, em que políticos, burocratas, cidadãos e as elites buscam motivações egoístas para simplesmente maximizar seus interesses. Contudo, não há contradição em servir o interesse comum e maximizar votos, já que a o objetivo egoísta de maximização de votos será direcionada para o bem-estar coletivo (PEREIRA, 1997).

As regras do jogo político são importantes para determinar as escolhas coletivas, e a economia constitucional estuda quais serão essas regras e instituições a serem escolhidas, devendo ser aprovadas pela maioria. A participação do cidadão feita pelo voto ou por meio de grupos de interesse cumpre o ideal democrático (PEREIRA, 1997).

O ideal democrático aspira a governos em que o povo seja soberano, com cidadão ativos, em que os representantes devam representar os interesses coletivos e não a aspirações egoístas. Porém, tais ideais não são realisticamente cumpridos e exprimem os fracassos do governo. Logo, a teoria visa explicar esses fracassos e propor melhorias (PEREIRA, 1997).

Os cidadãos possuem razão e um status de cidadão, sendo que o objeto de toda democracia é o bem público. O conceito de esfera pública exprime em seu significado o debate democrático, ao considerar que os indivíduos debatem as decisões apresentando suas demandas ao Estado, tornando a autoridade política propícia a ouvir suas deliberações (PEREIRA, 1997).

3.7 MODELOS DE DEMOCRACIA

Habermas (1995) defende dois modelos de democracia comumente mais usados: o modelo liberal e o republicano. O conflito entre esses modelos passa por conceitos importantes da teoria política, quais sejam o direito, a natureza do processo político e a cidadania.

No modelo republicano o cidadão é tido como sujeito de direitos políticos. Logo a liberdade do cidadão é positiva, de modo que ele goza de liberdade de participação. Nesse modelo a política é concebida como um espaço de discussões de questões de valores e não de simples questões de preferências (MARTINS, 1997).

A construção democrática brasileira enfrenta um dilema conhecido como confluência perversa entre processos políticos distintos. Esse processo de confluência perversa consiste no

alargamento da democracia que se manifesta na amplificação dos espaços públicos e participação da sociedade civil dos debates e discussões políticas e públicas (TEIXEIRA; DAGNINO; SILVA; 2002).

A cidadania foi expandida e a democracia aprofundada num projeto participativo da sociedade civil organizado em movimentos sociais durante o regime militar. A nova cidadania foi formada pelos movimentos sociais a partir do final dos anos oitenta, em organizações sociais que lutam por moradia, água, luz, transporte, educação, saúde e outros (DAGNINO, 2004).

O modelo liberal definido por Habermas (1995) define o estatuto do cidadão pelos direitos negativos, ou seja, direitos que o Estado não deve se abster de violar, como o direito de liberdade de pensamento face ao Estado e aos outros cidadãos. Assim, os cidadãos ao defenderem os seus interesses pelo voto estariam agindo de acordo com a lógica do mercado.

A população lutou e resistiu ao período ditatorial em uma luta por direitos fundamentais, em busca de um projeto de construção democrática, transformação social e união da política e da cultura. A nova cidadania inclui construções culturais formuladas pelos movimentos sociais para uma profunda democratização (DAGNINO, 2004).

O princípio da participação da sociedade se tornou central para a criação de espaços públicos de poder do Estado compartilhado com os cidadãos. Entre os espaços implementados tem-se a criação de conselhos gestores de políticas públicas e de orçamentos participativos que foram criados pela maioria de governos de esquerda (MARTINS, 1997).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 OS FUNDAMENTOS DA ESCOLHA PÚBLICA NO BRASIL

4.1.1 MODELOS BUROCRÁTICO E GERENCIAL

Pereira (1996) afirma que a administração pública burocrática surgiu no Brasil para substituir o modelo patrimonialista então vigente, em que os patrimônios públicos e privados eram confundidos. No modelo patrimonialista o Estado era tido como patrimônio das monarquias absolutistas, e as práticas nepotistas, corruptas e clientelistas eram comuns.

O modelo burocrático se disseminou nas administrações públicas durante o século XX, tendo como seu principal mentor o autor do livro “Economia e Sociedade” o autor Max Weber. Esse modelo segue a descrição racional-legal das autoridades competentes, em que o poder advém das normas e das instituições formais (SECCHI, 2009).

São três as características fundamentais do modelo burocrático, sendo a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Por formalidade entende-se que a organização como um todo segue responsabilidades, como uma hierarquia administrativa e as documentações escritas como procedimentos administrativos (SECCHI, 2009).

De acordo com Secchi (2009), a impessoalidade determina que a relação entre os integrantes da organização e a organização está baseada em linhas de em linhas claras de autoridade, evitando assim que surja apropriação individual do poder, prestígios e benefícios. E o profissionalismo associa-se ao mérito, na medida em que, com as melhores capacidades e conhecimentos adquiridos pelas pessoas é possível ascender a funções e cargos por meio de competições justas.

O pressuposto fundamental é a eficiência organizacional com uma preocupação racional da alocação de recursos seguindo prescrições formais. Na teoria da escolha pública os mecanismos que induzem a burocracia por meio de prescrições formais são chamados de restrições *ex ante* às burocracias (SECCHI, 2009).

Porém, o pressuposto de eficiência no qual esse modelo se baseava não se verificou na realidade, pois o Estado social e econômico do século XX não conseguiu gerar agilidade, diminuição de custos, eliminar com o patrimonialismo e o enrijecimento burocrático (SECCHI, 2009).

A burocracia trouxe uma estrutura de regras necessária para a boa convivência do indivíduo em sociedade, fazendo-a essencial para uma boa convivência política. A teoria da escolha pública preza pelo procedimento racional que se efetiva no meio burocrático pela primazia de regras, sendo que a maior regra do Estado brasileiro é a Constituição Federal de 1988, além das leis complementares, leis orgânicas e outras que regulam o processo de escolha pública.

A administração pública gerencial surge no Brasil inspirada na administração de empresas nos anos de 1990 com a contra-reforma administrativa do Estado. Tal reforma surge diretamente vinculada ao projeto neoliberal, cuja base fundamental está na Teoria da Escolha Pública, que busca desregulamentar a acumulação de capital com as reformas econômica, fiscal, previdenciária, entre outras. (FILHO, 2009).

Alguns autores como Secchi (2009) compartilham a ideia de que o gerencialismo é um movimento de valores como produtividade, descentralização, eficiência na prestação de serviços, eficácia, competitividade e accountability, este último será abordado mais adiante. Sendo que, é responsabilidade dos políticos na administração pública em gerar resultados nas políticas públicas.

O gerencialismo não nega a burocracia, que não é ruim. Entretanto, o excesso da burocracia ou a disfunção burocrática sim. Ou seja, o enrijecimento que as normas burocráticas criam para a administração pública tornam-na demorada e custosa. Vivemos o *New Public Management* que é uma revolução do gerencialismo que veio para o Brasil enquanto modelo administrativo no governo de Fernando Henrique Cardoso com o seu ministro Bresser Pereira.

Seu objetivo é eficácia e eficiência nos processos administrativos, visto que a burocracia era muito extensa e cara. Logo, as práticas gerencialistas criam custo-benefício e geram qualidade. O gerencialismo, ao trazer elementos da administração privada, confere mais autonomia aos gestores públicos para tomar decisões públicas, sem dispensar as regras e normas presentes na administração pública.

4.1.2 CORPORATIVISMO

A ideia de corporativismo está ligada ao controle autoritário por parte do Estado e também está associado à busca por interesses particulares. A Constituição Federal de 1988 ampliou a organização sindical no Brasil, facultando a coordenação de grupos sociais

especiais, tal expansão sindical impulsionou o crescimento do corporativismo, porque há um rompimento com a unidade organizativa dos servidores públicos e trabalhadores devido a preservação de vantagens específicas a uma categoria apenas (ROSSO, 2013).

O autor recente no assunto Philippe Schmitter (1974) define o corporativismo como instituições criadas por um Estado autoritário e por isso mesmo controladas por ele. Para o autor não apenas as classes sociais são clientes das estruturas corporativas como também os contribuintes, aposentados e estudantes.

O'Donnell (1976) ressalta que existe uma ambiguidade inerente ao conceito do corporativismo latino-americano, cuja natureza é vista como “bifronte” que resulta no controle do Estado burocrático sobre o setor popular. O corporativismo é bifronte, pois envolve um componente “estatizante” que consiste na subordinação das organizações da sociedade civil ao estado, e privatista, pois consiste na abertura de áreas institucionais do estado para representar os interesses da sociedade civil organizada.

É consenso que é um critério crucial de um sistema político adotado em uma democracia as eleições livres e justas em que partidos políticos possam competir por cargos públicos. Para entender o papel da representatividade em um sistema político é preciso saber o significado de democracia. A democracia é um método de organização que usa de procedimentos normativos para a deliberação de líderes por meio de um processo participativo popular (KINZO, 2004).

A democracia envolve os espaços de participação e deliberação na sua estrutura, que organiza a forma de convívio social e política da sociedade. Parece claro que são as massas principais condutores de um desenvolvimento participativo pois elas que se organizam e lutam pelo Estado Democrático de Direito.

Kinzo (2004) afirma que as eleições é que possibilitam a existência de um governo representativo, com base em dois critérios principais a representatividade e a responsividade. A representatividade se remete à manifestação da diversidade dada pelo Legislativo no ambiente político. Já a responsividade que possui semelhança com accountability, ou seja na devida prestação de contas que o ente político deve dar a população e conseqüente devida resposta às demandas do povo.

Os partidos políticos essencialmente foram formados no período da Regência no Brasil a partir de 1831. Um partido era entendido pelo exercício de uma liderança pessoal, sem formação ideológica e com relações de parentesco envolvidas no meio. O primeiro

partido a ser formado na história política brasileira foi o Partido Conservador, formado majoritariamente pela câmara em 1837 (NEEDELL, 2009).

Naquela época os partidos não eram formados com o cunho formal como se imagina, eram aristocratas e burocratas que se uniam para defender algum interesse particular do grupo. O partido conservador será o primeiro a ser formado e possuía concepções diferentes para o futuro político do Brasil.

Tal partido se originou do grupo intitulado liberais moderados na época da Regência, os liberais moderados romperam com seus aliados os exaltados, que eram liberais mais radicais devido a divergências constitucionais. Os homens se uniram e formaram um grupo grande que dominou a câmara, e em seguida aprovou o Ato Adicional de 1834, que substituiu a convocação de três regentes da Constituição de 1824, pela eleição direta de um regente, similar a escolha de um presidente da república (NEEDELL, 2009).

A elite portuguesa compôs os primeiros partidos brasileiros na época do período da regência, e se dividiam entre monarquistas que defendiam a presença do Imperador no comando político do país e os liberais que prezavam pela ordem e pela propriedade. Os liberais se dividiram entre moderados e exaltados e dominaram a câmara aprovando o Ato Adicional de 1834 que buscava abrandar os conflitos entre os liberais.

Porém, a aprovação do ato adicional provocou várias rebeliões e motins que ameaçavam a organização pública. Além disso, havia uma parcela muito pequena de votantes e um grupo ainda menor para se candidatar a senador, pois o critério para esses grupos era simplesmente a aristocracia de homens livres (NEEDELL, 2009).

Do acordo entre liberais e conservadores foi aprovada uma emenda constitucional que se intitula Ato Adicional, em que as principais mudanças foram: maior autonomia para as províncias, criação de assembleias legislativas, regência trina passa a ser uma, suspensão do poder moderador, criação do município neutro do Rio de Janeiro (O TODA MATÉRIA, 2017)

Os moderados dominavam a câmara, porém com a aprovação do Ato Adicional eles se dissolveram, e em 1837 houve uma reação com a formação de um novo partido da reação que dominou a câmara. O reformista era tido como partido da minoria e reunia em seu escopo antigos membros da oposição como Paulino José Soares de Souza famoso político brasileiro e senhor de engenho (NEEDELL, 2009).

A aprovação do Ato Adicional deveria promover a paz entre os grupos políticos, porém o que se verificou foi o contrário já que por mais que se buscasse criar autonomia na administração das províncias, a escolha do regente passava por escolha do imperador, o que causou muito incômodo entre os liberais.

Tanto o partido conservador quanto o partido da oposição tinham uma coerência ideológica, tendo o liberalismo por ideologia. A oposição aos reformistas armou um movimento para a retirada do partido da câmara, que só não saíram porque armaram uma fraude eleitoral, substituindo o regente ao antecipar a maioria do imperador. A partir daquele momento todos os partidos começaram a utilizar de fraude eleitoral para tomarem o poder, dando início a uma era de corrupção (NEEDELL, 2009).

Foram feitos estudos recentes que demonstram a mudança do modelo corporativista para uma combinação do modelo sindical com o pluralismo. O legislativo tem se tornado cada vez mais dependente dos interesses particularistas, isso porque os partidos no Brasil tem se tornado irresistíveis, na medida em que os políticos estão sempre transferindo benefícios aos grupos de interesse (SANTOS, 2014).

É importante destacar que a realização da Assembleia Nacional constituinte marcou o período de intensa participação política dos interesses particulares no congresso, principalmente devidos as discussões da carta constitucional de 1988. Assim, foram vários grupos interessados politicamente no tema, dentre eles trabalhadores, funcionários públicos, organização da sociedade civil, empresários e outros (SANTOS, 2014).

No que se refere aos empresários antes da Assembleia Nacional Constituinte ser instaurada diversos empresários foram contratados pelo Congresso, chegando a ter inclusive escritórios em Brasília. Assim, os grupos de interesse se organizam com base em três critérios: obtendo conhecimentos para a organização estratégica de seus interesses, criando canais de diálogo com o governo e buscando atuar no meio político (SANTOS, 2014).

Há um aumento crescente na participação dos grupos particulares e de assessores parlamentares no legislativo, em especial cresce o número de representantes da sociedade civil de forma mais intensa do que os demais grupos. É possível visualizar a tendência do crescimento dos grupos de interesse no seguinte gráfico (SANTOS, 2014).

No gráfico é possível acompanhar o crescimento dos grupos de interesse registrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados no período 1983-2012. Assim, de dois em dois anos há um aumento significativo no cadastramento de sociedade civil e entidades

privadas de 3,65 organizações. No que se refere ao aumento de organizações do Estado há um crescimento de 2,13 entidades, já nos demais registrados há um aumento pouco relevante (SANTOS, 2014).

O parlamento tem se tornado cada vez mais um espaço competitivo, onde diferentes grupos da sociedade civil chegam a disputar influência com os grupos de aparato burocrático-estatal. Isso só foi possível, após 1988, período em que o Legislativo foi revalorizado e o espaço para participação também, sendo possível acompanhar no seguinte gráfico (SANTOS, 2014).

Figura 3 – Cadastro dos grupos de interesse

	Órgãos e entidades	Biênio 1983-1984 (a)	Biênio 2011-2012 (b)	Incremento (b - a)	Maior valor da série	
Estado	Instituições Financeiras	1	1	0	1	
	Agências Reguladoras	0	7	7	8	
	Ministérios	12	26	14	26	
	Tribunais	0	5	5	13	
	Órgãos de controle	0	5	5	6	
	Conselhos	1	1	0	1	
	Secretarias ministeriais	0	5	5	5	
	Superintendências	2	0	-2	2	
	Fundações e institutos	1	5	4	5	
	Departamentos	0	2	2	3	
	Governos Subnacionais	0	0	0	1	
	Procuradorias	0	1	1	3	
	Outros	0	8	8	10	
	Total Estado		17	66	49	-

Fonte: Santos, 2014

Pode-se notar a partir do gráfico, uma fragmentação de órgãos do executivo com o aumento no número de ministérios, secretarias e órgãos de controle. Além disso a sociedade também apresentou crescimento em matéria de representatividade, com o significativo

aumento dos sindicatos, associações livres, organizações profissionais e ONGs (SANTOS, 2014).

O que mudou de um período para outro nesse contexto, foi que antes de 1988, o espaço político era marcado por relações nos moldes corporativistas, na medida em que as políticas macroeconômicas se concentravam no executivo, e as relações se davam entre trabalhadores, empresários e o governo de modo centralizado. Após 1990 a luta dos trabalhadores era sobre a sobrevivência de seus empregos e os empresários buscavam criar cada vez mais competição (SANTOS, 2014).

É possível perceber que as corporações surgiram e se personificaram em sindicatos para regular relações de trabalho entre empregadores e empregados. Assim, os sindicatos eram tidos como os órgãos oficiais do governo. Atualmente, essas corporações extraem renda da população e minorias organizadas conseguem obter benefícios de uma maioria difusa por meio de impostos.

Essas corporações não estão somente nos sindicatos, mas também no Ministério Público, nos Ministérios de Educação, Economia e no meio empresarial. Somos prisioneiros das corporações que dificultam a gestão orçamentária, ameaçam a solvência do tesouro nacional e geram ineficiências que atrapalham o crescimento da economia e afetam principalmente a população mais pobre e marginalizada.

4.1.3 – ACCOUNTABILITY

O termo accountability surge no meio acadêmico brasileiro logo após a ditadura militar de 1964 com maior profundidade já que o país vivia uma redemocratização, que teve seu auge com a constituição federal de 1988. O seu significado se assemelha com responsabilização pelos atos praticados, principalmente na prestação de contas no setor público (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A responsabilização pelos atos administrativos implica em consequências, que podem se resumir em ganhos ou perdas, pois quem descumprir no cumprimento de normas e leis legítimas está sujeito a penalidades. De acordo com Schedler (1999) três questões são importantes para entender esse conceito: informação, justificação e punição.

A informação e a justificação são importantes para resposta que os agentes públicos devem ter para com os mandamentos públicos, e a punição refere-se à capacidade das

instituições públicas em imporem sanções no caso de deveres descumpridos. A accountability é ainda mais importante em contextos democráticos, já que o Estado deve assumir o controle de todas as ações públicas (SCHEDLER, 1999).

Para Medeiros et al. (2013) a accountability deve ser entendida como um valor cultural e político no país, muito embora isto esteja longe de acontecer, já que existem informações assimétricas repassadas pelo governo para os cidadãos, na medida em que muitas delas são privativas, e os cidadãos não se mobilizam para fiscalizar as decisões políticas. Os princípios fundamentais deste conceito nas democracias modernas deveriam ser a soberania popular, ou seja, o poder emana do povo e o controle dos governantes para os governados.

Por meio de mecanismos de transparência e exposição das ações públicas, a cultura dos cidadãos e dos gestores, sejam os de percepção de fiscalização ou os de prestação de contas, irá mudar em função de maior accountability. Afinal, o acesso à informação pública é um direito fundamental que todos temos, de forma que se possa melhorar a qualidade da administração pública.

4.1.4 – PATRIMONIALISMO

O patrimonialismo advém do patriarcalismo, de uma sociedade formada pela autoridade da família, assim criou-se uma consciência no Brasil em que público e o privado não estão separados, então surgem práticas nepotistas, de apadrinhamento e outras. Sua origem remota é a atribuída a Max Weber inserindo se no que ele denomina de “dominação tradicional” (RIBEIRO, 2010).

No patrimonialismo governantes e funcionários se confundem com o ambiente administrativo, havendo benefícios de cargos. O patrimonialismo é mesmo indissociável do personalismo, com valores pessoais difundidos. Assim, há manipulação e exploração no ambiente democrático brasileiro mesmo com aparato burocrático, pois a cultura do patrimonialismo se difundiu como a cultura dos privilégios de políticos e agentes públicos (RIBEIRO, 2010).

A herança patrimonialista advém da cultura portuguesa que se instalou no Brasil colônia a partir de 1500, processo que tornou o Brasil “patrimônio” de Portugal. Daí prevalece a noção de que o quadro administrativo é um prolongamento da família, ou seja, o público permanece prisioneiro do âmbito privado (AGUIAR, 2000). O Brasil advém de um

patrimonialismo ausente de regras, marcando a primeira era da administração pública brasileira.

Na era patrimonial, o Estado se centrava na figura do rei soberano que determinava as ações públicas sem distinguir o público do privado. Logo, ações nepotistas era comuns: o rei nomeava os cargos públicos com base na hereditariedade e na família. Também via-se ações clientelistas, onde o rei trocava favores com os seus subordinados. Tais as ações se perpetuaram no tempo até a atualidade como ações corruptas que fragilizam os serviços públicos.

4.2 – O PARADOXO DO VOTO NAS ELEIÇÕES

O modo de aferir as decisões de uma comunidade ou população em função do grau de suas preferências é conceituado como regime democrático. O voto é a maneira de direcionar e decidir a vontade dos cidadãos a partir da maioria dos interessados (EPSTEIN, 1997).

O paradoxo do voto seria um meio de averiguar como funcionam as eleições nas democracias, surgiu com o filósofo iluminista Marquês de Condorcet, que acreditava que a promoção dos governos democrático manifestada pelo voto poderia ser intransitiva e conter elementos de irracionalidade (EPSTEIN, 1997).

O paradoxo do voto questiona a existência de algum tipo de irracionalidade no resultado da escolha pública, de interesses manifestados em decisões coletivas. Assim, em regimes democráticos como o brasileiro as decisões coletivas são exercidas através do voto e de preferências individuais (JUNIOR, 2014).

De acordo com Borsani (2005) entender o funcionamento do voto nas instituições democráticas e o modo como elas se apresentam ao público é fundamental para compreender o paradoxo de Condorcet. Assim, é um obstáculo na ordenação das preferências o não alcance de bem-estar social por decisão coletiva.

Os paradoxos de voto são bem frequentes, por exemplo as eleições a presidência da república no Brasil em 2014. Em que, o candidato vencedor foi o menos desejado pela maioria. Assim, 41,59% dos eleitores colocaram a candidata Dilma Rousseff no primeiro turno de acordo com suas preferências, e os demais 58,41% a colocaram em último lugar na lista de preferências, com Aécio Neves tendo 33,55% dos votos e Marina Silva com 21,32% dos votos (G1, 2014).

O candidato que for menos desejado pela maioria pode ser o vencedor das eleições, o segundo colocado apesar de ter tido menos de 40% dos votos poderia ter obtido mais votos e ser preferido pela maioria numa eleição em que tivesse que competir apenas com o primeiro candidato. Assim de acordo com o paradoxo do voto dois turnos resolvem uma eleição, considerando a variável que as eleições não costumam medir que seria a preferência pela rejeição dos candidatos (LIMA, 2012).

4.3 – A REGRA DA MAIORIA NAS ELEIÇÕES

Outro processo de aferição das decisões políticas em uma democracia representativa é a regra da maioria, a decisão pela maioria é a expressão da preferência por soluções na esfera pública. A democracia representativa se limita às deliberações coletivas, em que o cidadão deve fazer sua escolha a partir do voto (BOBBIO, 2000).

O governo da maioria advém da Grécia antiga com o conceito de democracia, o governo do povo, a votação pela maioria é a forma de o povo governar. Assim a regra da maioria é melhor justificada quando se trata de eleições para governos democráticos (ODIFREDDI, 2013).

A regra da maioria é extremamente forte e conduz a uma tomada de decisão, sendo uma tomada de decisão por soma negativa de acordo com a teoria dos jogos. Assim, em se tratando de aposta quem ganha é a maioria e quem perde é a minoria, sendo que a minoria irá perder exatamente o que a maioria irá ganhar (BOBBIO, 1984).

A produção de uma decisão pela maioria pode assegurar que a decisão seja legítima. Pois, a regra da maioria permite ao eleitor participar direta ou indiretamente das decisões do governo, sendo um dos pilares de legitimidade do sistema democrático (KRAUT, 1999).

É preciso considerar as condições necessárias para o bom funcionamento da regra da maioria, já que a força da maioria possui poder físico e moral agindo sobre a vontade e ações humanas, diferentemente da força de um rei e de regimes autocráticos cuja força é física e controla a ação dos indivíduos (TEIXEIRA, 2010).

A regra da maioria como instrumento de escolha pública nos ajuda a entender que em uma comunidade em que muitos votam por políticas públicas, algumas vezes as decisões tomadas irão beneficiar a um coletivo maior de indivíduos. A minoria que não terá

correspondido às suas preferências individuais deverá aceitar a decisão tomada para um bem maior, ou seja, ceder um interesse individualista em prol de um interesse coletivo.

Um problema da regra da maioria seria na complexidade do grau de preferências dos indivíduos, é bem possível que exista uma maioria mal informada e pouco sensível de 51% que seja vitoriosa em alguma eleição e uma minoria de 49% bem informada e muito sensível que seja vencida. Logo o peso da formação da vontade da população é um recurso de poder decisivo (KRAUT, 1999).

Por isso, quem tem o poder de julgar o discurso dos políticos e comparar com a realidade é o eleitor. Nós somos responsáveis por eleger os políticos que devem nos representar. Dessa forma, é necessário que nos informemos sobre quem votamos para que não corramos o risco de eleger políticos corruptos por falta de informação.

Nas eleições feitas pela maioria as pessoas que tem competência para tomar decisões são escolhidas. A democracia se destina ao alcance de decisões políticas, de tal forma que o poder de decisão do eleitor possibilita uma luta competitiva para obter votos do povo (SCHUMPETER, 1961).

A democracia deve ser controlada pela confiança, confiança que seja manifestada dignamente por um grupo de pessoas escolhidas para representar uma nação. Por isso, os sistemas democráticos precisam de órgãos de controle que fiscalizem as ações do governo (KRAUT, 1999).

O princípio da maioria pode gerar uma externalidade negativa, a minoria vencida deve aceitar ações e condições da maioria vencedora, aceitando o resultado indesejado. A minoria vencida estará em uma situação pior após a votação do que antes do processo (BUCHANAN; TULLOCK, 1965).

Mesmo provando-se que a maioria simples é um mecanismo de votação eficiente, com igualdade política, essa regra apresenta um problema, o paradoxo do voto. Em qualquer circunstância a regra da maioria elege um vencedor, exceto se houver ciclos nas preferências dos votantes, ou seja com base nas preferências individuais a eleição poderá não seguir uma ordenação coletiva e chegar a segundo ou a terceiro turno, já que a maioria não conseguiu eleger seu candidato (JUNIOR, STRACHMAN, 2014).

4.4 – A FORMA DE REPRESENTATIVIDADE

Na literatura sobre partidos políticos, sistemas partidários e comportamento eleitoral uma das principais funções dos partidos políticos é a de servir como referência para a tomada de decisão pelos eleitores (DIAMOND & GUNTHER, 2001).

Para Paiva *et al.* (2007) uma cultura política democrática seria aquela em que seus cidadãos conhecem bem as instituições políticas, possuem certo grau de afetividade pelo seus representantes e os valorizam. Assim, se as instituições políticas possuem uma orientação positiva em sua relação com o eleitorado a promoção pela participação e interesse pela política aumenta significativamente, utilizando dos partidos para entender os eventos.

Para entender o sistema eleitoral é preciso entender o seu conceito, o sistema eleitoral é um emaranhado de normas por meio das quais se define o resultado de uma eleição, estabelecendo a forma com a qual o eleitor faz a sua escolha e como os votos serão contabilizados (CORDEIRO, 2009).

Assim o método utilizado para escolha do candidato vencedor das eleições é o sistema majoritário de representação que se apura pura e simplesmente o candidato mais votado, ou seja quanto maior o número de votos o candidato receber maiores serão as chances de ele vencer (TEIXEIRA, 1991).

Como afirma Sartori (1982) o termo partido político surgiu para substituir a expressão facção, com a ideia de que um partido não é necessariamente um mal e não perturba o bem estar comum. Ou seja, os partidos são as uniões de pessoas para atingir objetivos políticos comuns, sendo importantes para a eleição de representantes do povo.

Os generais presidentes do governo militar brasileiro não prescreveram os partidos políticos, mantendo as eleições embora com alguns resquícios de autoritarismo, para tentar manter uma imagem de democracia (FLEISCHER, 1994).

O Brasil começou a organizar seu sistema partidário no Segundo Reinado (1840-1889), com o bipartidarismo dividido entre o Partido Conservador e o Partido Liberal que se alternavam. Porém, os dois partidos sofreram mudanças e em 1870 um pequeno partido republicano se organizou para lutar contra a monarquia (CARVALHO, 1981).

No período da Primeira República (1889-1930) com a institucionalização do poder político civil os dois maiores partidos republicanos, quais sejam o PRP de São Paulo e o PRM de Minas Gerais dominaram a arena política na conhecida política do café com leite (SOUZA, 1974).

No período de 1945-1985 o Brasil foi marcado pela redemocratização e pelo pluripartidarismo com a organização de três partidos o Partido Social Democrático (PSD) criado por Getúlio Vargas, União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Nessa época o país teve 13 partidos, incluindo dois médios o Partido Social Progressista e o Partido Democrata Cristão (HIPÓLITO, 1985).

A União Democrática Nacional foi criada para unir forças contra Vargas com o apoio da população rural e urbana, alcançando a presidência da república entre 1954 e 1955 com o vice-presidente Café Filho que assumiu o cargo devido o suicídio de Getúlio Vargas. O segundo período em que a UDN assumiu a presidência foi em 1961 com Jânio Quadros (BENEVIDES, 1981).

O Partido Comunista Brasileiro foi organizado em 1922, apenas em 1947 era o maior partido do congresso nacional, derrotando os partidos conservadores como o PTB em grande parte das eleições sindicais. Em 1958 romperam com os stalinistas, que fundaram o PCdoB de orientação chinesa (PACHECO, 1983).

4.5 – NORMATIVA CONSTITUCIONAL

Os indivíduos dotados de racionalidade e com interesses comuns não conseguem agir para atingir esses interesses em conjunto tais como liberdade, direito à propriedade, direito à expressão, assim faz-se necessário uma força coercitiva externa que atinja esses objetivos. Um contrato pode ser firmado a fim de estruturar grupos sociais em decisões coletivas, tal contrato é denominado nos regimes democráticos de Constituição (COUTO, 2005).

A história constitucional brasileira é marcada pela instabilidade, já que se encontra na oitava constituição desde a Independência do país. Além disso a durabilidade das cartas constitucionais não passa muito de duas décadas, o texto constitucional de 1988 busca alcançar maior longevidade e maturidade política, porém essa busca não foi efetiva já que a carta passou por muitas modificações (COUTO, ARANTES, 2006).

A constituição deve ser dotada de poderes capazes de forçar as pessoas a aderir o ordenamento jurídico. No entanto interesses pessoais e capacidade política podem fazer certos grupos conseguirem alcançar seus objetivos de acordo com suas preferências de modo privilegiado, como os grupos de interesse. A democracia resolve os conflitos pacificamente com políticas públicas (COUTO, 2005).

A nova constituição brasileira nasceu em um momento em que o Estado se caracterizava como nacional desenvolvimentista, foi mais orientada para o mercado e para o ambiente econômico internacional. Na Assembleia Constituinte diversos grupos da sociedade civil efervescem o ambiente com reclamações fazendo valer seus interesses e transformando-os em direitos (COUTO,1998).

O processo de liberalização foi fundamental para a aprovação de uma constituição da cidadania civil, pois para preservar os direitos a liberdade e a propriedade privada faz-se necessário um Estado constitucional que limite ações arbitrárias do poder político. Assim, a Constituição deve ser dotada de soberania da vontade da população e superioridade frente às demais normas para não correr o risco de voltar para um Estado absolutista (ARANTES, KERCHE, 1999).

A aprovação de uma carta constituinte em um regime democrático representativo regida por regras exige que os constituintes estabeleçam um consenso entre os diversos grupos sociais e políticos para o alcance dos objetivos coletivos. E se as normas não forem cumpridas nos termos estabelecidos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) estarão impondo coerções ou sanções para isso, vale lembrar que a Constituição dispõe não só sobre direitos mas também deveres (COUTO, 2005).

Assim, a Constituição de 1988 não conseguiu estabilidade política e permaneceu como uma agenda constituinte. O Brasil é um Estado Federativo e de um regime presidencialista multipartidário é bicameral, e a constituição de 1988 foi realizada da seguinte forma na forma de uma Assembleia Constituinte os deputados eleitos se reuniram para deliberar, predominando uma organização descentralizada com comissões temáticas que ouviam a sociedade para votar. Assim foi feita e aprovada em 5 de outubro de 1988 (COUTO, ARANTES, 2006).

Na carta de 1988, os legisladores se esforçaram por aumentar os poderes do Congresso, devolvendo as competências que foram perdidas devido ao período militar. Porém alguns poderes foram mantidas, tais como o poder do executivo em emitir medidas provisórias (NETO,TAFNER, 2002).

Por cerca de 18 anos da Constituição de 1988 até 2006 foram aprovadas cerca de 58 emendas constitucionais, destas 35 no governo de Fernando Henrique Cardoso e 13 no governo Lula. Um regime democrático deve possuir estruturas que estabeleçam o jogo

político como regras preestabelecidas, eleições periódicas e mandatos eleitos limitados (COUTO, ARANTES, 2006).

A constituição representa os valores mais relevantes em uma nação, contendo a influência de diversos setores das camadas sociais, tais como economia, minorias, burocratas, saúde, entre outros. Não deve ser entendida como uma lista de intenções, mas como uma constituição do Estado, do sistema normativo e dos direitos dos cidadãos, contendo características próprias com supremacia material (FILHO, 2013).

A competição política constitui o próprio jogo, com disputas, debates, coalizões e negociações. Nas competições se definem os ganhadores e perdedores, ou seja aqueles eleitos para ocupar os cargos públicos e os adversários excluídos do poder político (COUTO, ARANTES, 2006).

4.6 – RELACIONAMENTO ENTRE OS PODERES

A separação dos poderes na ordem político constitucional brasileira desenhada em 1988 se afirma como princípio constitucional. Por meio de eleição a população elege de modo direto o chefe do executivo, que possui um simbolismo representativo frente ao Estado. O chefe do executivo possui atribuições determinadas constitucionalmente para compor ministérios e controlar a administração do país (MORAES, 2001).

As medidas provisórias são instrumentos previstos na Constituição que permitem ao poder Executivo a atribuição de criar e implementar leis, tendo para isso um controle da agenda legislativa. O Executivo pode governar contra a preferência da maioria parlamentar, ao emitir decretos com força de lei (NETTO, TAFNER, 2002).

Para alguns estudiosos como Benevides (1998) o Brasil possui uma concentração de poder muito grande por parte do poder executivo ao longo de seu histórico constitucional. Há um presidencialismo imperial em que o presidente da república concentra poderes no judiciário impedindo ações de inconstitucionalidade e no legislativo deliberando sobre medidas provisórias.

O executivo organiza sua agenda legislativa em bases partidárias, de forma a distribuir ministérios com o objetivo de obter apoio do legislativo, os parlamentares por sua vez ao receber cargos ministeriais devem votar a favor das iniciativas do executivo, após a

constituição a relação entre executivo e legislativo assim se forma, com base em coalizões (MORAES, 2001).

Com a constituinte de 1988 o Congresso conseguiu recuperar muitos de seus poderes modificados pelas reformas do período militar. A Carta de 1988 permite ao legislativo criar políticas públicas. Porém, algumas coisas a Carta não modificou, tais como a preponderância do Executivo, que possui capacidade para entrar na agenda legislativa com a emissão de medidas provisórias, pedidos de urgência, vantagens estratégicas da apreciação do orçamento e de créditos complementares (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995).

Domina no Brasil as coalizões partidárias, em que os partidos políticos se unem para ocupar postos ministeriais, ou seja, para partilhar cargos executivos. Isso, pois o presidente pode nomear livremente seus ministros, mas um sólido gabinete de coalizão permite que o presidente negocie com os parlamentares a correção e aprimoramento das medidas provisórias, assim se dá o controle do executivo pelo legislativo, mediante coalizões partidárias com compatibilidade de incentivos políticos com a formação de gabinetes (NETO, TAFNER, 2002).

Na teoria clássica das divisões dos poderes há uma preocupação em não hierarquizar os poderes, separando-os conforme a política e o direito. Assim, é totalmente aceitável que o legislativo interferir politicamente no governo, parcialmente aceitável essa influência pelo executivo e neutro qualquer ação influenciadora no judiciário, ao qual cabe apenas julgar e o juiz deve ser imparcial e apartidário no desempenho de suas funções (FERRAZ JR, 1994).

Porém, o Brasil aceitou a interferência do judiciário na política em todos os níveis e etapas, controlando a legalidade e constitucionalidade das atividades do executivo. O Supremo Tribunal Federal órgão de representação do judiciário pode intervir em portarias de ministérios, resoluções do Banco Central e decretos da Presidência, das medidas provisórias e legislativas de constitucionalidade duvidosa (ARANTES, KERCHER, 1999).

Os direitos costumam ser implementados com a formulação de políticas públicas que buscam garantir a dignidade humana dando-lhes o mínimo existencial (saúde, educação, assistência social e outros). Uma vez que o mínimo existencial seja descumprido pelos poderes executivo e legislativo chama a intervenção do poder judiciário para implementá-lo (GRINOVER, 2010).

Um exemplo da influência do poder judiciário no meio político, foi a votação da reforma da previdência social no Congresso em 1996. O STF decidiu julgar em sua própria

competência internamente no Congresso contra a reforma motivado por partidos de esquerda alegando existir desrespeito ao Regime Interno À constituição, assim ficou entendido que o tribunal pode julgar as reformas constitucionais (ARANTES, KERCHE,1999).

Alguns autores pensam que o atual sistema político brasileiro está destruído em sua fonte decisória devido a um Congresso frágil com deficiências nos mecanismo de accountability eleitoral favorecendo grupos de interesses e trocas partidárias, sistemas partidários fragmentados e instáveis, frágil presidencialismo refém de mecanismos de coalizão, entre outros (TAYLOR, 2007).

O controle do judiciário sobre políticas públicas não fere o princípio da separação dos poderes, podendo intervir em programas e ações do poder público a fim de corrigir ou fundamentar os objetivos fundamentais do Estado sem exceder a sua função(GRINOVER, 2010).

Porém outros defendem que o sistema político é majoritário contribuindo decisivamente na criação de políticas públicas a partir do forte controle do presidente na agenda legislativa, da aliança do colégio dos líderes da câmara dos deputados com o poder executivo para intervir na legislação e do controle partidário no meio legislativo (TAYLOR, 2007).

Segundo Figueiredo e Limongi (1999) após a constituição de 1988 houve uma rejeição de apenas 0,026% das propostas do executivo voltadas para o Congresso. Assim as regras internas brasileiras facilitam o controle do Congresso por aliados do governo e aumenta os incentivos de cooperação aos parlamentares.

O poder judiciário possui importante papel no cumprimento dos princípios constitucionais, decidindo quais regras são legítimas e quais não são. Assim os tribunais interferem nas decisões sobre políticas públicas, influenciando o tipo de políticas a serem implementadas e julgando a legalidade delas quando de caráter constitucional duvidoso, com liminares e pedidos de visto. Logo, o legislativo criar as leis, o executivo aplica as leis e o judiciário julga a constitucionalidade das leis (TAYLOR, 2007).

4.7 – PARTICIPAÇÃO POPULAR: INSTRUMENTOS E PRÁTICA NO BRASIL

Uma administração pública brasileira *accountable* é aquela que possibilita principalmente o controle político do governo pelos cidadãos e a transparência e

descentralização das ações governamentais. O marco legal da participação e controle da sociedade civil na gestão pública é a Constituição Federal de 1988, que se faz por meio de conselhos, orçamento participativo, plebiscito e outros.

Para Campos (1990) a accountability se refere a responsabilidade que uma pessoa tenha que ter com a outra, tal responsabilidade traz consequências como prêmios pelo devido cumprimento das normas ou castigos pelo seu descumprimento, ou seja, se torna sujeito a penalidades.

Przeworski (1998) complementa afirmando que um governo se torna accountable se possibilita aos cidadãos saberem se os políticos estão ou não cumprindo a defesa dos interesses públicos. A consequência imediata seria que aqueles que atendem aos interesses da população serão reeleitos e os que não cumprem perderão as eleições.

Os conselhos se configuram como órgãos coletivos de tomada de decisões, em que as pessoas se reúnem para deliberar. Na antiguidade os conselhos surgiram com sociedades organizadas. Em grego significa deliberar, cuidar e refletir, e em latim se traduz em ajuntamento de convocados para análises de decisões precedidas de debates (TEIXEIRA,2004).

Os conselhos foram possíveis nas três instâncias de governo por meio do elemento de descentralização promovido pela constituição federal. São canais institucionalizados do controle popular sobre ações estatais, os conselhos avançam da gestão de políticas públicas como instrumentos de accountability (CARNEIRO, 2002).

Para Habermas (1984), a esfera pública se diferencia do mercado e do Estado por ser capaz de receber críticas e deliberações democráticas por parte do poder público, se conservando de forma autônoma. O espaço público consegue diferenciar a atuação da sociedade civil e do Estado.

Os conselhos são ao mesmo tempo parte do Estado e da sociedade, pois possibilita a representação dos interesses da coletividade na política com as agendas públicas. Por meio deles é possível aproximar o cidadão e o governo, diminuindo o clientelismo, patrimonialismo e corrupção por uma rede de transparência (CARNEIRO, 2002).

Tem se o pressuposto de que os conselhos intermediam a relação da sociedade com o Estado influenciando nas dinâmicas políticas de cada área, seja ela de educação, saúde e

assistência social, que estão previstas na constituição federal obrigatoriamente. A constituição de conselhos é percebida como abertura de espaços públicos democráticos (TEIXEIRA, 2004).

Durante o regime militar várias camadas da sociedade se organizaram para expressar sua demanda por habitação, saúde, educação, saneamento, entre outros. Esses movimentos sociais eram motivados por liberdade política, cidadania e estado de direito e foram decisivos para a democratização e formulação de políticas públicas a partir do primeiro governo civil após a ditadura (GERSCHMAN, 2004).

No que se refere aos conselhos de educação, sua regulamentação está previsto na Carta Constitucional como respeito aos princípios democráticos de ensino público e de qualidade, entendendo a educação como direito público subjetivo representado por conselhos de educação mais representativos que visam a fortalecer órgãos institucionais de educação a favor da constituição (TEIXEIRA, 2004).

No que se refere aos conselhos de educação recomenda-se que estes sejam formados por membros reconhecidos por terem interesse público para regular e controlar as ações públicas do ensino, e com competência para atuar a favor da educação. No que se referem aos conselhos municipais, os seus membros são nomeados por atos legais do prefeito municipal (TEIXEIRA, 2004).

Com as reivindicações de participação social na gestão de políticas públicas foram criados os conselhos co-gestores de políticas públicas apoiadas pela Constituição de 1988 desde o âmbito municipal ao federal. Configurando-se como canais efetivos de participação da sociedade civil, que incorpora forças ativas para resolver os problemas de suas comunidades, eles ajudam a compor planos de gestão de políticas setoriais (GERSCHMAN, 2004).

Existem outros instrumentos que promovem a participação democrática, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 2011). O acesso a informação está previsto constitucionalmente como um direito fundamental, que já foi reconhecido também por meio de recentes leis (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA; 2014).

Em sociedades que não contam com uma lei de acesso à informação dificilmente terá a transparência dos atos da administração pública, além disso, contará com muitas práticas clientelistas, paternalistas, patrimonialistas e corrupções. A melhoria do acesso à informação

pública com regras para disseminar as informações produzidas pelo governo reduz o acometimento de abusos (STIGLITZ, 2002).

A utilização de políticas de controle público que promovam o acesso à informação, que dê acesso aos cidadãos a fóruns de discussão e leis de acesso a informação aproxima os cidadão de ações governamentais, gerando eficiência, aumentando a qualidade democrática, protegendo o direito fundamental dos cidadão de receber e disseminar informações (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA; 2014).

Cabe aos órgãos públicos promover a transparência já que a sociedade tem direito a informação para consolidar a cidadania. Os gestores devem fornecer livremente nos meios de comunicação as tomadas de decisão com informações claras e objetivas (FIGUEIREDO; SANTOS; 2013).

Uma informação que seja precisa e de fácil entendimento para o cidadão é fundamental para se exercer o controle social. Por isso a participação e a transparências são conceitos que se assimila, a transparência deve estar aliada também com a accountability para tornar a participação social efetivada (SANTOS, 2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal conhecida como Lei Complementar nº101 de 2000 estabelece a transparência e a ação planejada disciplinando os gastos públicos em divulgando a gestão fiscal de modo transparente, efetivando a publicidade enquanto princípio que norteia a administração pública (LIMBERGER, 2006).

A LRF estabelece no seu Art. 48 a ampla divulgação nos meios eletrônicos de acesso ao público os orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, relatórios de execução orçamentária e outros documentos. Dessa forma, a LRF amplia o acesso à informação aos cidadãos permitindo que os mesmo fiscalizem a gestão pública (BRASIL, 2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria da Escolha Pública é um estudo que reúne um conjunto de conceitos e processos que auxiliam a entender o comportamento dos indivíduos em uma democracia. Para os teóricos da teoria a esfera política é como um mercado político, em que ocorrem constantes negociações, troca de interesse e grupos organizados movidos por suas preferências individuais.

Nesse sentido o artigo buscou responder ao problema de pesquisa, acerca de quais seriam os fundamentos que caracterizam a escolha pública no Brasil, com o objetivo investigar as características do processo de escolha pública no Brasil, descrevendo a estrutura política e burocrática do Estado brasileiro, analisando o processo de tomada de decisão coletiva sobre os bens públicos e por fim caracterizando os fundamentos do processo de escolha pública.

A TEP é a aplicação econômica em um contexto político, partindo dos pressupostos de auto-interesse, preferências individuais e racionalidade para explicar como os políticos tomam suas decisões. A partir dos conceitos de regra da maioria, paradoxo do voto e grupos de interesse foi possível entender os fundamentos da escolha pública no Brasil, quais sejam a accountability, modelos burocrata, gerencial, corporativista, patrimonial.

O modelo burocrático fundamenta a escolha pública a partir do século XX, com a descrição racional legal, em que o poder vem das instituições e normas por meio da formalidade, impessoalidade e profissionalismo com máxima eficiência organizacional. Porém, a eficiência da burocracia não se verificou em vias de fato, fragilizando o modelo burocrático.

Em 1990 emerge a reforma administrativa do Estado com o gerencialismo cuja base é a teoria da escolha pública que buscou fazer reformas econômicas por meio da produtividade, eficiência, eficácia e accountability. O gerencialismo tinha interesse em desregulamentar a acumulação de capital de forma que os políticos se responsabiliza pelo resultado das políticas públicas.

A accountability veio com o gerencialismo, após a ditadura militar, período em que o país vivia uma redemocratização com a aprovação da Constituição Federal de 1988, significando responsabilidade pelos atos públicos praticados. A accountability é importante na

democracia brasileira, pois assume o controle de todas as ações públicas. O problema é que é difícil colocar ela em prática na medida em que existem informações assimétricas entre governantes e governados.

O patrimonialismo vem do patriarcalismo, de uma sociedade formada pela autoridade da família em que o público e o privado eram confundidos. Os funcionários públicos e os governantes utilizam de privilégios em cargos para se beneficiar. O corporativismo possui definição semelhante, já que o Estado busca controlar interesses particulares, assim após a Constituição Federal de 1988 houve uma expansão sindical que aumentou o corporativismo.

Os fundamentos da teoria da escolha pública aliados aos conceitos de paradoxo do voto e regra da maioria buscam fortalecer a democracia na medida em que defende uma melhor participação dos cidadãos na política seja por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, seja por meio de orçamentos participativos.

O paradoxo do voto foi provado nas eleições brasileiras de 2014, em que a candidata Dilma Rousseff venceu mesmo tendo o apoio da maioria, chegando a ir para o segundo turno e assim vencer. Ou seja, o candidato menos desejado pela maioria pode ser o vencedor e com o paradoxo do voto dois turnos resolvem uma eleição.

A regra da maioria foi outro fator importante para provar que os sistemas eleitorais e políticos brasileiros quando não envolvem uma complexidade no grau de preferência dos eleitores conseguem eleger candidatos e leis pela maioria. A regra da maioria seria outro método de aferição das decisões públicas que pode e deve auxiliar nos processos democráticos.

Assim, muitos teóricos da TEP desacreditaram no poder de voto dos cidadãos e de sua influência no meio político, porém a Teoria da Escolha Pública não veio para deslegitimar os cidadãos de seu papel ativo na sociedade. Embora, existam práticas corruptas, clientelistas e patrimonialistas no meio político é possível construir uma gestão pública accountable e transparente que possibilite aos cidadãos o devido controle dos atos públicos praticados.

Os conselhos gestores de políticas públicas possibilitam o exercício da accountability, em que os governantes devem se responsabilizar de seus atos praticados com a devida supervisão dos principais interessados, a sociedade. A constituição federal de 1988 trouxe imensos avanços, inclusive determinando a implantação de conselhos gestores na saúde, educação e assistência social.

Os conselhos devem se expandir para todas as áreas públicas de gerência do Estado e da supervisão social, ajudando a resolver problemas nas comunidades e construindo planos de gestão de políticas setoriais. Além disso, existem diferentes instrumentos de participação popular, orçamento participativos, lei de acesso à informação, lei de responsabilidade fiscal e outros.

A primeira limitação da pesquisa diz respeito à análise de conteúdo no que se refere à validade e confiabilidade dos dados para a sua legitimação. Nesse sentido, é dever do pesquisador aprofundar cada procedimento utilizado, a fim de garantir a validade das suas análises. Outra limitação refere-se aos estudos da área. No setor público, especialmente no Brasil, os estudos na área de Teoria da Escolha Pública são bastante escassos devido principalmente a complexidade do tema.

A corrupção existe desde antes o Brasil ser descoberto com abusos de poder e trocas de favores, valores típicos do patrimonialismo e do corporativismo. Atualmente, a corrupção não está apenas na política, mas em diversos outros setores sociais. Porém, quando se trata de práticas desonestas na política tendemos a nos preocupar mais visto que são os nossos interesses.

Logo, empresas fraudam licitações; políticos compram votos da sociedade; dinheiro é desviado em emendas parlamentares; superfaturamentos são feitos em obras públicas e a lista não termina. E a população fica sem força e segurança para contestar tal situação. Mas quanto custa eleger um candidato na base da desonestidade e da troca de favores?

Custa muito, porque quem paga é a população e não o político. É preciso diminuir o poder dos grupos de interesse que atuam no congresso, por exemplo, com ruralistas, bancos e empresas. É preciso diminuir o espaço dos rent-seeking ao incentivar o conceito de res pública como fundamento de escolha pública, de recuperar a soberania nacional e entender que o Estado é do povo, que a coisa pública é a coisa do povo e tem um custo social muito grande em jogo, que é o bem comum.

É preciso incentivar a população a se unir em movimentos sociais, a ocupar espaços de decisão, a ir para a rua e reerguer sua soberania. Afinal, não podemos ter um governo insensível às necessidades do povo brasileiro. Não há Brasil sem o povo brasileiro. Os políticos estão querendo transformar o governo em um mercado político, vendendo os bens públicos para os cidadão em troca de apoio ou de dinheiro.

O nosso país é uma nação de economia pública: sua razão de ser se destina a trazer o bem público a todo cidadão, com empregos e serviços públicos dignos, como saúde, educação, segurança e outros. Não haverá uma nação corrupta com um governo democrático, com todos os atores envolvidos de forma justa e honesta. Pois um país decente não se faz com o interesse de meia dúzia, mas com a participação de todos os setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e estado**, v. 15, n. 2, p. 303-330, 2000.

BENEVIDES, M. V. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1981.

_____. **Cidadão comum está abandonado**. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, p.12, 1998.

BIDERMAN, C. ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. 10ª ed. São Paulo: FGV, 2004.

BOBBIO, N. **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant**. Brasília: Editora da UNB, 1984.

_____. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2000.

BOCCATO, E. B. **Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação**. *Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo*, v.18, n.3, São Paulo, 2006.

BORSANI, H. **Relações entre política e economia: teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.120, nº 1, p. 7-40, Brasília, 1996.

BUCHANAN, J. M. TULLOCK, G. **O cálculo do consentimento: o fundamento logico da democracia constitucional**. Universidade de Michigan: Pressione, 1965.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

COUTO, C. G. **A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil**. Rio de Janeiro, v. 41, n.1, 1998.

_____. **Constituição, competição e políticas públicas**. *Lua Nova*. São Paulo, p.95-135, 2005.

COUTO, C. G. ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 21, n.61, p.41-220, 2006.

CHIZZOTTI, A. (2006). **Pesquisa em ciências humanas e sociais (8a ed.)**. São Paulo: Cortez.

DA SILVA FIGUEIREDO, V.; DOS SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAL ROSSO, S. Fragmentação sindical. **Educar em Revista**, v. 29, n. 48, p. 39-52, 2013.

DE ARAÚJO TEIXEIRA, R. A. Tomando decisões democráticas: uma reflexão sobre direito e política. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 5, n. 2, 2010.

DIAMOND, L.; GUNTHER, R. **Political Parties and Democracy**. Baltimore: University Press, 2001.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 6, 2009.
em regulação na América Latina e Caribe. Brasília: Ed. Alia Opera, 2012.

EPSTEIN, I. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados 11**, v. 30, n. 1, p. 273-291, 1997.

FERRAZ Jr., T. S. O judiciário frente a divisão dos poderes: um princípio em decadência?. **Revista USP**, Dossiê Judiciário, São Paulo, 1994.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONG, F. M. P. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.

FLEISCHER, D. A. **Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltou contra o feiticeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

GERSCHMAN, S. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos da Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.20, n.6, p.1670- 81, 2004.

GRINOVER A. P. O controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista do Curso de Direito**, v.7, n.7, São Paulo, 2010.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. ERA - UNESP, v.35, n.2, São Paulo,1995.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. São Paulo: Lua Nova, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa. **Habermas, Jürgen. Mudanças estruturais na esfera pública**. Rio de Janeiro, **Tempo Brasileiro**, 1984.

HIPPÓLITO, L. **De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-64**, Rio de Janeiro: Paz E Terra, 1985.

Dilma e Aécio decidirão eleição para presidente no segundo turno, G1, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-e-aécio-decidirão-eleição-para-presidente-no-segundo-turno.html>>. Acesso em: 15 de mai. de 2019.

JUNIOR, A. M. STRACHMAN, E. A regra da maioria como agregação de preferências: questões e respostas. **Nova econ.** Belo Horizonte, v. 24, n.2, p.297-316, 2014.

JUNIOR, W. L. P. P. **O paradoxo de Condorcet e a questão da escolha pública: uma análise da tomada de decisões coletiva em economia**, Salvador: 2014.

KINZO, M. A. G. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós - 1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v.19, nº 54, p. 23-40, São Paulo, 2004.

KRAUT, S. O princípio da maioria. **Cadernos da Escola do Legislativo de Minas Gerais.** Belo Horizonte.1999.

LIMA, E. C. P. A Democracia e seus problemas: breves notas à luz da teoria da escolha pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 10, n. 1, p. 13-30, 2012.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Interesse público.** Porto Alegre: Notadez, v. 8, nº 39, p. 55-71, 2006.

MEDEIROS, A. K. Crantschaninov, T. I. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **RAP**, v.47, nº 3, Rio de Janeiro, 2013.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R.. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2014.

MORAES, F. **Executivo e legislativo no Brasil pós-constituente.** São Paulo em Perspectiva, v.15, n.4, 2001.

MOZZATO, A. R. GRZYBOVSKI, D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios.** RAC - ANPAD, v.15, n.4, Curitiba, 2011.

MUELLER, D. Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice, 1989. **Cambridge University Press**, v. 1, p. 1-39, 1997.

NEDELL, J. D. Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857. **Almanack Braziliense.** nº 10, p. 5-22, São Paulo, 2009.

NETO, O. A. TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p.5-38, 2002.

ODIFREDDI, P. Os paradoxos da democracia. In: IX SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 14, 2006, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ABDConst, 2006.

PACHECO, E. **O partido comunista brasileiro (1922-1964)**. São Paulo: Alfa-OMEGA, 1983.

PAIVA, D. BRAGA, M. S. S. JAIRO, T. P. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 388-408, 2007 .

PEREIRA, P T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal. **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PINHO, J. A. G. SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**, v.43, nº 6, Rio de Janeiro, 2009.

PINTO, E. B. **A pesquisa qualitativa em psicologia clínica**. Psicologia USP, v.15, n.1-2, São Paulo, 2004.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RIBEIRO, I. L. Patrimonialismo e personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 17, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: CONPEDI, 2010.

SANTOS, J. L. L. dos. **Transparência regulatória e controle social: experiências exitosas**

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UNB, 1992.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, ANO I, n.1, Rio Grande, 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER. P. C. Ainda o século do corporativismo? **Revista de Política**. Notre Dame, 36, 1974.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**. v.43, nº 2, p. 347-369, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, M. C. C. de. O processo político-partidário na Primeira República. **Brasil em perspectiva**, v. 20, p. 162-226, 1974.

STIGLITZ, J. Transparency in government. The right to tell. **World Bank, Washington, DC, 2002.**

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, 2007.

TEIXEIRA, A. C.; DAGNINO, E.; SILVA, C. A. La constitución de la sociedad civil en Brasil. **Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica**, p. 21-76, 2002.

TEIXEIRA, J. H. M. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n.123, v. 34 p.691- 708, 2004.

TODA MATÉRIA. Ato Adicional de 1834. Disponível em: <
<https://www.todamateria.com.br/ato-adicional-de-1834/>>. Acesso em: 08 jun. 2019