

**FLACSO**

**Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil<sup>1</sup>**

**Marcus André Melo**

**Universidad Federal de Pernambuco**

### **Introducción**

El diseño institucional de Brasil ha sido llamado por los analistas políticos como un caso de “federalismo robusto”. Ciertamente, en términos comparativos, el país está altamente descentralizado y los estados han mostrado una enorme variación en términos de sus estructuras de gobernanza. La descentralización, sin embargo, ha co-existido con un fuerte estado nacional que ha planteado claras restricciones a las fuerzas centrífugas asociadas con lealtades regionales e intereses territorializados establecidos. Desde la institucionalización de la forma republicana de gobierno, que reemplazó a la monarquía en 1891, los estados han tenido gran autonomía tanto en términos fiscales como desde la perspectiva administrativa-funcional. La monarquía estaba altamente centralizada más allá de las limitaciones planteadas por la fragmentación territorial del país, en un contexto de dispersión poblacional e insuficiente integración del mercado interno y la infraestructura física del país. La transición a un sistema federal de gobierno abrió camino a un proceso de descentralización que ha tenido consecuencias en el funcionamiento del estado brasileño. Aunque el país fue recentralizado nuevamente durante el llamado Estado Novo (1937-1945) y durante el orden militar (1964-1985), en un contexto de autoritarismo, el legado de la descentralización continuó siendo importante y fue reafirmado con fuerza en la Constitución de 1988 que actualmente fija las reglas de juego en el país.

Paradójicamente, la autonomía del estado ha sido ejercida bajo un caso extremo de homogeneidad en el diseño institucional de las unidades subnacionales. Ciertamente, las constituciones de los estados son prácticamente simétricas; apenas existen diferencias entre las instituciones básicas de los ampliamente industrializados y altamente poblados estados sureños y los poco poblados estados norteños. Esto se debe a que la constitución federal impone límites estrictos al diseño institucional a adoptar en las constituciones estatales. A diferencia de los Estados Unidos o de Argentina, hay una importante semejanza en las reglas electorales, las instituciones presupuestarias, la organización de las instituciones judiciales y de control (los Tribunales de Cuentas), las prerrogativas institucionales de los gobernadores y las normas que rigen las asambleas estatales. La asignación funcional de responsabilidad entre los estados, municipios y gobierno federal son prácticamente las mismas en todo el país. Las únicas diferencias sustantivas se encuentran en el funcionamiento de hecho de estas instituciones y organizaciones, que refleja enormes disparidades entre los estados en las matrices de ejercicio del poder político, el ingreso y el nivel de desarrollo humano.

---

<sup>1</sup> Traducido del inglés por Ioanna Grotiuz.

Debe reconocerse que hay una gran variación en las capacidades institucionales de los estados, pero éstas reflejan diferentes trayectorias históricas, niveles de profesionalización y matrices de competencia política. Lo mismo aplica *mutatis mutandis* a los municipios. Sus instituciones básicas son las mismas en todos los estados –prácticamente no hay variación en las normas formales generales para la creación de municipios o para la regulación de asuntos presupuestales, o en los poderes institucionales de los alcaldes. Todos los alcaldes del país, por ejemplo, son electos de acuerdo a las mismas normas electorales y tienen las mismas prerrogativas constitucionales. Hay, sin embargo, un margen para la innovación en la organización de la rama ejecutiva –por ejemplo, la creación de mecanismos de presupuesto participativo– y en las opciones programáticas y estratégicas de los gobiernos municipales.

Si las instituciones básicas son prácticamente las mismas, ¿qué factores explican la variación en los resultados de desarrollo entre los estados brasileños y municipalidades? ¿Por qué algunos estados muestran un perfil emprendedor y otros permanecen como ejecutivos subnacionales buscadores de renta con proyectos que reflejan estrategias de corto plazo para la acumulación de riqueza? ¿Qué explica que en algunas unidades subnacionales los actores privados y públicos logren construir arreglos estables de coordinación cooperativa mientras en otros están enredados en juegos entre oponentes de suma cero? ¿Bajo qué condiciones las alianzas públicas y privadas no degeneran en confabulación contra el interés público? ¿Por qué los mecanismos de gobernanza son efectivos en algunas localidades pero no en otras? ¿Cuáles son los determinantes de resultados distintos de política en las áreas de educación, salud y asuntos fiscales? ¿Por qué algunos estados han modernizado su aparato administrativo pero otros no? ¿Qué factores modelan la capacidad política y de gestión en el nivel subnacional e impiden que algunos estados y gobiernos locales construyan esas capacidades?

Abordo esas preguntas en este documento, explorando la hipótesis de que los resultados sociales y económicos son modelados diferencialmente por la cualidad de las restricciones institucionales y por matrices de competencia política que prevalecen en un estado o municipio en particular. Planteo la hipótesis de que estos parámetros determinan los horizontes temporales de los actores, lo que a su vez influye decisivamente en su perspectiva de desarrollo y en sus incentivos para producir bienes públicos –tales como burocracia profesionalizada o reforma educativa. En un escenario que combina alta “*contestabilidad* política”<sup>2</sup> y fuertes restricciones institucionales al oportunismo hace raíz un régimen de gobernanza virtuosa. Esta conclusión es el mensaje clave del documento desde una perspectiva teórico-metodológica. Ilustro el valor heurístico de este abordaje con ejemplos de los varios estados brasileños.

---

<sup>2</sup> Nota del Trad. Se entiende por “*contestabilidad* política” el nivel de competencia dentro de la esfera política, es decir, la capacidad de los actores políticos por competir por cargos y por el ejercicio del poder político. El término proviene de las ciencias económicas aplicado a un tipo de mercados pseudo-monopólicos, y se extiende aquí al ámbito político, aplicado a situaciones en que un grupo hegemónico ejerce la oposición con algún nivel de éxito.

El informe está organizado en tres secciones, una introducción y las conclusiones. En la primera sección, discuto la noción de gobernanza desde un punto de vista teórico. El concepto de gobernanza adquirió gran interés en la década de 1990, en el contexto del llamado nuevo institucionalismo en economía (North, 1994) y se extendió más recientemente a discusiones de unidades subnacionales y territoriales (Pierre 1999, Peters, 2005). Mientras el foco principal de la actual discusión está en los determinantes de buena gobernanza en el nivel subnacional en Brasil, es necesario analizar el fenómeno desde una perspectiva más amplia. Ese es el propósito de la primera sección.

Por su parte, la segunda sección presenta una discusión del rol de la contestabilidad política y la cualidad de las instituciones como factores explicativos clave de las matrices de gobernanza encontradas en estados y municipalidades. El análisis está ilustrado con algunos ejemplos empíricos tomados del caso brasileño.

La tercera sección se dedica a asuntos de medición. ¿Cómo puede medirse la gobernanza en un escenario empírico? Mientras muchos índices se han propuesto medir la gobernanza y la calidad de las instituciones y la democracia (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2009), ninguno de los índices disponibles captura los incentivos que tienen los actores o sus horizontes temporales. Ilustro una aplicación empírica del abordaje propuesto en este documento con el caso de los estados subnacionales brasileños. Por razones de espacio, no incluyo estudios de caso sino que me concentro en el análisis comparativo del extendido mecanismo de equilibrio de poderes institucionales (incluyendo medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil) y en cómo medir la contestabilidad.

### **Explicando la gobernanza subnacional**

La gobernanza refiere a procesos de coordinación y regulación en un contexto institucional particular (North 1994). El reclamo usual en la literatura temprana sobre gobernanza es que con la consolidación de la globalización y la transformación del rol del Estado en los 1980 y 1990, *governance* reemplazó a gobierno como modo de ejercicio de la autoridad política. La gobernanza refiere a este nuevo modelo en red de coordinación de la acción colectiva que reemplaza los modos mucho más jerárquicos asociados con el ejercicio de autoridad, pero es distinta de la coordinación del mercado auto-regulado. La gobernanza también ha sido utilizada en diversos aportes como modelo normativo. Está relacionada con la noción de Dahl (1994) de efectividad del sistema: la capacidad para tratar con cambios complejos. Pero también está relacionada con una nueva forma de legitimación procedimental, un *modus operandi* en las relaciones entre actores.

Si el concepto de gobernanza se responde en sí mismo y es multivocal, la gobernanza subnacional lo es más aún. El uso del concepto en el análisis político urbano y regional describe la configuración de interacciones entre actores públicos y privados para alcanzar objetivos colectivos (no privados) en un determinado territorio. Por su parte, la gobernanza subnacional ha estado asociada con una configuración particular en la que la autoridad política local juega un rol menos central y gran parte de la coordinación y objetivos se logra a través de alianzas público-privadas e interacción. Aquí el énfasis está puesto, en primer lugar, en el rol jugado por los actores económicos privados y nuevas prácticas adoptadas por los gobiernos para promover estos intereses. La gobernanza, en este contexto, está incluida en lo que debería llamarse un régimen específico pro-crecimiento. Para algunos, la gobernanza urbana también refiere a la 'buena' gestión de los recursos subnacionales, mientras que para otros apunta a un complejo de prácticas locales y acciones colectivas a nivel subnacional. Para algunos académicos, la 'buena' gobernanza tiene valencia normativa y significa eficiencia y uso mínimo de recursos, mientras para otros el significado de buena gobernanza está sujeta a las realidades locales.

A pesar del amplio uso del concepto desde la perspectiva de la *eficiencia*, en particular en círculos de planificación y sobre todo en algunos países (por ejemplo, Reino Unido o Suecia), la gobernanza también ha sido explorada como un modelo particular de normativa democrática y en relación con un número de cambios empíricamente observables en distintos contextos. Le Galès (1998: 496) aporta una definición mucho más amplia: "Gobernanza es la capacidad de integrar y dar forma a intereses locales, organizaciones y grupos sociales y, por otro lado, la capacidad de representarlos afuera, para desarrollar estrategias más o menos unificadas hacia el mercado, el Estado y otros niveles de gobierno".

En muchas contribuciones, los análisis de los cambios que causaron que la gobernanza *prima facie* reemplazara a los gobiernos son en muchos casos indistinguibles del marco analítico que informa la investigación empírica. En otras palabras, la gobernanza también ha sido propuesta como un abordaje novedoso a los gobiernos subnacionales (estados y ciudades). Los proponentes de este marco sugieren que se gana fuerza analítica al focalizar en el rol de las instituciones, cultura, normas y diseños de coordinación (para contrastar perspectivas al respecto, ver Pierre, 1999; 2005; Le Galès, 1998). Esta perspectiva de gobernanza en los estados, ciudades y regiones tiene muchas ventajas, incluyendo la posibilidad de estudiarlas en un contexto más amplio y evitar los reduccionismos y etnocentrismos de las teorías existentes.

Debe notarse que los nuevos estilos de gobierno basados en estructuras de gobernanza horizontal han emergido en lugares marcadamente distintos. Esto no sugiere que haya una única causalidad común (o un conjunto único de causas comunes) que explique la variación y convergencia en todo el mundo. Estas estructuras de gobernanza reflejan, en gran medida, prácticas institucionales profundamente enraizadas y valores que se encuentran en el nivel nacional. También debemos recordar que estas estructuras

de gobernanza son tipos ideales y la investigación empírica debe establecer cuáles estados y ciudades concuerdan en realidad con modelos de gobernanza concretos. No hay causas subyacentes únicas para los muchos fenómenos asociados con la emergencia de la gobernanza. Muchos cambios son consecuencias eventuales de factores como la globalización y procesos de democratización, los que a su vez reflejan la transformación de escala discutida por Dahl (1994).

Estos factores deben ser vistos como limitaciones a elecciones estratégicas que dependen, en última instancia, de un conjunto de factores sociales, económicos y normativos específicos de lugares. La globalización y la democratización pueden verse entonces como factores iniciadores, con consecuencias distintas y específicas asociadas con más factores condicionantes nacionales y locales. Sin embargo, los modelos de gobernanza están asociados, en realidad, con resultados esperados y con valores, y por lo tanto distintos modelos pueden coexistir y competir entre sí como proyectos políticos integrales. Cuando se estabilizan, se convierten en lo que puede llamarse, siguiendo a Le Galès (1998), *regímenes de gobernanza*.

El análisis comparativo de la gobernanza subnacional está aún en sus etapas tempranas. La tendencia hasta ahora ha sido ir hacia alguno de dos extremos: ya sea generalizar un modelo nacional o regional –Estados Unidos o Europa– o enfatizar las tradiciones y estilos nacionales. Como argumenta Pierre, si los estilos de gobernanza subnacional permanecen más o menos estables a lo largo de los países y las principales diferencias refieren al ámbito de los gobiernos locales, entonces el análisis de la gobernanza urbana debería focalizarse menos en variaciones entre naciones y más en tratar de descubrir qué provoca el alto grado de similitud entre culturas políticas, administrativas y legales altamente diferentes (Pierre 1999: 374). En lo que resta de esta introducción, pasaremos primero revista a esas causas y concluiremos con la discusión sobre los puntos de contacto entre gobernanza y deliberación democrática. Los cambios más amplios e importantes están asociados al proceso de globalización y al cambio concomitante en el rol de los gobiernos en los niveles nacional y local.

Como resultado de estos cambios, los procesos locales de regulación y coordinación se han vuelto crecientemente complejos, y los gobiernos locales han debido reposicionar sus estrategias y prácticas dentro de divisiones territoriales de trabajo y arreglos institucionales completamente nuevos, así como dentro de entornos económicos mucho más competitivos. La gobernanza subnacional en sí misma ha atravesado una serie de cambios como resultado de la reestructuración de las economías nacionales y la transformación de los estados nacionales y sus relaciones con las unidades locales. Los administradores locales han encontrado una importancia económica creciente en los estados y regiones, mientras que las unidades subnacionales han podido, en general, depender menos de transferencias incondicionales de las unidades centrales. En términos generales, esto también ha estado acompañado por un aumento de la autonomía local para los gobiernos locales, así como de un movimiento descendente de las esferas de decisión.

En estas circunstancias, ha emergido un nuevo rol para los gobiernos subnacionales. A diferencia de lo esperado por muchos teóricos respecto a que los gobiernos locales cederían el paso o se ‘disolverían’ en estructuras de gobernanza horizontal, muchos gobiernos locales comenzaron a actuar como actores colectivos y a jugar un rol proactivo (Le Galès, 2002). Este giro al desarrollo económico local activo fue posible por un proceso de adaptación a través del cual el gobierno subnacional adoptó estrategias basadas en el territorio. Esto requirió un nuevo tipo de estructura de liderazgo no centrada en viejos estilos de liderazgo personal, sino en modelos de articulación basados en las instituciones. En otras palabras, el nuevo modelo de liderazgo es frecuentemente plural antes que individual. Estos nuevos estilos de gobierno y toma de decisión pública –que Borraz y John (2004:118) denominaron acertadamente “políticas construidas por procedimientos”– se crearon en un modelo maduro en Europa pero también pueden encontrarse en unos pocos estados y ciudades latinoamericanos, generalmente los grandes.

En América Latina, el rol de los gobiernos locales se ha vuelto realmente mucho más importante que en el pasado. Aunque basados en un conjunto de mecanismos completamente nuevos que reemplazaron las estrategias tempranas centradas en proyectos liderados por el Estado, los líderes políticos sub-nacionales, tales como alcaldes o gobernadores, juegan actualmente un rol mucho más importante como animadores de estrategias basadas en el territorio. Pero aquí también el liderazgo es menos personalista y más plural, con apelaciones a estrategias generadas colectivamente. Como en el caso europeo, la despersonalización del poder local está estrechamente asociada con grandes proyectos estructurales que requieren de la articulación y coordinación de redes. De alguna forma contra-intuitivamente –porque se espera que los actores de la sociedad civil sean los actores más importantes–, incluso en los esquemas más redistributivos tales como las conocidas experiencias de presupuesto participativo, los funcionarios públicos locales han jugado un rol crucial en esos proyectos.

EL rol de los funcionarios locales es probablemente más importante en América Latina que en sus contrapartes europeas, por varias razones. En primer lugar, las iniciativas locales han disfrutado una legitimidad y apoyo sin precedentes, y ha habido expectativas respecto de ellas. La transición al gobierno democrático estaba fuertemente asociada con el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Esto contrasta con el periodo previo de desarrollo liderado por el Estado, que había sido muy centralista y en muchos contextos también muy autoritario (los políticos locales se habían convertido en corredores de poder sin la necesidad de estar insertos en sociedades y economías locales). En segundo lugar, los países latinoamericanos implementaron reformas de mercado y políticas neoliberales en un grado no encontrado en otros sitios. Desde la seguridad social a la atención de salud, desde las empresas de servicios públicos a las finanzas, casi ningún sector de la economía quedó sin afectar por las reformas del mercado. Los estados, las áreas metropolitanas y, en menor grado, las ciudades

intermedias, se han convertido entonces en lugares de gran transformación local y la acción pública se ha vuelto aún más compleja y politizada que antes.

En tercer término, como las sociedades de la región también son las más inequitativas del mundo, se han dado fuertes conflictos redistributivos (Boschi, 2003). La liberalización del mercado y la desregulación produjeron fracturas sociales en contextos de extrema pobreza y exclusión social. La necesidad de establecer mecanismos de gobernanza, en los que los poseedores de posiciones públicas jugaran un rol organizador crucial fue muy fuerte (aunque en muchos lugares esto degeneró en estrategias de desorganización y desmovilización, dependiendo del contexto). Además, los procesos de integración regional en varios lugares del mundo llevaron a la formación de nuevos organismos supranacionales y, dependiendo del contexto, a esferas completamente nuevas de regulación, algunas de ellas con alcance global.

Gran parte de la vasta literatura sobre los gobiernos subnacionales europeos ha mostrado cómo la Unión Europea ha reformado la gobernanza local de manera decisiva, a través del fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en relación a los Estados nacionales y de la creación de un conjunto nuevo de regulaciones comunes y fuentes de financiamiento. Estas alteraron las estructuras de incentivos de los actores locales de manera significativa. En otros sitios, los bloques regionales también han influido en la gobernanza urbana aunque no de manera tan visible. Muchos de los problemas de la “gobernanza multinivel” no son exclusivos de Europa pero pueden encontrarse en países federales como Brasil y particularmente en arreglos internacionales de gobernanza mundial. Como muestran Abers y Keck, la gestión de los recursos hídricos en el Brasil democrático ha estado envuelta en negociaciones y arreglos inter-institucionales que involucran intereses económicos privados, actores locales ubicados en distintos niveles de gobierno, movimientos ambientalistas y expertos. Su análisis también arroja luz sobre las complejidades de la deliberación en un contexto donde la participación directa o popular es difícil de lograr. También muestran que en estos contextos deben coexistir un cierto grado de deliberación y delegación política.

Finalmente, nuevos e importantes desarrollos políticos han ocasionado transformaciones en las estructuras de la autoridad pública y han producido cambio político. Estos cambios se han dado tanto en instituciones formales establecidas como en prácticas y normas más informales. En relación a lo primero, se han introducido cambios importantes en las instituciones políticas locales como respuesta a la presencia declinante de votantes y una profunda desconfianza en la política local. En Europa, algunos países introdujeron las elecciones directas de alcaldes y suprimieron el sistema de consejo (o lo transformaron en nuevas formas híbridas). La retirada de alcaldes y políticos locales ha sido frenada y se han adoptado muchas instituciones de democracia directa (Wollmann, 2004 Magnier, 2004).

Más ampliamente, el proceso de descentralización y la expansión de la autonomía política local han sido fenómenos casi universales. Esto tiene que ver con el fuerte atractivo del llamado a la democratización y gobernanza que se observa en

muchos contextos. En América Latina, las elecciones directas para alcaldes fueron instituidas en Buenos Aires, Ciudad de México y en ciudades bolivianas y venezolanas (en el último caso, también para gobernadores de provincias) (Grindle, 2000; ver también Eaton, 2004).

Los países anteriormente autoritarios en América Latina sufrieron una triple transición en los 80s y 90s, experimentando simultáneamente reformas de mercado y cambios en el rol económico del Estado, en lo institucional y lo organizacional (por ej. descentralización y adopción de prácticas gerenciales a través de transferencias de políticas), así como en mayor democratización. En relación con la última, no sólo hubo una mayor democratización de la institucionalidad política existente sino que también, en muchos casos, se han producido grandes innovaciones. Brasil es un caso interesante para el análisis de las innovaciones institucionales. En realidad, los gobiernos locales se han convertido en el lugar para las innovaciones y el emprendedurismo. Entre las innovaciones altamente aclamadas están los planes de participación, tales como presupuestos participativos y consejos sectoriales, a lo largo del país.

### **La contestabilidad política y la calidad de las instituciones en el nivel subnacional**

¿Cuáles son las determinantes de la buena gobernanza en el nivel subnacional en Brasil? ¿Por qué algunos gobernadores son emprendedores pero otros no? ¿Por qué algunos tipos de emprendimientos son predatorios mientras otros promueven la gobernanza? Abordamos estas preguntas y otras relacionadas acentuando el rol de las estructuras políticas –en particular los diseños de la contestabilidad en el contexto local– y el rol de las instituciones subnacionales. Las variables clave para el presente estudio son entonces el nivel de institucionalización y el nivel de contestabilidad en un Estado.<sup>3</sup> Se entiende por el primero, esencialmente, la fortaleza del sistema de pesos y contrapesos existente. Tradicionalmente, los pesos y contrapesos refieren a la separación de poderes y el rol de las instituciones de *accountability* horizontal, tales como defensoría ciudadana, ministerio público, tribunales de cuentas y organismos de contralor. Un sistema extendido de pesos y contrapesos también incluye el rol jugado por la “comunidad cívica” –ONG, ciudadanos activos y medios de comunicación.<sup>4</sup>

Los entornos políticos altamente institucionalizados se encuentran en estados que tienen instituciones reguladoras efectivas, tribunales de cuentas autónomos e independientes, asambleas estatales con recursos humanos profesionales y comisiones activas, una burocracia funcional, un ministerio público proactivo y otras instituciones de observación y deliberación, tales como consejos. Por contestabilidad se entiende competencia política. Los entornos de contestabilidad baja o inexistente están

---

<sup>3</sup> Usamos ampliamente los términos pluralismo político, contestabilidad política y competencia política. Cuando existan matices, el contexto indicará el sentido en que se utilizan.

<sup>4</sup> Para la noción de *accountability* social, ver Peruzotti and Smulovitz (2006).

caracterizados por el control ejercido por una élite estatal. Típicamente la elite no alterna en el poder con contra-élites y ejerce algo o bastante control sobre los medios y sobre la selección de candidatos a nivel estatal.

La Figura 1 muestra la posible combinación entre estas variables y los resultados probables. En la celda superior derecha, la baja contestabilidad coexiste con baja institucionalización. Como la contestabilidad es baja y las élites dominan el espacio político, las élites políticas pueden tener horizontes de política de largo plazo. En estas circunstancias, hay incentivos para emprendimientos en el estado, para la creación de una burocracia profesionalizada y para la austeridad fiscal, y se fomenta que los gobernadores se involucren en iniciativas que producen resultados en el largo plazo. Sin embargo, debido al bajo nivel de institucionalización, también habría incentivos para que las élites se involucren en la provisión de servicios privados y se apropien de recursos públicos para uso privado.

En la celda superior izquierda, hay una combinación de alta contestabilidad y baja institucionalización. En este caso, hay fuertes incentivos para la provisión de servicios privados y corrupción porque las élites tienen un horizonte de corto plazo. El bajo nivel de institucionalización ofrece el escenario ideal para prácticas predatorias, en particular si el nivel de contestabilidad es alto. La expectativa en este caso es de bajos incentivos para la provisión de servicios públicos y consecuentemente pobres resultados en desarrollo.

La celda inferior izquierda representa casos de alta institucionalización. Los niveles altos de institucionalización crean incentivos para la provisión de servicios públicos pero su interacción con distintos niveles de contestabilidad pueden producir resultados divergentes. La baja contestabilidad puede crear incentivos para el clientelismo que es mitigado por fuertes pesos sobre el ejecutivo. A su vez, altos niveles de contestabilidad pueden generar volatilidad de políticas en caso que exista una tradición de fuerte confrontación política en el estado. En este caso se da que se discontinúan buenos proyectos debido a la polarización de preferencias o a prácticas predatorias adoptadas por las élites para diferenciarse de sus adversarios.

**Figura 1. Determinantes de la buena gobernanza**

		Nivel de contestabilidad	
		Alto	Bajo
Nivel de institucionalización (pesos) <sup>5</sup>	Bajo	Entornos políticos predatorios (políticos con horizontes de política de corto plazo) Ej. Rondonia	Política patrimonialista emprendedora Ej. Bahia
	Alto	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza

<sup>5</sup> Nota del Trad. Ver “sistema de pesos y contrapesos” en página 8.

		(pueden producir volatilidad política si las preferencias están polarizadas) Ej. RS	Ej. Minas Gerais
--	--	--	------------------

Elaboración propia.

Los estados brasileños muestran diseños distintos de contestabilidad/competencia política y niveles diversos de institucionalización. También hay gran variedad en la prevalencia y naturaleza del emprendedurismo.

Bahía es la quintaesencia del estado emprendedor patrimonialista: un estado de renta baja a media, caracterizado por políticas tradicionales y un régimen hegemónico (caracterizado, por ejemplo, por la ausencia de competencia política) pero que ha atravesado una rápida transformación y ha sido testigo de la erosión de la política clientelista tradicional. Una burocracia politizada pero profesionalizada fue instrumental en un fuerte proceso de modernización económica y social a mediados de los 70 y 80 pero ese proceso parece estar agotado. Es el caso de los relativamente modernos tribunales de cuentas y agencias regulatorias, en un contexto de relaciones políticas tradicionales. Mucho del desarrollo en el estado puede atribuirse a los incentivos empresariales asociados con el dominio político. Como los gobernadores ejercen una posición dominante, tienen horizontes de política de largo plazo. Sin embargo, debido a la debilidad de los pesos y contrapesos, el patrimonialismo imprime sus huellas y muchos mecanismos autoritarios y clientelistas coexisten con la modernización del estado. Muchas asociaciones público-privadas se implementan en función de redes patrimonialistas que involucran a titulares de puestos públicos e intereses privados pero les falta el componente universalista que reside en el núcleo de muchos de estos acuerdos, en contextos donde existen instituciones fuertes, ciudadanía activa y un fuerte estado de derecho. Dado que los gobernadores tienen largos horizontes de política, se benefician personalmente de la modernización del estado como *residual claimants*<sup>6</sup> sobre los beneficios colectivos creados, y esto los impulsa a ser emprendedores.

Pernambuco, por su parte, es un estado de renta baja a media caracterizado por una política competitiva y una economía en declinación, que ha experimentado un proceso de resurgimiento económico. La independencia judicial y el Ministerio Público limitan en gran medida los poderes del ejecutivo en el nivel subnacional. Hay fuertes pesos y contrapesos y un estado de derecho en un contexto de alta contestabilidad política. Ciertamente las fuerzas políticas de izquierda y derecha han alternado en el poder tanto a nivel estadual como en la ciudad capital. El pluralismo político combinado con instituciones medias a fuertes (en comparación con otros estados) ha generado una matriz de gobernanza relativamente buena que inhibe las prácticas predatorias y promueve un mínimo de emprendedurismo.

---

<sup>6</sup> Nota del Trad. “residual claimant” es el agente que recibe un remanente de rentas y ganancias luego de realizada la distribución prevista.

Río Grande del Sur es similar a Pernambuco pero mantiene algunas diferencias importantes. El estado está caracterizado por un sistema político estadual altamente competitivo, en un estado de renta alta con sectores dinámicos y competitivos, que posee una burocracia moderadamente profesionalizada y un sistema judicial, una agencia regulatoria y un tribunal de cuentas altamente independientes.

Por su parte, Roraima, anteriormente un territorio, es la quintaesencia de un estado arrendatario capturado por élites políticas locales que controlan el poder judicial, la burocracia y las legislaturas. Una fuerte contestabilidad política produce incentivos para un “corto placismo” que, en un contexto de alta competencia y casi costo cero de ingreso a la política electoral, lleva a estructuras de gobernanza de estilo mafia.

Minas Gerais no es fácilmente clasificable. Se trata de un estado tradicional exitoso, caracterizado por un alto profesionalismo, un poder judicial independiente y política poco competitiva. Esto último genera incentivos para el patrimonialismo pero los pesos y contrapesos son relativamente fuertes. Un gran electorado hace del estado y sus gobernantes actores clave en el juego político nacional. Esto reduce el incentivo para el patrimonialismo.

En contraste, se da el caso de Espírito Santo, que se caracteriza por muy bajos niveles de institucionalización y profesionalismo y altos niveles de captura de élite y corrupción. La baja institucionalización fuera del contexto de bajo nivel de modernización económica hace del estado un caso atípico en muchos aspectos.

### **Midiendo la calidad de las instituciones subnacionales y la gobernanza**

La discusión en la sección previa es esencialmente cualitativa. Se basa en evidencia empírica histórica y cualitativa sobre el nivel de los pesos y contrapesos y el grado de pluralismo político y contestabilidad en el nivel subnacional. Es posible, sin embargo, hacer un análisis más riguroso investigando los varios componentes de la calidad de la gobernanza y la calidad de los gobiernos en el nivel subnacional. Aunque hay varias variables obvias y rápidamente medibles para medir competencia política, no es tan fácil medir la institucionalización, un concepto no definible tan directamente. Refiere en parte a la noción de estado de derecho que captura “el grado en que los agentes confían y aceptan las leyes de la sociedad” (Kaufman, Kray y Mastruzzi, 2003). Pero también involucra la existencia de instituciones que generan bajos costos de transacción política y que facilitan la creación de compromisos creíbles y la realización de intercambios políticos y económicos. Involucra asimismo un conjunto de pesos y contrapesos que constriñen el comportamiento oportunista y promueven la cooperación y consideración pública.

Se han realizado varios esfuerzos para evaluar comparativamente las instituciones estaduais en Brasil. Abrucio et al (2004) investigaron la calidad de la administración pública pero no produjeron evidencia empírica sistemática que

permitiera clasificar la maquinaria pública estadual según los niveles de profesionalización. Alston, Mello Mueller y Pereira (2009) han producido, por su parte, un índice de la calidad de las instituciones en el nivel estadual. El índice es una medición compuesta de varios subíndices sobre un conjunto de instituciones estaduais tales como tribunales de cuentas, instituciones regulatorias locales, ministerio público y poder judicial estadual. El estudio también hace uso de un subíndice de *accountability* social y mide la independencia de los medios en el estado.

A efectos de crear un índice de pesos y contrapesos, el estudio recolectó datos a nivel estadual sobre siete variables que reflejaron en qué medida los factores más o menos abstractos recién descriptos se presentan en una matriz institucional estadual. El foco está en la existencia, efectividad e independencia de varios tipos de agencias y organizaciones que tienen roles importantes en los pesos y contrapesos en distintos niveles de gobierno. Estas variables se describen en la Tabla 1. Dado que estas variables tienen unidades diferentes (lo que dificulta la comparación) y también como forma de tratar con valores extremos, hemos utilizado la suma del rango de las siete variables en cada estado y luego normalizamos el índice final de cero a uno.<sup>7</sup> La tabla contiene los valores de los rangos de cada estado en cada variable.<sup>8</sup>

**Tabla 1. Midiendo niveles de institucionalización en los estados de Brasil**

<i>Nombre</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
Agencias regulatorias	Índice de gobernanza regulatoria. Mide gobernanza estadual y federal de agencias en Brasil en base a datos de encuestas. Los estados sin agencia al momento del estudio fueron fijados en 0.53 (promedio de otros estados). Los datos corresponden a 2004/2005.	Correa, Melo, Mueller y Pereira (2006).
Judicial	Índice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal: i) índice de eficiencia calculado mediante fronteras de eficiencia no paramétricas; ii) ratio del número de casos probados sobre casos abiertos;	i) Swengberger, 2006, pg 79. ii) Ministério da Justiça. 2004. Diagnóstico do Poder Judiciário. iii) CNJ Indicadores Estat. da Justiça Estadual 2005, pg.278, 2004.

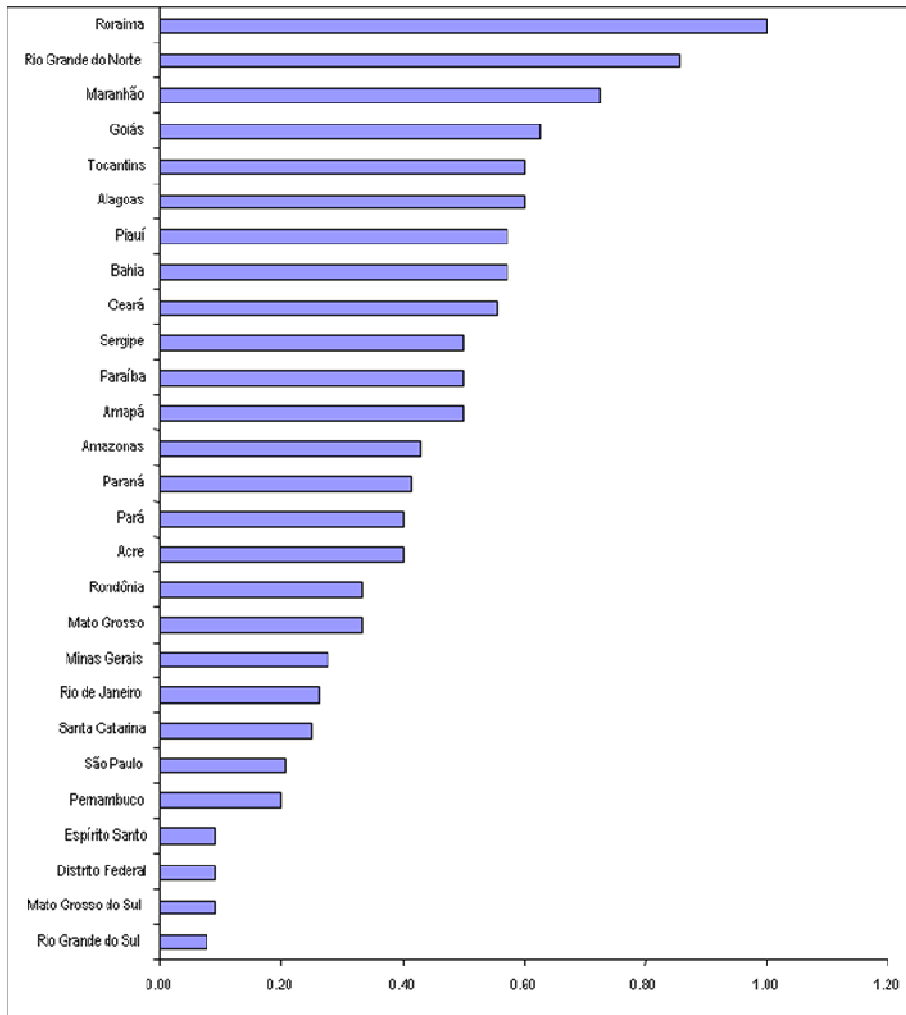
<sup>7</sup> Este método reduce el impacto de puntajes extremos en cualquiera de las siete variables para un estado dado. Suponiendo que un estado tiene un puntaje muy alto para una variable y puntajes medios en las otras seis, es posible que el impacto de la observación extrema sea tal que lo haga aparecer alto en la lista, aunque solo sea fuerte en una de las variables. El uso de rangos mitiga este efecto.

<sup>8</sup> Con la creación de cualquier índice hay varias formas distintas de proceder, desde la elección de variables de entrada al tratamiento estadístico utilizado para agregar dichas variables en un índice único. Una alternativa, no exenta de crítica, sería realizar una encuesta con expertos en la literatura política en los estados de Brasil, solicitando a cada uno ordenar los estados de acuerdo a su percepción de los niveles de institucionalización.

		iii) número de nuevos casos abiertos cada 100.000 habitantes.	
		Índice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal:	
Fiscales		i) Gastos fiscales por residente; ii) Número de fiscales cada 100.000 residentes. iii) Número de personal cada 100.000 residentes.	Sadek y Lima (2006).
Oficina de Auditoría	de	Índice del nivel de actividad en cada oficina de auditoría estadual (TCE).	Melo y Pereira (2006).
Consejo Nacional (CNJ)	de	Número de procedimientos iniciados en cada estado por el CNJ (agencia que oficia de guardián fiscal) dividido por el PBI estadual (dividido por 100.000). Datos para 2006.	Corregedoria Nacional de Justiça. 2006
Medios		Porcentaje de todas las concesiones de los medios que no están en manos de políticos en cada estado.	Santos, S. S. e Capparelli. 2005
Índice Comunidad Cívica		Índice de Comunidad Cívica en los estados, construido por análisis de componente principal, utilizando (i) resultado electoral (1990-2006), (ii) voto <i>de legenda</i> <sup>9</sup> (1990-2006), y (iii) trabajadores del sector sin fines de lucro per capita (estudio de ABONG-IBGE 2002).	Timothy Powers.

<sup>9</sup> Nota de Trad. Voto de *legenda*: voto al partido y no al candidato individual.

**Figura 2. El control de los políticos sobre los medios de comunicación en los estados brasileños**



La Figura 2 muestra el control de los medios en los estados brasileños. El indicador utilizado es el porcentaje de concesiones de radios que está en manos de la élite política estadual. Los datos muestran que hay una enorme variación en este aspecto. Mientras en Roraima todas las radios están en manos de políticos locales, en Río Grande del Sur este porcentaje sólo alcanza el 8.2%.

Los medios de comunicación son un importante mecanismo de *accountability* política y si son independientes podría esperarse una calidad de gobernanza más alta.<sup>10</sup>

Los resultados para el Índice extendido de pesos y contrapesos se presentan en la Tabla 2.

<sup>10</sup> En la estrategia de medición utilizada para construir el índice, el ranking de los estados en esta dimensión forma parte del subíndice de comunidad cívica.

**Tabla 2. Índice extendido de pesos y contrapesos para los estados brasileños**

Num	Estado	C & B Index 1999-2002	Estado	C & B Index 2003-2006
1	Rio Grande do Sul	0.813	Rio Grande do Sul	1.000
2	Distrito Federal	0.775	Rio de Janeiro	0.728
3	Rio de Janeiro	0.684	São Paulo	0.684
4	Mato Grosso do Sul	0.619	Distrito Federal	0.671
5	São Paulo	0.569	Mato Grosso do Sul	0.585
6	Santa Catarina	0.555	Santa Catarina	0.545
7	Espírito Santo	0.530	Minas Gerais	0.519
8	Pernambuco	0.509	Espírito Santo	0.506
9	Rondônia	0.501	Pernambuco	0.483
10	Minas Gerais	0.426	Bahia	0.454
11	Bahia	0.414	Paraná	0.402
12	Mato Grosso	0.390	Goiás	0.400
13	Sergipe	0.389	Mato Grosso	0.377
14	Goiás	0.387	Sergipe	0.345
15	Paraná	0.378	Rondônia	0.318
16	Amazonas	0.299	Amazonas	0.315
17	Amapá	0.271	Ceará	0.258
18	Ceará	0.248	Amapá	0.247
19	Pará	0.227	Pará	0.242
20	Paraíba	0.207	Alagoas	0.183
21	Acre	0.198	Paraíba	0.161
22	Tocantins	0.189	Tocantins	0.159
23	Alagoas	0.186	Acre	0.146
24	Piauí	0.088	Piauí	0.059
25	Rio Grande do Norte	0.032	Roraima	0.049
26	Roraima	0.023	Maranhão	0.043
27	Maranhão	0.000	Rio Grande do Norte	0.029
	Média	0.367	Média	0.367
	Desvio Pad.	0.222	Desvio Pad.	0.240

El siguiente paso es crear un índice de contestabilidad política. Se han utilizado numerosos indicadores proxy para medir competencia política, pluralismo político y

conceptos relacionados. Un indicador clave es la ausencia de dominancia de una fuerza política, ya sea un partido, movimiento político o individuo en el ámbito político. Esto puede medirse por su parte de votos, su margen de victoria sobre el adversario o la duración en el control de un puesto, por ejemplo, el de un gobernador. Lo último refiere a alternación en el poder. Otros indicadores que han sido utilizados son el número de candidatos por silla parlamentaria y el número de partidos políticos en un estado. Para el índice mostrado en las figuras 3 y 4, se utilizaron las variables y fuentes de la Tabla 3.

Las Figuras 3 y 4 contienen datos para dos periodos diferentes: 1998-2002 y 2002-2006. Los valores para pesos y contrapesos se dibujan en el eje y, mientras que los valores para competencia política/contestabilidad están en el eje x. Los resultados del índice corroboran mucho de la evidencia cualitativa y descriptiva sobre gobernanza en los estados brasileños. Río Grande del Sur y San Pablo aparecen como estados con buenas instituciones y alta competencia política. La competencia política no degenera en prelación debido a la calidad de las instituciones. Los estados contienen, en realidad, muchas innovaciones tales como cortes estatales dedicadas a la corrupción y a presupuesto participativo, junto a muchas iniciativas que implican coordinación público-privada. En franco contraste se encuentra Roraima, donde la contestabilidad mueve a los políticos a embarcarse en la depredación de recursos públicos. Otros estados con bajos pesos en el ejecutivo son Amapá, Maranhao, Tocantins y Acre.

**Tabla 3. Indicadores de contestabilidad en los estados brasileños**

<i>Num.</i>	<i>Name</i>	<i>Description</i>	<i>Source</i>
1	Número efectivo de partidos en Cámara de Representantes	Medida de competencia política en la Cámara de Representantes basada en el número y tamaño de los partidos. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
2	Número efectivo de partidos en la Asamblea Estadual	Medida de competencia política en la Asamblea Estadual basada en el número y tamaño de los partidos. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
3	Índice de competencia electoral Cámara de Representantes	Medida de competencia política en la Cámara de Representantes basada en el número de candidatos por silla. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
4	Índice de competencia electoral Asamblea Estadual	Medida de competencia política en la Asamblea Estadual basada en el número de candidatos por silla. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
5	Número de partidos en coalición del gobernador	Número de partidos en la coalición del gobernador, registrados en la Suprema Corte Electoral. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
6	Margen de victoria en elección subnacional	Número de votos recibidos por el primer lugar en la elección gubernamental (primera ronda) dividido por el número de votos del segundo lugar. Datos de elecciones 1998 y 2002.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
7	Margen esperado para gobernadores reelectos	Margen de victoria en la próxima elección gubernamental (ver 6) equivale a 1 cuando el gobernador ganó la anterior. Esta variable captura el efecto de gobernadores que se sintieron seguros en su puesto.	Construido por el autor.
8	Gobernador miembro de partido del Presidente	Variable que equivale a 1 si el gobernador el estado es miembro del partido del presidente.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
9	Pork	Valor promedio de enmiendas individuales y colectivas ejecutadas en cada legislatura, divididas por PBI/1000 estadual. Promedios para 1999-2002 y 2003-2006	<a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>
10	Educación	Porcentaje de población de más de 15 años de edad que es analfabeta.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
11	Gini	Índice de Gini de concentración del ingreso	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
12	PBIx per capita	Producto Bruto Interno Estadual dividido por población total.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>

Elaboración propia.

Figura 3. Índice extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 1998-2002

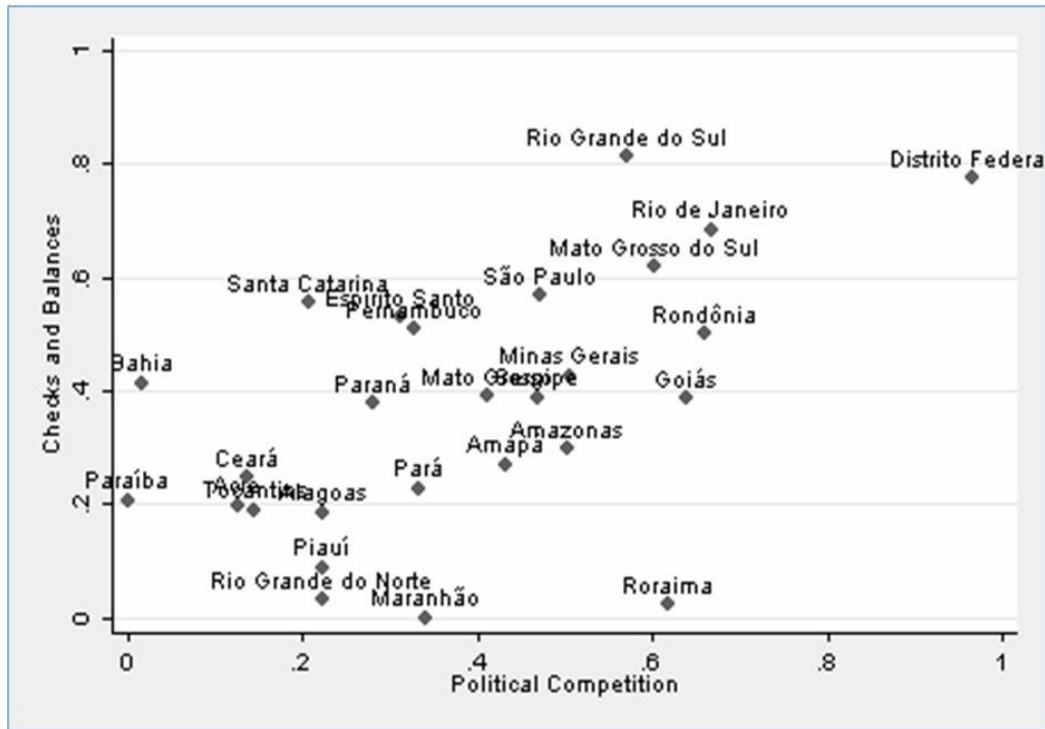
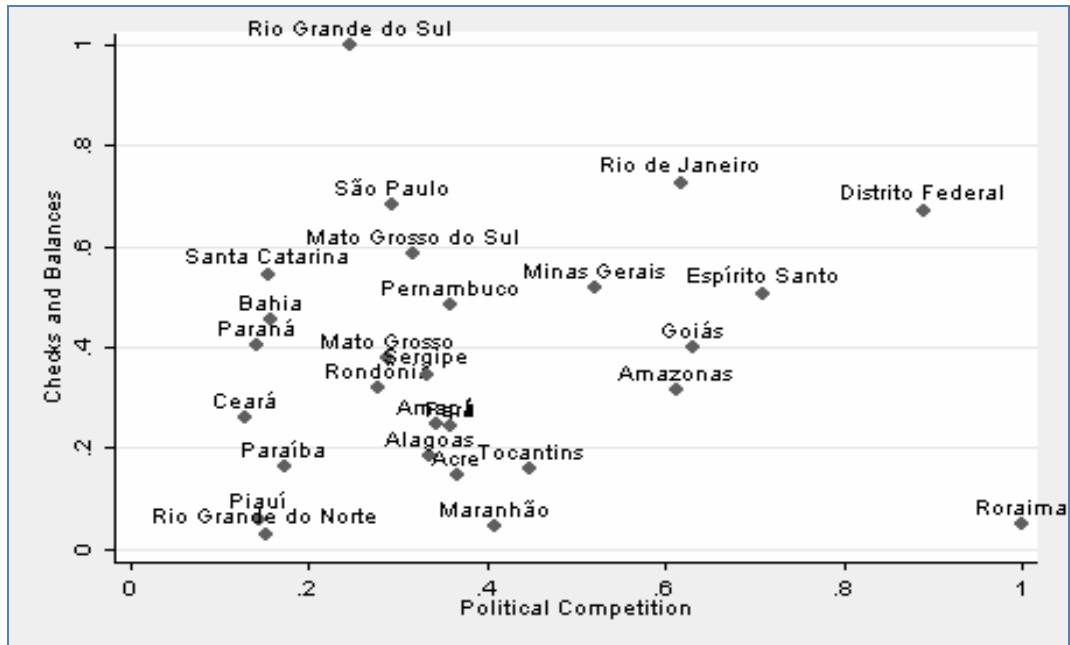


Figura 4. Sistema extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 2002-2006



## Conclusiones

Este documento ha abordado el tema de la gobernanza subnacional en relación con los gobiernos subnacionales brasileños, focalizando en el nivel estadual. Su principal contribución es primeramente conceptual y metodológica aunque hay un ejercicio empírico que ejemplifica la construcción de indicadores necesarios para un análisis de la gobernanza. En el documento, he tratado de explicar los distintos diseños de gobernanza que se encuentran en los estados brasileños. En verdad esta es una tarea de enormes proporciones, en función de las complejidades que involucra. No sólo los diseños de gobernanza son un fenómeno complejo, sino que los diseños actuales reflejan legados históricos y dependen entonces de recorridos. Sin embargo, tal como el documento ha tratado de demostrar, la tarea puede simplificarse si se focaliza en dos factores clave que modelan los diseños de gobernanza en una unidad territorial específica: el nivel de contestabilidad política y el nivel de institucionalización – en otras palabras, la calidad de las instituciones políticas–. Esta es la innovación conceptual y metodológica propuesta en este documento.

El nivel de contestabilidad es universalmente asumido como una función lineal positiva de la democratización; dicho de otra manera, el pluralismo político está usualmente asociado con buena gobernanza. Sin embargo, como ha demostrado el análisis, la competencia política y el pluralismo pueden degenerar en un “salvaje oeste político” si las instituciones son débiles. Esto es particularmente cierto cuando los horizontes temporales de política de los actores son cortos (corto placistas). En este caso existirán fuertes incentivos para la depredación por parte de las élites políticas. Las asociaciones público-privadas se vuelven meros planes de búsqueda de renta y apropiación privada de recursos públicos. Mientras la competencia política puede, así, tener consecuencias negativas no previstas, la calidad de los sistemas de pesos y contrapesos sobre el ejecutivo es universalmente positivo. Buenos sistemas de pesos y contrapesos, y consecuentemente buenos mecanismos de *accountability*, producen resultados positivos más allá del nivel de pluralismo político.

Las buenas instituciones actúan como limitantes de la competencia política. La combinación virtuosa de contestabilidad y pluralismo político, por un lado, e instituciones fuertes por otro, es el escenario ideal para la emergencia de buena gobernanza. En este escenario, la estructura de incentivos es conducente a la implementación de ‘políticas de Estado’ (en oposición a ‘políticas de gobierno’ o ‘de régimen’), que se caracterizan por una implementación de largo plazo que generalmente atraviesa varias administraciones.

La lección de política más importante a rescatar del análisis es que el desarrollo de capacidad institucional y de gestión local en el nivel estadual y local está fuertemente restringida por los horizontes temporales de los actores

políticos locales. El fortalecimiento de la burocracia local, a través de la adopción de planes de profesionalización, etc. es un objetivo de largo plazo. Los actores políticos que están orientados al corto plazo no tendrán el incentivo para continuar esos proyectos. Hay un importante rol a jugar, entonces, por el gobierno federal, en asegurar que los gobiernos subnacionales implementen dichos proyectos. En el caso de Brasil, donde los estados y municipios son fuertes y autónomos, esto solo puede ser logrado mediante la creación de programas federales que requieren de la conformidad de estados y municipios con un número de condicionantes como pre-requisito para su participación.

### Referencias

Abrucio, Fernando et al (2004) Avaliação da administração pública nos estados. Mimeo, FGV

Alt, James and Lassen, David D. (2003) "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States," *Journal of Theoretical Politics*. 15: 341-365

Alt, James E. and Lassen, David D.(2008) "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments." *Economics & Politics*, 20 (1): 33-61.

Besley, Timothy (2006) *Principled agents: the political economy of good government*. Oxford University Press.

Boschi, R. R. (2003) Democratic governance and participation: tales of two cities. In P. McCarney and R. Stren. (eds.) *Urban governance in the developing world: innovations and discontinuities* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Calvo, E. and M.V. Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market," *American Journal of Political Science*, 48 (4), October: 742–757.

Corregedoria Nacional de Justiça. 2006. *Relatório Anual das Atividades da Corregedoria Nacional de Justiça – Ano Base 2006*. Brasília.

Dahl, R.(1994) A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109, 1, 23-34.

Eaton, K. (2004) *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, CA

Ferreira Júnior, S. 2006. *As Finanças Públicas nos Estados Brasileiros: Uma Avaliação da Execução Orçamentária no Período de 1995-2004*, Tese de doutoramento, Universidade de Viçosa.

.Genieys, W., X. Ballart and P Valarié (2004) From great leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in the southern Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183–200.

Grindle, M. (2000) *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Grote, J. R. and B.Gbikpi (eds.) (2002) *Participatory governance. Political and societal implications*. Leske + Budrich, Opladen.

Harding, A. (1997) Public and private partnerships in the UK. In J. Pierre (ed.) *Partnership in urban governance: an international perspective*, Macmillan, Basingstoke.

Haus, M, H. Heinelt and S. Murray (eds.) (2004) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. Routledge, London.

Haus, M and Heinelt, H (2004) How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In M. Haus, H. Heinelt and S. Murray (eds.) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*, Routledge, London.

IBGE. 2004. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública*. Rio de Janeiro, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Kaufman, Daniel, A Kraay, Massimo Mastruzzi (2009) Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators, Policy Research Working Paper 4978

Le Galès, P. (1998) Regulation and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20.3, 482–507.

Le Galès, P. (2002) *European cities, social conflicts and governance*. Oxford University Press, Oxford.

Lubambo, C, D. Coelho and M. Melo (2005) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo* [institutional design and political participation: experiences in contemporary Brazil]. Vozes, Rio de Janeiro.

Magnier, A (2004) Between institutional learning and re-legitimation: Italian mayors in the unending reform. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183–200.

Melo, M. and F. Rezende (2004) Decentralization and Governance. In A.Tulchin and A. Seele (eds.) *Democratization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, DC

Ministério da Justiça. 2004. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça.

Ministério da Justiça. 2006. *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça.

Peruzzotti, E e C. Smulovitz (eds.), (2001) *Controlando la política:ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

Pierre, J. (1999) Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics”. *Urban Affairs Review*, 34, 372-396

Pierre, J. (2000) Introduction: understanding governance. In J. Pierre (ed.) *Debating governance*. Oxford University Press, Oxford.

Pierre, J. (2005) “Comparative urban governance: uncovering complex causalities”. *Urban Affairs Review*, 40.4, 446–62.

Rhodes, R. (2000) Governance in public administration. In J. Pierre (ed.) *Debating governance*. Oxford University Press, Oxford.

Remmer, Karen (2007) “The Political Economy of Patronage: expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003” , *The Journal of Politics*, 69, (2) (May).

Robinson, James and Ragnar Torvik (2005) “White elephants”, *Journal of Public Economics*, 89, (2-3), February: 197-210

Rodrigues, F. 2006. *Políticos do Brasil: Uma Investigação sobre o Patrimônio Declarado e a Ascensão Daqueles que Exercem o Poder*, Rio de Janeiro, Editora Publifolha, 424 páginas.

Sadek, Maria. T. e F.D. Lima. 2006. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Brasília: MJ.

Stone, C. (1998) Regime analysis and the study of urban politics. *Journal of Urban Affairs*, 20.3, 249–60.

Wollmann, H. (2004) Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected mayor”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183–200