



Qualidade da elite política: uma proposta de mensuração para o INCT-ReDem

Renato Perissinotto
UFPR

ReDem Working paper
Vol. 1
Nº 2
julho, 2024

Qualidade da elite política: uma proposta de mensuração para o INCT-ReDem

Renato Perissinotto

Resumo

O objetivo do paper é discutir sobre “qualidade das elites políticas” na literatura contemporânea e apresentar uma proposta de como mensurá-la. Movido por essa preocupação, o artigo tem a seguinte estrutura. Na primeira seção, apresenta os objetivos gerais do trabalho. Na segunda seção, discute-se como a literatura contemporânea de ciência política tem trabalhado o tema, apontando os fundamentos teóricos do seu conceito de qualidade da elite política (quando presente) e sua operacionalização empírica. Na terceira seção, baseando-se em *Le bon gouvernement* de Pierre Rosanvallon o artigo apresenta uma proposta de como definir “qualidade da elite parlamentar” e, de forma ainda provisória, sugere um modelo empírico para mensurá-la, procurando identificar possíveis indicadores. Por fim, a título de conclusão, retoma alguns pontos discutidos ao longo do texto. O paper é um trabalho em andamento, cujo objetivo é alimentar o debate em torno dos temas e objetivos centrais do projeto de pesquisa do INCT-ReDem.

Palavras-chave

Democracia parlamentar, elite parlamentar, qualidade da elite parlamentar, bom governo, bom governante.

Abstract

The purpose of the paper is to discuss the subject of the “quality of political elites” in contemporary literature and present a proposal for measuring it. Driven by this concern, the article has the following structure. The first section presents the general objectives of the work. In the second section, we discuss how contemporary political science literature has worked on the topic, pointing out the theoretical foundations of its concept of the quality of the political elite (when present) and its empirical operationalization. In the third section, based on *Le bon gouvernement* by Pierre Rosanvallon, the article presents a proposal on how to define “quality of the parliamentary elite” and, still provisionally, suggests an empirical model to measure it, seeking to identify possible indicators. Finally, by way of conclusion, we return to some points discussed throughout the text. The paper is a work in progress, whose objective is to fuel the debate around the central themes and objectives of the INCT-ReDem’s research project.

Keywords

Parliamentary democracy, parliamentary elite, quality of the parliamentary elite, good government, good ruler.

Renato Perissinotto
UFPR
0000-0001-8747-7976
monseff@gmail.com

Apresentação

Na história do pensamento político há dois temas interligados, mas analiticamente distintos: o tema do “bom governo” e o do “bom governante”. De Aristóteles a Carl Schmitt, passando por Maquiavel, Hobbes, Stuart Mill, Norberto Bobbio e tanto outros, o problema do bom governo nos remete aos arranjos institucionais que garantiriam a melhor forma de governo, de acordo com as orientações normativas dos autores envolvidos. República ou monarquia, democracia ou ditadura, presidencialismo ou parlamentarismo, centralização ou divisão de poderes, predomínio da lei ou da vontade do líder, dentre várias outras antinomias, são alguns exemplos de temáticas que orientavam os analistas nas suas discussões sobre o que seria um bom governo.

¹ Apenas a título de exemplo, ver a seguinte passagem em (Stuart Mill, 1981, p. 19): “... o que importa ainda mais são as qualidades dos agentes humanos envolvidos. De que servem as regras de procedimento como garantia de justiça, se a condição moral do povo é tal que as testemunhas geralmente mentem, e os juizes e seus subordinados são corruptos?”. Sobre este ponto ver também a história da representação política apresentada por (Rosanvallon, 1998).

Alguns desses autores percebiam, porém, que instituições políticas não funcionam por si só. Elas devem ser operadas por homens e mulheres concretos. Desse modo, o arranjo institucional mais perfeito poderia ficar aquém de suas potencialidades ou um arranjo institucional precário poderia ter um desempenho melhor do que o esperado, dependendo da “qualidade dos governantes”. Um bom governo não pode prescindir de bons governantes¹.

Como mostra (Rosanvallon, 2015), a “qualidade do governante” foi pensada de forma muito diferente de acordo com o contexto histórico e os princípios normativos então dominantes. Como exemplifica o mesmo autor, na Idade Média são as características definidoras de um bom cristão que servem de medida para um bom governante; na Revolução Francesa, os princípios de virtude e sabedoria públicas que devem orientar a escolha dos melhores representantes da nação; em momentos de presidencialização do poder são os atributos identificados com o cesarismo do “homem-povo” e, por fim, nas democracias contemporâneas devem vigorar os princípios que permitam estabelecer uma relação de confiança entre

governados e governantes. Consequentemente, as qualidades definidoras de um bom governante não poderiam ser tomadas como universais e eternas. Qualquer intuito de pensar (e medir) a qualidade de um governante exigiria, ao mesmo tempo, adaptar o problema ao tempo histórico em que se vive, ao tipo de governante em questão e às prescrições normativas adotadas por aquele que se debruça sobre o tema².

Nesse sentido, ao nos propormos pensar a qualidade de uma elite específica – a elite política parlamentar – que opera um tipo específico de instituição política – a democracia representativa baseada no sufrágio universal –, estamos obrigados a pensar o que seria um bom parlamentar à luz do que consideramos ser princípios normativos condizentes com uma democracia que cumpra suas promessas de representação popular. Movido por essa preocupação, este artigo tem a seguinte estrutura. Na seção a seguir apresento como a literatura contemporânea de ciência política tem trabalhado o tema, apontando os fundamentos teóricos do seu conceito de qualidade da elite política (quando presente) e sua operacionalização empírica. Na terceira seção, baseando-me em (Rosanvallon, 2015), apresento uma proposta de como definir “qualidade da elite parlamentar” e, de forma ainda provisória, um modelo empírico para mensurá-la, procurando identificar possíveis indicadores. Por fim, a título de conclusão, retomo alguns pontos discutidos ao longo do texto. Relembro que este é um trabalho em andamento, cujo objetivo é alimentar o debate em torno dos temas e objetivos centrais do projeto de pesquisa do INCT-ReDem.

2. Três literaturas

A literatura de ciência política que tem como objetivo específico definir e operacionalizar o conceito de “qualidade da elite política” não é vasta. Podemos dividi-la, até o presente momento da pesquisa, em três

² Isso vale para pensar o “político profissional”, aquele que se dedica integralmente à atividade política por necessidade econômica e/ou por vocação. Segundo Weber, este varia de acordo com o contexto histórico, podendo ser o clérigo, o literato humanista, a nobreza da corte, a *gentry* inglesa, o jurista da Revolução Francesa ou o demagogo das democracias de massa. Cada um desses tipos terá características essenciais ao político profissional e atributos específicos de seu contexto e época históricos. Ver (Weber, 2015a). Desse ponto de vista, é sempre bom lembrar que nossa pesquisa lida com políticos profissionais que atuam numa democracia de massa cujo sistema eleitoral é marcado pela proporcionalidade.

blocos. O primeiro seria uma literatura que orienta sua discussão sobre a qualidade da elite política a partir do problema das instituições políticas e de como estas produzem incentivos que induzem os governantes a promoverem uma boa performance econômica. Elites boas ou ruins são definidas como tais em função da sua capacidade e disposição de promover instituições econômicas e políticas inclusivas ou extrativistas (Acemoglu & Robinson, 2012). Chamaremos esse bloco da literatura de “econômico-institucionalista”. O segundo bloco, refere-se a uma literatura teoricamente orientada pelo estrutural-funcionalismo, em que a qualidade da classe política tem a ver com sua capacidade de executar adequadamente as funções exigidas pela sociedade em que atua. Nesse sentido, uma “boa” classe política nada tem a ver com um regime político específico ou com definições prévias do que seja um bom governante, mas com a funcionalidade do comportamento da elite para a manutenção do sistema social em que ela age. Em rigor, não se trata de qualificar uma classe política como “boa” ou “má”, mas como funcional ou disfuncional; o terceiro bloco é composto pela literatura sobre congruência entre elite e massas nas democracias modernas e se aproxima da ideia de “bom governo” como aquele que executa a contento políticas públicas desejadas pelos eleitores. Esta, sim, é uma literatura imensa, mas que apenas implicitamente toca na questão da qualidade da elite política. Sugere-se que em uma democracia a congruência entre governantes e governados seria o principal critério de julgamento da qualidade da classe política. Neste terceiro bloco o problema da qualidade da elite tende a ser definido à luz das exigências da democracia representativa, notadamente às dimensões da *responsiveness* e da *accountability*, componentes fundamentais da ideia de congruência. Uma boa elite política é aquela que responde aos anseios dos eleitores e presta contas de suas ações.

2.a. A literatura econômico-institucionalista

A literatura que analisa a qualidade da elite política a partir de sua performance econômica é influenciada pelas considerações de Acemoglu, Robinson & Johnson disseminadas por vários textos (Acemoglu, 2006; Acemoglu & Robinson, 2012; 2006; Acemoglu & Johnson, 2005; Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001). Resumidamente, o que esses autores dizem é que certos países conseguem se desenvolver porque adotaram ao longo de sua história instituições favoráveis para a promoção do desenvolvimento econômico, tanto no âmbito da economia propriamente dita, como também no terreno da política. Essas instituições favoráveis são chamadas de “inclusivas”, no sentido de que permitem a participação, política e econômica, de amplos setores da população, evitando que suas elites (econômicas e políticas) construam monopólios que aumentem indefinidamente a sua fatia de renda e ameacem os direitos de propriedade dos demais. Na medida em que essas elites são controladas por meio dessas instituições inclusivas e impedidas de se apropriarem indefinidamente dos recursos sociais, elas acabam agregando mais valor à sociedade do que tiram dela. O contrário vale para as “instituições extrativistas”. Estas geram fortes barreiras de entrada à população, na economia e na política, o que permite à elite de sociedades que contam com esse tipo de instituição proteger seus ganhos, transformando-os em privilégios e, por conseguinte, apropriando-se dos valores muito mais do que contribuindo para sua produção. As primeiras, as elites inclusivas, entregam mais valor à sociedade do que tiram; as segundas, as elites extrativistas, retiram da sociedade mais do que lhe dão.

Acemoglu & Robinson não produzem uma definição explícita de “qualidade da elite”, já que suas análises são institucionalistas, e, por extensão, não apresentam uma proposta de como mensurá-la³. Encontra-se implícita nos seus textos uma concepção de “boa elite” como sendo aquela que adota instituições e tecnologias

³ Mesmo quando as “preferências das elites” entram na equação, elas são derivadas do desenho institucional. Assim, em texto que propõe um modelo de instituições ineficientes, o raciocínio de (Acemoglu, 2006) é o seguinte: políticas ineficientes geram instituições ineficientes que moldam o comportamento das elites que, por sua vez, obtêm rendas a partir dessas políticas e instituições e usam o seu poder para manter essa ineficiência em detrimento do resto da sociedade. Sempre lembrando que “eficiência” é “crescimento econômico e bem-estar econômico agregado”. Qualquer coisa que não promova esses objetivos é “ineficiente”.

⁴ Alguém pode sempre se perguntar por que razão o “desenvolvimento econômico” deveria ser visto necessariamente como “o” objetivo a ser perseguido pelas elites políticas de qualquer sociedade. Além disso, o critério do crescimento econômico e da inovação tecnológica como os únicos a partir dos quais distinguir entre o “sucesso” e o “fracasso” das nações deixa de fora outros critérios possíveis, como, por exemplo, a simples duração do sistema político. O resultado então é que o “sucesso” britânico, que dura pouco mais de dois séculos, se contrapõe ao “fracasso” milenar dos romanos.

⁵ O modelo é claramente reducionista, baseado exclusivamente no autointeresse “material” das elites. Não se imagina, por exemplo, que mudanças possam ser repudiadas pelo que representam ou que as instituições tradicionais sejam legítimas aos olhos da elite e da sociedade como um todo.

⁶ Os autores se preocupam também em encontrar os determinantes exógenos das “boas” instituições (i.e., as que protegem direitos de propriedade e promovem o controle do governo) e das instituições extrativistas. Essa variável exógena é, segundo os autores, o tipo de colonização promovida pelos europeus, sendo a colonização britânica causa necessária (mas não suficiente) das “boas” instituições, das boas elites e das boas políticas daí decorrentes (uma boa

“eficientes” que promovem “mudanças” favoráveis à industrialização, ao desenvolvimento econômico e ao crescimento do PIB per capita (Acemoglu & Robinson, 2006; 2012)⁴. Mas elites promoverão boas mudanças quando as instituições fornecerem incentivos nessa direção. Mais especificamente, é a estrutura da competição política que fornece incentivos em direção a uma “boa elite”: um certo nível de competição política favorece políticas inclusivas. Elites sem receio de perder o poder ou com posição política consolidada e que vislumbram alguma ameaça ao seu poder tendem a combater a inclusão. Numa sociedade competitiva, a elite será forçada a promover mudanças a fim de não ser ultrapassada e substituída pelos grupos concorrentes (Acemoglu & Robinson, 2012)⁵. Não por outra razão, uma das tarefas empíricas a ser executada no futuro, dizem os autores, seria “desenvolver medidas quantitativas do grau de competição política e as atitudes das elites em relação à mudança tecnológica”, ou seja, “investigar a relação entre competição e a probabilidade de bloqueio” (Acemoglu & Robinson, 2006, p. 129). Portanto, a abordagem econômica da qualidade das elites não estaria habilitada conceitualmente para, de fato, constituir uma agenda de pesquisa sobre as elites propriamente, mas apenas sobre as instituições que constroem suas ações⁶.

É possível ver esse mesmo problema na produção de pesquisadores da University of Saint Gallen, Suíça, fortemente influenciados pelas considerações de Acemoglu & Robinson. Esse grupo realiza um esforço sistemático de definição e, mais especificamente, de construção técnica de um índice (Elite Quality Index ou EQx) capaz de medir a qualidade da elite que, a meu ver, sofre de problemas similares⁷. Passemos à descrição do procedimento adotado por esses autores (Casas Klett *et al.*, 2020).

Para eles, elite é o conjunto de pessoas que controlam setores importantes da sociedade, como o setor político,

boa administração dos recursos físicos e humanos). Cf. (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001; Acemoglu, 2006; Acemoglu & Robinson, 2012; Acemoglu & Johnson, 2005).

⁷ Guido Cozzi, professor de macroeconomia; Klett Casas, professor de administração internacional; Celine Diebold, também professora de macroeconomia; Camille Zeller, analista de investimentos. A pesquisa está vinculada à Foundation for Value Creation e tem como objetivo produzir métricas para promover o desenvolvimento econômico e humano de longo-prazo (Casas Klett & Cozzi, 2020).

⁸ Veremos adiante que essa proposição não é de fato operacionalizada na construção do índice.

o militar, o burocrático, o corporativo, o sindical ou a mídia. É uma "rede de indivíduos poderosos", uma minoria com capacidade de coordenar atividades na sociedade. Essas elites são minorias que tendem a monopolizar recursos de poder e os benefícios gerados por ele (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 3; Casas Klett & Cozzi, 2022, p. 6).

A qualidade das elites, por sua vez, é definida como "a propensão da elite de um país, no agregado, criar valor, em vez de procurar renda (*rent seeking*)" (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 2). Nesse sentido, a qualidade das elites está vinculada ao "modelo de negócios" que elas promovem, já que estes são geradores de riqueza que podem ser ou distribuídas ou apropriadas pela própria elite. Assim, esses modelos de negócio "podem ser localizados num contínuo que vai da criação à extração de valores" (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 3). Criar valores significa "aumentar a fatia da torta que cabe à elite fazendo crescer a torta", enquanto extrair valor significa "fazer crescer a fatia da elite aumentando a sua porção". Elites engajadas em "criação de valor" são "elites de alta qualidade"; elites engajadas em extração de valor são elites de "baixa qualidade" (Casas Klett *et al.*, 2020; Casas Klett & Cozzi, 2020; Casas Klett & Cozzi, 2022).

Mas qual a relação entre elites e instituições? Os autores defendem que as elites influenciam e modelam as instituições de um país (Casas Klett *et al.*, 2020; Casas Klett & Cozzi, 2020; Casas Klett & Cozzi, 2022)⁸. Assim, elites de baixa qualidade podem promover monopólios e privilégios fiscais que as beneficiam; elites de alta qualidade fortalecem o sistema de saúde e de educação para desenvolver o capital humano ou a proteção dos direitos de propriedade, "promovendo o incentivo para a inovação, porque esses são recursos consistentes com e exigidos pelos modelos de negócios de criação de valores" (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 7). Como a qualidade de elite é um misto de modelos de negócio" (criação/extração de valor) com tipos de

(inclusivas ou extrativas), o modelo analítico dos autores é dividido em duas dimensões: poder (tipos de instituições na economia e na política) e valor (valores políticos e valores econômicos)⁹. O resultado será, como veremos, um índice que pretende avaliar “o modelo de negócio da elite de um país em termos da criação relativa e da extração de valor (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 19).

⁹ “Valor” no sentido de rendas e privilégios e não como crenças ou normas de conduta.

Mas quais variáveis permitem aos autores mensurar a qualidade da elite? As variáveis a serem observadas podem ser resumidas no quadro abaixo.

Quadro 1. Proposta de mensuração da Qualidade da elite política (Casas *et al.*, 2020)

índice	subíndice	área do índice	pilares
EQx	I Poder	Poder político	<i>i.1</i> Captura do Estado
			<i>i.2</i> Captura regulatória
			<i>i.3</i> Captura humana
	II Valor	Poder econômico	<i>ii.4</i> Dominância industrial
			<i>ii.5</i> Dominância de firma
			<i>ii.6</i> Destruição criativa
II Valor	Valor político	<i>iii.7</i> Concessão de renda	
		<i>iii.8</i> Apropriação de renda	
		<i>iii.9</i> Renda não recebida	
II Valor	Valor econômico	<i>iv.10</i> Produtor de renda	
		<i>iv.11</i> Renda do capital	
		<i>iv.12</i> Renda do trabalho	

Fonte: (Casas i Klett *et al.* 2020; Casas I Klett e Cozzi 2020; 2021; 2022).

O índice (EQx) tem duas dimensões (subíndice): Poder e Valor. Cada uma dessas dimensões se divide em outras duas (área do índice): Política e Econômica. Cada uma dessas quatro dimensões (poder político/poder econômico e valor político/valor econômico) se divide em 3 “pilares”, gerando as 12 dimensões descritas na última coluna do quadro. Para cada uma dessas dozes dimensões haverá diversos indicadores, perfazendo um total de 72 indicadores e, depois, 120, coletados em 32

¹⁰Textos menos ambiciosos, mas que vão na mesma direção são (Brezis & Temin, 2008) e (Brezis & Crouzet, 2004).

países, em 2020, e 120 e 151 nos dois relatórios seguintes (Casas Klett & Cozzi, 2020; 2021; 2022). Embora a lista completa dos indicadores e seus pesos possa ser vista no apêndice dos textos, convém observar que eles são definidos de acordo com o arcabouço teórico do texto, ou seja, eles indicam criação/extração de valores no nível do poder (político/econômico) e no nível dos valores (político/econômico). Aos indicadores são atribuídos pesos distintos dentro do índice geral, pesos que são derivados do arcabouço teórico, com peso maior para os indicadores referentes ao "valor econômico", que descrevem as rendas dos produtores, do capital e do trabalho. Assume-se "uma maior relevância da dimensão econômica sobre a dimensão política no processo global de criação de valor" (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 17)¹⁰.

Avaliamos que essa literatura pouco contribui para os nossos objetivos de pesquisa. Resumidamente, dois conjuntos de críticas podem ser formulados ao indicador proposta pelos professores da Universidade de Saint Gallen: teóricas e metodológicas.

Do ponto de vista teórico, apontamos quatro problemas: (i) o primeiro é que não há nenhuma definição clara e precisa do que seja uma elite, para além das trivialidades sobre as minorias que controlam certos setores importantes e com capacidade de coordenação. Nunca sabemos exatamente de que elites estamos falando (se apenas das elites políticas ou de todas as elites, políticas, econômicas, estatais, sociais, culturais). Esse ponto é importante para a nossa pesquisa, pois trabalharemos com uma elite muito bem delimitada, a elite parlamentar, e isso exigirá de nós definições teóricas e de mensuração adequadas ao objeto; (ii) há pouca clareza sobre os pressupostos normativos do texto. Ou seja, sociedades inclusivas e, portanto, com boas elites, tendem a ser aquelas que promovem o que os atores valorizam, a saber, a distribuição de riqueza e a inclusão, o desenvolvimento

¹¹ São dados sobre características da legislação sobre regulação, sobre a estrutura do sistema político (centralizado ou descentralizado), sobre a estrutura administrativa do Estado (centralizado ou descentralizado), sobre o lugar do país na globalização econômica, sobre estrutura social (mobilidade social), sobre taxas de sindicalização da população, estrutura das principais empresas e sua participação no PIB, estrutura da distribuição de renda, taxa de renovação das empresas, taxa de sobrevivência das empresas, taxa de homicídio, nível de propriedade estatal etc.

¹² Por exemplo, afirma-se que o indicador “descentralização política” é importante porque “*Political decentralization spreads Political Power by providing higher levels of autonomy for subnational governments*” (Casas Klett & Cozzi, 2022, p. 118). Mas podemos muito bem especular, a partir da experiência brasileira, que, ao contrário, a autonomia do poder local pode levar à consolidação de oligarquias e à proliferação de trabalho escravo. Todo o índice é construído a partir dessas inferências: dadas certas qualidades institucionais, salta-se para considerações sobre as elites.

econômico e humano. Esse problema tem muito a ver com a influência de Acemoglu & Robinson, que não hesitam em dar ao seu *best seller* o título francamente etnocêntrico de “Por que falham as nações?”, supondo que as nações que falham são as que não têm as instituições que os autores valorizam. Alguém pode acusar uma nação de “falhar” em alcançar um objetivo que ela nunca se propôs a atingir?; (iii) Outra crítica importante refere-se a pensar a produção de valores como algo oposto a *rent seeking*. Essa oposição não se sustenta, por exemplo, na análise da industrialização dos países tardios, sobretudo os do leste asiático. Essas são sociedades que promoveram ostensivamente oligopólios econômicos, protegidos por meio de tarifas, e, ao mesmo tempo, aumentaram salários reais, disseminaram educação e saúde. As *chaebols* coreanas, por exemplo, são um claro exemplo de *crony capitalism* com intensa criação de valor; (iv) Por fim, a ênfase claramente econômica do indicador e a explícita valorização do econômico em detrimento do político produz um indicador de baixa validade para a ciência política, já que poucos elementos propriamente políticos entram na avaliação.

Metodologicamente, o maior problema reside no fato de a esmagadora maioria dos indicadores serem de natureza “objetiva”. Isso gera uma situação curiosa. Os autores buscam um índice de qualidade da elite política sem que absolutamente nada (nem mesmo uma definição de quem são) seja dito sobre os indivíduos que compõem o grupo em questão nos 150 países analisados. Quase todos os indicadores dizem respeito às dimensões objetivas da sociedade: mobilidade social, estrutura econômica, estrutura política e administrativa etc¹¹. A qualidade da elite, portanto, é derivada da qualidade das instituições que compõem e estruturam tais dimensões¹². Temos então não só uma falácia ecológica (considerações sobre indivíduos derivadas de considerações sobre instituições), mas também uma clara tautologia: as elites são boas (ou ruins) porque as

¹³ Veja, por exemplo, os gráficos de correlação linear apresentados no texto de 2020: se elites de alta qualidade são inferidas a partir de instituições que promovem a criação de valor e a igualdade, então é claro que haverá correlação negativa entre EQx e índice de Gini ou entre a renda dos 10% mais ricos e EQx (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 28).

¹⁴ O texto é em grande parte baseado em argumentos institucionais, inclusive nas análises empíricas. Por exemplo, ao analisar a capacidade de inovação da economia americana, os autores dizem: “isso significa que os arranjos institucionais deixam as portas abertas para os criadores de valor para substituir os extratores de valor”. Ou quando afirmam, referindo-se à Alemanha, não existir ali um Estado extrativista (Casas Klett *et al.*, 2020, p. 22–24).

¹⁵ Para usar os termos de Stinchcombe (1987), há congruência lógica entre o enunciado teórico – elites de qualidade promovem instituições que distribuem valores – com o enunciado empírico – evidência da qualidade das elites são as instituições existentes. O que se discute aqui é a validade das premissas teóricas, que derivam a qualidade das instituições diretamente da qualidade das elites e vice-versa.

elites são boas (ou ruins)¹³. Fica claro que o texto é, no fundo, um texto sobre as instituições e não sobre as elites, a despeito da frase antes citada de que são as elites que modelam as instituições (ver nota 7), pois não há ao longo do texto qualquer análise que as conecte¹⁴. Isso fica ainda mais evidente no relatório de 2021 (Casas Klett & Cozzi, 2021, p. 6), em que é dito que o EQx é uma medida agregada de criação de valor propiciada por determinado tipo de modelo de negócio. Afirma-se que a teoria institucional é essencial para seu pleno entendimento, já que se entende que a ação da elite é estrangulada por instituições. Assim, recorrendo a Acemoglu & Robinson, defende-se que instituições extrativistas promovem a concentração do poder nas mãos de uma pequena elite que, desse modo, opera as instituições com vistas a produzir o máximo de ganhos para si mesma, em detrimento da sociedade, o que, por sua vez, leva essas mesmas elites a reproduzirem essas instituições¹⁵.

Quadro 2. Qualidade das elites na literatura institucionalista

Perspectiva	Questão	Dimensão	Variáveis	Indicadores
Instituições são estrutura de incentivos que produzem boas ou más elites.	Que tipo de instituição produz boas elites?	i. Inclusividade das instituições políticas	a. Competição política e seus correlatos	1. Idoneidade das eleições, número de partidos, liberdade de imprensa etc.
		ii. Inclusividade das instituições econômicas	b. Competição econômica e seus correlatos	2. Número de empresas nos setores, econômicos, concentração de renda, protecionismos, subsídios etc.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.b A literatura funcionalista

Como dito na apresentação deste texto, é quase inevitável pensar que uma pesquisa sobre a qualidade da classe política orienta-se por uma questão essencialmente normativa. Afinal, como responder a essa questão sem definir os atributos que nos permitam diferenciar uma “boa” de uma “má” classe política, isto é, sem mobilizar elementos normativos? Faria sentido, portanto, imaginar que a pesquisa deveria se iniciar por discussões no campo da teoria política, sobre o que os filósofos da política consideram um “bom governo” e um “bom governante”, procedimento, aliás, previsto em nosso roteiro de pesquisa. Esse primeiro passo poderia nos conduzir a uma definição normativa consensual (entre os pesquisadores do INCT) do que seria um bom governo, para que, em seguida, produzíssemos indicadores empíricos para mensurar a qualidade da elite parlamentar brasileira. Seria esta elite, segundo nossos critérios, boa ou má?

A sociologia de inspiração funcionalista, no entanto, adotou uma outra perspectiva. Procurando fugir de “critérios éticos últimos”, autores vinculados a essa corrente (como Suzane Keller & Rupert Wilkinson) ado-

¹⁶ Esse problema já se encontra em (Mosca, 1939; Pareto, 1935; Meisel, 1965; Timasheff, 1965). A despeito do objetivo de fugir de “critérios éticos últimos”, a ênfase na reprodução social foi criticada por muitos como uma defesa normativa da ordem.

tam uma orientação funcional para definir uma “boa ou má classe política”. Sua qualidade estaria ligada não ao preenchimento de critérios normativos ou ao bom funcionamento de um regime particular (a democracia), mas à realização adequada de funções sociais e sistêmicas garantidoras da estabilidade social. Dito de outra maneira, a qualidade da classe política é um problema formulado à luz do tema da reprodução social¹⁶.

Desse ponto de vista, é boa a classe política cujos membros possuem os atributos adequados ao exercício das funções sociais a serem cumpridas pelas instituições que ela controla. Questão ainda mais premente no caso das “elites estratégicas” (Keller, 1971). Esse termo designa as elites que exercem funções que afetam toda a coletividade de maneira continuada, diferente, portanto, das “elites setoriais”. Nesse sentido, as elites parlamentares seriam claramente uma “elite estratégica” responsável por formular decisões coletivas e impositivas. O critério funcional é ainda mais importante para esse tipo de elite.

No entanto, não se deve supor que as necessidades funcionais do sistema social (*the fulfillment of social and cultural wants*) automaticamente produzirão elites adequadas. Tanto (Wilkinson, 1964; 1969) como (Keller, 1971) admitem a possibilidade de uma inadequação entre as necessidades funcionais e culturais presentes e o sistema de seleção e treinamento de elites, o que pode resultar no recrutamento de pessoas inadequadas ao preenchimento das necessidades sociais e culturais. Isso certamente geraria instabilidade e prejudicaria a promoção da integração social. Desse ponto de vista, a funcionalidade da elite política para o sistema social depende da pesquisa empírica e não pode ser pressuposta. Ou seja, os princípios funcionais que devem ser preenchidos para que o sistema social funcione são apenas “guias para ação”, que serão colocados em prática por indivíduos concretos, cujos atributos podem

ser mais ou menos adequados ao exercício dessa função. Evita-se, assim, uma reificação do sistema social (Keller, 1971, p. 92).

Essa perspectiva teórica, portanto, abre espaço para o estudo dos agentes e de seus atributos, mas o critério funcional continua ocupando o lugar mais importante no arcabouço teórico, já que é ele que permite julgar se uma classe política é boa ou má. Desse modo, a definição de uma boa classe política não depende de critérios normativos do analista, mas sim de saber se ela é portadora dos atributos que lhe permitem exercer bem a função social de acordo com os parâmetros culturais de uma dada sociedade, conservando os valores e práticas dominantes (Keller, 1971, p. 83). Os analistas podem até mesmo ter aversão a tais valores.

Mas essa perspectiva teórica nos coloca um outro problema: como o analista consegue definir a priori quais são as funções sociais e culturais de uma dada instituição? Como responder a essa questão sem cair nos altos níveis de abstração parsonianos (funções adaptativas, de consecução de objetivos, normativas e simbólicas)? Por exemplo: como responder à questão sobre qual a função do parlamento na sociedade brasileira para, em seguida, saber se a elite parlamentar exerce bem ou mal essa função? Corremos o risco de elaborar uma definição apriorística (portanto normativa) ou altamente abstrata (produzir decisões coletivas como parte que é do sistema político), de pouca utilidade prática. Seria preciso ter uma definição historicamente embasada, oriunda da política concreta, uma definição mais indutiva e menos dedutiva, enfim, resolver esse problema de forma menos arbitrária e mais operacional. Há três sugestões nesse sentido em (Wilkinson, 1964; 1969) e (Keller, 1971). Reproduzo-as a seguir.

(i) um critério empírico lembrado tanto por (Keller, 1971) quanto por (Wilkinson, 1964; 1969) é o da coesão moral do grupo analisado. Esse grupo se vê como

resto da sociedade? Ele se percebe como um grupo dedicado a uma função especial? Por quais motivos seus membros se sentem atraídos para a política parlamentar? Que recompensas esperam obter no exercício do cargo? Um *survey* poderia pensar questões que captassem esses atributos subjetivos. Essa é uma questão importante para esta perspectiva teórica porque para esses autores uma boa classe política é aquela que têm alguma consciência de sua função coletiva como grupo, isto é, cujos indivíduos não ocupam as posições de mando para resolver problemas individuais ou paroquiais, mas funcionais e coletivos;

(ii) para esses autores, uma boa elite é aquela que é “compreendida” pelos comandados, isto é, suas preocupações correspondem às preocupações dos comandados, os problemas com os quais ela lida são problemas percebidos como importantes por toda a comunidade. Isso poderia ser empiricamente captado também por um *survey* que permitisse comparar as principais preocupações das elites com aquelas manifestadas pela população. Poderíamos, assim, mensurar o grau de congruência “cultural” (lembramos: para esses autores, ser uma elite bem-sucedida é “preencher necessidades sociais e culturais”, como diz Wilkinson) entre o que a elite percebe como sendo a sua função e o que os governados percebem como sendo a função dessa elite. Penso que essa estratégia de pesquisa evitaria definições apriorísticas das funções das elites, uma vez que essas seriam definidas “relacionalmente”, comparando o que pensam os membros da elite analisada com o que pensa a população de comandados¹⁷.

(iii) analisar o desempenho dessa elite em relação à resolução de problemas culturalmente consensuais, o que ajudaria a pensar o tema de sua “qualidade”¹⁸. Uma boa elite compartilha com a população um elenco de preocupações, mas isso não basta; ela precisa ser eficiente na resolução dos problemas concernentes a

¹⁷ Uma análise interessante sobre esse tema, ainda que não pautada pelo funcionalismo, pode ser encontrada em (Ober, 1990).

¹⁸ Essa capacidade é importante, já que, para esses autores, uma boa classe política é uma classe política “eficaz”, isto é, que tem a capacidade de realizar objetivos de acordo com os padrões culturais dominantes.

¹⁹ Lembrando que, para essa literatura, “o mais avançado critério de um governo bem-sucedido é a extensão em que ele ajuda os grupos na sociedade a realizar o que quer que seja definido culturalmente como uma ‘boa vida’” (p. 219), isto é, “governos são bem-sucedidos e eficazes na medida em que fazem o que culturalmente devem fazer” (Wilkinson, 1969, p. 219-221). Esse ponto é importante, pois um governo pode ser bem-sucedido nas suas funções governativas, mas essas entrarem em conflito com as funções sociais diretas.

a essas preocupações. Mas a eficiência por si só também não é suficiente. Uma elite pode ser muito eficiente no exercício de suas “funções governativas” (que são analiticamente distintas das funções sociais e culturais, segundo (Wilkinson, 1964), resolvendo bem os problemas que se coloca, mas tais problemas não são os mesmo que incomodam a população. Nesse caso, o eficiente exercício de atividades governativas não estaria de acordo com os “valores culturais mais amplos”.

Resumindo: uma classe política deve ser avaliada a partir dos seguintes pontos: (i) um critério maquiavélico (*virtù*): Essa elite se vê como um grupo à parte, com atributos adequados ao exercício do poder político e com objetivos coletivos que transcendem seus interesses meramente individuais?; (ii) um critério funcional: essa elite se propõe objetivos funcionalmente adequados, isto é, congruentes com os valores culturais dos comandados, algo que independe da orientação normativa do analista?; (iii) um critério performático: essa elite é capaz de resolver adequadamente os problemas que se coloca, isto é, de exercer bem suas “funções governativas”¹⁹?

Quadro 3. A qualidade da elite na literatura estrutural- funcionalista

Perspectiva	Questão	Dimensão	Variáveis	Indicadores
<i>Virtù</i>	Quais são os atributos para o exercício do poder?	<i>i.</i> Coesão interna <i>ii.</i> Razão para estar na política	<i>a.</i> Percepção do grupo sobre si mesmo <i>b.</i> Motivações	<i>1.</i> Dados de survey de opinião e análises qualitativas
Funcionalidade	Exibe valores culturais socialmente aceitos?	<i>i.</i> Congruência cultural	<i>a.</i> Valores da elite e da população	<i>1.</i> Dados de survey de opinião e análises qualitativas
Performance	Qual o desempenho em decisões específicas?	<i>i.</i> Eficácia governativa	<i>a.</i> Desempenho em áreas decisórias específicas	<i>1.</i> Indicadores de avaliação de políticas públicas e análises qualitativas

Fonte: elaborado pelo autor.

2.c A literatura sobre qualidade da elite e qualidade do governo

Duas observações iniciais quanto ao conjunto de textos discutidos nesse item. A primeira é que eles se aproximam muito das discussões sobre congruência política entre elites e massas e seus impactos sobre o funcionamento ou a qualidade da democracia. A segunda observação é que os textos apresentados aqui foram identificados no google scholar e na scopus a partir de duas buscas: “*elite quality*” e “*government quality*”. O retorno é bem menor do que quando colocamos algo relativo à congruência. A vantagem de buscar por aquelas duas palavras-chave é que os textos que aparecem, de alguma maneira, colocam a qualidade da elite como um problema importante para pensar o seu objeto de estudo. Creio ser possível pensar esses textos a partir de duas perspectivas que podem nos ajudar: a) congruência elite-massas em torno de questões específicas de políticas públicas (*issues*) e de processos de representação e b) qualidade da elite (corrupção, transparência, diversidade) e sua relação com a qualidade do governo (definida como capacidade de formular boas políticas e perseguir interesses coletivos). As duas orientações estão sempre discutindo como os atributos analisados impactam a qualidade das democracias (*i.e.*, quão eficaz a democracia é ou se é apenas uma democracia de fachada). Portanto, o fio condutor dessas análises é sempre a qualidade da democracia, vista como regime político a ser preservado e melhorado, mais do que propriamente a qualidade das elites políticas.

2.c.1 A congruência elites políticas-massas em torno de *issues* e de processos de representação

Começo pelos textos que focam na questão da congruência entre elites e massas em relação a questões de políticas públicas. Normalmente, esses textos partem de uma constatação pessimista em relação à crescente

insatisfação da população dos países analisados com a democracia. A análise da congruência serve assim para tentar detectar as fontes dessa insatisfação e como isso pode afetar o funcionamento da democracia. Apresento a seguir um resumo de alguns textos ilustrativos quanto à pergunta de pesquisa, à hipótese e às evidências apresentadas.

Começemos por (Siavelis, 2009). O texto parte de uma constatação: há crescente insatisfação da população chilena com a democracia. Pergunta-se, então: isso se deve à incongruência entre as elites políticas e as massas com relação às suas orientações sobre questões políticas e econômicas? A resposta é negativa. Dados de congruência ideológica e dados de *survey* sobre questões tidas como importantes (retiradas do Centro de Estudios Políticos, LAPOP e Salamanca) revelam que há crescente aproximação entre posicionamento e preocupações com questões específicas nos dois grupos. O problema, para o autor, reside no surgimento de uma "partidocracia" que fecha as portas à renovação, comprometendo a legitimidade do regime, os procedimentos de *accountability* e a alternância do poder. Este último ponto, porém, é muito mais especulativo que o primeiro, cujas informações são inteiramente baseadas no tratamento das respostas aos questionários indicados, caracterizando-se com um típico estudo de congruência. Esses mesmos achados se encontram em (Siavelis, 2017). O interessante desses textos é mostrar que a congruência não garante satisfação com a democracia, já que parece que os cidadãos querem algo além de serem (bem) servidos, querem ser também ouvidos e participar. Nesse caso, os canais de participação como critério para medir "qualidade da representação parlamentar" é um ponto importante, como mostra o texto a seguir.

Luna & Zechmeister (2005) analisam comparativamente a congruência entre elite e massas em nove países da América Latina. Utilizam dados de

survey aplicados às elites e às massas para criar "indicadores de representação" para Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Uruguai. Oferecem uma medida para a extensão em que os partidos políticos representam as preferências dos eleitores nesses países. Mostram que a institucionalização do sistema partidário e o desenvolvimento socioeconômico estão positivamente relacionados com a representação; que partidos de esquerda contribuem para a representação e que percepções de fraude no sistema político também impactam o problema. O artigo é um estudo sobre a representação, mas é sobretudo um estudo sobre a qualidade da democracia, já que a primeira está ligada à segunda. A representação não é definida como a produção de resultados positivos para os eleitores, mas sim como vínculos em função de compromissos ideológicos, que geram ciclos de responsividade e *accountability* que no longo prazo fomentam a institucionalização do sistema político e o desenvolvimento econômico. Há alguns fatores condicionantes da institucionalização da representação (partidária) a serem analisados no continente, entre eles: a) se o sistema partidário teve tempo suficiente para estabelecer vínculos de representação; b) as regras do sistema eleitoral; e, c) a presença de uma esquerda ideológica forte.

Como disse, representação é definida como a extensão em que os partidos políticos e seus eleitores têm preferências claras e consistentes sobre um conjunto de políticas públicas relevantes. Ou seja, trata-se de *mandate representation* ou *issue representation*. Para que isso exista é preciso ter também: a) divergências entre os partidos quanto a essas políticas; b) estabilidade de posições dos partidos em relação a elas; e, c) voto dos eleitores motivados por essas políticas. Os dados no nível individual são coletados via *survey* e dados no nível macro para indicadores econômicos, sociais e políticos em múltiplas bases. Os dados do *survey* vieram do banco *Latin America Legislator* (Manuel Alcantara) e do Latino-

Latinobarômetro. Dados de pertencimento partidário para as elites são os de sua filiação no congresso; esses dados para os eleitores são retirados da pergunta: “em que partido votaria se a eleição fosse hoje?”

O texto seguinte é o de (André & Depauw, 2017). Neste texto, reconhece-se que o problema da congruência é fundamental para discutir qualidade da democracia. No entanto, congruência tem sido quase sempre definida como congruência em relação às preferências referentes às políticas públicas e o autor propõe pensar congruência em relação às preferências frente ao “processo de representação”. Os dados utilizados são retirados de *Belgian Election and Candidate Studies* de 2014. Ou seja, os autores introduzem na ideia de congruência o problema da “qualidade da representação” e sua relação com a satisfação com a democracia.

Para tanto, como era de se esperar, é preciso ter uma definição do que seja “representação”. Parte-se de Piktin: “*The notion of representation dictates that citizens’ policy preferences should somehow translate into the preferences of their representatives*” (André & Depauw, 2017, p. 4). Ou seja, se o que as elites dizem e fazem não é o que os cidadãos querem, então a democracia falhou. Isso tem sido medido em termos de proximidade ideológica entre eleitores e partidos no governo. As pesquisas sobre questões específicas (*issues*) têm mostrado que essa abordagem é insuficiente, pois não raro partidos e eleitores se distanciam em questões específicas. Assim, tem-se enfatizado que não apenas congruência em relação às políticas, mas em relação às prioridades é importante para medir congruência. Formula-se então uma **H1**: “Quanto maior a lacuna entre posições referentes a questões de políticas públicas entre eleitores e seus partidos de preferência, menos satisfeito o eleitor será com o funcionamento da democracia”.

Outro ponto importante para medir satisfação com democracia são preferências em relação ao processo de representação: alguns eleitores têm uma visão *bottom-up*, defendendo que representantes devem agir apenas baseados na opinião dos eleitores; outros uma visão *up-bottom*, defendendo que os representantes devem manter eleitores informados sobre questões importantes. Formula-se então uma **H2**: “Quanto maior a lacuna entre eleitores e representantes quanto às preferências frente ao processo de representação, menor a satisfação com a democracia”.

Os dados foram retirados do *survey* acima referenciado, com questões idênticas aplicadas a candidatos e eleitores tanto sobre preferências de políticas públicas como sobre preferências quanto ao processo de representação. Definiu-se congruência no modo "relação entre um e muitos" e foram calculadas as medidas de distância relativa: diferença entre a posição de um eleitor individual e a posição do candidato médio do seu partido de preferência dividido pelo desvio padrão da distribuição de candidato dentro do partido. A partir daí mede-se a variável dependente - grau de satisfação com a democracia - utilizando a questão tradicional: “*On the whole, are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works in Belgium?*”

As duas principais variáveis preditoras são medidas assim: questões idênticas para eleitores e representantes foram feitas quanto a esses dois pontos. O “*policy gap*” foi medido usando-se questões relativas a 13 *issues*; o “*process gap*” foi medido levando-se em consideração a posição dos respondentes à duas questões: a) “como um parlamentar deve votar se sua opinião não coincidir com a do eleitor” e b) “como o parlamentar deve votar se seu eleitor tiver uma opinião e o seu partido outra”: os respondentes foram valorados em 2 quando indicavam a opinião do eleitor duas vezes, 1, quando indicavam uma vez e zero quando a opinião não era indicada.

O espírito de que a democracia é mais do que congruência em torno de *issues* e mais do que eleições também está no texto de (Green & Leff, 1997). A proposição aqui é que uma estreita conexão entre elite e massas, que transcenda o momento eleitoral, é importante para o fortalecimento da democracia. Deve-se criar canais de comunicação entre elite e massa no processo de formulação de políticas. O caso estudado é da República Tcheca. É claro que isso depende não apenas de canais formais de participação, mas também da existência de associações na sociedade civil, o que na República Tcheca é um problema em função do passado comunista. Para discutir o problema, analisa-se dados de congruência com relação a *issues*. Nesse caso, problemas considerados urgentes pela população e a avaliação da resposta do governo a esses mesmos problemas são mensurados criando-se um *action index*, com valores próximos a 1 refletindo uma resposta governamental crescentemente inadequada. Outra forma é o respondente indicar os três principais problemas e os partidos mais adequados para resolvê-los, testando se o eleitor enxerga os partidos como atores que de fato podem encaminhar problemas tidos como urgentes. Observa-se ainda que a insatisfação do público em relação ao governo na República Tcheca tem a ver também com a falta de canais de comunicação entre os cidadãos e as elites nos processos decisórios, numa análise que nos pareceu mais especulativa que a feita em relação ao primeiro ponto.

Como se percebe nesses textos focados nos estudos de congruência (em torno de questões ou processos de representação), a qualidade da elite não entra como variável explicativa, não é parte da explicação. O que explica a insatisfação é um desenho institucional que freia a renovação política, que abafa a voz do eleitor ou que gera uma desconexão entre as preocupações dos eleitores e as das elites. Os indivíduos que compõem a elite só são alvos de atenção no que diz respeito à sua "percepção" sobre assuntos que permitem discutir con-

gruência, o que se explica pela centralidade do problema da “qualidade da democracia” nesses textos.

Esse ponto torna os demais textos aqui discutidos bem mais interessantes, pois neles a tema da qualidade da elite (e sua relação com a qualidade do governo ou da democracia) é central.

2.c.2 Qualidade da elite e qualidade do desempenho do governo

Começamos por (Welzel, 2002). O ponto de partida desse texto é exatamente a qualidade da elite e seu impacto sobre a qualidade do governo. Por qualidade da elite entende-se a seguinte definição operacional: **Qualidade da elite = baixa corrupção + representação feminina** (formando o que o autor chama de “*elite quality factor*”). A proposição causal é que a qualidade da elite aumenta a efetividade da democracia formal (e, por extensão, a qualidade da democracia). Mas a qualidade da elite é, no fundo, uma variável interveniente, que resulta de algo mais importante para o problema: ela é o resultado do aumento nos valores de autoexpressão (direitos políticos, liberdade de expressão) que alteram as normas culturais na direção de pressionar por elites inclusivas e responsivas e esses valores de autoexpressão tendem a se fortalecer pelo crescimento de recursos humanos entre as massas. Enfim: qualidade da elite (baixa corrupção e representação feminina) é gerada por valores de autoexpressão que, assim, reforçam a democracia. Nesse sentido, a discussão é feita da perspectiva da “lógica emancipativa do desenvolvimento humano”.

Como esses indicadores (corrupção, representação feminina) são mensurados? A corrupção é medida a partir de dados de percepção da corrupção da *Transparency Internacional*, produzidos por especialistas, que varia numa escala de 0 a 100 (esses dados existem para o caso brasileiro). O caráter inclusivo da elite políti-

ca é medido pelo "índice de empoderamento de gênero", das Nações Unidas, formado pela percentagem de mulheres na legislatura, em cargos administrativos de alto escalão e em posições corporativas (*Human Development Report*) (inclui Brasil). A escala varia de 0 a 1. Junto com isso, mobilizam-se várias medidas de autoexpressão. A partir desses dados, a ideia é trabalhar com um conceito de "democracia efetiva", assim definida: **Democracia efetiva = democracia formal** (percentagem de direitos de liberdade institucionalizados) **x elite quality factor** (de 0 a 1, normalizado).

Outro texto que se refere ao problema da qualidade das elites é o de (Rivas, Vicente & Sánchez, 2010). Os autores partem de uma constatação: na América Latina há quase um consenso em torno da má qualidade dos políticos e quase sempre, no senso comum, apresenta-se como indício dessa má qualidade a sua baixa educação. No entanto, o que se percebe, continuam os autores, é que quase 90% das elites latino-americanas têm cursos superior, algo avaliado como importante pela população. Reconhece-se, portanto, que o critério da educação é frágil para mensurar qualidade da elite, sobretudo num ambiente de muita desigualdade social, em que ele acaba por ser mais um indicador dessa desigualdade do que de competência técnica. Reconhece-se ainda que não é fácil coletar dados sobre o que é um "bom político" ou um "político de qualidade" e quais de seus atributos específicos (e não apenas seus valores ou percepções) explicariam melhor as variações no funcionamento do sistema político democrático. Portanto, como se vê, esse é um texto que se aproxima muito de uma de nossas preocupações, *i.e.*, como pensar a qualidade da elite por meio da posse de certos atributos dos indivíduos.

O estudo da qualidade das elites, nesse texto, é combinado com o estudo das características dos sistemas democráticos. A pergunta de pesquisa consiste em

saber se existe uma relação entre os atributos das elites parlamentares (que são muito importantes para esses autores) e as características dos sistemas democráticos de seus países. O Objetivo é "avaliar uma série de atributos comparáveis dos sistemas políticos nos quais necessariamente se reflete o impacto dos políticos no funcionamento do sistema". "É de esperar que existam relações entre os atributos e valores dos deputados e as características da democracia de seus respectivos países" (Rivas, Vicente & Sánchez, 2010, p. 280–281).

Portanto, o ponto de partida do texto é interessante. Entende-se que a qualidade dos políticos é um conjunto de características dos dirigentes que devem ser diferenciadas das características que definem um bom candidato. Um bom político não é sinônimo de um bom candidato (embora possamos discutir se o primeiro exige o segundo, mas não o contrário). Quando se fala de um "bom político" estaríamos falando de características específicas (sociais, econômicas, políticas, educacionais e profissionais), mas que não devem ser transformadas em características essencialistas e sim analisadas contextualmente. Como vimos, pode ser que ter alta escolaridade seja sinal de qualidade num contexto e sinal de exclusão em outro. No entanto, é preciso também incluir "valores mais subjetivos, porque somente as características sociais ou a trajetória pessoal do político não são garantia de um melhor desempenho" (Rivas, Vicente & Sánchez, 2010, p. 283).

As formas mais sofisticadas de medir a qualidade da democracia, dizem os autores, misturam dois elementos: a) grau de satisfação dos indivíduos com a democracia e b) rendimento institucional. Essas teorias, porém, não incluem a qualidade das elites políticas, o que é fundamental, já que são elas que operam as instituições. Daí a proposta do texto: pensar que as elites políticas são importantes para medir a qualidade da democracia, mas pensar isso sempre contextualmente. No caso da América Latina, afirma-se que a falta de igualdade soci-

al e econômica tem consequências sobre os processos de formação, recrutamento e exercício da elite política e da qualidade da democracia em um país (Rivas, Vicente & Sánchez, 2010). Ou seja, quanto maior a igualdade, quanto maior o acesso à educação, maior a probabilidade de os cidadãos tomarem decisões informadas que respondam a seus interesses. Revertendo o raciocínio: numa situação de desigualdade, as elites políticas têm um excesso de recursos que aumentam suas possibilidades de ganho.

Assim, parte-se do pressuposto de que o nível educacional é indicador da qualidade da elite, mas que no caso do nosso continente, dada as condições de desigualdade, ele não se reflete na qualidade da democracia. Para testar essa hipótese relacionam os dados sobre nível educacional dos deputados com indicadores sobre as características da democracia. Como elemento de controle, introduz-se o IDH e o índice de pobreza humana. Para analisar a situação de privilégio dos deputados, analisam sua renda econômica declarada e, por último, o nível educacional dos pais para determinar se houve mobilidade educacional. Os dados sobre as elites são retirados do *Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas*. Usou-se também dados de PIB per capita para contextualizar os dados de renda das elites. Para a democracia utilizou-se *Freedom House*, *Índice de Desarrollo Democrático* na América Latina e *Índice de Transformação de Bertlesmann*. A conclusão: a qualidade dos políticos, medida a partir do nível educacional, não está relacionada com a valoração positiva ou negativa do funcionamento da democracia. Em resumo: "uma maior preparação acadêmica dos parlamentares não é relevante para o melhor rendimento da democracia".

Outro texto que coloca a qualidade das elites como tema central e em discussão direta com interpretações institucionalistas sobre a qualidade da democracia é o de (Rothstein, 2009). O autor contesta a tese que baseia

a legitimidade de um sistema político exclusivamente nos seus procedimentos de escolha de líderes. A literatura parece pressupor que basta existir eleições competitivas e limpas para que surja legitimidade. Na verdade, tão ou mais importante é a “qualidade do governo”, diz ele. A qualidade do governo aqui é definida como não apenas boas políticas públicas, mas sobretudo como comportamento imparcial (sem violência, sem discriminação, sem corrupção) por parte da burocracia que entra em contato direto com o público. Ou seja, a legitimidade não vem apenas do lado do *input* do sistema político, mas também do lado do *output*. Ademais, esse *output* não deve ser entendido apenas em termos de eficiência nas políticas públicas, mas também em termos de imparcialidade. Esse texto é teórico, sem dados ou técnicas de análise. No entanto, fornece um caminho de investigação interessante, na direção das *Considerações sobre o governo representativo*, de Stuart Mill, para quem um bom governo não deve ser avaliado apenas em termos de performance, mas também pelo tipo de conduta dos governantes (motivados pelo bem comum e não por interesses pessoais) e pela sua potencialidade em impactar positivamente a qualidade do próprio cidadão.

Esse é um tema presente também em (Gallina, 2010). A tese desse texto é que há uma organização democrática formal como fachada na Europa do Leste, mas que por detrás dessa fachada há elites políticas que não seguem as regras democráticas, mas sim os arranjos informais existentes entre elas. Esses arranjos informais são códigos de conduta, valores e tradições que em geral atuam contra a democracia. São informalidades enraizadas na mentalidade das elites políticas. Segue uma análise qualitativa (anedótica) de Polônia, Eslováquia, Hungria e República Tcheca. A ideia é produzir um “mapa mental” da elite política baseado nos seguintes pontos: a) concepção de poder (personalizado, privado, afetivo, autoritário e hierárqui-

co); b) duplo padrão de elaboração de políticas públicas, que combina uma fachada que sustenta a necessidade de gastos públicos com uma atitude "cabeça na areia", ignorando problemas urgentes; c) política afetiva, baseada em conceitos emocionais, como nação, história e identidade, o que o autor chama de "historiografia da mente", isto é, quando a elite usa conceitos históricos de nação e identidade para fazer política, incentivando uma "cultura do conflito" e de eliminação do inimigo político. É bom lembrar que parte dessas preocupações tem larga tradição na sociologia política brasileira. A questão de uma "concepção de poder" como extensão da família, dos afetos, dos interesses privados é algo recorrente em textos clássicos do nosso campo disciplinar. Seria interessante pensar sobre esse ponto e como seria possível captá-lo.

Por fim, dois textos que lidam com a relação entre bom governo, entendido em termos de boa performance e conduta republicana, e sua relação com a classe política. O primeiro, de (Adserà, Bois & Payne, 2003), dedica-se a saber se as funções do governo se articulam com a capacidade dos cidadãos tornarem seus representantes *accountable*. Essa capacidade depende de duas coisas: a) eleições competitivas (que funcionam como ameaça de punição às elites governantes) e b) eleitores bem-informados (capazes de reduzir a tentação dos políticos de se engajarem em corrupção). Enfim, trata-se do controle público dos políticos pelos cidadãos.

Empiricamente, o objetivo é testar o valor empírico do modelo da *accountability*, isto é, testando o impacto do tipo de regime e dos mecanismos de informação para explicar corrupção e governança política, controlando por outras variáveis de outras teorias (cultura, economia, fatores institucionais). Para medir as variáveis dependentes "corrupção" e "performance governamental" usam-se, respectivamente, a base de dados *Political Risk Services Group* e dados sobre a quali-

dade da burocracia, império da lei e risco de direitos de propriedade.

Para medir a variável independente (*accountability* política) foram usadas as seguintes medidas: nível de democracia (retirada de *Polity III*); livre circulação de jornais diários por pessoa (dados sobre circulação de jornais do Banco Mundial) e variáveis de controle (desenvolvimento econômico, Banco Mundial; valores culturais, basicamente religião; divisão étnica, índice tirado de La Porta *et al.*; arcabouço institucional, composta de diversas variáveis, e estrutura econômica, tamanho do governo, abertura econômica etc.).

Para estimar as causas na variação da efetividade do governo, adota-se um modelo de regressão linear em que a variável dependente "Qualidade do governo" (corrupção, qualidade da burocracia, império da lei e risco de expropriação) se relaciona com a variável independente (democracia + mecanismos informacionais) e variáveis de controle nos diversos modelos. Resultado: a presença de um eleitorado bem-informado num ambiente político democrático explica entre metade e dois terços da variação nos níveis de performance governamental e na corrupção.

O mais interessante dos textos talvez seja o de (Persson & Sjöstedt, 2015). Os autores afirmam que grande parte da literatura que aborda a qualidade das elites políticas (se o seu comportamento é predatório ou não) e a qualidade do governo é de orientação institucionalista (entre outros autores: Acemoglu & Robinson, Douglass North, Fukuyama). Para essa literatura, como vimos, a estrutura de incentivos criada pelas instituições formais determina o tipo de conduta da elite (mecanismos de *accountability*, de transparência, de recrutamento político e burocrático, constrangimentos legais e constitucionais). O desvio de comportamento é entendido por meio do modelo de conflito entre principal e agente, em que o agente (a burocracia ou

os políticos) defendem seus próprios interesses seja porque a lei lhe concede poderes excessivos, o que lhe garante a extração de renda a partir dos outros grupos, seja porque as instituições criam oportunidades de corrupção. Ou seja, **corrupção = monopólio + discricionariedade - accountability**. Enfim, democracia (abordada pela literatura nas suas múltiplas dimensões) promove bom governo.

Essa proposição é criticada, já que há dados que mostram que países com exatamente as mesmas instituições exibem desempenhos totalmente distintos quanto ao comportamento das elites (corrupção, transparência). Por exemplo, há países da África subsaariana que têm exatamente as mesmas instituições que países da Europa do Norte sem que o comportamento da elite seja o mesmo (dados retirados de *Global Integrity*, *Transparency International* e *Freedom House*).

Qual a hipótese? Para explicar o comportamento das elites é preciso levar em consideração aspectos históricos e políticos. O texto clama por uma "*historical and political turn*" para explicar o comportamento das elites políticas. Mais especificamente, a hipótese é a seguinte: "Argumentamos que o comportamento da elite política deve ser rastreado a partir das origens históricas e políticas mais profundas do Estado e particularmente do tipo de contratos sociais que sustentam as relações entre Estado e sociedade. Onde as estruturas do Estado são baseadas num contrato social - isto é, um contrato social entre cidadãos e o Estado em relação ao qual os cidadãos coletivamente ou quase-voluntariamente concordam - as elites tenderiam à promoção do bem público. Isso se dá porque, em tal contexto, a expectativa geral é que o Estado deveria servir ao bem público e não apenas aos interesses estreitos de um ator ou um grupo particular. Ao contrário, na falta de um contrato dessa natureza, o Estado se vê obrigado a enfrentar "múltiplos principais

com interesses concorrentes", aumentando a demanda por patronagem e diminuindo a demanda pelo interesse coletivo. O mecanismo opera pelo lado da demanda e da oferta: a) demanda: quando o Estado não é percebido como provedor de bens públicos, a demanda por esses bens, o monitoramento e o controle das elites serão baixos e como os cidadãos não concordam em torno de quais demandas coletivas devem ser feitas, eles formam vários principais; assim, os agentes - as elites políticas - têm mais poder para decidir que interesses perseguir e o que obter em troca; b) oferta: sem demanda por bom governo, o incentivo para oferecer boas instituições é baixo; ademais, como os cidadãos formam múltiplos principais, a base política é sempre instável, incentivando comportamento predatório (*"it's our turn to eat"*).

Como a pesquisa é operacionalizada? Por meio de um estudo comparativo de casos críticos da África subsaariana com instituições iguais a países como Suécia e Dinamarca e que, na verdade, pontuam até mais alto em termos de regras institucionais que supostamente promovem o bom governo. Por exemplo, comparando Canadá, Japão e Alemanha com Etiópia, Quênia e Uganda, os países africanos pontuam mais alto no desenho institucional, mas têm desempenho muito pior em termos de corrupção.

A variável independente, portanto, é o tipo de contrato social que sustenta a relação entre Estado e sociedade, medida por dois indicadores: a) grau em que a elite dirigente é desafiada por outros grupos mobilizados na sociedade com relação a quem tem o direito e a capacidade de fazer as regras do jogo durante os momentos iniciais da construção do Estado e b) o grau em que um contrato social existe, o que depende dos níveis de violência nas manifestações dos conflitos referentes a quem tem o direito e a capacidade de definir as regras do jogo.

A técnica utilizada é a *cross-sectional regression analysis* aplicada a países da África subsaariana. Nessa região, os países passaram por várias reformas institucionais e a despeito da má performance em termos de qualidade do governo, há muita variação. O objetivo é explicar a variação. Como medir "o grau em que o Estado é baseado num contrato social partilhado"? Por meio de duas medidas: a) a primeira explora os efeitos no comportamento das elites de ameaças violentas em direção a elas durante os estágios iniciais do desenvolvimento do Estado, violência oriunda de grupos politicamente mobilizados na sociedade que contestam seu direito de definir as regras do jogo. A variável utilizada é uma *dummy* construída a partir do banco de dados UCDP/PRIO Armed Conflict (2009) e uma compilação de golpes de Estado (McGowan, 2003). A variável assume o valor 0 (nenhuma ameaça ou golpe nos 15 anos após a independência) e o valor 1 (se tais ameaças se fizeram presentes); b) a segunda refere-se à legitimidade: a natureza das relações entre sociedade e instituições estatais, a partir de Englebert (2002). O indicador é construído a partir da questão de se as instituições estatais foram construídas endogenamente e se têm continuidade. Originalmente, o indicador tem a ver com o tipo de colonização que vigorou nesses países, medido por meio de cinco variáveis dicotômicas (ter sido ou não colonizado; se recuperou ou não a soberania; se o Estado foi ou não criado pelo colonialismo; se a população previamente existente foi fisicamente eliminada ou marginalizada; se o novo Estado exerceu violência contra as instituições anteriores). Quando tais critérios sugeriam uma descontinuidade na evolução das instituições estatais, então o país recebia o valor 0; quando não havia conflito entre as instituições importadas e as instituições domésticas, o escore era 1. Para medir a variável dependente - o comportamento da elite - utiliza-se medidas de níveis de corrupção (*Corruption Perception Index da International Transparency*) e de governo da lei

(Ibrahim Index of Rule of Law, 2014) (entendidas como essência do bom governo, isto é, elites que não buscam seus próprios interesses)²⁰. Usa-se ainda variáveis de controle para testar explicações alternativas (PIB per capita, comércio exterior como % do PIB; fragmentação étnica; origem legal, institucionalização da democracia). As duas variáveis independentes (violência e continuidade das instituições) afetam a distribuição de corrupção e império da lei e os modelos de regressão confirmam a hipótese.

Portanto, esse é um texto que claramente elege a "qualidade da elite" como fator explicativo da qualidade do governo. Não são as instituições (como revela a comparação revela entre diferentes países com instituições idênticas), mas sim o tipo de contrato social no momento da construção do Estado (violência e continuidade com o passado) que explica o comportamento das elites políticas (corruptas e fora da lei). No entanto, colocar a elite no centro da questão não implica colocá-la como objeto de análise central. No caso, é um outro tipo de estrutura de incentivos que explica o mal comportamento das elites, isto é, aquela produzida pelo pacto social. Ao fim e ao cabo não há um estudo da elite, mas da estrutura de incentivos que determina seu comportamento, implementada no momento da formação do Estado nacional²¹.

²⁰ Essa é uma solução prática interessante para uma certa definição de bom governante. Se, como dizia Aristóteles, a boa forma de governo é aquela voltada para todos (em oposição às formas más, em que o governante governa em nome do seu próprio interesse), então, de fato, corrupção e transparência são bons indicadores. Por exemplo, percentual de parlamentares com processo de corrupção seria um indicador interessante para medir um bom parlamento. Não me agrada o uso de indicadores de "percepção" da corrupção pela população. Creio que teríamos indicadores objetivos, como números e tipos de processos que um indivíduo tem.

²¹ A síntese dessa literatura pode ser vista no quadro 3.

Quadro 4. Qualidade das elites e sua relação com a qualidade da democracia e do desempenho do governo

Perspectiva	Questão	Dimensão	Variáveis	Indicadores
Congruência elites/massas e qualidade da democracia	Como a congruência elite/ massas em torno de <i>issues</i> e processos de representação afeta a qualidade da democracia?	<i>i.</i> Percepção de cidadãos e eleitores sobre <i>issues</i> <i>ii.</i> Percepção sobre procedimentos de representação	<i>a.</i> <i>issues</i> consideradas mais importantes <i>a.</i> Sentimentos dos cidadãos sobre serem ou não ouvidos	1. Dados de survey de opinião aplicados a cidadãos e elites
Qualidade das elites e qualidade do governo	Como a qualidade da elite (corrupção, representatividade) afeta desempenho do governo (transparência, bem coletivos, republicanismo).	<i>i.</i> Atributos socioeducacionais <i>ii.</i> Preocupação com o coletivo (corrupção, patrimonialismo, nepotismo) <i>iii.</i> Inclusividade	<i>a.</i> Formação <i>b.</i> Percepção dos cidadãos sobre a integridade das elites <i>a.</i> Gênero, raça. <i>b.</i> Tipo de contrato social	1. Dados objetivos e sobre percepção dos cidadãos a partir de bancos de dados diversos. 1. Análise histórica.

Fonte: elaborado pelo autor

3. Ensaio de uma proposta de mensuração da qualidade da elite política a partir de Pierre Rosanvallon

Voltemos ao início. O tema do bom governo é distinto do tema do bom governante. Boas instituições podem não funcionar bem se não houver bons governantes. Porém são temas articulados. Uma dimensão importante do bom governante é possuir os atributos necessários para que as instituições operem da melhor forma possível. Nesse sentido, seguindo a sugestão de (Rosanvallon, 2015), podemos pensar a democracia como algo mais do que uma autorização para governar. A democracia pode ser vista como a combinação da apropriação do mandato do governante pelo cidadão com a confiança deste em relação àquele, produzindo o que o autor chama de “democracia de exercício”. Portanto, uma boa elite política parlamentar pode ser pensada em duas dimensões: *a)* a dimensão da apropriação, isto é, exercer o seu mandato de acordo com as exigências funcionais das instituições democráticas, viabilizando sua

apropriação pelo eleitor²² e b) a dimensão da confiança, ou seja, adotar comportamentos que favoreçam a boa política, isto é, o bom debate e a busca do interesse coletivo, em vez de perseguir “interesses sinistros” (Stuart Mill, 1981)²³.

Essas duas dimensões, por sua vez, devem se manifestar em cinco atributos, muitos dos quais presentes, às vezes sob outra terminologia, na literatura analisada nos itens anteriores. A dimensão da apropriação só pode ocorrer com base na (i) legibilidade, (ii) responsabilidade e (iii) responsividade; a dimensão da confiança deve se basear na (iv) sinceridade e (v) integridade. Vejamos a definição de cada um desses atributos e como seria possível mensurá-los.

a) Legibilidade: trata-se de algo muito próximo de como a literatura define *accountability*, palavra cuja origem tem ver com a ideia mais passiva de “registro de contas” para, em seguida, assumir um significado mais ativo e relacional de “prestação de contas” (Rosanvallon, 2015, p. 197). Refere-se a uma “reivindicação de publicidade da atividade dos representantes do povo”, já que “uma instituição não pode controlar-se a si mesma” (Rosanvallon, 2015, p. 202 e 209). No entanto, não basta que a atuação do governante seja “transparente”. O conceito de “legibilidade” é relacional e pressupõe uma atuação ativa dos governados, que, assim, devem ser capazes de entender o que lhes é mostrado. Não basta abrir o livro; a preciso saber lê-lo. A nossa pesquisa estaria voltada para apenas um lado dessa relação, isto é, procuraria identificar traços de legibilidade no exercício do mandato do parlamentar. Importa saber se esta cria vias de acesso ao eleitor para que ele saiba o que seu representante está fazendo. O parlamentar dialoga com a sociedade procurando explicar, por exemplo, suas proposições legislativas? Se sim, por meio de quais mecanismos?

²² É importante enfatizar que o tema da qualidade da classe política (ou dos governantes) não se resume à democracia e à representação parlamentar. Os filósofos da política pensam o problema do bom governo como algo que vai além de uma forma de governo específica. O nosso objeto de investigação é mais restrito, isto é, a elite parlamentar numa democracia de tipo representativo. Nesse caso, o problema da qualidade da classe política inevitavelmente se identifica, ao menos em parte, com o problema da qualidade da representação. Sobre os problemas atinentes a esse ponto, em especial a tensão permanente nas democracias representativas entre igualdade formal e desigualdades sociais, ver a magnífica história da representação política na França por (Rosanvallon, 1998).

²³ (Rosanvallon, 1998, p. 60–62) mostra que a confiança era vista como um atributo da boa representação já pelos revolucionários de 1789.

b) Responsabilidade: trata-se de criar mecanismos por meio dos quais se possa responsabilizar o governante individual pelos seus atos e, se for o caso, puni-lo. Essa responsabilidade pode se dar tanto frente às instituições de controle como perante o eleitor. A pergunta aqui seria se o parlamentar desempenha o seu mandato facilitando a fiscalização por parte das instituições de controle e do eleitor. O parlamentar informa ao eleitor sobre os usos que faz das verbas públicas? Há transparência quanto aos assessores contratados para apoiá-lo na atividade parlamentar? Há transparência quanto às suas relações com entidades da sociedade civil, tais como empresas, ONGs, *think tanks*? Há transparência quanto ao destino dos recursos das emendas parlamentares?

c) Responsividade: este conceito refere-se a uma “democracia de expressão e de interação”, contra os efeitos deletérios da profissionalização política. É também relacional, já que exige para sua adequada implementação uma sociedade civil organizada. Mas do lado do governante, pressupõe vias de acesso à comunicação com a sociedade civil para ouvir suas reivindicações e suas opiniões sobre as decisões do governo. Isso pode funcionar como um antídoto contra a crise da representação e a ascensão de movimentos populistas e contra uma “política negativa” em favor de uma política mais propositiva (Rosanvallon, 2015, p. 269). O parlamentar cria vias de contato com os eleitores para informar sobre suas atividades? Ele o faz mostrando perseguir promessas de campanha? Há formas de coletar propostas dos eleitores? Ele atua em bancadas temáticas que tenham a ver com os interesses do seu eleitorado?

É importante observar que quando Rosanvallon discute os conceitos de legibilidade, responsabilidade e responsividade, ele os identifica apenas com características institucionais. No entanto, fica evidente que tais características institucionais exigem a contrapar-

tida de disposições individuais que podem ser mensuradas no exercício do mandato de um parlamentar. Por isso, podemos nos perguntar: um mandato é transparente? Um mandato se apresenta como responsável por certas decisões e posições? Um mandato ouve seus eleitores? Enfim, seu mandato pode, em alguma medida, ser “apropriado” por seu eleitor?

d) Integridade: exigir integridade significa contenção, não exibir riquezas, não empregar familiares, não submeter o interesse comum a fins pessoais. Integridade tem a ver com transparência: “apresentar elementos de informação que permitam limitar a constituição de nebulosas de suspeita” (Rosanvallon, 2015, p. 323). Não se trata, porém de pensar a “transparência como ideologia”, isto é, baseada numa concepção do mundo político como puramente corrupto e que forçosamente transforma a corrupção em tema dominante e despolitiza o debate público; não se trata também de pensar a “transparência como utopia”, isto é, uma sociedade em que todos sejam cristalinos quanto ao conjunto de suas intenções (Rosanvallon, 2015, p. 324 e 331). Devemos, isto sim, pensar em termos de uma “transparência instrumental”, isto é, “procedimentos de transparência” que alimentem um clima de integridade. Nesse sentido, transparência definida, a partir de Albert Meijer, “como a disponibilidade de informações sobre um ator que permite a outros atores controlar o trabalho ou o desempenho do primeiro” (Rosanvallon, 2015, p. 331 nota 27). Dessa forma, “a integridade se converte claramente em uma das formas da soberania popular” (Rosanvallon, 2015, p. 334) e se relaciona diretamente com as ideias de legibilidade e responsabilidade, podendo ser medida pelos mesmos indicadores.

e) Sinceridade (*hablar veraz*): governar é também falar para se explicar, para justificar, para dar um rumo à comunidade, criar um horizonte, prestar contas. Por essa razão, “a linguagem política está no centro da criação

²⁴ (Weber, 2015a, p. 326) falaria em “filistinismo infame”, em oposição a uma “liderança genuína”, isto é, dedicada a uma causa, responsável e, nas democracias de massa, carismática e demagógica (no sentido técnico do termo). Em outro momento, (Weber, 2015b, p. 166) observa que qualidade do Parlamento (e de seus membros) reside na sua capacidade de discutir e resolver “grandes problemas”, conferindo aos parlamentares “poder e responsabilidade” “para realizar determinadas ideias políticas” (Weber, 2015b, p. 188, 194 e 240). Segundo este autor, “O político profissional pode ser um homem que vive exclusivamente da política e de suas atividades, suas influências e oportunidades. Ou pode ser alguém que vive para a política. Apenas no último caso ele pode se tornar um político de grande importância”. Cf. (Weber, 2015b, p. 207). Para Weber, no caso específico da Alemanha, tais qualidades (ou a ausência delas) tem a ver, antes de tudo, com o desenho institucional do sistema político de seu país. É importante lembrar, porém, que em nenhum momento Weber trata essas duas dimensões como necessariamente opostas ou, dito de outra forma, políticos profissionais também podem ser “idealistas”. Ademais, o político profissional, cuja existência material depende da atividade política e cuja carreira exige um aparato político que a sustente, é um componente fundamental das modernas democracias de massa. Ver (Weber, 2015b, p. 229). Por essa razão, como veremos abaixo, a profissionalização deve entrar como uma das dimensões do nosso índice de qualidade da classe política.

de um vínculo de confiança” (Rosanvallon, 2015, p. 298). Falar honestamente, e não ter uma mera retórica com fins eleitorais, implica ter uma postura antinômica ao carreirismo, “implica considerar a política como um uma forma de compromisso total”, algo próprio do político por vocação, e não submeter o falar sincero à necessidade de formular promessas. Deve-se evitar então que as palavras estejam à mercê simplesmente do embate político e ideológico, que estejam completamente apartadas da realidade e do debate público. “Um ‘falar falso’ ... cria um mundo fictício e caricaturesco que ... proscree a possibilidade mesma de uma interrogação sobre a condução dos assuntos públicos”. Esta última atitude é marcada pela “imposição forçada da simplificação da língua”. Como resultado, substitui-se a discussão pela “palavra-de-ordem” (Rosanvallon, 2015, p. 301–306 e 354). Poderíamos, então, perguntar-nos: quão imerso está um dado parlamentar na lógica de divulgação de *fake news*? Que uso ele faz das redes sociais? Ele faz amplo uso de memes em vez de discursos estruturados e com informações verazes sobre a sua prática ou a atuação dos seus opositores? Há um ponto adicional, também típico do político como vocação, que caracteriza o falar sincero segundo o autor, a saber, o compromisso com o futuro por parte daquele que não reduz a sua atuação política às exigências carreiristas da profissionalização política (Rosanvallon, 2015, p. 249–52)²⁴. Nesse caso, trata-se de saber se o político fala sincera e abertamente de sua causa, de seu objetivo de longo prazo, confrontando-o com os de seus adversários e, portanto, alimentando de ideias o debate público. Como medir esse compromisso com o futuro? Os projetos de lei que o parlamentar propõe e apoia têm abrangência nacional ou se limitam às transferências de recursos para seu eleitorado local? Sua atividade é marcada essencialmente pela prática do *pork barrel*?²⁵

Com base na discussão anterior, apresentamos a seguir um quadro que sintetiza as quatro orientações

analisadas ao longo do artigo e uma quinta que aponta direções do que poderia ser a mensuração da qualidade da elite política parlamentar numa democracia representativa. O elemento destoante de nossa proposta reside no fato de que a nossa unidade de observação são apenas os indivíduos que exercem a função política de representantes eleitos, cumprindo assim a distinção analítica entre “bom governo” (o nível das instituições) e “bom governante (o nível dos operadores das instituições).

²⁵ O localismo era visto como uma limitação à boa representação política já pelos revolucionários franceses em 1789 e 1848. Ver (Rosanvallon, 1998).

É importante observar que a questão da boa representação pode ser colocada em diversas dimensões. Por exemplo, (Rosanvallon, 1998, p. 179), ao discutir a representação proporcional na França do século XIX, fala em uma dimensão aritmética da boa representação, voltada para uma igualdade numérica entre os eleitores (cada cabeça um voto), e uma dimensão sociológica, que confere peso proporcional às particularidades do social. Nós poderíamos estender essa ideia e pensarmos ainda em outras dimensões, como, por exemplo, uma dimensão institucional, que teria a ver com o desenho das instituições, uma dimensão cultural, que teria a ver com as disposições do parlamentar para exercer seu mandato dentro do espírito de uma democracia de apropriação, uma dimensão profissional, atinente à expertise política do parlamentar, ou ainda uma dimensão social, relacionada aos atributos sociais do representante.

A nossa proposta, delineada na linha 5 do quadro 5, não tem a pretensão de abordar todas essas dimensões (por exemplo, dela estão ausentes as dimensões aritmética e institucional), mas de focar naquelas que tenham como *locus* de manifestação o próprio parlamentar, isto é, seus atributos pessoais (item “c”), sua trajetória (item “a”) e sua atuação (itens “b”, “d”, “e” e “f”). Assim, separamos analiticamente as diversas dimensões em que a boa representação pode ser analisada e focamos naquilo que interessa

Quadro 5. Síntese da literatura e uma proposta de mensuração da qualidade da elite parlamentar

Perspectiva	Centralidade das elites	Questão de pesquisa	Dimensão	Variáveis	Indicadores	Instrumento de coleta
Institucionalista	Não	Como a estrutura de incentivos das instituições determinam o comportamento das elites?	Instituições	Atributos institucionais e objetivos sobre desempenho econômico e da <i>polity</i> democrática	PIB per capita, IDH, competição política, liberdade de oposição etc.	Banco de dados diversos
Funcionalista	Sim	As elites estratégicas cumprem funções condizentes com os valores culturais dominantes de uma dada sociedade?	Funções sociais	Dados referentes às funções culturais e governativas das elites e sua convergência com os valores sociais dominantes.	Convergência de valores da sociedade e das elites e sobre as funções preenchidas por esta última.	Análises qualitativas, antropológicas, sociológicas, <i>surveys</i> , estudos de recrutamento e socialização das elites.
Qualidade da democracia	Parcial	A qualidade das elites afeta a qualidade da democracia (definida nos termos da democracia representativa)? Não é uma questão de performance do governo. Uma boa elite não gera necessariamente um bom desempenho governativo.	Elites, instituições e percepção dos governados	Atributos objetivos e subjetivos das elites que podem afetar o funcionamento da democracia: formação, origem social, privilégios das elites, congruência de opiniões e valores.	Dados de atributo das elites (educação, origem social), diversidade social, racial, de gênero, dados sobre privilégios das elites, dados sobre a qualidade da representação.	Múltiplos bancos de dados sobre as elites e <i>survey</i> sobre congruência entre elites e cidadãos quanto a <i>issues</i> e processos de representação.
Qualidade do governo	Parcial	As qualidades das elites afetam desempenho do governo em termos de <i>issues</i> , representação, corrupção, governo da lei?	Elites, instituições, percepção dos governados, contrato social.	Atributos das elites, como corrupção, transparência, nepotismo, patrimonialismo, inclusividade; busca do bem público e não do auto- interesse, corrupção, uso da violência.	Atributos e qualidades coletivas das elites quanto à sua integridade (corrupção) e sua capacidade de lidar bem com <i>issues</i> tidas como importantes pelos cidadãos, violência política.	Bancos de dados diversos sobre desempenho, corrupção, violência política, análise histórica.
Nossa pesquisa	Sim	Como definir qualidade da elite parlamentar? Orientada por um mix de preocupações em 2, 3 e 4. Essa elite possui qualidades condizentes com a democracia de exercício (Rosanvallon, 2015)?	Indivíduos que compõem a elite parlamentar.	a) Profissionalização política; b) Qualidade da representação (legibilidade, responsabilidade, responsividade); c) Representação como presença (diversidade social); d) Congruência; e) Integridade (ausência de corrupção e de nepotismo); f) Sinceridade (ausência de fake News, compromisso com questões abrangentes)	a) Indicadores de profissionalização (carreira, formação competência); b) De exercício do mandato (canais de acesso aos eleitores); c) Demográficos (classe, gênero, raça, associativismo); d) De valores das elites e dos cidadãos (confiança, similaridade de preocupações, adesão à democracia, ideologia); e) De processos judiciais e de estafe parlamentar (processos por corrupção, emprego de parentes, "rachadinhas"); f) De fake news e de tipo de produção legislativa (dados de checagem de informações, vínculo com páginas de desinformação, temas da produção legislativa).	Dados objetivos dos atributos pessoais dos parlamentares; dados objetivos sobre o exercício do mandato e dados de <i>survey</i> de opinião.

Fonte: Elaborado pelo autor.

prioritariamente ao nosso eixo do INCT-ReDem: a qualidade das elites parlamentares.

Conclusão

Retomo nesta conclusão alguns pontos que me parecem importantes para o andamento da pesquisa.

1. Em primeiro lugar, nossa pesquisa não tem como tema central as instituições. Como dissemos, a distinção entre bom governo e bom governante é importante como orientação para a pesquisa do eixo "elites políticas" do ReDem.

2. A nossa unidade de observação preferencial são os indivíduos que compõem a elite parlamentar brasileira, identificando neles atributos adscritos (raça, gênero) e adquiridos (formação/competência²⁶, profissionalização), além de indicadores referentes ao exercício individual do mandato (legibilidade, responsabilidade, responsividade, integridade, sinceridade).

3. Os atributos valorizados pela nossa pesquisa estão normativamente vinculados a uma certa concepção do que seja a boa democracia e, por extensão, do que seja uma boa elite parlamentar. Nesse ponto, a distinção entre bom governo e bom governante se desfaz, já que pensamos que boas instituições exigem dos seus operadores certas qualidades para que possam funcionar adequadamente. Como estamos falando de uma elite parlamentar e como pensamos que um bom parlamento deve ser representativo e aberto, os atributos individuais e do mandato devem, de alguma maneira, expressar essas exigências institucionais. A distinção, porém, permanece na medida em que não derivamos automaticamente uma coisa da outra: boas instituições não geram, necessariamente, bons governantes. Daí a necessidade de a elite parlamentar ser um objeto de pesquisa à parte.

²⁶ É importante diferenciar formação educacional formal de competência. A competência pode ser "social". Nesse caso, viver uma certa condição torna o representante mais competente para falar sobre ela, mesmo quando desprovido de formação acadêmica, do que uma pessoa dotada de formação, mas desprovida da experiência concreta. Esse era o tom da defesa da "candidatura operária" pelo movimento socialista francês em meados do século XIX. O operário era visto como sendo o único porta voz legítimo das reivindicações de sua classe, muito mais do que os burgueses progressistas que falavam em seu nome. Defendia-se assim uma competência especificamente operária para a representação política e, por extensão, a presença de "proletários eloquentes" na Assembleia. Cf. (Rosanvallon, 1998, p. 105–111). Nesse caso, a representação é claramente representação de interesses parciais por aqueles que são portadores diretos desses mesmos interesses.

Referências

- Acemoglu, D. (2006). A Simple Model of Inefficient Institutions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 108(4), 515–546. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2006.00460.x>
- Acemoglu, D., & Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949–995. <https://doi.org/10.1086/432166>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). Economic Backwardness in Political Perspective. *American Political Science Review*, 100(1), 115–131. <https://doi.org/10.1017/S0003055406062046>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Adserà, A., Bois, C., & Payne, M. (2003). Are you being served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 19(2), 445–490.
- André, A., & Depauw, S. (2017). The Quality of Representation and Satisfaction with Democracy: The Consequences of Citizen-Elite Policy and Process Congruence. *Political Behavior*, 39(2), 377–397. <https://doi.org/10.1007/s11109-016-9360-x>
- Brezis, E., & Crouzet, F. (2004). Changes in the training of the power elites in Western Europe. *Journal of European Economic History*, 33, 33–58.
- Brezis, E., & Temin, P. (2008). Elites and Economic Outcomes. In S. N. Durlauf & L. Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2nd ed.). Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Casas i Klett, T., & Cozzi, G. (2020). *Elite Quality Report 2020. 32 Country Scores and Global Rank*. Seismo Press AG. <https://doi.org/10.33058/seismo.30750>
- Casas i Klett, T., & Cozzi, G. (2021). *Elite Quality Report 2021. Country Scores and Global Rankings*. Seismo Verlag AG. <https://doi.org/10.33058/seismo.30781>
- Casas i Klett, T., & Cozzi, G. (2022). *Elite Quality Report 2022*. Seismo Verlag AG. <https://doi.org/10.33058/seismo.30769.0001>

- Casas i Klett, T., Cozzi, G., Diebold, C., & Zeller, C. (2020). Measuring Elite Quality. Munich. MPRA Paper No. 102068. Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/102068/1/MPRA_paper_102068.pdf
- Gallina, N. (2010). Looking Beyond Democratic Façades: Political Elite Culture in Eastern Europe. In Warsaw East European Conference. Varsóvia.
- Green, A. T., & Leff, C. S. (1997). The Quality of Democracy: Mass-elite Linkages in the Czech Republic. *Democratization*, 4(4), 63–87. <https://doi.org/10.1080/13510349708403536>
- Keller, S. (1971). *Mas allá de la clase dirigente*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Luna, J. P., & Zechmeister, E. J. (2005). Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies*, 38(4), 388–416. <https://doi.org/10.1177/0010414004273205>
- Meisel, J. (Ed.). (1965). *Pareto & Mosca*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Ober, J. (1990). *Mass and Elite in Democratic Athens: Rethoric, Ideology and the Power of the People* (2nd printing, with Corrections). Princeton Paperbacks: Classics, Political Science. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Pareto, V. (1935). *The Mind and Society* (Vol. 4). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Persson, A., & Sjöstedt, M. (2015). The Political and Historical Origins of Good Government: How Social Contracts Shape Elite Behavior. In C. Dahlström & L. Wängnerud (Eds.), *Elites, Institutions and the Quality of Government* (pp. 69–92). London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137556288>
- Rivas, C., Vicente, P., & Sánchez, F. (2010). La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XVII(2), 279–319.
- Rosanvallon, P. (1998). *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Éditions du Seuil.
- Rothstein, B. (2009). Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist*, 53(3), 311–330. <https://doi.org/10.1177/0002764209338795>

- Siavelis, P. (2009). Elite-Mass Congruence, 'Partidocracia', and the Quality of Chilean Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 1(3), 3–31. <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100301>
- Siavelis, P. (2017). Elite–Mass Congruence in Chile. In A. J. Rondón, M. M. Quiroga, & C. Fuentes (Eds.), *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 93–118). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Stuart Mill, J. (1981). *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora da UnB.
- Timasheff, N. (1965). The Social System Structure, and Dynamics. In J. Meisel (Ed.), *Pareto & Mosca* (pp. 63–70). New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Weber, M. (2015a). A política como profissão e vocação. In Weber. *Escritos Políticos* (pp. 317–368). São Paulo: Folha de São Paulo.
- Weber, M. (2015b). Parlamento e governo na Alemanha reorganizada. In Weber. *Escritos Políticos* (pp. 153–278). São Paulo: Folha de São Paulo.
- Welzel, C. (2002). Effective Democracy, Mass Culture, and the Quality of Elites: The Human Development Perspective. *International Journal of Comparative Sociology*, 43(3–5), 317–349. <https://doi.org/10.1177/002071520204300306>
- Wilkinson, R. (1964). *Gentlemanly Power. British Leadership and the Public School Tradition. A Comparative Study in The Making of Rulers*. Londres: Oxford University Press.
- Wilkinson, R. (1969). Elites and Effectiveness. In R. Wilkinson (Ed.), *Governing Elites; Studies in Training and Selection*. New York: Oxford University Press.

Autoria

Renato Perissinotto

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas em 1997. Professor titular da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na mesma Universidade. Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre 2016-2018. Bolsista do CNPq na modalidade Pós-Doutorado Sênior pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Representação e Legitimidade Democrática (INCT-ReDem)"

Normas para colaboração



○ **ReDem Working paper do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Representação e Legitimidade Democrática (ReDem)** aceita somente notas de pesquisa originais. Elas devem apresentar resultados substantivos de pesquisas empíricas a partir da análise de dados ainda não publicados.

Os relatos de pesquisas devem conter até 5 mil palavras. A decisão sobre a sua publicação cabe à Editora a partir da avaliação de dois pareceristas.

O resumo dessas notas de pesquisa deve ser redigido no formato IMRAD (introdução, materiais e métodos, resultados e discussão e deve destacar as conclusões). O título da nota de pesquisa deve conter até 100 caracteres com espaços. Cada nota de rodapé deve conter no máximo 400 caracteres com espaços. As referências bibliográficas utilizadas serão apresentadas ao final da nota de pesquisa, listadas em ordem alfabética obedecendo ao padrão APA 2019 (7ª edição).

As notas de pesquisa devem ser enviadas por e-mail ao seguinte endereço wpinctredem@gmail.com aos cuidados da Editora.



Copyright© 2024
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
Representação e Legitimidade Democrática (INCT-
ReDem)

**ReDem Working paper. Instituto Nacional de Ciência e
Tecnologia Representação e Legitimidade Democrática**

Editora: Maiane Bittencourt (UFPR)

Conselho editorial: Adriano Codato (UFPR), Bruno Bolognesi (UFPR), Carolina de Paula (UERJ), Ednaldo Ribeiro (UEM), Graziella Testa (FGV), Jaqueline Zulini (FGV), Karolina Roeder (UNINTER), Luciana Veiga (UNIRIO/FGV), Maria Alejandra Nicolás (UNILA), Maria Cecília Eduardo (UFPR), Nara Pavão (UFPE), Renato Perissinotto (UFPR)

Financiamento:

CNPq. Processo n. 406649/2022-7
Fundação Araucária INC2024191000001

**Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
Representação e Legitimidade Democrática**

Universidade Federal do Paraná
Departamento de Ciência Política
Rua General Carneiro, 460, sala 515
Curitiba - PR - BRASIL CEP 80060-150
E-mail: inct.redem@gmail.com ▪ URL: <https://redem.tec.br/>

Direitos e permissões

O texto e os dados nesta publicação podem ser reproduzidos desde que a fonte seja citada.

O ReDem Working Paper dissemina resultados de trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias. Os documentos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo.

Os resultados, interpretações e conclusões expressos são de responsabilidade das(os) autoras(es) e não refletem necessariamente as visões do INCT ReDem.

Os **ReDem Working papers** estão disponíveis online [<https://redem.tec.br/>]. Assinaturas podem ser feitas por e-mail wpinctredem@gmail.com

Como citar

Perissinotto, R. (2024). Qualidade da elite política: uma proposta de mensuração para o INCT-ReDem. *ReDem Working Paper*, INCT ReDem, 1(2), julho.

Rights and Permissions

The text and data in this publication may be reproduced as long as the source is cited.

The disseminates the findings of its work in progress to encourage the exchange of ideas. The papers are signed by the authors and should be cited accordingly.

The findings, interpretations, and conclusions expressed are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of the INCT ReDem.

Working papers are available online [<https://redem.tec.br/>] and subscriptions can be requested by email to wpinctredem@gmail.com

How to cite

Perissinotto, R. (2024). Qualidade da elite política: uma proposta de mensuração para o INCT-ReDem. *ReDem Working Paper*, INCT ReDem, 1(2), julho.