

Política Subnacional: Uma Agenda de Pesquisa Emergente

Jayane dos Santos Maia¹
Thaís Cavalcante Martins²

8

Toda política é local. Esse é o nome do livro que conta a trajetória política do democrata Tip O'Neill, único político estadunidense a servir consecutivamente durante cinco legislaturas (1977-1987) como presidente da Câmara dos EUA. Na sua biografia política, O'Neill conta que ouviu do pai: "Toda política é local. Não se esqueça disso", quando ele perdeu a primeira eleição a que concorreu. Seu pai não poderia estar mais certo. A participação e influência política, bem como a chegada ao poder, o exercício e a manutenção dele dependem de articulações e relações humanas estabelecidas no nível local, seja o local representado por uma casa, um gabinete, uma família, seja por uma vizinhança, um bairro, uma cidade.

O voto, principal instrumento de participação política em uma democracia, embora seja uma decisão individual, é também uma escolha que ocorre num local e num contexto. Conforme afirmam Palmeira e Heredia no livro *Política Ambígua* (2010, p. 19), "parentes ou não, as pessoas relacionam-se, no dia a dia, através de múltiplos fluxos de trocas, que as vão vinculando umas às outras, confirmando ou

¹ Pesquisadora do German Institute for Global and Area Studies (GIGA Instituto de Estudos Latino-americanos) e doutoranda em Ciência Política na Universidade de Erfurt (Alemanha). Membro do comitê acadêmico do Brazilian Research and Studies Center (BRaS – Universidade de Würzburg). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7877-2057>. Website: <https://www.giga-hamburg.de/en/the-giga/team/maia-jayane>. E-mail: jayane.maia@giga-hamburg.de / jayane.maia08@gmail.com.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Membro do comitê acadêmico do Brazilian Research and Studies Center (BRaS – Universidade de Würzburg). Atualmente é pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Estudos SoU Ciência da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4595-1849>. E-mail: thais.cmaartins@gmail.com.

não relações preexistentes (...)”. Certamente era isso que o pai de O’Neill sabia quando deu a seu filho a mais valiosa lição para que ele tivesse sucesso na política.

A Ciência Política, enquanto ciência que estuda as dinâmicas do poder e as organizações e instituições que são causa e efeito do sistema político, não poderia desconsiderar o aspecto local – ou micro – do seu principal objeto de estudo: a política. No entanto, o estudo da política subnacional na disciplina foi caracterizado durante muito tempo por uma desigualdade espacial que se revelava no meio acadêmico. Enquanto há uma longa tradição entre pesquisadores americanos e europeus em pautar o nível subnacional nas análises políticas, no continente latino-americano foi apenas mais recentemente que eleições subnacionais foram consideradas mais sistematicamente nos estudos sobre sistemas partidários (DOSEK e FREIDENBERG, 2013). Ainda que amarras teóricas e metodológicas – das quais trataremos com mais detalhes nas páginas seguintes – não tenham sido quebradas completamente, a pesquisa subnacional está em evolução. Trata-se de uma agenda de pesquisa emergente, particularmente na América Latina.

9 Este dossiê é inspirado pelos esforços recentes de vários pesquisadores ao redor do mundo em colocar a política subnacional no centro do debate acadêmico na Ciência Política. Nos últimos anos, é inegável que houve um aumento, ainda que modesto, tanto na publicação de livros quanto na produção de artigos com foco subnacional na área de Política Comparada (GIRAUDY et al., 2019). Exemplo recente é a publicação do livro *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (2019), o qual evidencia os ganhos teóricos e metodológicos do uso da perspectiva subnacional em vários campos da pesquisa comparada. Outra ilustração é o livro *Handbook of Territorial Politics* (2018), que enfatiza a relevância das unidades territoriais que formam as fronteiras nacionais em moldar a vida social, econômica e política de uma comunidade.

Apesar desses esforços, o caráter emergente dos estudos subnacionais não parece ser algo temporário e a sua institucionalização enquanto agenda de pesquisa ainda não é algo definido. Argumentamos que existem duas razões para isso. Primeiro, sabendo que a consolidação de uma agenda de pesquisa não ocorre da noite para o dia e requer que os seus defensores convençam a comunidade científica da sua relevância para a área, os pesquisadores interessados devem responder por que devemos nos importar com o nível subnacional. Para o bem ou para o mal, a

demonstração da relevância científica de um objeto de estudo ocorre por meio da sua contribuição à construção teórica ao campo. Conforme aponta Pierre Bourdieu, “quanto mais célebres ficam os cientistas, mais ‘teóricos’ se tornam” (BOURDIEU, 2014, p. 46), de modo que, segundo ele, a elevação da teoria acima da empiria funciona como um obstáculo ao progresso das ciências sociais. A partir desse argumento, podemos tecer a segunda razão para o entrave no avanço dos estudos subnacionais: a hesitação copiosa da academia em autonomizar o nível subnacional enquanto *objeto de estudo* capaz de contribuir teoricamente.

Quando olhamos mais atentamente para os esforços acadêmicos que lidam com o nível subnacional, verificamos que tanto o objeto de estudo quanto a justificativa para a existência de muitas investigações ainda remetem ao nível nacional. Isto implica que a consideração de entidades subnacionais – estados, províncias, municípios, regiões, territórios etc. – nas investigações em Ciência Política, especialmente na Política Comparada, por vezes só é válida, interessante ou útil caso se relacione com a variação ou explicação de fenômenos de larga escala, ou seja, de alcance nacional. Desse modo, os investigadores que se aventuram a analisar comparativamente o que ocorre a nível subnacional/local veem a metodologia de estudo de caso como a única forma possível de fazer isso e/ou muitas vezes constroem um *puzzle* ou uma justificativa que inclua o nível nacional.

Por um lado, é evidente que não se pode negligenciar a relação nacional-subnacional dentro de um país – isto é, uma relação multinível, particularmente quando se trata de política, já que os níveis de governo são inequivocadamente dependentes entre si, seja quando se trata de competição política ou de política pública, por exemplo. Por outro lado, a Ciência Política enquanto disciplina padece de dois vícios que a limitam e costumam colocar o nível nacional em um lugar de destaque em detrimento do nível subnacional.

Primeiro, há que se considerar a existência do que podemos chamar de nacionalismo teórico na análise política, em que o holofote está sobre teorias, conceitos e abordagens aplicados a fenômenos nacionais, os quais são comumente transpostos de forma inapropriada a fenômenos locais. A origem do nacionalismo teórico está na ideia tácita de que a política subnacional seria simplesmente um reflexo dos acontecimentos nacionais (SUÁREZ-CAO et. al, 2017).

O termo “eleições de segunda ordem” para designar eleições subnacionais/locais relaciona-se não só com o pressuposto de que tais eleições seriam consideradas menos importantes pelos eleitores – o que explicaria, por exemplo, os baixos níveis de comparecimento às urnas (KOUBA et. al, 2020; LEFEVERE e AELST, 2014; SCHAKEL, 2014), mas também com a iniciativa deliberada dos investigadores em medir a relevância dos pleitos eleitorais considerando o seu impacto no Poder Executivo nacional: eleições que não têm impacto direto no controle do Poder Executivo nacional são de “segunda” e não de “primeira ordem” (FREIRE, 2010; REIF e SCHMITT, 1980).

Por sua vez, o nacionalismo teórico é a raiz do nacionalismo metodológico já apontado por diversos autores (DOSEK e FREIDENBERG, 2013; SCHAKEL, 2013, 2017; SUÁREZ-CAO et. al, 2017; WIMMER e SCHILLER, 2002), que naturaliza o nível nacional e acontecimentos de grande escala como unidade de análise. A busca da Ciência Política por se diferenciar de outras disciplinas como a História, a Filosofia e a Sociologia criou para ela a necessidade da criação de conceitos empíricos universais, o que seria alcançado através do aumento do número de casos de estudo (BONAVIDES, 1967; SUÁREZ-CAO et. al, 2017).

11

Soma-se a isso a dificuldade comum em angariar dados para o nível subnacional – seja pela ausência de organização deles ou por falta de transparência, o que consiste em mais uma razão para a lente nacionalista da disciplina. Assim, a ideia de generalização e o quantitativismo se tornaram cruciais para delimitar a fronteira do conhecimento entre a Ciência Política e as demais Ciências Sociais. Generalizar e quantificar é corriqueiro na Ciência Política e anda de mãos dadas com o foco nacional comumente atribuído pela disciplina a seus objetos de estudo.

Os nacionalismos teórico e metodológico afetam negativamente tanto a produção de *pesquisas multinível* como também – e ainda mais – *investigações subnacionais* que se propõem a entender (“apenas”) a realidade subnacional/local sem estabelecer uma perspectiva relacional entre os níveis de governo. A autonomia do nível subnacional enquanto objeto de estudo e unidade de análise tem sido prejudicada pela ideia – existente não só na Ciência Política, diga-se de passagem – de que a produção do conhecimento se dá somente por meio de generalizações que consistem “em atribuir a uma totalidade o que foi observado em um número limitado de indivíduos ou de casos singulares” (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 623).

No caso da Ciência Política, generaliza-se usualmente de cima para baixo: a singularidade está no que se observa ao nível do país, enquanto às entidades subnacionais que formam a sua totalidade restam as definições, as perspectivas e as interpretações que vêm de cima. A ideia de que “boas teorias devem idealmente explicar o resultado em todos os casos dentro da população” (MAHONEY e GOERTZ, 2006, p. 230) representa a visão que é compartilhada pela maioria dos cientistas políticos e reduz a relevância do nível subnacional na disciplina.

Nesse sentido, a regra até o momento tem sido a de que a especificidade do subnacional-local não serve ou serve muito pouco para a construção de teorias, mas contribui metodologicamente para o avanço do campo, auxiliando na seleção de estudos de caso ou explicando fenômenos abrangentes de caráter nacional. Desse modo, a emergência recente dos estudos subnacionais na Ciência Política está intimamente ligada com a modesta guinada da disciplina em direção às abordagens e métodos qualitativos (SUÁREZ-CAO et. al, 2017).

12 Embora não se possa dizer que a Ciência Política deixou suas raízes quantitativas, a triangulação de métodos ou métodos mistos, isto é, a junção de técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas, ganhou espaço nos últimos anos. Apesar disso, o caráter qualitativo da pesquisa, que normalmente vem em forma de estudos de caso, aparece em segundo plano: normalmente é um apêndice da análise quantitativa. Isso porque, ao fazerem uso da triangulação de métodos, os investigadores comumente realizam duas análises separadas – quantitativa e qualitativa – que não interagem entre si, quer dizer, não se complementam na resposta à pergunta de pesquisa (SEAWRIGHT, 2016).

Considerando todas as resistências teóricas e metodológicas que previnem o nível subnacional de ser protagonista – e não coadjuvante ou algo exótico – no campo da Ciência Política, podemos apontar diferentes funções que ele exerce nos estudos que o consideram de alguma forma. Ao lançarmos um olhar geral a essas investigações, identificamos que o nível subnacional aparece de maneiras distintas, de modo que sua inclusão pode ser dividida em quatro categorias, sumarizadas no Quadro I, abaixo.

Quadro I. Formas de inclusão do nível subnacional na Ciência Política

| Categorias | Definição | Aplicações |
|--------------------------------|---|--|
| Recurso metodológico | Nível subnacional (estados, províncias, municípios, cidades) como unidade de análise para investigação de fenômenos nacionais como objeto de estudo | Estudos sobre geografia eleitoral, nacionalização partidária, impacto da magnitude do distrito, políticas públicas |
| Variável explicativa | Fenômenos subnacionais como variáveis independentes que explicam fenômenos nacionais | Estudos sobre comportamento legislativo dos deputados federais, o papel das eleições subnacionais nas preferências dos eleitores |
| Relação multinível | Abordagem <i>top-down</i> : nacional > subnacional | Estudos sobre federalismo, <i>coattail effects</i> , relações verticais entre eleições nacionais e subnacionais, influência dos governadores na esfera nacional, oposição e regime autoritário |
| | Abordagem <i>bottom-up</i> : subnacional > nacional | |
| Autonomia do nível subnacional | Nível subnacional como objeto principal de investigação | Estudos sobre democracia subnacional (representativa e participativa), <i>reverse coattail effects</i> , assembleias legislativas estaduais |

Fonte: elaboração das autoras.

Na primeira categoria, o nível subnacional, representado pelas unidades territoriais subnacionais dentro de um país, é incluído como unidade de análise para a investigação de fenômenos nacionais ou de grande escala. Nesse caso, o nível subnacional é utilizado como um recurso metodológico para se verificar a variação territorial ou a repercussão de determinado fenômeno no nível nacional. Estudos que lidam com geografia eleitoral ilustram essa frente, como os trabalhos de Silva e Davidian (2013) e Braga et al. (2012), nos quais se avaliam padrões espaciais de candidaturas considerando dados para eleições legislativas federais no Brasil.

Trabalhos que lidam com dados desagregados de eleições nacionais a fim de verificar níveis de nacionalização partidária (JONES e MAINWARING, 2003) ou a influência da magnitude do distrito sobre resultados nacionais (LUCARDI, 2017) também compõem essa frente, assim como aqueles que analisam a variação da implementação de políticas públicas nacionais e seus efeitos no nível subnacional ou local (FISHER, 2013; NIEDZWIECKI, 2016). Fisher (2013) cria o conceito de *boomerang federalism* para explicar como cidades nos Estados Unidos passaram a

receber transferências federais para a implementação de políticas públicas ligadas a mudanças climáticas.

Já a segunda categoria de inclusão é caracterizada pelo uso de fenômenos subnacionais como variáveis independentes para explicar fenômenos que ocorrem no nível nacional. Compõem essa frente trabalhos que investigam o comportamento legislativo de parlamentares na esfera nacional a partir de atributos subnacionais (GERVASONI e NAZARENO, 2017; KIKUCHI e LODOLA, 2014; TAVITS, 2009). Tavits (2009) lança luz sobre os laços locais de parlamentares em cinco democracias parlamentares na Europa para explicar seu grau de disciplina partidária no parlamento. De igual modo, analisando o caso argentino, Kikuchi e Lodola (2014) apontam que senadores que fazem parte dos partidos dos governadores provinciais e possuem uma trajetória de sucesso no nível subnacional são mais propensos a quebrar a unidade partidária e a agir de forma mais autônoma no parlamento. Estudos que exploram o papel das eleições subnacionais nas preferências eleitorais no nível nacional também ilustram essa frente (BECHTEL, 2012).

14 Os estudos de caráter multinível que se centram no impacto que acontecimentos na esfera nacional têm sobre o nível subnacional e vice-versa representam a terceira categoria de inclusão. Por um lado, de uma forma geral, as pesquisas sobre as causas, consequências e o *modus operandi* do federalismo podem ser incluídas aqui, já que lidam com o aspecto da divisão de autoridade política entre níveis de governo (BENTON, 2009; ERK e SWENDEN, 2010; FENWICK, 2015; HAMANN, 1999). Por outro lado, nas pesquisas multinível em Ciência Política podemos identificar duas subcategorias de inclusão do nível subnacional.

A primeira subcategoria é caracterizada por uma abordagem de cima para baixo (*top-down*) de investigação, em que se analisa a repercussão de eventos nacionais na esfera subnacional/local. A literatura sobre *coattail effects* exemplifica essa frente na medida em que enfatiza os efeitos das eleições nacionais sobre eleições subnacionais ou de segunda ordem (BORGES e LLOYD, 2016; GADJANOVA, 2019). Também se incluem aqui pesquisas que lidam com os efeitos da competição vertical e dos sistemas político e eleitoral sobre o cenário eleitoral subnacional (BORGES, 2010; CHHIBBER e MURALI, 2006; MORGENSTERN e SWINDLE, 2005; RIBEIRO e BORGES, 2020).

Na segunda subcategoria encontram-se estudos que lançam mão de uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up*), a partir da qual a análise do contexto subnacional e de fenômenos no nível local contribui para o entendimento do que ocorre a nível nacional. Nesse caso, o nível subnacional não é uma mera variável explicativa de fenômenos nacionais, mas sim objeto de estudo que, quando analisado, é relacionado ao nível nacional a fim de aclarar eventos e interações macro, refinando teorias e metodologias válidas para este nível. Ilustram essa abordagem as pesquisas que investigam de que forma os partidos de oposição se valem das eleições locais para adquirir força eleitoral e desafiar regimes autoritários no nível nacional (ESEN e GUMUSCU, 2019; LUCARDI, 2016). Esses estudos apontam para a importância das dinâmicas políticas subnacionais no processo de democratização de um país. Ademais, investigações que avaliam a influência exercida pelos governadores e por políticas públicas locais no cenário nacional também representam a abordagem *bottom-up* (GERVASONI e NAZARENO, 2017; REMMER e WIBBELS, 2000).

15 Finalmente, na quarta categoria de inclusão, o nível subnacional é colocado como único protagonista e fenômenos subnacionais constituem o objeto de investigação. Estudos que adotam uma perspectiva genuinamente subnacional – que difere de uma perspectiva relacional multinível – se dividem em diversas áreas da Ciência Política, entretanto ainda são minoria. Destacam-se os trabalhos sobre regimes subnacionais que avaliam os níveis de democracia e competitividade eleitoral em estados e províncias, principalmente em países da América Latina (BEHREND e WHITEHEAD, 2016; GERVASONI, 2011, 2016; GIRAUDY, 2010; URIBE, 2020), bem como os estudos que verificam o impacto de iniciativas locais como o orçamento participativo no fortalecimento da democracia subnacional, entendida nesse caso a partir do seu aspecto participativo (ABERS, 2000; ALLEGRETTI e HERZBERG, 2004; AVRITZER, 2005; CHIKEREMA, 2013).

Incluem-se também aqui os poucos estudos que lidam com *reverse coattail effects*, isto é, o impacto de eleições para governador em eleições locais (HOGAN, 2005; MEREDITH, 2013). Embora as pesquisas sobre regimes subnacionais e democracia representativa local não sejam comuns no Brasil como são na Argentina, estudos sobre os determinantes do voto e da reeleição nos estados e municípios brasileiros (AMARAL e TANAKA, 2016; ARAUJO JR e PIRES, 2020; CAVALCANTE,

2015; FERNÁNDEZ et. al, 2018) e assembleias legislativas estaduais e seus deputados (CASTRO et. al, 2009; MELO, 2011; TOMIO e RICCI, 2012) têm vazão na academia brasileira e caracterizam essa categoria autônoma de inclusão do nível subnacional.

Argumentamos que o esforço de pensar o lugar, ou melhor, os lugares do nível subnacional na Ciência Política é necessário não só para organizar o conhecimento que advém dos estudos (quase, muitos deles) subnacionais, mas também para pensar estratégias que coloquem o nível subnacional em pé de igualdade com o nível nacional enquanto objeto de estudo. Embora as classificações sejam muitas vezes consideradas categorizações simplistas e reducionistas da realidade, elas certamente são úteis para comparar informações e identificar lacunas na produção teórica e metodológica.

16 No caso da classificação aqui proposta, embora as quatro categorias de inclusão do nível subnacional na Ciência Política não sejam excludentes entre si, já que há a possibilidade de os trabalhos pautarem mais de uma das perspectivas apresentadas no Quadro I, observa-se que o nível subnacional raramente aparece só: em três alternativas de inclusão ele está ligado de alguma maneira com o nível nacional. Podemos dizer que em grande parte dos estudos o nível subnacional/local é um apêndice à descrição, análise e explicação do que se observa nacionalmente.

Indo na contramão da agenda tradicional de pesquisa caracterizada pelos nacionalismos teórico e metodológico, o objetivo deste dossiê é agregar e dar visibilidade a estudos que analisem diferentes aspectos políticos no nível subnacional. Nesse sentido, o dossiê almeja somar-se aos crescentes esforços de tornar a pesquisa subnacional mais que emergente. As contribuições que compõem este número especial inserem-se particularmente na quarta categoria de inclusão deste nível nos estudos em Ciência Política, ou seja, o nível subnacional é objeto de estudo autônomo. Além disso, os artigos também compartilham uma das principais características dos estudos subnacionais atualmente: rondam o tema da democracia na América Latina.

Embora haja demorado até que a pesquisa subnacional adentrasse o campo da Ciência Política latina, a diversidade e o crescente dinamismo – ou melhor, imprevisibilidade – da política nos países do continente colocaram-no como uma referência nos estudos subnacionais, particularmente quando se trata de

democracia subnacional, tema que ganha cada vez mais espaço na disciplina. Assim, todas as contribuições deste dossiê perpassam algum aspecto político subnacional que contribui de forma teórica, metodológica ou empírica para o avanço da pesquisa sobre democracia subnacional.

O artigo de Sandoval que abre o dossiê trata dos desafios teóricos, metodológicos e empíricos advindos da crescente investigação sobre os regimes subnacionais, tema que, sem sombra de dúvida, mais caracteriza os estudos que tratam de democracia subnacional. Recorrendo à análise crítica da bibliografia produzida sobre o tema e a evidências empíricas de Argentina, Brasil e México, o autor aponta que as trajetórias históricas das entidades subnacionais são fatores cruciais para a compreensão da heterogeneidade dos regimes subnacionais, já identificada por diversos autores.

17 Ao argumentar que a variabilidade dos regimes subnacionais tem raízes no passado mais distante do que o período da terceira onda de democratização, o autor instiga seus pares a considerarem o tempo e o espaço na descrição e explicação dos níveis de democracia subnacional. O artigo de Sandoval revela-se como uma crítica construtiva aos estudos sobre democracia subnacional que também cederam à ânsia da Ciência Política pela construção de modelos quantitativos que incluam todas as variáveis possíveis para a explicação de um fenômeno, o que resulta em generalizações que escondem especificidades históricas relevantes das entidades subnacionais. Conforme afirma o célebre sociólogo Pierre Bourdieu, “(...) sendo a história linear, o ponto de partida comanda de certa maneira toda a sucessão” (BOURDIEU, 2014, p. 73).

A contribuição de Palacios et al. insere-se numa temática inovadora nos estudos subnacionais, particularmente relevante para o contexto latino-americano, porém ainda pouco explorada: violência política e democracia. A partir da análise do caso colombiano e usando fontes de dados documentais, os autores investigam como diferentes formas de violência política que se combinam no tempo e no espaço impactam a competição eleitoral e partidária no nível subnacional. Os achados são reveladores do modo como a luta pelo poder e pelo controle do território no nível subnacional se vale de diferentes usos políticos da violência a fim de moldar a competição eleitoral, beneficiando as elites políticas (e criminosas) locais e excluindo, ou melhor, exterminando a oposição local.

Os autores ilustram com requinte de detalhes como as múltiplas violências políticas – e, por conseguinte, os grupos armados e do narcotráfico – se distribuem no nível subnacional e agem justamente nos períodos em que a democracia tenta sair das profundezas. Considerando que os países da América Latina são marcados, cada um à sua maneira, por contextos de violência política que envolvem disputas de poder por narcotraficantes, grupos paramilitares e partidos políticos, o artigo de Palacios et al. é um convite à reflexão sobre a territorialidade dessa realidade que assola a democracia na região.

No próximo artigo, Peixoto et al. analisam as eleições locais e discutem os determinantes da reeleição dos prefeitos nos municípios brasileiros no pleito de 2016. A reeleição é uma ferramenta do contexto democrático que envolve o exercício da *accountability*, uma vez que funciona como um meio de avaliação retrospectiva dos que estão no poder, podendo acarretar a punição ou a premiação do candidato, tendo em vista o exercício do seu primeiro mandato (MAIA, 2013; NICOLAU, 2006). Tentativas de explicar o porquê de um candidato conseguir se reeleger ou não são válidas para apontar quais elementos os eleitores levam em consideração ao avaliarem retrospectivamente o incumbente.

18

Neste artigo, Peixoto et al. colocam num mesmo modelo variáveis institucionais, socioeconômicas e individuais para explicar a probabilidade de reeleição nos municípios. Mais especificamente, os autores buscam verificar se e como a gestão e as características individuais do mandatário, bem como aspectos políticos, econômicos e demográficos da realidade do município influenciam nas suas chances de se reeleger. A relação encontrada entre a gestão do prefeito quanto às políticas de educação e saúde e as chances de reeleição é particularmente interessante. Enquanto gastos com educação não impactam significativamente na reeleição do prefeito, o aumento dos gastos com saúde demonstra ter efeito contrário. Peixoto et al. lançam luz sobre a relação entre a estrutura federativa do Brasil e *accountability* para explicar esse achado: o grau de difusão da implementação das políticas públicas de educação e saúde influencia na visão de quem os eleitores responsabilizam pela má ou boa gestão nessas áreas sociais.

O artigo de Silva et al. segue com a relevante discussão sobre a relação entre mídia e democracia. Analisando o caso emblemático do estado do Maranhão no Brasil, o qual foi governado por décadas por membros de uma mesma família (os

Sarney), as autoras investigam, por um lado, de que forma a TV Mirante – o maior conglomerado de mídia do estado, que é propriedade da família Sarney – atuou nos últimos anos com relação à cobertura dos assuntos políticos, considerando que desde 2015 o estado é governado pela oposição. Por outro lado, examinam as estratégias implementadas pelo atual governo do estado para inserir suas pautas no jornalismo da emissora.

O artigo é uma contribuição empírica à reflexão sobre o papel dos meios de comunicação para o funcionamento da democracia. A influência exercida pela mídia sobre a opinião pública por meio do seu poder de agenda pode não só enviesar o olhar do cidadão sobre determinados assuntos, como também – e de forma mais grave – minar a existência da oposição, que é fundamental para um regime democrático. Os resultados da análise das entrevistas realizadas com os profissionais da TV Mirante e com os funcionários da Secretaria de Comunicação Social e Assuntos Políticos do governo do Maranhão revelam mais que um embate entre a noção de imparcialidade e enviesamento na produção da notícia. Eles apontam para uma reflexão sobre as consequências da onipresença de famílias políticas em vários setores da sociedade.

19

No último artigo que compõe o dossiê, Almeida traz à tona o debate ainda pouco explorado sobre internacionalização de políticas públicas na arena subnacional. O artigo de Almeida representa uma das críticas levantadas nas primeiras páginas desta introdução, referente ao uso corriqueiro do nível subnacional como recurso metodológico na análise de políticas públicas nacionais, por exemplo. No artigo de Almeida, o nível subnacional é o objeto de estudo, sendo analisado de que forma se relaciona com o cenário internacional no âmbito da criação e implementação de políticas públicas locais.

A partir da análise bibliográfica e da seleção de estudos de caso que ilustram como a internacionalização das políticas públicas ocorre na prática no nível subnacional, o autor elucida por que e como os entes subnacionais buscam, de forma autônoma e independente do nível nacional, recursos, parcerias e auxílios na arena internacional, visando encontrar soluções para seus problemas públicos. Almeida lança luz sobre a estrutura federativa brasileira e as vantagens da descentralização no país para o estabelecimento de parcerias internacionais e para a implementação

de políticas públicas, especialmente em tempos de crise, quando não se pode contar com a sanidade do governo federal.

Na seção Agenda da Ciência Política, temos a honra de contar com o artigo de Jacqueline Behrend, pesquisadora renomada na área de democracia subnacional. No artigo, que é sobretudo uma contribuição teórica ao campo de estudo sobre dinastias políticas em regimes democráticos, Behrend propõe um marco conceitual para viabilizar o estudo comparado de dinastias políticas nos executivos subnacionais em diferentes países e oferece um conjunto de explicações relacionadas à sua existência. Sendo um fenômeno que prevalece no nível subnacional, a definição de dinastia política pensada por Behrend gira em torno da figura do governador e remete à sucessão familiar no Executivo estadual, que pode ser identificada em três níveis: mesmo sobrenome, parente em comum ou vínculos matrimoniais. Além disso, ao buscar uma maior precisão conceitual, Behrend distingue dinastia política de outros dois termos que rondam igualmente a realidade latino-americana: família política e nepotismo. Em seguida, apresenta de forma crítica fatores estruturais e institucionais que corroboram para a existência de dinastias subnacionais.

20

O artigo de Behrend é uma contribuição primorosa aos estudos sobre democratização e democracia subnacional, sobretudo quando se trata de enclaves autoritários ou regimes híbridos subnacionais. O refinamento conceitual proposto por ela traz à tona a necessidade de reflexão e maior produção acadêmica sobre o perfil das elites políticas e sua acomodação no nível subnacional. Além disso, sua contribuição convida ao questionamento sobre em que medida os países latino-americanos são repúblicas de famílias que detêm o poder a partir da influência que exercem no nível local.

Por fim, para a seção Entrevista, tivemos a honra de entrevistar a eminente investigadora Flávia Freidenberg sobre um tema que não poderia ser deixado de fora deste dossiê: gênero e reformas políticas no nível subnacional. Tendo em vista que estudos sobre a entrada e a participação das mulheres no cenário político subnacional ainda são escassos, convidamos Freidenberg para falar conosco sobre a trajetória e evolução das reformas políticas destinadas a expandir a participação feminina no nível subnacional. A entrevista toca não só nos aspectos institucionais e estruturais que ilustram o progresso feito nos últimos tempos quanto ao ingresso

e à permanência das mulheres particularmente na política subnacional, mas também discute as causas e os efeitos da resistência (e da violência) sofrida por elas nesse contexto, apresentando estratégias para a construção de um ambiente político igualitário.

A publicação e a leitura da entrevista tornam-se ainda mais necessárias quando constatamos o aumento alarmante nos últimos anos da violência política contra as mulheres no nível local em vários países da América Latina. Nas eleições municipais no Brasil em 2020, segundo relatório da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA), três em cada quatro candidatas mulheres ao Executivo municipal nas capitais brasileiras sofreram alguma forma de violência política, e em torno de 97% relataram ter sofrido violência psicológica³. Igualmente, segundo o Sétimo Informe de Violência Política no México 2021, realizado pela consultora Etellekt, 36% das vítimas de violência política nas eleições desse ano foram mulheres⁴. Nesse sentido, a entrevista realizada com Flávia Freidenberg convida o eleitor a refletir sobre os rumos da participação e da representação feminina na política, e sobre seu papel no fortalecimento da democracia.

Esperamos que o nosso esforço na organização deste dossiê inspire mais pesquisadores a enveredarem pelos caminhos instigantes da política subnacional. Boa leitura a todas e a todos!

Bibliografia

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder, London: Lynne Rienner Publisher, 2000.

ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C. Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy. **TNI Briefing Series**. Amsterdam, 2004.

AMARAL, O. E. DO; TANAKA, M. Como os brasileiros escolhem os governadores? Desvendando as razões do voto para os executivos estaduais no Brasil em 2014. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 675–701, 2016.

ARAUJO JR, A. F. DE; PIRES, T. S. A vantagem do incumbente nas eleições municipais

³ Relatório Preliminar da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ver relatório completo em: <https://www.oas.org/documents/por/press/Informe-Preliminar-MOE-Brasil-2020-PORT.pdf>.

⁴ Sétimo Informe de Violencia Política em México 2021, Etellekt Consultores. Ver informe completo em: <https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-etellekt.html>.

e estaduais brasileiras: Um estudo de 2000 a 2018. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, p. 69–91, 2020.

AVRITZER, L. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. **Revista Direito GV**, v. 1, p. 55–74, 2005.

BECHTEL, M. M. Not always second order: Subnational elections, national-level vote intentions, and volatility spillovers in a multi-level electoral system. **Electoral Studies**, v. 31, n. 1, p. 170–183, 2012.

BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. The struggle for subnational democracy. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 2, p. 155–169, 2016.

BENTON, A. L. What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 39, n. 4, p. 651–676, 2009.

BONAVIDES, P. Autonomia da Ciência Política. **Revista de Ciencia Política**, v. Abril-Junho, p. 5–12, 1967.

BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 167–188, 2010.

22 BORGES, A.; LLOYD, R. Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. **Electoral Studies**, v. 43, p. 104–114, 2016.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)**. Lisboa: Edições 70, 2014.

BRAGA, M. DO S. S.; RODRIGUES-SILVEIRA, R.; BORGES, T. Organización, Territorio y Sistema Partidario: Difusión Territorial De La Organización De Los Partidos Y Sus Potenciales Impactos Sobre La Estructura Del Sistema Partidario En Brasil. **América Latina Hoy**, v. 62, p. 15–45, 2012.

CASTRO, M. M. M. DE; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 961–1001, 2009.

CAVALCANTE, P. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Opinio Publica**, v. 21, n. 1, p. 87–104, 2015.

CHHIBBER, P.; MURALI, G. Duvergerian dynamics in the indian states: Federalism and the number of parties in the state assembly elections. **Party Politics**, v. 12, n. 1, p. 5–34, 2006.

CHIKEREMA, A. F. Citizen Participation and Local Democracy in Zimbabwean Local Government System. **IOSR Journal Of Humanities And Social Science**, v. 13, n. 2, p.

87–90, 2013.

DOSEK, T.; FREIDENBERG, F. La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina : conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. **Politai**, n. 7, p. 161–178, 2013.

ERK, J.; SWENDEN, W. (EDS.). **New directions in federalism studies**. London: Routledge, 2010.

ESEN, B.; GUMUSCU, S. Killing Competitive Authoritarianism Softly: The 2019 Local Elections in Turkey. **South European Society and Politics**, v. 24, n. 3, p. 317–342, 2019.

FENWICK, T. B. **Avoiding Governors: Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2015.

FERNÁNDEZ, M.; CARVALHO, E.; ROCHA, E. Las elecciones de 2014 en Brasil: un análisis coyuntural del rendimiento de los partidos a nivel subnacional. **Revista de estudios brasileños**, v. 2, n. 2, p. 132, 2018.

FISHER, D. R. Understanding the relationship between subnational and national climate change politics in the United States: Toward a theory of boomerang federalism. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 31, n. 5, p. 769–784, 2013.

FREIRE, A. Second-Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal. **South European Society and Politics**, v. 9, n. 3, p. 54–79, 2010.

GADJANOVA, E. Treacherous coattails: gubernatorial endorsements and the presidential race in Kenya's 2017 election. **Journal of Eastern African Studies**, v. 13, n. 2, p. 272–293, 2019.

GERVASONI, C. Democracia y Autoritarismo en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales. **Journal of Democracy an Español**, v. 3, p. 75–93, 2011.

GERVASONI, C. Fortalezas y debilidades de la democracia subnacional: una comparación de las encuestas a expertos de Argentina y México. In: LOZA, N. e MENDEZ, I. **Poderes y democracias: La política subnacional en México**. Mexico: FLACSO México e Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016, p. 45–70.

GERVASONI, C.; NAZARENO, M. La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. **Política y Gobierno**, v. XXIV, n. 1, p. 9–44, 2017.

GIRAUDY, A. The Politics of Subnational Undemocratic Regime. **Journal of Politics in Latin America**, v. 2, n. 2, p. 53–84, 2010.

GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. Subnational Research in Comparative

Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. In: GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. **Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 3–54.

HAMANN, K. Federalist Institutions, Voting Behavior, and Party Systems in Spain. **CrossRef Listing of Deleted DOIs**, v. 29, n. 1, p. 111–137, 1999.

HOGAN, R. E. Gubernatorial coattail effects in state legislative elections. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 587–597, 2005.

JONES, M. P.; MAINWARING, S. The Nationalization of Parties and Party Systems. **Party Politics**, v. 9, n. 2, p. 139–166, 2003.

KIKUCHI, H.; LODOLA, G. The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 73–105, 2014.

KOUBA, K.; NOVÁK, J.; STRNAD, M. Explaining voter turnout in local elections: a global comparative perspective. **Contemporary Politics**, p. 1–21, 2020.

LEFEVERE, J.; AELST, P. VAN. First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in the Netherlands. **Electoral Studies**, v. 35, p. 159–170, 2014.

24 LUCARDI, A. Building Support From Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000. **Comparative Political Studies**, v. 49, n. 14, p. 1855–1895, 2016.

LUCARDI, A. The Effect of District Magnitude on Electoral Outcomes: Evidence from Two Natural Experiments in Argentina. **British Journal of Political Science**, v. 12, p. 1–21, 2017.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures : Contrasting Quantitative and Qualitative Research. **Political Analysis**, v. 14, p. 227–249, 2006.

MAIA, J. DOS S. Geografia eleitoral e manutenção do poder: a importância das bases eleitorais para a reeleição do Executivo estadual. **Paraná Eleitoral**, v. 3, n. 3, p. 407–436, 2013.

MELO, C. R. Individualismo e partidarismo em doze estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 75, p. 57–71, 2011.

MEREDITH, M. Exploiting friends-and-neighbors to estimate coattail effects. **American Political Science Review**, v. 107, n. 4, p. 742–765, 2013.

MORGENSTERN, S.; SWINDLE, S. M. Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 2, p. 143–170, 2005.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 4, p. 689–720, 2006.

NIEDZWIECKI, S. Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 49, n. 4, p. 457–498, 2016.

O'NEILL, T.; HYMEL, G. **All politics is local and other rules of the game**. Holbrook, Massachusetts: Bob Adams, 1994.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. M. A. de. **Política ambígua**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: NUAP, 2010.

REIF, K.; SCHMITT, H. Nine Second-order National Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 3–44, 1980.

REMMER, K. L.; WIBBELS, E. The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 4, p. 419–451, 2000.

RIBEIRO, P. F.; BORGES, A. The populist challenge: Multi-level electoral coordination in Brazil's 2018 elections. **Regional and Federal Studies**, v. 30, n. 3, p. 363–386, 2020.

25 SCHAKEL, A. H. The European multilevel party system: Moving towards unity or diversity?, **Euborders Working Paper 10**, 2017.

SCHAKEL, A. H. How to analyze second-order election effects? A refined second-order election model. **Comparative European Politics**, p. 1–20, 2014.

SCHAKEL, A. H. Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis. **European Journal of Political Research**, v. 52, p. 212–236, 2013.

SEAWRIGHT, J. **Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SILVA, G. P. DA; DAVIDIAN, A. Identification of areas of vote concentration: evidences from Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 141–155, 2013.

SUÁREZ-CAO, J.; BATLLE, M.; WILLS-OTERO, L. El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. **Colombia Internacional**, v. 90, p. 15–34, 2017.

TAVITS, M. The making of mavericks: Local loyalties and party defection. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 6, p. 793–815, 2009.

THIRY-CHERQUES, H. R. A validade da generalização. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 4, p. 623–628, 2009.

TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira:

Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193–217, 2012.

URIBE, J. F. P. Trayectorias de Desarrollo de la Competitividad Electoral Subnacional en las Alcaldías Colombianas: 1988-2015. **Dados**, v. 63, n. 3, p. 1–43, 2020.

WIMMER, A.; SCHILLER, N. G. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. **Global Networks: A Journal of Transnational Politics**, v. 2, n. 4, p. 301–334, 2002.