

COMPORTAMENTO E
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Rodrigo Duque Estrada e Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Marina de Moraes Alvarez

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



C737 Comportamento e instituições políticas [recurso eletrônico] / organizador Luís Gustavo Mello Grohmann. – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

216 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Justiça arbitral – Brasil. 3. Reeleição de Prefeitos – Partidos políticos – Disputas municipais – 1996-2012. 4. Partidos de esquerda – Governo Federal. 5. Emendas orçamentárias – Relação Executivo-Legislativo – Brasil. 6. Agências reguladoras – Brasil. 7. Multipartidarismo – Bipolaridades. 8. Políticas públicas. 9. Cultura reativa – Legislativo – Relações externas – Brasil. I. Grohmann, Luís Gustavo Mello. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0437-2

SUMÁRIO

	PREFÁCIO	7
	<i>Luís Gustavo Mello Grohmann</i>	
1	REELEIÇÃO DE PREFEITOS E DE PARTIDOS NAS DISPUTAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS (1996–2012)	11
	<i>Alvaro Augusto de Borba Barreto</i>	
2	JUSTIÇA ARBITRAL NO BRASIL: A MOBILIZAÇÃO POLÍTICA EM TORNO DE UMA CAUSA EMPRESARIAL	37
	<i>Fabiano Engelmann</i>	
3	A PASSAGEM DOS PARTIDOS DE ESQUERDA PELO GOVERNO FEDERAL: IMPACTOS SOBRE DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO VOTO	63
	<i>Gustavo Müller</i>	
4	EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E RELAÇÕES EXE- CUTIVO–LEGISLATIVO NO BRASIL (1995–2014)	76
	<i>Luís Gustavo Mello Grohmann</i>	
5	O QUE SABEMOS E PARA ONDE PODEMOS IR: UM PANORAMA DOS ESTUDOS SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	115
	<i>Mauricio Assumpção Moya</i>	
6	MULTIPARTIDARISMO E BIPOLARIDADE UMA RECONSIDERAÇÃO DA TESE DO BIPARTIDARISMO NO RIO GRANDE DO SUL	131
	<i>Paulo Peres, Vinicius de Lara Ribas</i>	
7	AGÊNCIAS BUROCRÁTICAS: UMA REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA SOBRE O SEU CONTROLE	149
	<i>Rodrigo Mayer</i>	

- 8 DECISÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS –
AS RACIONALIDADES CONFLITANTES DOS PODERES EXECUTIVO
E JUDICIÁRIO NO BRASIL 162
Rodrigo Stumpf González
- 9 A CULTURA REATIVA DO LEGISLATIVO BRASILEI-
RO E AS RELAÇÕES EXTERNAS DO BRASIL 182
Sonia Ranincheski, Henrique Carlos de Oliveira de Castro

APRESENTAÇÃO

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

Coordenador do GT Comportamento e Instituições Políticas.

O Grupo de Trabalho Comportamento e Instituições Políticas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov) desenvolve pesquisas nas áreas de comportamento e de instituições políticas, tendo como objetos principais de estudo os sistemas eleitorais, os sistemas partidários, os sistemas de governo, os atores e as regras que lhes constituem; bem como temas e áreas de estudo fundamentais, como ação política, representação política, processos decisórios e políticas públicas, dentre outros, e que incidam, direta ou indiretamente, sobre as atividades estatais e seus efeitos.

Este livro nasceu da necessidade de divulgar os resultados das pesquisas do Grupo até aqui realizadas, assim como participar das atividades do Cegov, no sentido de colaborar para sua constituição como um espaço de discussão e desenvolvimento do conhecimento acerca das políticas públicas e do governo.

Os trabalhos avançam no sentido teórico e metodológico, adensando a discussão sobre as premissas da análise sobre comportamento e instituições e precisando os termos epistêmicos e metodológicos para a construção do conhecimento sobre a área.

Para além das discussões e evidências acerca dos temas específicos, uma outra questão subjaz e anima a interlocução que agora se faz: qual é a relação entre comportamento e instituições na produção dos fenômenos de ordem política? Quem determina o quê e em quais condições? Um pensamento linear e estandardizado buscaria rapidamente o alinhamento com um ou outro polo, proclamando ou a primazia do comportamento sobre as instituições ou o seu contrário, a primazia das instituições na determinação dos comportamentos. Nada mais aniquilador da capacidade do pensamento em decifrar a realidade. A dialética entre comporta-

mento e instituições se impõe, preferências e regras se relacionam de maneira a criar um espaço-tempo indissolúvel, que tornado irrelevante acaba por nos conduzir, enquanto pesquisadores, à proclamação de um óbvio que pouco explica.

O primeiro trabalho, de Barreto, traz o tema da reeleição de prefeitos e de partidos nas disputas municipais brasileiras de 1996 a 2012. O trabalho analisa a capacidade decisória dos candidatos e das legendas no processo de reeleição, discutindo a natureza e o papel institucional dos partidos brasileiros.

O trabalho de Engelmann aborda a questão da justiça arbitral no Brasil. Inicialmente, o trabalho mostra a mobilização em torno da justiça arbitral como “causa política” que envolveu advogados, professores e políticos vinculados às associações empresariais e institutos liberais e que produziu um marco institucional para as práticas arbitrais, a Lei 9307, promulgada em 1996. Depois, focaliza a literatura sobre arbitragem, indicando a sua difusão e especialização disciplinar nos anos 2000. Por fim, analisa o espaço dos árbitros no Rio Grande do Sul, investigando as condicionantes de seu desenvolvimento. Destaca como principal resultado o reconhecimento das dificuldades de legitimação deste modelo de mediação de conflitos frente ao sistema judicial estatal existente.

Müller analisa a passagem dos partidos de esquerda pelo governo federal e seu impacto sobre a distribuição regional do voto. Para tanto, realiza uma análise comparativa longitudinal das bases eleitorais dos partidos de esquerda após a passagem pela Presidência da República, a saber: PTB, MDB/PMDB, PSDB e PT. A argumentação central desse trabalho é a de que tais partidos ingressaram na arena eleitoral com suas bases situadas no Sudeste e no Sul e com o domínio da máquina pública federal, e por consequência da implementação de políticas públicas, penetraram nas regiões Norte e Nordeste.

Grohmann evidencia o caráter estratégico das emendas individuais dos representantes legislativos ao Orçamento federal, seu papel no processo decisório da agenda política, envolvendo o Executivo e o Legislativo. A análise refere-se ao período compreendido entre 1995 e 2014, quando ainda não estava vigente a Emenda Constitucional 86 de 2015.

Discute a relação entre conexão eleitoral e emendas orçamentárias, marcando aspectos de ordem metodológica, especialmente sobre a medida que associa percentual de votos individuais pró-governo com percentual de liberação de emendas. Propõe, a partir do arcabouço teórico-metodológico da Escolha Racional, um modelo de jogo entre Executivo e Legisladores envolvendo as emendas orçamentárias. Demonstra a natureza compósita do jogo tanto em relação às suas causas quanto em relação a seus efeitos. Mostra que diferentes disposições e associações entre cooperadores e não cooperadores podiam gerar resultados positivos para os atores participantes. Ou seja, independentemente da correlação entre percentual

de votos pró-governo e percentual de liberação de emendas, é possível admitir que houve o uso estratégico das emendas para formação de maiorias pró-governo no campo legislativo. O Executivo dispunha de um instrumento de cooptação mais do que de ameaça sobre a ação dos Deputados. As emendas e seu processo eram capazes de gerar efeitos cooperativos.

Em Moya temos a apreciação dos estudos mais relevantes da Ciência Política sobre as agências reguladoras brasileiras, e que identifica, por consequência, as lacunas teóricas e empíricas existentes. Por exemplo, em relação às agências reguladoras estaduais e municipais, em que pese haver cerca de 23 agências estaduais e cinco agências municipais e que a maioria delas difere de suas análogas federais na abrangência de atuação (de especializadas à setoriais). Outros temas abordados dizem respeito ao funcionamento das agências federais, especialmente quanto aos tópicos da transparência e da accountability; aos processos de seleção dos dirigentes; aos orçamentos (incluindo aportes de programas ou fundos) e os quadros burocráticos; aos regramentos dos contratos de gestão.

O trabalho de Peres e Ribas revisa a polêmica do multipartidarismo no RS. Seu ponto de partida é o questionamento sobre a existência ou não do bipartidarismo no período de 1945 a 1964, e posteriormente à 1988. Mostra que, por um lado, a tese do bipartidarismo não pode ser corroborada, e, por outro, que a tese concorrente, de que sempre prevaleceu multipartidarismo, tampouco pode ser aceita sem reparos. Os autores defendem que as duas lógicas coexistiram. A combinação de representação proporcional com representação majoritária, de um e dois turnos, em eleições simultâneas para Legislativo e Executivo estaduais e nacionais, conferiu uma dinâmica bipolar de competição às governorias e à Presidência da República, assim como às prefeituras, ao mesmo tempo em que favoreceu o multipartidarismo no plano legislativo.

Mayer resgata a discussão sobre as agências burocráticas. O autor parte da ideia de que a relação entre o Executivo e o Legislativo é conflituosa e envolve diversos espaços, entre os quais se destaca a disputa pelo controle das agências burocráticas. O domínio sobre elas é de fundamental importância para ambos poderes, pois garante o acesso a recursos importantes tais como informação, pessoal qualificado e, principalmente, recursos para a implementação de sua agenda política. O trabalho revisa criticamente a literatura sobre o tema, com foco na disputa pelo poder e no relacionamento tripartite entre os atores para a realização de seus objetivos.

O trabalho de Stumpf González estabelece bases empíricas para avaliar as decisões jurídicas sobre as políticas públicas e as divergências entre os Poderes Executivo e Judiciário no Brasil. Nos últimos anos, no Brasil, o Poder Judiciário tem sido constantemente acionado para decidir sobre a prestação de políticas públicas à sociedade nos casos de supostas falhas de ação da administração pública. A

análise das decisões judiciais aponta divergência nos padrões de racionalidade que fundamentam as ações dos Poderes Executivo e Judiciário. Enquanto o primeiro tende a basear suas decisões na racionalidade com relação a fins, o segundo baseia-se na racionalidade com relação a valores. Nos casos em que as decisões e ações judiciais em massa comprometem a aplicação de grandes volumes de recursos do orçamento público, o Poder Judiciário se transforma em formulador indireto de políticas públicas, gerando conflitos institucionais entre os poderes. O trabalho mostra as consequências desta divergência, analisando as ações judiciais envolvendo pedidos de medicamentos e a Política Nacional de Assistência Farmacêutica, responsável pela distribuição gratuita de medicamentos para a população.

O último trabalho, de Ranincheski e Castro, trata da cultura reativa do Legislativo brasileiro e as relações externas do Brasil. O Legislativo brasileiro, nos últimos anos, tem ratificado, legitimado e referendado temas de política internacional apresentados pelo Executivo. O padrão reativo do Legislativo brasileiro não esvazia a sua importância no sistema político. Este padrão permite manter uma racionalidade nas negociações entre diferentes grupos da sociedade, inclusive no campo das questões internacionais. O trabalho discute o papel da Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, mostrando que, em relação à política externa, o Legislativo trata principalmente das questões econômicas. A partir da análise do comportamento legislativo dos representantes, os autores demonstram que há cooperação dos parlamentares com o Executivo no tema das relações externas, especialmente nas políticas que dizem respeito a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Este volume só foi possível pela paciência e compreensão dos autores e da Direção do Cegov em relação a minhas atribuições de saúde desde o segundo semestre de 2013, as quais impediram-me de conduzir a organização deste livro no prazo devido. Neste sentido, agradeço a todos. Em especial, gostaria de agradecer aos Diretores do Cegov, e Prof. Pedro Fonseca e Prof. Cláudio Müller, e seu ex-Diretor, Prof. Marco Cepik. Sem sua solidariedade, apoio e amizade este trabalho não viria a lume. Também agradeço ao carinho e desprendimento de Mercedes Rabelo, que teceu comentários que aperfeiçoaram este trabalho.

REELEIÇÃO DE PREFEITOS E DE PARTIDOS NAS DISPUTAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS (1996–2012)

ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).*

INTRODUÇÃO

A possibilidade de o chefe dos Executivos nacional, estadual e municipal pleitear um segundo e derradeiro mandato consecutivo, a chamada reeleição imediata, foi introduzida no atual sistema político brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 16, promulgada em quatro de junho de 1997. A medida alterou uma determinação constante nas diferentes constituições nacionais (1891, 1934, 1946, 1967, 1969 e 1988¹), segundo as quais era proibida a reeleição para Presidente². Portanto, o país voltou a permitir uma experiência que havia se encerrado há mais de 60 anos, pois havia sido praticada durante a chamada Primeira República ou República Velha (1899-1930), quando presidentes de província (hoje governadores) e intendentess (hoje prefeitos) podiam buscar a reeleição imediata³.

A EC-16 não impedia (e, por isso, autorizava) os detentores dos cargos quando de sua promulgação a concorrer à reeleição imediata, razão pela qual, no ano seguinte, o Presidente da República e os governadores dos estados (segundo nível da federação brasileira) puderam se apresentar às urnas. Os prefeitos dos municípios (o terceiro nível da federação) o fizeram pela primeira vez no pleito de 2000, tendo em vista que o calendário brasileiro alterna, a cada dois anos, eleições nacionais-estaduais (presidente, governador, senador⁴, deputado federal⁵ e deputado estadual⁶) e municipais (prefeito e vereador⁷). Quase 20 anos depois da adoção da reeleição

(1) Apenas a Constituição de 1937 era omissa em relação ao tema, ou seja, não proibia a reeleição do presidente, mas tampouco a afirmava. Não deixa de ser significativo o fato, pois ela foi o texto constitucional que acompanhou o período ditatorial chamado de “Estado Novo” (1937-1945), único da história do país em que não houve qualquer tipo de eleição e todos os legislativos permaneceram fechados.

(2) Os membros do poder legislativo nacional, estadual e municipal sempre tiveram a possibilidade de reeleição imediata e sem limite de número de mandatos consecutivos.

(3) Desde a Proclamação da República, em 1891, o presidente jamais pode buscar um segundo mandato consecutivo. No caso dos governadores e prefeitos, a restrição passou a valer a partir de 1934, pois na República Velha os estados e municípios não precisavam seguir esses princípios da Constituição Federal, razão pela qual, em algumas unidades da federação, havia a possibilidade de reeleição, caso do Rio Grande do Sul, por exemplo.

(4) O Senado Federal é composto por 81 cadeiras, a razão de três para cada uma das 27 unidades da federação. O mandato é de oito anos, mas a renovação ocorre alternadamente a cada quatro anos: um e dois terços, ou seja, uma ou duas vagas por pleito.

(5) Eles formam a Câmara dos Deputados, a câmara baixa do legislativo nacional brasileiro. Há 513 vagas, divididas entre o mínimo de oito e o máximo de 70 cadeiras entre as 27 unidades da federação.

(6) Membro do poder legislativo unicameral estadual, chamado Assembleia Legislativa, e que conta com no mínimo 24 e no máximo 94 vagas.

(7) Nome dado ao membro da Câmara Municipal, o poder legislativo unicameral local. Há de nove a 55 vereadores por município.

imediate, já foram realizadas cinco eleições para presidente e governador (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014) e quatro para prefeito (2000, 2004, 2008 e 2012).

A estimativa do impacto desse instituto no sistema político nacional e dos significados que ele assume desde então é um território que a Ciência Política está a desbravar. Embora haja muito a ser feito e o conhecimento acumulado até o momento seja relativamente reduzido, permeado de dúvidas e de discussões sobre a validade dos resultados atingidos e dos procedimentos metodológicos adotados, algumas tendências podem ser apontadas.

A primeira delas refere-se ao fato de os estudos terem como unidade de análise preferencial o *incumbent*⁸, o prefeito que busca continuar no posto. Uma linha de estudos nesse campo relaciona variáveis econômicas com a probabilidade de reeleição do chefe do Executivo, tais como: promoção de ajuste fiscal, redução do déficit público, obediência à lei de responsabilidade fiscal, adoção de programas de transferência de renda, exposição de informações relativas à corrupção na gestão pública (MENEQUIN; BUGARIN, 2001; MENDES; ROCHA, 2004a, 2004b; MENEQUIN; BUGARIN; CARVALHO, 2005; COSTA, 2006; SAKURAI, 2007; SAKURAI; MENEZES FILHO, 2008; NAKAGUMA; BENDER, 2006; SHIKIDA et al., 2009; FERRAZ; FINAN, 2008, 2011).

Outros trabalhos procuram identificar se o *incumbent* tem vantagem na disputa eleitoral. Incluem-se nesse grupo, cujos resultados apontam a favor do titular do executivo: Cardarelo (2009), que comparou o resultado obtido pelos chefes dos executivos subnacionais da Argentina, do Brasil e do Uruguai – governadores nos dois primeiros países e intendentos no terceiro – que buscaram a reeleição no período 1982-2007⁹; Barreto (2009), que investigou os prefeitos de 62 municípios (capitais estaduais e aqueles que desde 2000 tinham mais de 200 mil eleitores), no período 1996-2008; Deliberador e Komata (2010), que analisam a taxa de reeleição em 15 municípios da região Oeste da Grande São Paulo e nas capitais estaduais na eleição de 2008, e a relacionam com o IDH.

Outros autores buscam responder sobre o fator *incumbent* por meio da análise de regressão descontínua aplicada aos ciclos eleitorais do período 1996-2008. Este é o caso de: Brambor e Ceneviva (2011, 2012), Magalhães (2012), e Moreira (2012). A primeira pesquisa adota dois procedimentos de investigação: avalia agregadamente os desempenhos eleitorais dos *incumbents* em comparação ao dos desafiantes no período; e considera pares de candidatos que se enfrentam em eleições consecutivas. Ao contrário das pesquisas precedentes, os resultados indicam que

(8) Em português não há um termo específico para indicar essa situação, razão pela qual se optou por utilizar a palavra inglesa.

(9) No caso brasileiro, os dados abarcam os processos eleitorais de 1998, 2002 e 2006.

os prefeitos que concorriam à reeleição nesse período experimentaram uma considerável *desvantagem* eleitoral. Essa desvantagem eleitoral se expressa tanto no efeito negativo da incumbência sobre o desempenho eleitoral dos prefeitos como na baixa proporção de prefeitos que são bem-sucedidos em se reeleger quando concorrem no exercício do cargo (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012, p.18).

Os estudos de Magalhães (2012) e de Moreira (2012), ao desagregarem os resultados por eleição, matizam essa conclusão. Para ambos, o *incumbent* teve desvantagem eleitoral em 2000 e em 2004, mas o cenário se reverteu em 2008.

A segunda tendência presente em investigações da Ciência Política indica que ainda são poucos os estudos que adotam ou incluem o partido como unidade de análise. Titiunik (2011) é um dos pioneiros nesse campo: ele também se utiliza da regressão descontínua como ferramenta de investigação, aplica-a a um par de eleições (2000-2004) e analisa três legendas (PMDB, PSDB e PFL). Contudo, a investigação tem sido criticada por restringir-se a uma observação e a poucos partidos em um universo amplamente multipartidário como o brasileiro, aliada à troca do PSDB pelo PT na presidência que ocorreu entre os dois pleitos analisados (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012; MAGALHÃES, 2012; MOREIRA, 2012). Apesar disso, os resultados corroboram os achados dos autores citados: ter o *incumbent* não é um fator que ajuda os partidos a conseguir a reeleição.

Outro trabalho a citar é o de Barreto (2014). O autor comparou os processos eleitorais brasileiros de 1996-2012 em 62 municípios brasileiros (os mesmos do estudo de 2009) com os dos intendentos uruguaios de 1994-2010, questionando o papel desempenhado pelo *incumbent* para a reeleição dos partidos. Os resultados apontam para um cenário distinto daquele construído por Titiunik, ressalvadas as diferenças de recorte temporal e de municípios analisados: quando os partidos brasileiros contam com o *incumbent* obtêm muito mais sucesso, o que contrasta com o caso uruaio, no qual os partidos mostram taxas de reeleição mais altas quando não possuem o *incumbent*.

Um terceiro trabalho é o já citado de Moreira (2012), que incluiu o partido na análise de regressão descontínua, o que lhe permite observar tendências semelhantes àquelas verificadas no caso do *incumbent*: os coeficientes para as eleições de 2000 e de 2004

demonstram que se o partido concorre com o prefeito candidato à reeleição ou não, a desvantagem é inalterada. Os resultados negativos de concorrer à reeleição para 2008 sugerem que não era vantajoso apresentar um candidato diferente. Partidos que o fizeram não foram capazes de se beneficiar da 'neutralização' da particular desvantagem da presença do *incumbent* nas eleições de 2008. Por outro lado, partidos que apoiaram o prefeito em exercício, não foram punidos. (MOREIRA, 2012, p. 29, tradução nossa)¹⁰.

(10) "demonstrating that whether the party runs with the mayor runs or not, the incum-

Frente a outro problema de pesquisa, relacionado aos padrões de competição nas eleições municipais brasileiras no mesmo período (2000-2008), no qual o fator *incumbent* não é tratado, Marengo (2013) traz resultados úteis a esta discussão. Para o autor, a continuidade de um partido à frente do Executivo local não está relacionada ao tamanho do município ou à ideologia da legenda, e sim ao grau de alinhamento com o governo federal. Tal tendência ajuda a explicar os resultados obtidos por Titiunik (2011), pois, nas eleições de 2004, PMDB, PFL e PSDB teriam sentido os efeitos de terem se tornado oposição em escala federal e, por isso, o efeito *incumbent* não teria trazido vantagem para eles.

PROPOSTA

Esta pesquisa versa sobre a reeleição de prefeitos e de partidos nas eleições municipais brasileiras do período 1996-2012, em um total de quatro pares de disputas ou de tentativas de recondução imediata ao cargo (1996-2000, 2000-2004, 2004-2008, 2008-2012), correspondentes ao conjunto de pleitos de âmbito local realizados desde a aprovação da medida. Embora traga informações sobre os prefeitos, ela centra a análise nos partidos e procura identificar como se apresentam as tentativas de reeleição da legenda que elegeu o prefeito, quando esta possui e não possui o *incumbent*, participe este ou não da disputa. Desse modo, pretende agregar-se à discussão presente na literatura nacional e internacional sobre o peso da titularidade nas tentativas de reeleição, bem como dialogar com a bibliografia que afirma que: os partidos brasileiros são institucionalmente fracos, têm pouca inserção nacional; apresentam-se excessivamente regionalizados, possuem frágeis laços com a sociedade civil e a opinião pública; apresentam pouca clareza ideológica e graves limitações em termos programáticos¹¹.

O trabalho conta com dois atores básicos: o partido que elegeu o prefeito há quatro anos, ou seja, aquele que apresentou a “cabeça de chapa”, e o chefe do Executivo no exercício do cargo. São eles que, no pleito subsequente, concorrem

bency disadvantage is unchanged. The negative incumbency results for 2008 suggest that in that election it was not advantageous to run with a different candidate. Parties that did so were not able to benefit from the ‘neutralization’ of the incumbency disadvantage particular to the 2008 elections. Parties that, on the other hand, endorsed the mayor, were not punished”.

(11) Para ficar restrito aos estudos que versam sobre reeleição nos municípios brasileiros: esse é o pressuposto, bem como a justificativa para não estudar os partidos, e sim tão somente o *incumbent*, citado por Brambor e Ceneviva (2012) e Magalhães (2012). Moreira (2012) não dispensa o estudo dos partidos por conta disso, mas faz coro a esse juízo sobre os partidos.

ou não à reeleição e obtêm ou não a vitória. Todas as legendas que compunham a coligação do candidato vencedor não foram consideradas “partido do prefeito” e, portanto, não são passíveis de concorrer à reeleição, ainda que, por conta do apoio dado, tenham partilhado os benefícios da vitória.

Outro aspecto a ressaltar é que, para as legendas partidárias, a possibilidade de reeleição imediata aprovada em 1996 não era uma novidade, visto que elas não enfrentavam nenhuma restrição formal à continuidade no poder e, em razão disso, sempre puderam apresentar candidato próprio ou apoiar um nome apresentado por outra legenda (coligação) e, desse modo, tentar manter a titularidade do cargo. Em outras palavras: sempre puderam concorrer à reeleição ilimitada. A inovação que a EC-16 trouxe para os partidos reside no fato de, a partir do pleito do ano 2000 (no caso das eleições municipais), esses partidos terem a possibilidade de apresentar novamente o candidato que há quatro anos havia vencido o pleito, isto é, contarem com o *incumbent*. Porém, como o limite legal dos prefeitos passou a ser o exercício de dois mandatos consecutivos, situação a partir da qual se tornam inelegíveis, os partidos não poderiam contar permanentemente com *incumbents* e eles passaram a vivenciar duas situações distintas: pleitos em que concorriam à reeleição tendo como candidato o *incumbent* e em que não tinham o prefeito que buscava um novo mandato consecutivo. Para além dessa restrição legal, a possibilidade de não contar com o *incumbent* era mais comum do que a prevista pela norma jurídica, pois muitos titulares não se apresentavam à reeleição, embora pudessem fazê-lo¹².

Na eleição subsequente, por sua vez, existem dois cenários: (1) há a participação do *incumbent*; (2) este não disputa. Tal situação decorre dos três comportamentos possíveis de parte do prefeito: (a) busca a reeleição imediata e, por isso, o pleito conta com o *incumbent*; (b) antecipadamente sabe que não pode concorrer, pois cumpre o segundo mandato consecutivo; (c) pode concorrer, mas não o faz¹³. Nos dois últimos casos, evidentemente, a eleição é sem *incumbent*.

No que tange ao partido, este chega ao pleito subsequente a aquele no qual elegeu o prefeito em duas situações essenciais: (1) conta com o *incumbent*; ou (2) não conta com ele. No entanto, ambas não correspondem integralmente às alter-

(12) A restrição legal do acúmulo de dois mandatos só começou a produzir efeitos na eleição de 2004, pois todos os prefeitos eleitos em 1996 podiam concorrer à reeleição em 2000. No entanto, 31,8% deixaram de se apresentar como candidatos no pleito do ano 2000, ou seja, razões de outra ordem os afastaram da perspectiva de um novo mandato consecutivo.

(13) As razões desse fato também são várias e mereceriam investigação específica, o que não será realizado pela pesquisa. Especulam-se algumas delas: um prefeito que quis concorrer, mas foi impedido pela Justiça Eleitoral ou pelo próprio partido ao qual está filiado; antecipação de uma derrota provável; decorrência de problemas de saúde.

nativas referentes ao pleito (ter o *incumbent* quando este disputa o pleito; não ter, quando não participa), pois o fato de o partido não ser o do *incumbent* pode ter outras motivações, a seguir discriminadas.

Há casos em que o prefeito concorre à reeleição, mas o partido que venceu o pleito não conta mais com ele como um de seus filiados. Vale a pena relatar a partir de que regras e comportamentos isso pode acontecer.

O primeiro ponto é que, no Brasil, apenas partidos políticos podem apresentar candidatos a qualquer cargo eletivo, sendo vedadas as chamadas candidaturas independentes. Em resumo: essas instituições possuem o monopólio da representação política.

O segundo é que, para cargos do Poder Executivo (prefeito, governador, presidente), os partidos podem apresentar apenas um candidato, ao contrário de países como o Uruguai, em que há candidaturas múltiplas para o cargo de intendente, ou como ocorreu durante o período da ditadura civil-militar brasileira, com a implantação da sublegenda para prefeito e senador (aliás, inspirada no modelo de duplo voto simultâneo do Uruguai).

O terceiro é que a prática comum entre as legendas não é cada uma lançar candidato próprio, e sim a de se associarem para apresentar um concorrente comum, ou seja, formarem as chamadas coligações. Essa medida dilui a identidade partidária e fortalece a identificação do eleitorado com o nome indicado como candidato, ampliando ainda mais o processo de personalização presente em disputas majoritárias, nas quais se confrontam, além de partidos, candidatos preferenciais.

O quarto se refere a outro comportamento razoavelmente corriqueiro no sistema político brasileiro: a chamada migração partidária, a troca de legenda. Entre 1985 e 2007, esse tipo de mudança não era desestimulado pela legislação, que não fixou custos para quem o praticasse: ao deixar a legenda pela qual havia se eleito e filiar-se a outra, o político não perdia o cargo, não se tornava inelegível, e podia se servir desse recurso para tentar vencer as incertezas do processo eleitoral e driblar a crise enfrentada pelos grandes partidos (MELO, 2000, 2003a, 2003b, 2004). A partir de 2007, a Resolução 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que qualquer mandato eletivo pertence ao partido e, por conseguinte, a troca de legenda implica a perda do mandato¹⁴. No entanto, essa

(14) A decisão foi tomada pelo TSE em fevereiro de 2007. Contudo, a consulta que deu origem à resolução perguntava sobre o mandato de eleito pelo sistema proporcional, razão pela qual persistiu durante algum tempo dúvida se a medida abrangia cargos definidos pelo sistema majoritário (senadores e todos os do Poder Executivo). De forma unânime, em 16 de outubro de 2007, em resposta a nova consulta, o TSE esclareceu que a penalidade era passível de ser aplicada a qualquer cargo eletivo, logo consagrou a interpretação de que sempre e em qualquer âmbito o mandato pertence ao partido. Entretanto, em razão do lapso temporal, foram definidos dois prazos para início da contagem do tempo para a “infi-

mesma resolução estabeleceu situações em que a troca pode ser admitida, a serem julgadas caso a caso: incorporação ou fusão de partidos; criação de partido¹⁵; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal sofrida no partido.

O monopólio da representação política em mãos dos partidos, a adoção das coligações, a existência da migração partidária associada à possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo são fatos que tornaram possível que, a partir de 2000 (no caso das eleições municipais), ocorra esse fenômeno aparentemente inusitado: os destinos do *incumbent*, do prefeito que pleiteia a reeleição e do partido pelo qual ele conquistou o cargo podem se dissociar na disputa subsequente, logo a vitória de um pode implicar a derrota do outro. Esse fenômeno pode ocorrer nas seguintes circunstâncias:

- a) ao longo do mandato, o prefeito abandonou a legenda pela qual se elegeu, filia-se a outra e pleiteia a reeleição pelo novo partido;
- b) houve a substituição definitiva do prefeito, a qual é acompanhada pela mudança do partido que está no poder¹⁶. Tal situação se verifica porque é comum que, em razão da coligação, o vice-prefeito seja indicado por uma legenda distinta daquela que apresentou o candidato a chefe do executivo¹⁷. Como a coligação pode ser uma aliança que não precisa envolver firme compromisso pós-eleitoral (alternativamente, quando esse compromisso existe, ele pode perder consistência durante o exercício do mandato), algumas dessas mudanças podem implicar o rompimento do partido do prefeito eleito com o do novo governante.

delidade partidária” e eventual perda de mandato: 27 de março de 2007 no caso dos eleitos pelo sistema proporcional e 16 de outubro para os eleitos pelo sistema majoritário (BASILE, 2007).

(15) No rastro dessa medida houve o estímulo ao surgimento de novos partidos, cuja criação servia como alternativa para driblar os efeitos da fidelidade partidária e reacomodar a classe política, seja em relação ao governo, seja em relação ao pleito seguinte. Isso ocorreu com o Partido Social Democrático (PSD), criado em 2011 por iniciativa de Gilberto Kassab, então prefeito de São Paulo, e que rapidamente se tornou a terceira maior bancada da Câmara dos Deputados, embora, naquele momento, jamais tivesse participado de qualquer eleição popular (BRASIL, 2010).

(16) As razões dessa substituição definitiva não importam no momento, mas, como já apontado, derivam de: cassação, renúncia ou morte do titular.

(17) Em condições normais, na falta do prefeito, quem assume o posto é o vice-prefeito. Porém, deve-se considerar que, em determinados casos (notadamente quando se trata de cassação de ordem política ou por decisão judicial), ambos podem perder o cargo, situação em que é empossado o presidente da Câmara Municipal. Na impossibilidade deste, podem tomar posse outros membros da mesa diretora do Legislativo local e/ou, em caso derradeiro, membros do Judiciário. Independentemente de quem vai assumir o cargo, o vital é considerar a situação em que o novo titular não pertence ao partido do prefeito afastado.

Se o *incumbent* não participa da eleição, o partido tem três alternativas: (a) “não concorrer”, ou seja, não apresentar candidato próprio, tampouco apoiar outro nome e, por isso, retirar-se da disputa; (b) “apresentar candidato próprio”, o que implica ter a “cabeça de chapa”, pouco importando para o âmbito da pesquisa se em candidatura isolada ou como líder de uma coligação; (c) “apoiar outro candidato”, seja ao indicar o vice-prefeito, seja ao simplesmente compor a aliança, cuja “chapa” é formada por membros de outra(s) legenda(s).

Se a eleição conta com o *incumbent* e este permanece filiado ao partido pelo qual se elegeu há quatro anos, só há um comportamento possível de parte da legenda: “apresentar candidato” (o próprio *incumbent*). Porém, se a eleição conta com o *incumbent* e este se desfilou do partido pelo qual se elegeu ou houve a troca de prefeito e de partido no poder, a legenda se defronta com duas escolhas. Ela pode (1) apoiar o *incumbent*, isto é, compor a coligação do prefeito candidato à reeleição, o que volta a entrelaçar seu destino com o dele. Nesse caso, tal partido passa a ser contabilizado na alternativa “conta com o *incumbent*”, pois não houve rompimento eleitoral entre eles. Mas também pode (2) não o apoiar e, nessa hipótese, surgem as alternativas já vistas: “não concorrer”, “apresentar candidato próprio” e “apoiar outro candidato”.

Há ampla margem para discutir o impacto político de cada decisão. Não concorrer na disputa majoritária não obrigatoriamente significa estar excluído do pleito e conseqüentemente derrotado. Isso porque o partido pode concorrer e centrar esforços apenas na disputa proporcional (vereadores), bem como vir a compor a coalizão de apoio ao prefeito eleito, situações em que a decisão de “não concorrer” pode ser (ou não) parte da construção desse apoio futuro. O certo é que, nesse caso, o partido não terá o prefeito eleito. O mesmo pode ser especulado em relação a não ter candidato próprio: a decisão pode estar calcada em um cálculo político a partir do qual apoiar um candidato de outro partido com boas possibilidades de sucesso seja mais vantajoso do que arriscar o lançamento de um candidato próprio em uma improvável campanha vitoriosa. Por outro lado, o apoio eleitoral não implica automaticamente participar do futuro governo, embora tal seja amplamente provável. Na mesma medida, pode-se discutir o peso dos dividendos recebíveis por um partido (especialmente aquele que havia elegido o prefeito há quatro anos) que faz parte de uma coligação, seja porque eles variam muito na quantidade de parceiros, seja porque nem todos têm o mesmo peso na aliança.

Em resumo, as situações a serem trabalhadas passam a ser basicamente quatro:

- 1) partido que elegeu o prefeito há quatro anos não concorre, a qual se desdobra em: (1a) não há *incumbent* (não podia concorrer; não concorreu); (1b) há *incumbent*, mas ele não é o partido daquele que busca a reeleição;
- 2) partido que elegeu o prefeito há quatro anos e o próprio chefe do Executivo juntos buscam a reeleição;

- 3) partido que elegeu o prefeito há quatro anos busca a reeleição em uma disputa sem a presença do *incumbent*, a qual se desdobra em: (3a) com candidato próprio; (3b) ao apoiar outro candidato;
- 4) partido que elegeu o prefeito há quatro anos busca a reeleição sem o *incumbent* em uma disputa que conta com o *incumbent*, a qual se desdobra em: (4a) com candidato próprio; (4b) ao apoiar outro candidato.

Ao se considerar que o partido se integra à disputa (situações 2, 3 e 4), os resultados possíveis a serem atingidos são dois: (a) vitória (reeleição ou sucesso); (b) derrota (ou fracasso). Esses mesmos resultados são aqueles à disposição do *incumbent*.

Em abstrato, sem considerar as peculiaridades da realidade política de cada município, a ordem de preferência dos partidos seria: (a) quanto a concorrer: (1) candidato próprio; (2) apoiar outro candidato; (3) não concorrer; (b) quanto ao resultado: (1) vencer; (2) perder. A combinação dos dois cenários gera a seguinte hierarquia: (1) vencer ao lançar candidato próprio (seja ele o *incumbent* ou não); (2) vencer ao apoiar outro candidato (seja ele o *incumbent* ou não); (3) perder ao lançar candidato próprio; (4) perder ao apoiar outro; (5) não concorrer.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E COLETA DE DADOS

O desenho original da pesquisa, a experiência da coleta de dados e o confronto com situações inusitadas levaram à formulação de algumas decisões metodológicas e operacionais, as quais são apresentadas a seguir.

A diretriz principal foi acompanhar as decisões jurídicas referentes à confirmação ou não de candidaturas e à identificação de filiações partidárias, de titularidade do cargo e de resultados eleitorais. A partir dessa diretriz, definiu-se que:

- a) Se um prefeito se apresentou à reeleição, mas renunciou, teve a candidatura indeferida ou cassada antes da realização do pleito, ele foi considerado como não participante (“não concorreu”), ainda que tivesse manifestado clara disposição para concorrer. O destino dele é acompanhado pelo partido que o apoiava, se este não o substituiu por outro nome ou passou a apoiar um candidato apresentado por outro partido (independentemente de não poder fazê-lo ou não ter desejado fazê-lo). Não muda tal classificação o fato de ser o partido do *incumbent* ou aquele que, tendo sido trocado ou deixado de ter o prefeito, o apoiou.
- b) De modo semelhante ao anterior, em eleição sem *incumbent* foi considerado que um partido “não concorreu” se o candidato que ele lançou

ou apoiava renunciou, foi cassado ou indeferido antes da realização do pleito, e não houve a possibilidade de substituí-lo ou passar a apoiar outro concorrente.

As situações (a) e (b) permitem atentar para dois aspectos. O primeiro é que “não concorreu” é uma categoria que contempla diversas motivações e não pode ser identificada por si só com a desarticulação do partido, especialmente nos casos em que a legenda deixou de ser a do prefeito, seja porque este a trocou, seja porque trocou o próprio titular do cargo. O segundo refere-se ao fato que as trocas de partido do chefe do Executivo registradas pelo trabalho são aquelas identificáveis porque este concorre à reeleição. Em contrapartida, não são identificáveis e nem consideradas, embora não necessariamente possam ser consideradas inexistentes, aquelas realizadas por prefeitos que não concorrem ou não podem concorrer, apesar de elas potencialmente terem gerado rompimento político que vai se refletir, na eleição, no conflito entre a candidatura de situação (do ou apoiada pelo novo partido do prefeito) e a opositorista (do antigo partido do prefeito)¹⁸. Em algumas das situações de renúncia, cassação ou indeferimento da candidatura do *incumbent* registradas pela pesquisa foi possível verificar que ele havia trocado de partido e a legenda abandonada compunha uma coligação rival ou apresentava candidato. Porém, esses casos figuraram no banco de dados como eleição “sem *incumbent*”. Se eles fossem considerados efetivamente como migração, haveria um aumento na quantidade de situações de conflito entre *incumbent* e legenda.

- c) Se um prefeito eleito foi cassado ao longo do mandato ou renunciou ao cargo e se apresentou na eleição seguinte, ele não foi considerado *incumbent*, e sim mais um concorrente. Se aquele que o substituiu (independentemente de quem seja: vice-prefeito, presidente da Câmara dos Vereadores, vencedor de uma eleição suplementar, etc.) não concorreu no pleito subsequente, a disputa não contava com *incumbent*. Se o sucessor concorreu, este era o *incumbent*. Tal decisão fez com que alguns indivíduos tenham concorrido e eventualmente se eleito prefeito em três pleitos subsequentes, o que é vedado pela lei e só ocorreu de fato porque, juridicamente, ele não buscava um terceiro mandato sucessivo, e sim um primeiro ou um segundo período de governo.
- d) Uma variação da situação anterior: se o prefeito concorreu e se reelegeu (ou perdeu), mas a disputa foi anulada pela Justiça Eleitoral e houve a marcação de eleições suplementares, tal município foi desconsiderado pela análise e tanto o pleito cancelado quanto o suplementar não foram contabilizadas, ainda que, pelas urnas e em um primeiro momento, tal *incumbent* tenha obtido sucesso ou fracasso.

(18) Essa é uma limitação do modo de registro e validação dos dados na pesquisa, passível de ser superada por uma análise caso a caso.

- e) Nos casos de fusão entre partidos ou de incorporação de uma legenda por outra, ocorridos no intervalo entre dois pleitos municipais, considerou-se que o prefeito deveria acompanhar o destino de sua legenda e, caso não o fizesse, a nova filiação significaria migração. Assim, aqueles vitoriosos pelo PST em 2000 deveriam figurar no PL em 2004; assim como os eleitos pelo PSD no PTB; os vencedores pelo Prona e pelo PL em 2004 deveriam estar no PR em 2008; mesmo caso dos pelo PAN no PTB.
- f) Quando o partido mudou de nome, se o prefeito acompanhou a alteração, considerou-se que não houve migração, o que vale para a troca da denominação de: PSN para PHS, realizada entre 1996 e 2000; PPB para PP, ocorrida entre 2000 e 2004; PRN para PTC, realizada no mesmo período; e de PFL para DEM, promovida entre 2004 e 2008¹⁹.
- g) O rompimento entre o partido que elegeu o prefeito há quatro anos e o titular do cargo (seja ele o próprio prefeito eleito ou quem o substituiu no cargo) e a separação potencial entre os destinos eleitorais deles foi validada como tal apenas se o partido “abandonado” ou que deixou de ser o do prefeito se tornou adversário do partido do novo chefe do executivo (independentemente do fato de este ter lançado o *incumbent*, outro candidato ou coligado em torno de um concorrente de outro partido). Afinal, se tal legenda apoiar o *incumbent* ou estiver na mesma coligação do novo partido do prefeito (no caso de ele não concorrer à reeleição), o conflito não existe e o destino eleitoral de ambos continua atrelado.
- h) O partido que elegeu o prefeito há quatro anos foi considerado reeleito no pleito subsequente (e tão somente neste) não apenas quando venceu o pleito ao apresentar candidato próprio, mas também quando compôs a coligação vitoriosa, independentemente do papel desempenhado nessa aliança. Logo, a possibilidade de reeleição do partido não está ligada necessariamente apenas a apresentar o candidato a prefeito vencedor (“cabeça de chapa”)²⁰. Como já foi dito antes, não ser o partido do novo prefeito inegavelmente retira da legenda a condição de protagonista que

(19) Considerando as peculiaridades narradas nos dois pontos acima, a pesquisa identificou 31 partidos “diferentes” que conquistaram nas urnas ao menos uma prefeitura no período: PAN; PCdoB; PDT; PFL-DEM; PSN-PHS; PL; PMDB; PMN; PPB-PP; PPS; Prona; PRB; PPL; PRN-PTC; PR; PRP; PRTB; PSB; PSC; PSD (duas legendas diferentes, a primeira, de número 41, fundiu-se ao PTB em 2003; a outra, número 55, foi criada em 2011); PSDB; PSDC; PSL; PSOL; PST; PT; PTB; PTdoB; PTN; PV.

(20) Nesse caso, o critério é o inverso ao adotado no que se refere ao partido que compunha a coligação. O partido do prefeito eleito pode ser considerado reeleito sem apresentar o candidato, basta para isso participar da coligação vencedora. O partido que compõe uma coligação vencedora não é o prefeito eleito e só pode se eleger quando possui o candidato vencedor. Por isso, a “vantagem” do partido que elegeu o prefeito só vale para a eleição seguinte, pois, na subsequente, ele não figura como partido do prefeito, e sim como o membro da coligação vencedora.

ostentava até então, mas torna muito provável a participação no futuro governo e a consequente continuidade no poder, cujo tamanho e importância são passíveis de discussão e de eventual mensuração. Ciente disso, a vitória será distinguida entre essas duas possibilidades: obtida com ou sem candidato próprio.

DADOS

Feitas essas ponderações, relata-se que a investigação trabalha com as eleições municipais brasileiras realizadas com a possibilidade de presença de *incumbent*, ou seja, os pleitos de 2000, 2004, 2008 e 2012. Promovido o levantamento no site do TSE e acessoriamente nos sites Terra e Uol, e tendo em vista os critérios elencados acima, foram validados 21.980 resultados eleitorais. Como a eleição de 1996, na qual foram escolhidos os prefeitos e partidos que primeiro puderam buscar a reeleição, serve como parâmetro inicial, foram utilizadas, de fato, 27.386 pleitos.

GERAL

Tabela 1. Decisão tomada no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Não concorrer	9,9	8,2	7,2	6,5	7,9
Lançar candidato próprio	66,9	57,4	60,6	59,1	61,0
Apoiar outro candidato	23,3	34,3	32,2	34,4	31,1
Total*	(5.406)	(5.549)	(5.556)	(5.469)	(21.980)

Fonte: TSE: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

* Nesta e em todas as tabelas, o total é apresentado em números absolutos.

A primeira questão levantada pela pesquisa diz respeito à decisão tomada na eleição seguinte pelo partido que elegeu o prefeito. No conjunto dos quatro pleitos, 7,9% deixa de concorrer, mas a ampla maioria participa da disputa (92,1%). A opção preferencial é apresentar candidato próprio, com 61%, enquanto 31,1% franqueia apoio a candidato apresentado por outro partido, isto é, compõe uma coligação.

Observa-se uma queda progressiva ao longo do tempo no índice de partidos que não concorrem (de 9,9% em 2000 a 6,5% em 2012). No acumulado do período, o índice recuou em um terço. Já a opção de lançar candidato próprio foi sempre majoritária e variou pouco ao longo dos pleitos (66,9% em 2000 foi o teto e 57,4% em 2004, o piso). A variação é ainda menor se for ponderado que, em 2000, quando o índice foi o mais alto do período, havia mais prefeitos que potencialmente

poderiam pleitear a reeleição imediata, pois, como aquela era a primeira eleição de âmbito municipal realizada após a aprovação da medida, não havia casos de inelegibilidade por conta do acúmulo de dois mandatos consecutivos. Quando tal tipo de inelegibilidade passou a operar, o índice de candidatura própria dos partidos variou de 57,4% (2004) a 60,6% (2008).

Tabela 2. Resultado obtido no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULTADO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Vitória	52,7	49,2	57,1	48,8	52,0
Derrota	47,3	50,8	42,9	51,2	48,0
Total	(4.873)	(5.092)	(5.154)	(5.114)	(20.233)

Fonte: TSE

A Tabela 2, que versa sobre o resultado obtido pelo partido vencedor há quatro anos e que decidiu concorrer no pleito subsequente, mostra que no período ele obteve mais vitórias do que derrotas (52% a 48%). Além do percentual de sucesso não ser vastamente preponderante em relação ao de fracassos – a situação aponta para um equilíbrio entre eles –, a análise por pleito reforça tal perspectiva, pois em duas oportunidades houve mais vitórias do que derrotas (2000 e 2008) e em outras o inverso (2004 e 2012). Além disso, em todas as oportunidades a vantagem de um ou outro resultado foi escassa (1,6 a 5,4 pontos percentuais), com exceção do pleito de 2008, em que o sucesso atingiu 57,1% (vantagem de 14,2 pontos percentuais).

Quadro 1. Índice de vitória obtido na eleição seguinte pelo partido que elegeu o prefeito conforme o modo como disputou o pleito (Brasil, 2000-2012), em percentual

VITÓRIA	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Candidato próprio	54,3	50,4	60,9	51,1	54,3
Apoiou outro	48,3	47,3	49,9	45,0	47,5

Fonte: TSE

Outra ponderação importante decorre do Quadro 1, no qual é apresentado o índice de sucesso (vitória ou reeleição) obtido pelo partido conforme o modo como disputou o pleito. Não só os partidos vencem a maioria das eleições em que apresentam candidato próprio (54,3% no período e variação de 50,4% em 2004 a 60,9% em 2008), como perdem em mais oportunidades, quando preferem apoiar outro candidato (vitória em 47,5% no período e variação de 45% em 2012 a 49,9% em 2008). Como a estratégia que rende mais frutos ao partido é apresentar candidato próprio, é provável supor que ele só apoiará outro concorrente se não puder contar com um nome próprio, seja porque ter a “cabeça de chapa” rende mais dividendos políticos e aumenta a probabilidade de vitória, seja porque não ter um

concorrente implica maior possibilidade de derrota. Por isso, mas também pelo fator *incumbent*, a ser ponderado a seguir, o partido que venceu um pleito opta mais intensamente por apresentar candidatura própria na eleição subsequente.

Tabela 3. Decisão tomada em relação ao pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito e resultado obtido (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO E RESULTADO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Vitória com candidato próprio	36,3	28,9	36,9	30,2	33,1
Vitória ao apoiar outro	11,2	16,3	16,0	15,5	14,8
Vitória	47,5	45,2	53,0	48,8	47,8
Derrota + Não concorrer	52,5	54,8	47,0	54,3	52,2
Total	(5.406)	(5.549)	(5.556)	(5.469)	(21.980)

Fonte: TSE

A Tabela 3 resume a situação dos partidos quanto a concorrer e ao resultado obtido. Ao incluir o conjunto dos pleitos, considerar derrotas e não concorrer como a não permanência do partido que venceu a eleição anterior à frente do governo, o índice de vitórias (permanência ou continuidade) fica em 47,8% no período, com teto de 53% em 2008 e piso de 45,2% em 2004. Se o critério for ainda mais rigoroso e considerar reeleição somente a vitória obtida com candidato próprio – e que não é aquele seguido pela pesquisa –, pode-se dizer que um terço das legendas permanece à frente da prefeitura, com variação de 28,9% em 2004 a 36,9% em 2008.

DECISÃO DO PARTIDO QUANDO NÃO CONTA COM O *INCUMBENTE*

As tabelas a seguir desagregam os dados anteriores e destacam a situação em que o partido não conta com o *incumbent*.

Tabela 4. Decisão tomada no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando não conta com o *incumbent* (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Não concorrer	19,2	11,8	12,0	9,8	12,8
Lançar candidato	35,6	39,0	34,6	38,0	37,0
Apoiar outro	45,2	49,2	53,4	52,2	50,2
Total	(2.782)	(3.875)	(3.348)	(3.609)	(13.614)

Fonte: TSE

Quando o partido não tem o *incumbent*, 12,8% deles deixam de concorrer e a opção majoritária é apoiar outro concorrente (50,2%), com consistente diferença em relação ao lançamento de candidato próprio (37%). Portanto, os dados indicam que quando não conta com o *incumbent*, o partido decide mais intensamente coli-

gar, o que, na escala de preferências, implica antecipadamente abandonar a opção que poderia render mais frutos, bem como aponta para a importância de prefeito que concorre à reeleição para a legenda.

As tabelas a seguir desagregam os dados trazidos pela anterior a partir de duas situações: (a) pleitos em que não há *incumbent*, ou seja, não há um prefeito concorrendo à reeleição imediata; (b) aqueles em que há *incumbent*, mas ele não pertence mais ao partido pelo qual havia conquistado o mandato (caso de migração partidária) ou não era o candidato eleito pelo partido (caso de substituição do prefeito por alguém pertencente a outra legenda), ou seja, os destinos de ambos estavam potencialmente desassociados.

Tabela 5. Decisão tomada no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando não há *incumbent* na disputa e quando ele não é o do *incumbent*, que participa da eleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO	NÃO HÁ <i>INCUMBENT</i>					PARTIDO NÃO É O DO <i>INCUMBENT</i>				
	2000	2004	2008	2012	TOTAL	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Não concorrer	14,6	10,2	8,6	8,8	10,1	26,5	18,7	20,1	17,2	21,5
Lançar candidato	44,6	44,6	43,6	41,8	43,5	21,1	14,8	13,0	9,7	15,6
Apoiar outro	40,8	45,2	47,8	49,3	46,3	52,4	66,5	66,8	73,1	62,8
Total	1.719	3.146	2.365	3.174	10.404	1.063	729	983	435	3.210

Fonte: TSE

A Tabela 5 desagrega os dados trazidos pela anterior e apresenta a decisão tomada pelo partido nas duas situações em que ele não possui o *incumbent*. Há diferenças notáveis entre elas: o percentual daquele que não se apresenta à disputa majoritária, quando há *incumbent* no pleito, mas ele e o partido se separaram, é mais do que o dobro daquele registrado quando não há *incumbent* na eleição (21,5% a 10,1%); igualmente, o percentual do que decide apoiar outro concorrente, embora preponderante nos dois casos em relação a lançar candidato próprio, é muito maior quando há *incumbent* (62,8% a 46,3%). Aliás, quando os destinos do partido e do *incumbent* se separam, apenas 15,6% das legendas lançam candidato próprio, ou seja, apresentam um concorrente para enfrentar quem ela havia elegido quatro anos antes ou sucedeu quem havia se elegido. Quando não há *incumbent* no pleito, o partido apresenta candidatura própria em um percentual menor, mas próximo ao registrado pela opção de apoiar outro (43,5% a 46,3%).

As informações relativas à decisão que a legenda toma quando há o candidato à reeleição imediata, embora este não pertença mais ao partido que venceu a eleição anterior, precisam ser analisadas em outra perspectiva. Isso porque é possível que o apoio envolva compor a coligação capitaneada pelo próprio *incumbent*.

Tabela 6. Apoio definido no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando há *incumbent*, mas ele não pertence a este partido (Brasil, 2000-2012), em percentual

APOIOU (COLIGOU)	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Outro candidato	37,3	33,6	36,4	42,8	37,0
<i>Incumbent</i>	62,7	66,4	63,6	57,2	63,0
Total	(557)	(485)	(657)	(318)	(2.017)

Fonte: TSE

A Tabela 6 mostra que, em realidade, ao deixar de ser o partido do prefeito, grande parte das legendas vencedoras no pleito anterior acaba por apoiá-lo quando ele concorre à reeleição, de modo que o destino eleitoral de ambos volta a se entrelaçar. Quase dois terços dos casos de partidos que optam por coligar no pleito seguinte envolvem tal decisão (63%). Em outras palavras: deixar de ser o partido do prefeito para a ampla maioria das legendas é tolerado, não implica o rompimento com ele e o afastamento do exercício do poder ou, pelo menos, não significa deixar de apoiar o chefe do Executivo quando ele concorre à reeleição.

Tabela 7. Decisão tomada no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando há *incumbent*, mas ele não pertence a este partido (Brasil, 1996-2012), em percentual

DECISÃO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Não concorrer	26,5	18,7	20,1	17,2	21,5
Lançar candidato próprio	21,1	14,8	13,0	9,7	15,6
Apoiar outro candidato	19,6	22,4	24,3	31,3	23,2
Apoiar o <i>Incumbent</i>	32,8	44,2	42,5	41,8	39,6
Total	(1.063)	(729)	(983)	(435)	(3.210)

Fonte: TSE

Como mostra a Tabela 7, é possível, então, reconfigurar o panorama das decisões do partido, quando há *incumbent* na disputa e este não está filiado a ele. Ele pende mais a apoiar o *incumbent* (39,6%) e, quase no mesmo patamar (38,8%), a enfrentá-lo nas urnas. Nessa situação, há nítida preferência por fazê-lo mais por meio do apoio a outro competidor (23,2%) do que da apresentação de candidatura própria (15,6%)²¹.

RESULTADO

A sequência de tabelas a seguir aborda, primeiramente, o resultado obtido pelo partido, tendo em vista a condição de ele ser ou não o partido do *incumbent*, de modo a desagregar os dados constantes na Tabela 2.

(21) Se for considerada apenas a alternativa “enfrentar o *incumbent*”, a opção pela coligação atinge 59,8% das escolhas frente 40,2% de apresentação de candidatura própria.

Tabela 8. Resultado obtido no pleito seguinte pelo partido ao contar ou não com o *incumbent* (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULT.	COM <i>INCUMBENT</i>					SEM <i>INCUMBENT</i>				
	2000	2004	2008	2012	TOTAL	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Vitória	59,6	58,4	69,1	57,7	61,6	41,9	43,3	44,6	42,9	43,3
Derrota	40,4	41,6	30,9	42,3	38,4	58,1	56,7	55,4	57,1	56,7
Total	2.973	1.996	2.626	2.042	9.637	1.900	3.096	2.528	3.072	10.596

Fonte: TSE

A Tabela 8 traz o percentual de vitórias obtidas pelo partido em cada condição em que disputou o pleito. O fator *incumbent* parece ser claramente preponderante: quando o partido tem o candidato à reeleição, obtém 61,6% de vitórias, índice que cai a 43,3% se não possui o *incumbent*. O cenário se repete em todos os pleitos do período: há sempre mais vitórias quando o prefeito concorre à reeleição (com variação de 57,7% em 2012 a 69,1% em 2008), e sempre mais derrotas quando ele não está presente no pleito (com variação de 58,1% em 2000 a 55,4% em 2008).

28

Tabela 9. Resultado obtido no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando não há *incumbent* na disputa e quando ele não é o do *incumbent*, que participa da eleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULTADO	NÃO HÁ <i>INCUMBENT</i>					PARTIDO NÃO É O DO <i>INCUMBENT</i>				
	2000	2004	2008	2012	TOTAL	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Vitória	43,8	43,9	47,3	43,5	44,6	35,6	36,9	28,6	33,1	33,5
Derrota	56,2	56,1	52,7	56,5	55,4	64,4	63,1	71,4	66,9	66,5
Total	1.468	2.825	2.161	2.894	9.348	432	271	367	178	1.248

Fonte: TSE

A Tabela 9 mostra que quando não há *incumbent* na disputa e quando o partido não possui esse candidato, embora ele participe do pleito, o partido perde mais do que ganha. No entanto, quando não há *incumbent* na disputa ele perde menos do que quando este participa do pleito, mas o partido o enfrenta (55,4% a 66,5%). Dito de outro modo: o partido consegue mais vitórias quando a eleição não tem a presença do *incumbent* do que quando o enfrenta (44,6% a 33,5%). Essa tendência se mantém ao longo do período, apenas com a variação nos percentuais (derrota em 52,7% em 2008 a 56,5% em 2012, no primeiro cenário; e em 63,1% em 2004 a 71,4% em 2008 no segundo).

Quadro 2. Índice de vitória obtido no pleito seguinte pelo partido que elegeu o prefeito quando não há *incumbent* na disputa e quando ele não é o do *incumbent*, que participa da eleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULTADO	NÃO HÁ <i>INCUMBENT</i>					PARTIDO NÃO É O DO <i>INCUMBENT</i>				
	2000	2004	2008	2012	TOTAL	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Candidato	44,5	43,5	48,7	42,5	44,6	29,9	25,0	24,2	16,7	26,3
Coligou	43,0	44,3	46,1	44,4	44,6	41,8	44,8	31,0	38,2	38,3

Fonte: TSE

Outra forma de analisar a situação é comparar o índice de sucesso obtido pelo partido conforme o modo como disputou o pleito, quando ele não tinha o *incumbent*. Em todas essas situações, o percentual é reduzido, como não poderia deixar de ser, tendo em vista o total de vitórias obtido. No entanto, quando não há um prefeito concorrendo à reeleição imediata, o índice de sucesso do período é exatamente o mesmo se o partido decidiu se coligar ou apresentar candidato (44,6%), ou seja, essa decisão não produziu diferença. Na observação por pleitos, há variação, embora não significativa e, a reforçar o equilíbrio, a candidatura própria se mostrou mais eficaz em duas disputas (2000 e 2008) e coligar em outras duas (2004 e 2012).

Quando o *incumbent* está presente na disputa e o partido o enfrenta, além de obter índices de aproveitamento menores em relação à situação anterior, o modo como a legenda concorre produz efeito. Isso porque coligar se mostrou mais eficiente em comparação a lançar candidato próprio (38,3% a 26,3%).

Por fim, é relevante apresentar o resultado obtido por partido e *incumbent* quando eles são adversários, pois há três possibilidades nesse caso. Além de a vitória de um implicar a derrota do outro, pois apenas um pode ter sucesso, é preciso considerar a perspectiva de que ambos sejam derrotados por um terceiro competidor, ou seja, que ao fim e ao cabo ambos dividam o mesmo resultado eleitoral (o insucesso).

Tabela 10. Resultado obtido na eleição seguinte pelo partido e pelo *incumbent* quando os destinos deles estão desassociados (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULTADO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Partido vence; <i>Incumbent</i> perde	35,6	36,9	28,6	33,1	33,5
Partido perde; <i>Incumbent</i> vence	49,1	48,3	59,1	49,4	51,9
Ambos perdem	15,3	14,8	12,3	17,4	14,6
Total	(432)	(271)	(367)	(178)	(1.248)

Fonte: TSE

O resultado acumulado do período nas situações de conflito entre partido e *incumbent* aponta para a preponderância deste, que vence em 51,9%. O partido se reelege em um terço dos casos (33,5%). E em 14,6%, ambos perdem. Na observação por pleito não há variações significativas, com exceção do pleito de 2008, em que o *incumbent* vence mais intensamente (59,1%) e o partido conquista menos vitórias (28,6%). O patamar mais alto de derrota de ambos se deu, no entanto, em 2012, com 17,4%.

INCUMBENT

As informações trazidas pela tabela precedente, ao incluírem o resultado do *incumbent*, fornecem o mote para a apresentação dos dados relativos aos prefeitos, as escolhas que estes fizeram e os resultados que atingiram.

Tabela 11. Condição do prefeito quanto à possibilidade de concorrer à reeleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

CONDIÇÃO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Podia concorrer	100	61,7	75,4	61,4	74,5
Não podia concorrer	-	38,3	24,6	38,6	25,5
Total	100	100	100	100	100

Fonte: TSE

A Tabela 11 mostra que 74,5% dos prefeitos tinham condições de concorrer à reeleição, entendida como o não acúmulo de dois mandatos consecutivos, mas sem se referir a inelegibilidades outras, por exemplo: aquelas decorrentes de desaprovação de contas como gestor público ou, mais recentemente, ter a “ficha suja”. Porém, a informação precisa ser matizada, porque nenhum dos prefeitos acumulava dois mandatos consecutivos em 2000. Se, em razão dessa peculiaridade, tal pleito for excluído dos dados, a elegibilidade do período 2004-2012 passa a ser de 66,2%.

Tabela 12. Decisão tomada pelo prefeito que poderia concorrer à reeleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

SITUAÇÃO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Reapresentação	68,2	70,2	76,1	68,3	70,7
Desistência	31,8	29,8	23,9	31,7	29,3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: TSE

A situação trazida pela Tabela 12 considera a decisão tomada pelo prefeito que podia concorrer à reeleição. Verifica-se que, no período, 70,7% efetivamente concorre e 29,3% desiste de pleitear um segundo mandato consecutivo. Lembra-se que o dado se refere a aquele que teve a candidatura deferida pela Justiça Eleitoral.

Todos os que apresentaram a candidatura, mas esta foi cassada ou indeferida, eles próprios acabaram por renunciar ou por falecer, foram contabilizados como desistência. Portanto, pode-se supor que o percentual de prefeitos que manifestaram interesse em concorrer é um pouco mais elevado, e que 70,7% se refere a aqueles que conseguiram concorrer. Na observação por pleito, verifica-se proximidade entre as disputas de 2000, 2004 e 2012, com reapresentação da ordem de 68%-70%. A distinção se dá em 2008, quando mais prefeitos concorreram (76,1%).

Tabela 13. Resultado obtido pelo prefeito que buscou a reeleição (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULTADO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Vitória	58,3	57,3	67,8	57,5	60,6
Derrota	41,7	42,7	32,2	45,5	39,4
Total	100	100	100	100	100

Fonte: TSE

No período, 60,6% dos prefeitos se reelegeram, sendo os índices semelhantes nos pleitos de 2000, 2004 e 2012 (57%-58%), com êxito maior em 2008 (67,8%).

Tabela 14. Decisão tomada pelo prefeito em relação ao pleito seguinte e resultado (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO E RESULTADO	2000	2004	2008	2012	TOTAL
Não podia concorrer	-	38,3	24,6	38,6	25,5
Não concorreu	31,8	18,4	18,0	19,4	21,9
Perdeu	28,5	18,5	18,5	17,8	20,8
Venceu	39,7	24,8	38,9	24,1	31,9
Total	(5.406)	(5.549)	(5.556)	(5.469)	(21.980)

Fonte: TSE

Ao agregar as decisões tomadas pelos prefeitos e os resultados obtidos a partir dessas decisões, verifica-se que 31,9% dos municípios no período 2000-2012 continuaram a ser governados pelos mesmos prefeitos que encerraram o mandato. Como reverso dessa informação, mais de dois terços dos municípios brasileiros passaram a ter novos governantes, sendo que, para 25,5% deles, isso ocorreu como consequência da regra de inelegibilidade após dois mandatos consecutivos. Se tal peculiaridade for levada em consideração, do total de municípios em que a mudança poderia não ocorrer, ou seja, o prefeito tinha a possibilidade de pleitear a reeleição, ela de fato não se processou, isto é, o prefeito foi reeleito em 42,8% no acumulado do período, novamente com pouca variação entre 2000, 2004 e 2008 (39%-40%) e percentual mais elevado em 2008 (51,7%).

COMPARATIVO

As tabelas e o quadro a seguir compararam o acumulado no período das diferentes situações e personagens elencadas, com vistas a justapor e evidenciar as diferenças.

Tabela 15. Decisão no pleito seguinte do partido que elegeu o prefeito conforme a situação em relação ao *incumbent* e do prefeito apto a concorrer (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO	CANDIDATO	GERAL	PARTIDO			
			NÃO CONTA <i>INCUMBENT</i>	NÃO HÁ <i>INCUMBENT</i>	PODEM SE DESASSOCIAR	DESASSOCIAM-SE
Não concorrer	29,3	7,9	12,8	10,1	21,5	35,6
Concorrer	70,7	92,1	87,2	89,8	78,4	64,4
Total	(16.379)	(21.980)	(13.614)	(10.404)	(3.210)	(1.939)

Fonte: TSE

No que tange à decisão de não concorrer, como seria de se esperar, há mais desistência de candidatos do que de partidos (29,3% a 7,9%). Porém, quando o partido deixa de ter o *incumbent*, a desistência aumenta progressivamente: se o prefeito não concorre à reeleição, ele atinge 12,8%; se o partido deixa de contar com o *incumbent*, seja porque ele não concorre, seja porque o destino de ambos se separa, vai a 12,8%; se o *incumbent* participa do pleito, mas não está filiado ao partido vencedor no pleito anterior, alcança 21,5%; e, finalmente, se se consolida o rompimento entre partido e *incumbent*, vai a 35,6% e supera inclusive as desistências dos próprios candidatos potenciais à reeleição.

Tabela 16. Decisão no pleito seguinte do partido que elegeu o prefeito sobre como concorrer, conforme a situação em relação ao *incumbent* (Brasil, 2000-2012), em percentual

DECISÃO	GERAL	NÃO CONTA <i>INCUMBENT</i>	NÃO HÁ <i>INCUMBENT</i>	PODEM SE DISASSOCIAR	DISSOCIAM-SE
Lançar candidato próprio	66,2	42,4	48,4	19,9	40,2
Apoiar outro candidato	33,8	57,6	51,6	80,1	59,8
Total	(20.233)	(11.867)	(9.348)	(2.519)	(1.248)

Fonte: TSE

No que tange à decisão tomada pelo partido sobre o modo como concorreria no pleito subsequente a aquele em que elegeu o prefeito, os dados da Tabela 16 mostram que, do conjunto de escolhas do período 2000-2012, 66,2% lança candidato. Em todas as outras modalidades, aquelas em que não conta com o *incumbent*, a opção majoritária passou a ser apoiar outro concorrente em detrimento de apresentar candidato próprio. Assim, o partido decide coligar em 51,6% das vezes em que não há *incumbent* no pleito, em 57,6% das oportunidades em que não conta

com o prefeito que concorre à reeleição, e em 80,1% das disputas em que o destino dele e do *incumbent* podem se separar. Foi visto que nesses casos prepondera a opção de apoiar o próprio candidato à reeleição, de modo que uma parcela maior daqueles que encaram o conflito prefere apresentar candidato próprio, ou seja, desafiar diretamente o antigo correligionário ou quem o sucedeu.

Tabela 17. Resultado obtido no pleito seguinte pelo *incumbent* e pelo partido que elegeu o prefeito, conforme a situação em relação ao *incumbent* (Brasil, 2000-2012), em percentual

RESULT.	INCUMBENT	GERAL	PARTIDO			
			COM INCUMBENT	SEM INCUMBENT	PLEITO SEM INCUMBENT	DESASSOCIAM-SE
Vitória	60,6	52,0	61,6	43,3	44,6	33,5
Derrota	39,4	48,0	38,4	56,7	55,4	66,5
Total	(11.576)	(20.233)	(9.637)	(10.596)	(9.348)	(1.248)

Fonte: TSE

Nas três situações: cômputo geral do partido, quando ele conta com o *incumbent* e quando o próprio prefeito é candidato à reeleição, a vitória ocorre na maioria das disputas. O partido ao concorrer com o *incumbent* obtém resultado levemente superior ao do *incumbent* individualmente (61,6% a 60,6%), reflexo de uma menor eficiência do candidato para vencer quando houve rompimento com o partido que vencera o pleito anterior. Ao inverso, quando o partido não tem o *incumbent*, este não participa do pleito ou os destinos deles se separam, o índice de vitórias cai para menos da metade (43,4%, 44,6% e 33,5%, respectivamente). A pior situação para o partido, aquela em que ele menos consegue se reeleger, é quando ele enfrenta o prefeito que busca a reeleição imediata (sucesso de 33,5%).

CONCLUSÃO

O trabalho coletou e analisou dados relativos às decisões e aos resultados obtidos pelos partidos na tentativa de vencer nas urnas após terem elegido o prefeito no pleito anterior, nas quatro disputas de âmbito municipal já realizadas no Brasil, em um total de 21.980 eleições observadas. Ponderou diversas situações: o quadro geral, os pleitos em que há e em que não há *incumbent*, e aqueles em que o partido conta ou não com o prefeito que busca a reeleição, em suas diversas possibilidades (o chefe do Executivo não podia concorrer; não concorre; troca de legenda e rompe com aquela pela qual se elegeu; houve a substituição do titular e o sucessor pertence a outro partido).

Evidenciou-se a importância do *incumbent* não só para a decisão tomada pelo partido, como para o resultado por ele alcançado. Na passagem de pleitos sem *incumbent* para aquele em que a legenda não conta com o *incumbent* e para aqueles em que os destinos deles podem se separar, cada vez mais ele: deixa de concorrer, decide apoiar outras candidaturas ao invés de apresentar nome próprio e colhe menos vitórias. Quando se estabelece um conflito entre o *incumbent* e a legenda, a confirmar o peso do prefeito candidato à reeleição, o percentual de vitórias do partido atinge o menor patamar.

REFERÊNCIAS

BARRETO, A. Destinos cruzados: partidos e candidatos nas eleições para Prefeito no Brasil e Intendente no Uruguai (2000-2012). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 105-125, jan.-abr. 2014.

BARRETO, A. Reelection para o executivo municipal no Brasil (2000-2008). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 97-115, jul.-dez. 2009.

BASILE, J. Fidelidade partidária para os cargos majoritários vale desde 16 de outubro. **Valor Econômico**, Brasília, 26 out. 2007. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultnot/valor/2007/10/26/ult1913u77867.jhtm>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Incumbency Advantage in Brazilian Mayoral Elections. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION'S 2011 ANNUAL MEETING, 2011, Seattle. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1903410>. Acesso em: 18 maio 2014.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reelection e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 93, p. 9-21, jul. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Novo PSD já tem a terceira maior bancada da Câmara. **Câmara Notícias**, Brasília, 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/204628-NOVO-PSD-JA-TEM-A-TERCEIRA-MAIOR-BANCADA-DA-CAMARA.html>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

CARDARELLO, A. **La Reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional**. Un estudio de tres casos. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

COSTA, M. M. de A. **Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, 2006.

DELIBERADOR, G. S.; KOMATA, N. B. Reeleição nas eleições municipais de 2008. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Comportamento Eleitoral**. Barueri: Manole, 2010. p. 63-90.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p.703-745, 2008.

MAGALHÃES, L. de. **Incumbency effects in Brazilian mayoral elections**: a regression discontinuity design. Bristol: CMPO, University of Bristol, 2012. (Working Paper 12/284.). Disponível em: <<http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/papers/2012/wp284.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.

MARENCO, A. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, jun. 2013.

MELO, Carlos Ranulfo. Migração partidária na Câmara dos Deputados In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003a.

MELO, Carlos Ranulfo. Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, J. A. Giusti (Org.). **O Sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003b.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MENDES, M.; ROCHA, C. A. A. **O Que reelege um prefeito?** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, abr. 2004a. (Textos para Discussão, n. 7). 55 p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/99>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

MENDES, M.; ROCHA, C. A. A. **Reeleição sob informação imperfeita**: evidência para os municípios brasileiros. Brasília: Departamento de Economia, Universidade de Brasília, jun. 2004b. (Texto para discussão, n. 313).

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 600-622, 2001.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M.; CARVALHO, A. X. de. **O Que leva um governante à reeleição?** Brasília, DF: IPEA, nov. 2005. (Textos para discussão, n. 1135).

MOREIRA, M. G. R. Are Incumbents Advantaged? Evidences from Brazilian municipalities using a quasi-experimental approach. In: ADVANCING ELECTORAL RESEARCH ELECDEM FINAL CONFERENCE, 2012, Florença. Disponível em: <http://www.elec-dem.eu/media/universityofexeter/elec-dem/pdfs/florence/Moreira_Are_Incumbents_Advantaged.pdf>. Acesso em: 16 maio 2014.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A. Emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul.-set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000300005>. Acesso em 22 abr. 2016.

SAKURAI, S. N. **Ciclos eleitorais, reeleição e déficit fiscal nos municípios brasileiros**: uma análise via dados em painel. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SAKURAI, S. N.; MENEZES FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1-2, p. 301-314, oct. 2008.

SHIKIDA, C.; MONASTERIO, L.; ARAÚJO Jr., A. F.; CARRARO, A.; DAME, O. M. “It is the economy, companheiro!”: an empirical analysis of Lula’s re-election based on municipal data. **Economics Bulletin**, v. 29, n. 2, p. 977-992, may 2009.

TITIUNIK, R. **Incumbency Advantage in Brazil**: Evidence from Municipal Mayor Elections. Berkeley, CA: Center for Political Studies, Institute for Social Research, University of Michigan, apr. 2011. (Versão preliminar de artigo). Disponível em: <http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titiunik_IABrazil.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

JUSTIÇA ARBITRAL NO BRASIL:

A MOBILIZAÇÃO POLÍTICA EM TORNO DE UMA CAUSA EMPRESARIAL¹

FABIANO ENGELMANN

Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político da UFRGS-NEJUP, Membro do Conselho Científico do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo-CEGOV/UFRGS. Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS (2011-2015), Professor- Visitante na Un. de Rosário (2015), École Normale Supérieure de Cachan (2014), École Normale Supérieure (2010) e na École des Hautes Études en Sciences Sociales-EHESS (2006). Foi coordenador do GT “Instituições Judiciais, agentes e debate político” da ANPOCS (2010, 2014 e 2015) e Coordenador da AT “Política, Direito e Poder Judiciário” na ABCP (2010-2012). Pós-Doutorado pela Unicamp (2007), Doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2004) com estágio sandwich pela EHESS (2003-2004). Áreas de Pesquisa: Instituições Judiciais e Política, Elites e poder político e Sociologia Política. Atualmente pesquisas com ênfase na legitimidade política das elites e do poder judicial na América latina e África lusófona. (<http://www.ufrgs.br/nejup>).

(1) Texto resultante do Projeto de Pesquisa financiado pelo CNPq “Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial brasileiro”.

INTRODUÇÃO

A difusão de ideias e a emergência de um espaço de práticas de arbitragem relativamente autônomo em relação ao sistema de justiça estatal estão estreitamente relacionadas à expansão da globalização econômica. Alavancada a partir de instituições e agentes que promovem um modelo de jurisdição imbricado ao mundo dos negócios entre empresas privadas, a análise desse fenômeno na diversidade dos espaços nacionais apresenta-se como um grande desafio para a análise política. Nesse sentido, o presente texto pretende contribuir para uma melhor compreensão da construção do espaço das práticas e difusão de doutrinas sobre arbitragem no contexto brasileiro das duas últimas décadas.

Diversos trabalhos propondo uma sociologia política das instituições² têm buscado uma apreensão mais fina das variantes das transformações dos Estados nacionais e de suas instituições frente à influência do campo econômico internacional. Para esses estudos, o foco principal é o papel de mediação desempenhado pelas diversas espécies de elites (políticas, burocráticas, jurídicas) e a relação que estabelecem com o espaço internacional na tentativa de reformar e redefinir as instituições ancoradas nacionalmente.

No caso da expansão da arbitragem, Dezalay e Garth (1996) posicionam como questão central a problemática da construção da legitimidade da ordem jurídica internacional vinculada aos negócios protagonizados pelas grandes empresas multinacionais. A difusão do ideário da superioridade das práticas da arbitragem como mais eficazes na solução de litígios comerciais do que a justiça estatal típica do Estado Nacional aparece como determinante.

Nesse sentido, os agentes desse processo assumem um papel chave, incluindo segmentos que se posicionam em uma linha intermediária entre o campo jurídico e o espaço econômico. Conforme Dezalay e Garth (1996), lideranças empresariais cosmopolitas, advogados vinculados às grandes firmas norte-americanas, juristas “notáveis” especializados em direito internacional e demais *think thanks* investem na construção de uma nova *doxa* sobre o direito. A crença compartilhada por esses agentes é baseada na adesão a uma comunidade epistêmica que combina uma ciência das instituições com a fé na eficiência dos mercados e a mobilização de conhecimentos derivados da “nova economia institucional”. O eixo central desse discurso é o “ideal de uma justiça internacional privada” e a promoção da *lex mercatoria*.

(2) Ver especialmente as pesquisas desenvolvidas sobre as elites cosmopolitas, os movimentos “altermondialistas” e a emergência de modelos institucionais supra-nacionais (DEZALAY; GARTH, 2001, 2010; AGRİKOLIANSKY; SOMMIER, 2005; COMMAILLE, 2007; ROBERT; VAUCHEZ, 2010).

Se no âmbito da União Europeia, nos Estados Unidos e no espaço internacional do *business world* esse processo pode parecer bastante evidente, o mesmo já não se aplica a outras dinâmicas nacionais. A demonstração da penetração dessas idéias, seu uso por segmentos da elite social e sua capacidade de redefinir instituições arraigadas são bastante complexos. No caso do Brasil, país com tradição de domínio político dos bacharéis em direito e de construção de uma justiça estatal fortemente calcada no direito codificado, a legitimação das práticas e idéias relacionadas à arbitragem envolve uma forte batalha política e simbólica. Mesmo com uma crescente internacionalização da economia, o sistema de justiça e advocacia resiste a processos que apontem para reformas que indiquem maior subordinação do direito à economia.

Esses embates podem ser apreendidos na análise das mobilizações em torno da criação da lei da arbitragem, no investimento na construção da *expertise*, assim como nas dificuldades e no caráter incipiente do reconhecimento da prática arbitral no Brasil. Portanto, tal modelo de justiça aparece “em legitimação” visto que sua superioridade em relação à justiça estatal na decisão de conflitos negociais é pouco reconhecida tanto no espaço econômico quanto no espaço jurídico. Visando a uma melhor compreensão do processo de construção do espaço da arbitragem, o presente trabalho está dividido em três partes.

Na primeira, procura-se recompor elementos para a compreensão da difusão do ideário arbitral no Brasil e da mobilização em torno da construção do marco institucional para sua prática. Em uma segunda parte, é analisado o espaço da produção intelectual em torno do tema e a difusão de bases doutrinárias para a construção do conhecimento nesse campo. Em um terceiro momento analisam-se o perfil e as modalidades de atuação dos árbitros, tendo-se por base as práticas de arbitragem no Estado do Rio Grande do Sul.

A JUSTIÇA ARBITRAL COMO ‘CAUSA POLÍTICA’

Os processos políticos que sucederam a redemocratização de países da América Latina ensejaram a discussão em torno da reconstrução das instituições políticas e evidenciaram, tanto no debate político quanto no debate acadêmico, a tensão entre prescrições de modelos e tradições sociopolíticas específicas. Nesse contexto, um conjunto de proposições de reforma que contemplam o casamento entre a democracia, a racionalidade das instituições e sua afinidade com a ordem econômica tiveram larga difusão no contexto latino americano ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Destaca-se nesse contexto a doutrina do *Rule of Law*³ calcada especificamente em um ideário de “aproximação” do sistema judicial e da economia com a adequação dos ordenamentos jurídicos nacionais ao ambiente de negócios internacionalizado. Tal modelo obteve recepção em alguns países da América Latina, onde se destaca o Chile – ver Dezalay e Garth (2001) –, entretanto, no caso brasileiro, este não logrou o mesmo impacto no processo de recomposição do sistema judicial que se iniciou em torno da Constituinte de 1986. A redefinição das funções políticas das instituições judiciais no Brasil pós-redemocratização teve como centro o crescimento do Ministério Público e, especialmente, a afirmação do Judiciário como poder de Estado com grande intervenção na esfera pública.

É nessa conjuntura de grande ativismo político-judicial nas décadas de 1990 e 2000 que emerge a mobilização de lideranças empresariais e advogados em torno da promulgação de uma lei para as práticas de arbitragem. O resultado desse processo é a aprovação da lei 9.307/96 e a criação de diversas câmaras especializadas na jurisdição de conflitos das relações negociais e exteriores ao sistema estatal. Também a partir dessa movimentação foram firmados convênios com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que financiou a organização de cursos e seminários visando difundir a “cultura arbitral” no país⁴.

A primeira câmara de arbitragem com amplitude nacional, Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial (CBMAE), foi criada a partir do modelo propagado pelo BID. Os convênios com o BID também apoiaram a criação de diversas câmaras estaduais vinculadas às associações comerciais e industriais locais. Os acordos possibilitaram a homogeneização de modelos de organização das câmaras com listas de árbitros e com a realização de cursos de treinamento em métodos de resolução de conflitos.

Acompanha esse fenômeno a proliferação de publicações especializadas que promovem o ideário americano do *Law & economics* no Brasil, propugnando reformas e críticas à ineficiência das instituições judiciais⁵. No mesmo sentido, a explosão de litígios em que são colocadas em xeque as normatizações do mercado financeiro patrocinadas pelas grandes sociedades de advogados⁶ corroboram uma

(3) Uma discussão aprofundada sobre os preceitos da doutrina do *Rule of law* e sua inserção nas estratégias americanas de “exportação da democracia” pode ser encontrada em (TRUBEK, 2006).

(4) Informações extraídas do site da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil. Disponível em: <<http://www.cacb.org.br/site/>>. Acesso em: set. 2011.

(5) Sobre a difusão do movimento doutrinário *Law & Economics* no espaço dos juristas e dos economistas no Brasil ver Engelmann (2011).

(6) Tomou-se como fonte o ranking com informações sobre a atuação das 450 maiores sociedades de advogados presente no Anuário Análise Advocacia de 2007.

complexificação da disputa pelo sentido das definições de direito e justiça ao longo das décadas de 1990 e 2000.

A CONSTRUÇÃO DA LEI DA ARBITRAGEM: UMA CAUSA DE EMPRESÁRIOS, POLÍTICOS E EXPERTS

Desde o início da década de 1980, diversas iniciativas direcionaram a construção institucional da arbitragem no Brasil, passando por iniciativas oriundas do Ministério da Desburocratização (1976-1986), congressos, formulação de projetos de lei, o ativismo dos institutos liberais e diversas associações comerciais. Esse processo mostra a complexidade de se estudar as bases de importação de um instituto já assimilado em sistemas judiciais como o americano e que envolve desde a mobilização de associações empresariais periféricas até a viabilização de acordos com organismos internacionais promotores da cultura da arbitragem. Da mesma forma, a concretização desse marco legal contempla a adesão de políticos vinculados ao meio empresarial que contribuem para alavancar a prática arbitral como “causa política”. A presença de organismos internacionais como o Banco Mundial foi apenas parte de um processo que evolui um amplo leque de agentes posicionados no espaço de fronteira entre o direito e economia que compreende a adesão ao ideário liberal e o vínculo ao espaço empresarial.

A realização de um Congresso Internacional de Arbitragem no âmbito da Confederação Nacional do Comércio em 1985 foi, conforme relata Muniz (2005), base para o início da movimentação de empresários e políticos denominada pelo autor de “Operação Arbiter” e que viria a culminar com a aprovação no Congresso Nacional da “Lei da Arbitragem”. Essa lei, na sua redação final, reproduz os princípios da “Lei Modelo” da arbitragem internacional da *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL) de 1985. Tal organismo consultivo é vinculado à ONU e tem por objetivo reformar e harmonizar os princípios de direito comercial em escala mundial.

Conforme relata Petrônio Muniz, advogado vinculado ao Instituto Liberal de Pernambuco e liderança na mobilização, o início da “Operação Arbiter” ocorre em reunião de empresários e advogados na Associação Comercial de Pernambuco, em abril de 1989, em conjunto com membros do Instituto Liberal do Estado. A partir dessa reunião, os “líderes pernambucanos”, através da mediação do – à época – senador do PFL Marco Maciel, reúnem apoios a favor da redação e da proposição de um projeto de lei. Dessa reunião, conforme Muniz (2006) surge a iniciativa de juntar-se com a Associação Comercial de São Paulo visando transformar o movimento pernambucano em um movimento nacional.

A partir da mobilização em um estado periférico, e com o apoio de um senador que se torna “padrinho” do movimento, em novembro de 1991, ocorre em São Paulo o segundo evento considerado chave para concretizar uma base de adesões em torno da elaboração do projeto de lei de arbitragem. Essa reunião simboliza também a adição de grandes escritórios de advocacia paulista e professores da Faculdade de Direito da USP aos promotores da “causa”. Participam Pedro Batista Martins, advogado empresarial, Ada Grinover, professora de direito da USP, Selma Ferreira, Advogada vinculada à FIESP e Carlos Alberto Carmona, advogado e professor da USP, juristas que se destacam na publicação de textos a favor da legitimação da prática arbitral no sistema de justiça brasileiro e também compõem a comissão redatora do anteprojeto da lei.

Os membros dessa primeira comissão destacam-se por sua multiposicionalidade, que une as *expertises* jurídica e acadêmica – todos têm grande investimento em cursos de pós-graduação – com a presença em grandes escritórios de advocacia. Da mesma forma, a inserção associativa é bastante forte além da produção intelectual na fronteira entre os temas do Direito e da Economia.

A discussão do conteúdo do anteprojeto de lei elaborado pela comissão foi objeto ainda de uma terceira reunião mencionada em Muniz (2006, p. 80) sobre a “Operação Arbiter”, um Seminário Nacional de Arbitragem realizado em Curitiba:

Organizado pela Coordenação Nacional da *Operação Arbiter* com o apoio do Instituto Liberal do Paraná. Reuniram-se mais de 300 pessoas, entre advogados, magistrados, promotores públicos, professores, acadêmicos, empresários e profissionais liberais. Ao fim do evento foi aprovado por aclamação o anteprojeto redigido por Carlos Carmona, Selma Lemes e Pedro Baptista Martins. Entidades apoiadoras: Conselho Nacional das Associações Comerciais, Associação Comercial de São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Processual, Centro Brasileiro de Arbitragem, Comissão de Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil/Canadá, Prodex – Associação de Desenvolvimento Executivo, Câmara Internacional de Comércio do Brasil, Associação Alumini da América do Sul da Academy of America and International Law da América do Sul, Federação das Indústrias de São Paulo, Centro das Indústrias de São Paulo, Banco Bamerindus do Brasil S.A, Associação Brasileira de Shopping Centers, Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Pernambuco.

Além dos apoios mobilizados junto a organizações que compõem o espaço de formulação de ideias tais como institutos liberais e associações e federações empresariais, ao longo do ano de 1995 começam a ser fundadas diversas comissões de arbitragem. Estas são vinculadas às associações comerciais e industriais estaduais e visam já projetar a concretização de câmaras arbitrais.

O debate legislativo sobre o tema ocorre ao longo de 1995 e 1996. Dividem-se no Congresso um pólo vinculado predominantemente ao PSDB e PFL capita-

neado por Marco Maciel, então Vice-Presidente da República, e a oposição liderada por deputados do PT e PC do B. O anteprojeto recebeu 12 propostas de emendas. A principal divisão nas tomadas de posição pública deu-se entre uma tendência mais “estatista” representada pelas emendas apostas pelo PT através do deputado e advogado de Santa Catarina Milton Mendes e o projeto “liberal” que fundamentava a proposta de lei original.

A mobilização contrária às emendas sugeridas pelo PT que visavam maior subordinação das práticas de arbitragem à jurisdição estatal foi dirigida pelos interlocutores do empresariado no Congresso contactados pelas associações empresariais estaduais e nacionais. A rejeição às emendas predominou tanto no parecer do relator Celso Russomano, deputado do PFL, quanto, posteriormente, no plenário da Câmara.

Um dos grandes atores “externos” foi a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (presidida no período por Guilherme Afif Domingos, filiado ao PFL), que mobilizou deputados ligados às diversas Federações Estaduais Comerciais para pressionarem parlamentares a rejeitar as emendas ao texto original da Lei da Arbitragem. Entre as propostas apresentadas pelo deputado Milton Mendes do PT que evidenciavam a disputa entre a jurisdição estatal e o modelo de “justiça privada” pode-se destacar a proposta de substituição do termo “Sentença Arbitral” pela expressão “Laudo Arbitral”, a supressão do artigo que vedaria o recurso da decisão dos árbitros ao poder Judiciário e a equiparação da decisão do árbitro à decisão de magistrados. O quadro a seguir é ilustrativo dos principais argumentos mobilizados no debate:

Quadro 1. Argumentos Mobilizados no Trâmite do Projeto de Lei na Câmara (outubro de 1995 – junho 1996)

(continua)

DEPUTADO	PARTIDO	TEXTO DA EMENDA	JUSTIFICATIVA DA EMENDA/ ARGUMENTOS MOBILIZADOS
Milton Mendes	PT/SC	1) EMENDA SUBSTITUTIVA: “Substitua-se, em todos os dispositivos do projeto o termo sentença arbitral pela expressão laudo arbitral ”	“A redação original ao denominar a decisão arbitral como “sentença”, o fez na intenção de equipará-la às decisões do Poder Judiciário. Tanto que nos artigos 18 e 31 da proposta, determina-se que os efeitos da “sentença arbitral” sejam os mesmos da “sentença judicial”. Ocorre que a arbitragem não faz parte nem é órgão do Poder Judiciário. Destarte, suas decisões não podem ter os mesmos efeitos das sentenças judiciais.

Quadro 1. Argumentos Mobilizados no Trâmite do Projeto de Lei na Câmara (outubro de 1995 – junho 1996)

(continua)

DEPUTADO	PARTIDO	TEXTO DA EMENDA	JUSTIFICATIVA DA EMENDA/ ARGUMENTOS MOBILIZADOS
Milton Mendes	PT/SC	4) EMENDA SUPRESSIVA: Suprima-se artigo 18 do projeto.	O dispositivo proposto é flagrantemente inconstitucional, haja vista que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assim o artigo deve ser suprimido, posto que veda recurso ao Poder Judiciário da chamada sentença arbitral e não submete a decisão arbitral à homologação pelo Poder Judiciário. Por outro lado, o juízo arbitral não encontra previsão na Constituição Federal, não podendo ser considerado seus membros – os árbitros como juízes “de direito”.
Milton Mendes	PT/SC	5) EMENDA MODIFICATIVA: Dê-se ao artigo 31, a seguinte redação: “O laudo arbitral, depois de homologado, produz entre as partes e seus sucessores os mesmos efeitos da sentença judiciária; e contendo condenação da parte, a homologação lhe confere eficácia de título executivo.”	Inconstitucionalidade da decisão arbitral ter os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário. “estariamos criando em lei ordinária uma instância decisória com poderes equivalentes ao do judiciário, mas sem nenhuma previsão ou autorização constitucional a fundamentá-la.”
Milton Mendes	PT/SC	9) EMENDA SUPRESSIVA: Suprima-se do artigo 44 do projeto, as seguintes expressões: “os artigos 101 e o inciso VII do artigo 51 da Lei n. 8. 078, de 11 de agosto de 1990, Código de Defesa do Consumidor”	O artigo 101 do Código de Processo Civil que se pretende revogar no artigo 44 deve ser mantido em vigor, haja vista estabelecer a competência do juízo que irá homologar o laudo arbitral, afim de se compatibilizar com emendas outras por nós apresentada, que mantém a necessidade de homologação de decisão arbitral. Já o inciso VIII, do artigo 51, da Lei n. 8. 078 – Código de Defesa do Consumidor – deve continuar em vigor, afim de que a arbitragem não venha ser usada na solução de litígios decorrentes daquela Lei. Única aprovada
Aldo Arantes	PCdoB/GO	12) EMENDA SUPRESSIVA: Suprima-se o artigo 34 bem como, na parte final do 2 inciso do artigo 2 a expressão “...regras internacionais de comércio”.	A formulação do artigo 34 do Projeto de Lei, prevê: “A sentença estrangeira será reconhecida ou executada no Brasil de conformidade com os tratados internacionais com eficácia no ordenamento interno e, na sua ausência, estritamente de acordo com os termos desta Lei”. Tendo em vista o dispositivo no artigo 35 do próprio Projeto de Lei, que prevê a homologação da sentença arbitral estrangeira, pelo STF, como mecanismo intrínseco à soberania do Estado Brasileiro, para conferir execução a ato estatal ou equivalente de país estrangeiro, sugerimos a supressão do artigo 34 do Projeto de Lei, que possibilita às partes a utilização pela arbitragem das: “...regras internacionais de comércio”

Quadro 1. Argumentos Mobilizados no Trâmite do Projeto de Lei na Câmara (outubro de 1995 – junho 1996)

(conclusão)

DEPUTADO	PARTIDO	TEXTO DA EMENDA	JUSTIFICATIVA DA EMENDA/ ARGUMENTOS MOBILIZADOS
Régis de Oliveira	PSDB/ SP	Parecer do Deputado pela constitucionalidade do Projeto	"Impõe-se a análise de um primeiro que diz respeito à constitucionalidade do projeto. Não atingiria ela a jurisdição, de forma a infringir a Constituição das República?...a resposta é negativa... O instituto da arbitragem é, não só uma exigência moderna, como não atinge o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário. Ao contrário, é mais uma oportunidade de participação leiga na prestação da justiça... no caso de arbitragem, as relações jurídicas resolvem-se pela livre vontade das partes. Enquanto não há invasão ao direito que deva ser solucionado pela intervenção do Estado, o Estado mantém-se alheio à demanda... Vê-se, claramente, que não há superação do Poder Judiciário. Ao contrário, é ele chamado, convocado, sempre que houver necessidade de invasão da esfera jurídica íntima de uma das partes da cláusula compromissória. ...Não há, como se percebe, qualquer inconstitucionalidade no projeto, em relação à quebra da cláusula pétrea... Caso incorra qualquer dúvida sobre o direito e as partes aceitem a solução sem qualquer controvérsia, saneia-se o problema como qualquer outra decisão dadas entre as partes. Se estes concordam na solução, opera-se a pacificação da lide ao lado do Judiciário. Nem se pode dizer que a decidibilidade social seja menor importância que a judicial. As lides são compostas amigavelmente, o que acelera o processo decisório e de pacificação. Apenas no confronto é que se busca o Judiciário. É o caso do projeto em tela. Tal como as lides são pacificadas socialmente, da mesma forma busca-se o árbitro informal para solução das pendências. Enquanto a solução é buscada e encontrada informalmente, o Judiciário mantém-se ao lado dela, mas permanece como poder, sobranceiro e à disposição das partes, para a solução da querela, quando do conflito e quanto dele decorrer lesão ou ameaça de lesão.
Celso Russomano	PSDB/ SP	Relatório pela rejeição de todas as emendas propostas pelos Deputados do PT e PCdoB;	"enquanto na Europa, Ásia, África e América do Sul buscam as diversas nações mecanismos ágeis, rápidos e eficazes de solução de controvérsias, as emendas propostas pelo nobre Deputado tendem a cristalizar técnicas superada, repondo questões que a doutrina há muito já resolveu (como, por exemplo, a suposta inconstitucionalidade do art. 18, bem como a nomenclatura moderna e cientificamente adequada adotada no projeto), com apego inconcebível a garantias meramente formais de justiça; enquanto nos países civilizados procura-se mecanismo de solução de controvérsias independente do Poder Judiciário, as emendas propostas caminham em sentido contrário, apregoando a necessidade de maior intervenção do Estado; enquanto procura-se no mundo inteiro ampliar o âmbito de aplicação dos meios alternativos de solução e controvérsias, as emendas propostas tendem a limitar a utilização do juízo arbitral".

Fonte: Anais do Congresso Nacional. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: mar. 2011.

O núcleo do debate opõe a busca da legitimidade para as decisões arbitrais que seriam proferidas por árbitros privados ao monopólio da jurisdição detido pelos magistrados vinculados ao poder judicial estatal. Também é mobilizado, como aspecto “favorável”, o argumento da “agilidade” da arbitragem e sua ampla difusão em “países civilizados”. Interessa notar que o debate legislativo reproduz o debate acadêmico disciplinar sobre a arbitragem. À aprovação de uma lei específica para regular essa prática corresponde a busca pela construção de uma “doutrina” que reproduz a idéia da “eficiência” das decisões arbitrais assim como as tentativas de reconhecimento da prática arbitral no espaço jurídico, tanto “prático” quanto disciplinar.

PUBLICAÇÕES SOBRE ARBITRAGEM: A LEGITIMAÇÃO DE UMA NOVA *EXPERTISE*

As publicações abrangem “comentários” à lei de arbitragem e sua relação com o sistema jurídico, monografias sobre a técnica e as práticas de negociação, a relação das práticas com o sistema judicial estatal e noções mais abstratas que relacionam a discussão sobre arbitragem no quadro da construção de teorias que “aproximam” o Direito e a Economia. Também há uma preocupação em analisar a recepção das práticas arbitrais no âmbito do Poder Judiciário através da publicação de decisões judiciais comentadas por especialistas. São representativas dessa difusão as cinco revistas de circulação nacional especializadas no tema, em sua grande maioria fundadas ao longo da década de 2000.

Quadro 2. Periódicos nacionais de arbitragem

(continua)

	NOME DO PERIÓDICO	INÍCIO	Nº EDIÇÕES	TEMA / CONTEÚDO PREDOMINANTE
1	REVISTA BRASILEIRA DE ARBITRAGEM Trimestral. Editada p/ CBAR – Comitê Brasileiro de Arbitragem	2003	26	<ul style="list-style-type: none"> • Resenhas de livros • Comentários a laudos arbitrais • Regulamentos e notícias sobre arbitragens • Comentários a laudos arbitrais
2	REVISTA DE ARBITRAGEM E MEDIAÇÃO Trimestral. Editora Revista dos Tribunais Editada p/ Arnoldo Wald – presidente da Academia Internacional de Direito e Economia	2003	24	<ul style="list-style-type: none"> • Doutrina jurídica Nacional e Internacional • Legislação e Notas • Resenhas
3	REVISTA DO DIREITO BANCÁRIO, DO MERCADO DE CAPITAIS E DA ARBITRAGEM Trimestral. Organizador: Arnold Wald	1998	54	<ul style="list-style-type: none"> • Acórdãos judiciais comentados • Decisões Administrativas (regulamentação econômica) • Direito Comparado • Direito Bancário • Projetos Legislativos

Quadro 2. Periódicos nacionais de arbitragem

(conclusão)

	NOME DO PERIÓDICO	INÍCIO	Nº EDIÇÕES	TEMA / CONTEÚDO PREDOMINANTE
4	REVISTA DE MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM EMPRESARIAL Mensal. Editada p/ Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial (CBMAE)	2004	33	• Informativa
5	ESTUDOS EM ARBITRAGEM, MEDIAÇÃO E NEGOCIAÇÃO Anual. Direção: André Gomma de Azevedo	2002	8	• Artigos acadêmicos sobre arbitragem • Acórdãos de decisões judiciais • Resenhas

Fonte: Banco de dados do Projeto *Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial*, 2012.

No mesmo sentido das publicações periódicas também proliferaram as edições de livros sobre arbitragem. Para a construção de uma amostra das publicações correntes no tema realizaram-se buscas em *sites* de livrarias⁷ pela expressão “arbitragem”. Foram encontrados 163 títulos sobre o tema, sendo que 150 tratam especificamente sobre arbitragem comercial. Destes foram selecionados 50 livros e autores cujos trabalhos enfocam a doutrina da arbitragem, visto que uma grande parte é composta de comentários e resumos sobre a lei de arbitragem aprovada em 1996. Visando à construção de um mapa do perfil de inserção profissional e acadêmico dos autores, foram coletadas informações biográficas que permitiram, através da comparação de seus percursos, indicações sobre seu posicionamento no espaço jurídico e econômico.

Também a partir da análise dos dados construídos, buscou-se uma melhor exploração dos espaços de formação acadêmica e exercício profissional que circundam o universo da arbitragem. A formação universitária de graduação predominante entre os autores é a formação jurídica, sendo que a maioria possui cursos de pós-graduação curtos – especializações em Direito Empresarial – ou mestrados e doutorados em Direito. Também constatou-se que os autores aparecem, majoritariamente, como associados a câmaras nacionais e internacionais de arbitragem.

Os locais de formação de graduação são bastante diversificados, assim como os de pós-graduação, que são importantes para a análise da construção dos

(7) Iniciou-se a busca por sites de diversas livrarias que comercializam livros de direito. O site que apresentou maior concentração de publicações sobre arbitragem foi o da Livraria Cultura, motivo pelo qual foi usado como referencial. Foram excluídas as publicações de autores estrangeiros. O número construído nessas bases obviamente não é definitivo, mas permite uma amostra com indicações relevantes para o quadro da pesquisa apresentada

principais pólos de onde irradiam as doutrinas, visto que muitas publicações são originárias de trabalhos finais de pós-graduação.

Quadro 3. Instituições de pós-graduação dos autores

INSTITUIÇÃO	ESTADO	FREQUÊNCIA	%
USP – PPG Direito	SP	7	16,6
PUCSP – PPG Direito	SP	7	16,6
UERJ – PPG Direito	RJ	2	4,76
PUCPR – PPG Direito Econômico	PR	2	4,76
UFSC – PPG Direito	SC	2	4,76
Institute du Droit Privé Un. Paris II –DEA	FRANÇA	2	4,76
Chicago Un –Master Law	EUA	2	4,76
FGV – Especialização em Direito e economia	SP	1	2,38
Makenzie – Especialização Direito Tributário	SP	1	2,38
UNESP – Mestrado em direito	SP	1	2,38
UNESA (Un. Estácio de Sá) – Especialização em Direito civil	SP	1	2,38
IBET (Instituto Brasileiro de Estudos Tributários) - Especialização em Direito tributário	SP	1	2,38
UFRGS – PPG Direito	RS	1	2,38
Unisinos – PPG Direito	RS	1	2,38
UFMG - PPG Direito	MG	1	2,38
PUCMG – Especialização em Engenharia de avaliações e perícias	MG	1	2,38
UFBA – PPG Direito Econômico	BA	1	2,38
Un Navarra (Espanha) Postgrado Derecho	ESPANHA	1	2,38
Un San Pablo (Espanha) Postgrado Derecho	ESPANHA	1	2,38
Columbia Un. Master oLaw	EUA	1	2,38
Inst. Internacionale d’ administation publique -DEA	FRANÇA	1	2,38

Fonte: Banco de dados Projeto “ Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial brasileiro”.

A concentração de cursos de pós-graduação realizados em São Paulo segue a mesma tendência de localização das maiores câmaras de arbitragem também situadas nesse estado. Os dados indicam que não ocorre concentração de cursos

em um pólo específico, apesar dos investimentos ao longo da década de 2000 de instituições como a Fundação Getúlio Vargas no sentido de se afirmar como escola de formação em Direito Empresarial⁸. Os temas dos cursos realizados também evidenciam a não sedimentação da temática “arbitragem”, visto que os cursos se distribuem em disciplinas tradicionais do Direito, como Direito Civil, Direito Tributário e Direito Empresarial.

Outro fator relevante é o baixo número de cursos de pós-graduação realizados no exterior. A ocupação predominante dos autores é a advocacia. A maioria combina a condição de advogado com o magistério superior, evidenciando que a produção de uma “doutrina da arbitragem” contempla um significativo investimento em um “novo saber disciplinar” presente no ensino do Direito e indispensável para a tentativa de legitimar uma categoria de práticos da justiça arbitral. Como demonstra Dezalay (1989, 1993), a emergência de novas doutrinas jurídicas não é uma mera batalha entre perspectivas “científicas” sobre o Direito, mas repercute mais amplamente lutas políticas e profissionais e a produção de grupos que disputam o sentido da jurisdição.

Quadro 4. Ocupações dos autores

OCUPAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
Advogado e professor	21	47,7
Advogado	8	18,18
Professor	8	18,18
Magistrado e professor	4	9,09
Jornalista	2	4,54
Perito Oficial (engenheiro e advogado)	1	2,27

Fonte: Banco de dados Projeto “Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial brasileiro

Nota: N=50 Nc/informação de ocupação=44

Analisando-se os trajetos profissionais, também se percebe que a maioria dos que são apenas advogados declaram no currículo ser sócios de escritórios, vinculando-se a um padrão dos *business lawyers*, em que o exercício da advocacia empresarial exclui o exercício do magistério, assim como o investimento em cursos de pós-graduação mais extensos. Para o caso dos que exercem apenas a atividade professor predominam mulheres com titulação recente de doutorado, o que também pode ser relacionado à tendência de maior institucionalização dos programas de pós-graduação em Direito com docentes titulados e com dedicação exclusiva ao ensino universitário (ENGELMANN, 2008).

(8) Ver Engelmann (2011).

Importa notar desse segmento de autores a combinação entre *expertise* e a construção de um capital de notabilidade no âmbito da arbitragem. Ou seja, embora a adesão a uma comunidade epistêmica tal como referem Dezalay e Garth (1996) ao tratarem da difusão das idéias da arbitragem seja fundamental para a expansão desse perfil de práticas, ela não se dissocia e nem subsiste sem a gestão permanente de um capital de notabilidade.

Esse capital é gerido e obtido na adesão dos autores e práticos a diversas modalidades de associações, passagem pela direção de câmaras e inserção na advocacia empresarial. Como se verá no caso específico do Rio Grande do Sul, esse imbricamento entre um capital de notabilidade no meio empresarial e o investimento na construção da *expertise* caminha sempre junto e também contribui para a hierarquização, posicionando no topo aqueles que obtêm êxito em combinar altos graus de conhecimentos técnicos e inserção no meio empresarial.

O ESPAÇO DOS ÁRBITROS: O CASO REPRESENTATIVO DO RIO GRANDE DO SUL

50

Em uma primeira exploração dos perfis das câmaras de arbitragem foram encontradas diversas modalidades que conformam um espaço de atuação principalmente de advogados empresariais, mas também de outros grupos profissionais, como contabilistas, engenheiros e administradores que figuram como árbitros de contenciosos envolvendo grandes empresas comerciais e industriais. Há pouca regulamentação no concernente à estruturação dessas câmaras que funcionam como uma espécie de justiça privada e contêm em seus documentos de fundação tomadas de posição que remetem a uma crítica à “ineficiência” e “lentidão” do sistema judicial estatal na solução de litígios. Os documentos das câmaras, assim como o discurso mobilizado pelos árbitros, indicam uma disputa simbólica em torno da jurisdição de conflitos.

Entretanto, diferentemente dos juízes, profissionais da jurisdição vinculados ao sistema estatal e portadores de um capital jurídico certificado pelo Estado, os árbitros não se apresentam como categoria que reivindica uma posição no espaço do poder de Estado. O exercício da arbitragem é apresentado como uma espécie de cargo honorífico e temporário exercido por qualquer indivíduo que tenha notabilidade ou perícia e reconhecimento das partes em conflito. Nesse sentido, trata-se de uma “condição”, vinculada a uma atuação temporária em um contencioso determinado e onde a “confiança”, o crédito das partes, é fundamental.

As câmaras de arbitragem possuem diferentes modalidades de organização. A partir de uma análise dos perfis dessas organizações em escala nacional,

chegou-se a três grandes tipos: 1) câmaras independentes, nacionais, estaduais ou municipais, constituídas privadamente ou através de convênios com secretarias de justiça e prefeituras, e em alguns casos denominadas de tribunais arbitrais; 2) Câmaras vinculadas a setores econômicos específicos, como o setor de seguros, instituições do mercado financeiro ou associações profissionais; 3) As câmaras vinculadas ao setor empresarial criadas no âmbito de associações e federações empresariais – de amplitude federal ou estadual – ou câmara de comércio exterior envolvendo acordos de cooperação com outros países.

No caso do Rio Grande do Sul, a principal câmara é vinculada à Federação das Associações Comerciais e de Serviços (FEDERASUL) e localizada em Porto Alegre. Entretanto, o levantamento do conjunto mostrou a existência de outros perfis de arbitragem localizados em municípios do interior do Estado, incluindo organismos que propõem serviços voltados a um público não empresarial. A maioria das câmaras existentes, entretanto, é filiada às instituições nacionais que certificam a prática da arbitragem junto ao meio empresarial: a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB) e o Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA), sediados em São Paulo. Da mesma forma, participam de convênios com o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) reproduzindo modelos de organização internacionais.

Algumas câmaras fundadas no interior do Estado foram desativadas em um período que varia de um a três anos após a fundação. Nesses casos os contatos e entrevistas realizados com dirigentes indicaram que se tratavam de iniciativas articuladas por escritórios de advocacia ou até advogados individuais. O mesmo ocorre em casos de câmaras que propõem o uso da lei da arbitragem para a mediação de conflitos “comunitários” atuando em escala local em pequenos conflitos, como o “Tribunal de Mediação e Arbitragem do RS”. Embora não seja o objeto principal do trabalho, é importante apontar o fenômeno da existência de organismos que propagam o uso do instituto legal da arbitragem para a promoção de uma espécie de “justiça comunitária” de natureza privada.

Quadro 5. Câmaras de Mediação e Arbitragem no Rio Grande do Sul

(continuação)

NOME	FUNDAÇÃO	VÍNCULO (SETOR ECONÔMICO/ASSOCIAÇÃO.ETC)
INAMA – RS: Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem do Rio Grande do Sul	1991	CONIMA
CAMEJAM - Câmara de Mediação e Juizado Arbitral de Marau	1999 (desativada)	CACB
Tribunal de Mediação e Juizado Arbitral da Região Centro do Rio Grande do Sul – TMJA/RCRS	1999	CACB
MEDIAR – Organização de Mediação e Arbitragem S/C Ltda	2000	CACB (c/ financiamento BID)

NOME	FUNDAÇÃO	VÍNCULO (SETOR ECONÔMICO/ASSOCIAÇÃO.ETC)
Centro de Mediação e Arbitragem – RS	2000	CACB
CAMACS-RS Câmara de Mediação e Arbitragem de Caxias do Sul	2001	CONIMA
TASAM - Tribunal Arbitral de Santo Ângelo e Missões	2001(desativado)	CACB
Tribunal de Mediação, Conciliação e Juízo Arbitral de Panambi – RS	2003 (desativada)	CACB
Câmara de Mediação e Arbitragem do Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul CMA-CRA/RS	2004	CONIMA
Câmara de Mediação e Arbitragem da FEDERASUL	2006	CACB (c/ financiamento BID)
Tribunal de Mediação e Arbitragem do RS	2000	Nenhum

Fonte: Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB) e banco de dados do projeto “Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial brasileiro”. Disponíveis em: <<http://www.conima.org.br/>>; <<http://www.cacb.org.br/site>>

Para a seleção de uma amostra da população de árbitros tendo em vista a construção de dados sobre as biografias comparadas, tomou-se como referência o quadro de árbitros da FEDERASUL, n=24, cujo modelo de organização está mais próximo dos propostos padrões internacionais voltados para o meio empresarial. Em segundo lugar, foi utilizado o Anuário *Análise Advocacia*, que contém informações sobre as maiores sociedades de advogados do país, utilizando-se como critério o mapeamento dos escritórios com sede no RS cujos sócios apresentavam vínculos com a prática da arbitragem, chegando-se ao n=14. A partir dessas duas primeiras fontes, e da exploração de dados de trajetos profissionais e acadêmicos dos currículos *vitae*, foram agrupados três grandes perfis de árbitros.

Um primeiro agrupamento é composto de “juristas notáveis” que têm destaque no espaço jurídico do Rio Grande do Sul, abrangendo bacharéis que ocuparam cargos de direção no Tribunal de Justiça do Estado ou que foram ministros em tribunais superiores, ou ainda advogados formados nas décadas de 1950 e 1960 com produção intelectual e destaque na elite jurídica. Uma segunda composição compreende “advogados de negócios” vinculados aos escritórios de advocacia empresarial do estado que atuam também na arbitragem e, invariavelmente, são mais jovens do que os juristas com passagem pelo Poder Judiciário. Finalmente, um terceiro segmento contempla os “peritos”, sendo constituído por indivíduos não formados em Direito, em grande maioria engenheiros, arquitetos, contabilistas, economistas e administradores.

A comparação dos trajetos e inserção profissionais, acadêmicos, associativos e políticos dos três grupos permitiu indicações relevantes sobre os recursos possuídos e mobilizados para a construção da posição de árbitro.

Quadro 6. Perfil árbitros no Rio Grande do Sul

MODALIDADE	PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÃO COMERCIAL INDUSTRIAL	PARTICIPAÇÃO NA DIREÇÃO DE INSTITUTO DE ADVOGADOS E/OU OAB	OCUPAÇÃO DE POSTOS NO SETOR PRIVADO	OCUPAÇÃO DE POSTOS NO PODER JUDICIÁRIO	PRODUÇÃO INTELLECTUAL SOBRE O TEMA, ARBI-TRAGEM	PRODUÇÃO INTELLECTUAL GERAL	MAGISTÉRIO SUPERIOR	INSERÇÃO INTER-NACIONAL
Juristas n=5	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Advogados de negócios n=10	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
Peritos n=10	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Banco de dados Projeto “Globalização e Rule of Law: as disputas em torno do sentido político do sistema judicial brasileiro.

O primeiro agrupamento caracterizado por bacharéis em Direito que ocuparam postos na cúpula do Judiciário ou obtiveram destaque no espaço da advocacia caracteriza-se principalmente por seu ingresso tardio – após a aposentadoria como desembargador ou ministro de Tribunal Superior – na condição de árbitro. Também é um conjunto de indivíduos minoritário em relação aos advogados de negócios e aos peritos.

A notabilidade obtida no meio jurídico soma e confunde-se com a origem social no meio de grandes famílias de juristas ou políticos e ostentação de um grande capital cultural. Destaca-se a ocupação de postos de direção no Tribunal de Justiça, passagem por conselhos – tais como o conselho penitenciário –, diretorias e conselhos consultivos da OAB e na direção do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. O exercício dessas funções e cargos honoríficos combina-se com a gestão de um capital social que envolve o pertencimento a diversas espécies de associações e institutos fora do espaço jurídico. Uma notabilidade como “intelectual” derivada da dedicação às “atividades culturais” e “literárias”, ostentação de medalhas e comendas conferidas por instituições públicas e por institutos culturais que certificam “destaque social”.

Em um mesmo sentido, a carreira paralela no magistério superior, assim como as publicações de livros sobre temas jurídicos soma-se na construção da posição de “notável saber jurídico”. Observa-se, neste caso, que a maioria produz na área de Direito Processual – disciplina típica do “Direito de Estado” e não ostenta a produção de publicações na área de Direito Empresarial ou da arbitragem. Da mesma forma, esse grupo não participa de associações comerciais e industriais indicando que sua notabilidade, garante da posição de árbitro, é reconvertida de fora do espaço empresarial.

No caso dos “advogados de negócios” a notabilização deriva predominantemente da inserção no mundo empresarial através da ocupação de postos de assessoria jurídica em associações comerciais e industriais, a presença em diretorias e conselhos da OAB, além do domínio de uma *expertise* relacionada ao direito privado que pode ser detectada no número de agentes desse pólo que lecionam e possuem produção intelectual na área do direito empresarial. Além da produção intelectual destaca-se, em alguns casos, o investimento na propagação das ideias relacionadas à arbitragem e, mais amplamente, aos movimentos de reformulação das teorias do Direito pela Ciência Econômica, como o *Law & economics*. Pode-se incluir nesse aspecto a fundação por um grupo de advogados de empresas em 2006, do Instituto de Direito e Economia do Rio Grande do Sul.

A principal diferença desse polo de advogados em relação aos bacharéis com maior notabilidade no mundo jurídico é sua presença junto a associações empresariais e a ausência de passagem pela alta burocracia judiciária. Também

se pode destacar que se trata de um agrupamento graduado majoritariamente na década de 1990, o que contrasta com o primeiro pólo de juristas formado nas décadas de 1950 e 1960.

A terceira categoria de árbitros tem como principal recurso para a construção de sua condição, a posse e mobilização da perícia técnica. É um grupo que se distingue dos outros dois por não ser constituído por bacharéis em Direito. Formado por engenheiros, arquitetos, administradores e contabilistas, a maioria possui o título de “perito judicial” que se trata de uma certificação que permite a emissão de laudos periciais (tais como auditorias, laudos técnicos de engenharia, veracidade de documentos, etc.) que intervém em processos judiciais. A condição de “peritos” é talvez a face mais visível da mobilização de uma condição de *expert* como recurso para o proferimento de decisões em conflitos empresariais, embora por si só não seja condição suficiente para adquirir notabilidade para a função de árbitro.

A combinação da condição de perito com a inserção em associações empresariais e em muitos casos a ocupação de postos de gerência e direção em empresas privadas é uma componente fundamental para a construção da notabilidade dos peritos e seu credenciamento para participarem do mundo da arbitragem. Também se destaca nesse polo o magistério superior, relacionado a temas técnicos, o que adiciona uma certificação acadêmica à condição de especialista.

Finalmente é importante ressaltar que em nenhum dos três polos analisados aparece como relevante a inserção internacional medida pela frequência de cursos de pós-graduação no exterior, pertencimento a redes internacionais acadêmicas ou relacionadas a associações de árbitros. Esse fator não se deve apenas à condição mais periférica do Rio Grande do Sul no espaço econômico nacional, visto que entre os autores de livros sobre arbitragem posicionados em diversas regiões, também a inserção internacional é frágil. Talvez essa pouca participação em fóruns internacionais seja mais um dos indicativos da incipiência da penetração da arbitragem no âmbito dos negócios no mundo empresarial brasileiro que se soma à resistência desse modelo de justiça por parte das elites judiciais posicionadas no sistema estatal.

As entrevistas informativas realizadas com árbitros presentes nas listas da FEDERASUL e outras câmaras no Rio Grande do Sul evidenciam a natureza precária da atuação dos árbitros. Embora tenha havido convênios com o BID e recrutamento e treinamento de indivíduos para essas práticas, os casos de atuação efetiva são escassos restringindo-se a demandas pontuais de advogados vinculados a grandes escritórios de advocacia especializados no direito empresarial.

CONCLUSÃO

Os dados produzidos na pesquisa sobre os trajetos comparados dos autores sobre arbitragem e dos árbitros analisados no Rio Grande do Sul, assim como do processo de mobilização em torno da aprovação da Lei da Arbitragem, mostram um movimento pela construção de um modelo de justiça profundamente imbricado ao espaço empresarial e dos negócios. O que envolve desde a ideologia liberal dos institutos empresariais, o perfil de lideranças políticas que apóia a construção da lei até as teorias econômicas mobilizadas para fundamentar simbolicamente esse espaço.

Da mesma forma, as espécies de recursos mobilizados pelos árbitros na construção da sua notabilidade se posicionam ao lado do capital jurídico mais clássico. Se a notabilidade como grande jurista é construída a partir do acúmulo de um capital jurídico certificado pela passagem em postos na cúpula do Judiciário e com a participação em associações de juristas e sucesso em uma longa carreira como advogado, a construção da notabilidade necessária para ser um “árbitro” advém principalmente de um outro caminho. Um eixo que combina *expertises* com um capital de relações sociais junto ao meio empresarial que pode ser medido principalmente na presença junto a diretorias de associações comerciais e industriais.

Embora a presença de árbitros “grandes juristas” que passaram pela cúpula de tribunais, o perfil mais recorrente ostenta uma forte inserção em associações empresariais, institutos, câmaras de comércio e na advocacia empresarial. Polo que concorre inclusive com uma espécie de árbitro “não jurista” que ancora sua notabilidade na condição de “perito” combinada com a notabilidade junto ao meio empresarial.

A oposição entre os trajetos que contribuem para a notoriedade dos árbitros aos que condicionam a notabilidade dos juristas talvez ajude a explicar as dificuldades de consolidação da prática da arbitragem no contexto brasileiro. Mesmo com a existência de marcos legais, da proliferação de câmaras e da transferência de modelos de organização padronizados internacionalmente, o monopólio da jurisdição permanece com aqueles que detêm o capital jurídico que, por definição, é fortemente certificado pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AGRIKOLIANSKY, E.; SOMMIER, I. **Radiographie du mouvement altermodialiste**. Paris: La Dispute, 2005.

CARVALHO, J. M. C. **A Construção da Ordem**: A elite política imperial. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

COMMAILLE, J. La justice entre détraditionnalisation, néolibérisation et démocratisation: vers une théorie de sociologie politique. In: COMMAILLE, J.; KALUSZYNSKI, M. (Orgs.). **La fonction politique de la justice**. Paris: Édition La Découverte, 2007.

DEZALAY, Y. **Marchands de droit**: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit. Paris: Fayard, 1989.

DEZALAY, Y. La production doctrinale comme objet et terrain de luttes politiques et professionnelles. In: POIRMEUR, Y.; BERNARD, A. (Orgs.). **La doctrine juridique**. Paris: PUF, 1993.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **Dealing in Virtue**: international commercial arbitration and the construction of a transnational legal order. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **The internationalization of palace wars**: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American State. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **Asian legal revivals**: lawyers in the shadow of empire. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

ENGELMANN, F. **Sociologia do campo jurídico**: juristas e usos do direito. Porto Alegre: SAFE, 2006.

ENGELMANN, F. Estudos no exterior e mediação de modelos institucionais: o caso dos juristas brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 145-157, ago. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000300011>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

ENGELMANN, F. Los abogados de negocios y la Rule of Law en el Brasil en las de cadas del 90 y 2000. **Política**: Revista de Ciência Política de la Universidad del Chile, Santiago, v. 49, p. 21-41, out. 2011. Disponível em: <<http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/issue/current>>.

ENGELMANN, F. Globalização e poder de estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. **Dados** [online], v. 55, n. 2, p. 487-516, 2012.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000200007>>.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, winter 1992.

MACHADO, R. B. A arbitragem como opção de saída para a resolução de conflitos empresariais. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MACHADO, R. B. **A arbitragem empresarial no Brasil**: uma análise pela nova sociologia econômica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

MUNIZ, P. **Operação Arbitrer**: a história da Lei n. 9307/96 sobre a arbitragem comercial no Brasil. Brasília: ITN, 2005.

ROBERT, C.; VAUCHEZ, A. L'academie européenne : savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe. **Politix**, Paris, n. 89, p. 28-41, printemps 2010.

TRUBEK, D. The “Rule of Law” in development assistance: past, present and future. In: TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Orgs.). **The new law and economic development: a critical appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ANEXOS

58

Anexo 1. Cronologia da Lei da Arbitragem no Brasil

(continua)

DATA	
27/05/1981	<ul style="list-style-type: none"> Mediante solicitação do extinto Ministério da Desburocratização o Governo Federal elaborou um anteprojeto de 28 artigos que dotava a arbitragem de mecanismos que permitiram o uso da instituição. Abolia a necessidade de homologação do laudo arbitral que ficava equiparado a um título executivo extrajudicial. Projeto deixava a desejar quanto à precisão técnica;
Dd/mm/1985	<ul style="list-style-type: none"> Lei Modelo sobre Arbitragem Comercial Internacional elaborada pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL);
29-31/07/1985	<ul style="list-style-type: none"> Congresso Internacional sobre Arbitragem Comercial na Confederação Nacional do Comércio. Livro reunindo os anais do congresso serviu de guia para a Operação Arbitrer;
27/02/1986	<ul style="list-style-type: none"> Segunda Projeto de Lei prevendo a estipulação da arbitragem. Problemas: confundia arbitragem com arbitramento, simplismo no tratamento à sentenças proferidas no exterior;
Dd/06/1988	<ul style="list-style-type: none"> Terceiro e último projeto antes do projeto que daria origem a Lei 9.307/96. Problemas: laudo arbitral sujeito a recurso de apelação que seria julgado pelo Tribunal de Justiça local. Obrigatoriedade do árbitro em ser bacharel em Direito. Projeto não tratou da questão da homologação do laudo nem da sentença estrangeira;
10/04/1989	<ul style="list-style-type: none"> Publicação do artigo “A crise do processo e a solução de controvérsias” no Diário do Comércio e Indústria de autoria do Prof. Carlos Alberto Carmona;

Anexo 1. Cronologia da Lei da Arbitragem no Brasil

(continuação)

DATA	
Dd/mm/1990	<ul style="list-style-type: none"> • Início da <i>Operação Arbiter</i>: reunião capitaneada por Petrônio Muniz na Associação comercial de Pernambuco. Presentes empresários, advogados e membros do Instituto Liberal de Pernambuco. Determinaram que houvesse uma nova reunião em São Paulo na Associação Comercial;
05/11/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião na associação comercial de São Paulo. Presentes: Ada Grinover, Professor Magano, Selma Ferreira Lemes, Carlos Alberto Carmona, Pedro Baptista Martins. Objetivo da reunião: aprovar a idéia da <i>Operação Arbiter</i>. Resutados: 1) Constituição de uma comissão redatora do anteprojeto; 2) Balizamento político/jurídico do projeto afim de prevenir conflitos com o judiciário; 3) Não inclusão da problemática trabalhista no anteprojeto; 4) Discussão do anteprojeto seria realizada em evento nacional na cidade de Curitiba quatro meses depois; 5) Apresentação do projeto de lei em reunião no dia 09/12/1991 em reunião na Associação Comercial de São Paulo
09/12/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião na Associação Comercial de São Paulo. Comissão redatora (Selma Ferreira Lemes, Carlos Alberto Carmona, Pedro Baptista Martins) apresenta o anteprojeto;
17/12/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Brasília sugere o uso da arbitragem para solução de litígios no âmbito do MERCOSUL;
27/04/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Nacional de Arbitragem, Curitiba/PR. Organizado pela Coordenação Nacional da <i>Operação Arbiter</i> com o apoio do Instituto Liberal do Paraná. Reuniram-se mais de 300 pessoas, entre advogados, magistrados, promotores públicos, professores, acadêmicos, empresários e profissionais liberais. Ao fim do evento foi aprovado por aclamação o anteprojeto redigido por Carlos Carmona, Selma Lemes e Pedro Baptista Martins. <p>Entidades apoiadoras: Conselho Nacional das Associações Comerciais, Associação Comercial de São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Processual, Centro Brasileiro de Arbitragem, Comissão de Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil/Canadá, Prodex – Associação de Desenvolvimento Executivo, Câmara Internacional de Comércio do Brasil, Associação Alumini da América do Sul da Academy of America and International Law da América do Sul, Federação das Indústrias de São Paulo, Centro das Indústrias de São Paulo, Banco Bamerindus do Brasil S.A, Associação Brasileira de Shopping Centers, Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Pernambuco;</p>
29/04/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Senador Marco Maciel relata ao Senado o evento de Curitiba;
02/06/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Anteprojeto entregue ao Senador Marco Maciel na Sala da Presidência do Senado Federal em Brasília. Assinado por: Donald Stewart Júnior, Petronio Raymundo Gonçalves Muniz, Reginaldo Soares de Andrade, Antônio Mário de Abreu Pinto, Selma Maria Ferreira Lemes, Carlos Albert Carmona e Pedro Baptista Martins;
03/06/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Senador Marco Maciel protocolou o documento. Registrado sob PLS 78/92, distribuído ao relator Sen. Antônio Mariz, do PMDB paraibano;
03/06/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Constituição Justiça e Cidadania aprovou o texto final do projeto. Parecer n. 221/93 do relator e a emenda à redação do art. 44, publicada no DCN (seção II), de 3/7/1993;
14/06/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado no Senado, o projeto foi encaminhado para revisão na Câmara dos Deputados renúmerado na Casa para PL 4.018/1993. Relator seria escolhido três meses depois, o Deputado Mário Chermont da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias;
23/11/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Somente 14 meses depois de escolhido o Relator na Câmara dos Deputados apresenta o parecer;
14/03/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto reencaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias com o Dep. Celso Russomano do PSDB como relator;

Anexo 1. Cronologia da Lei da Arbitragem no Brasil

(continuação)

DATA	
11/04/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação da Comissão de Arbitragem da Associação Comercial do Rio de Janeiro;
24/04/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação unânime pelos membros da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias;
11/05/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Entregue à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Relator: Dep. Prof. Régis de Oliveira;
22/05/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação da Câmara de Mediação e Arbitragem da CIESP, coordenada pela prof. Selma Maria Ferreira Lemes;
Dd/05/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação da Comissão de Arbitragem da Câmara Internacional do Brasil em Belo Horizonte, Minas Gerais;
21/08/1995	<ul style="list-style-type: none"> • I Jornada Brasileira sobre Arbitragem Comercial, como preparação para a XV Conferência Internacional de Arbitragem Comercial. Presentes: Vice-Presidente da República Marco Maciel, o Presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil, Guilherme Afif Domingos, o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro Humberto Eustáquio Cesar Mota e pelo Presidente do Conselho Empresarial das Relações de Comércio Exterior da ACRJ Paulo Manoel Protásio e o Presidente da <i>Comisión Paraguaya de Arbitraje Comercial</i> Federico Callizo Nicora. Demais presentes: Cláudio Vianna de Lima, Petronio Gonçalves Muniz, Guido Fernando da Silva Soares, Guilherme Fernández de Soto, Paulo Manoel Protásio e José Carlos de Magalhães.
23/08/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Parecer do Dep. Régis de Oliveira (Ex-desembargador do TJRJ) pela constitucionalidade do projeto;
Dd/08/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Dep. Milton Mendes (PT/SC) apresentou declaração de voto em separado pela “inconstitucionalidade da presente proposição e, no mérito pela sua rejeição”
26/09/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso n. 40/95 interposto pelo Dep. Jacques Wagner, líder do PT, requerendo que a proposição fosse apreciada pelo Plenário;
Dd/09/1995	<ul style="list-style-type: none"> • XV Conferência Internacional de Arbitragem Comercial. Assunção, Paraguai.
Dd/mm/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação da ABRAME (Associação Brasileira de Mediadores). Fundadores Angelo Volpi Neto, Maria Augusta Volpi e Aureo Simões Júnior
04/10/1995	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Lei levado a plenário recebeu 12 propostas de emendas. Dez de parte do Dep. Milton Mendes e duas de parte do Deputado Aldo Arantes. • Emendas mais relevantes oferecidas em Plenário pelo Dep. Milton Mendes (PT/SC): <ul style="list-style-type: none"> • Substituição do termo “Sentença Arbitral” pela expressão “Laudo Arbitral”, justificativa: arbitragem não é órgão do Poder Judiciário, e por isso, suas decisões não podem ter os mesmos efeitos das sentenças judiciais; • Estipulação de valor mínimo para uso da arbitragem em mediações de conflitos 2000.000 Ufir; • Supressão do artigo que veda recurso ao Poder Judiciário e homologação pelo juiz. Arbitros não podem ser considerados “juizes de direito”; • Inconstitucionalidade da redação que prevê que a decisão arbitral teria os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do poder judiciário; • Supressão do art. 34 que compatibiliza os tratados internacionais; • É aprovada a emenda substitutiva que prevê a homologação em juízo da sentença arbitral já que a pura supressão do art. 31 do Projeto de lei que confere à sentença Arbitral os mesmos efeitos da sentença do Poder Judiciário ocasionaria uma lacuna legal;

Anexo 1. Cronologia da Lei da Arbitragem no Brasil

(continuação)

DATA	
20/11/1995	<ul style="list-style-type: none"> Firmado acordo entre a CACB (Confederação das Associações Comerciais do Brasil) e a CIAC (Comissão Interamericana de Arbitragem Comercial) na cidade de Assunção, república do Paraguai durante a XXII Assembléia da Associação Ibero-americana de Câmaras de Comércio (AICO) e da XV Conferência Interamericana de Arbitragem Comercial. Documento de celebração do acordo leva o nome de Vera de Paula Noel Ribeiro (advogada e Diretora da Câmara Imobiliária de Mediação e Arbitragem);
DD/mm/1995	<ul style="list-style-type: none"> Tendo retornado o Projeto emendado a equipe da Operação Arbitrer se mobiliza politicamente (através do Sen. Marco Maciel) no sentido de trabalhar junto aos Deputados a relevância do Projeto e na área juridicamente com o fornecimento dos subsídios legais e úteis a refutação das mencionadas emendas;
DD/mm/1995	<ul style="list-style-type: none"> Mobilização política para rejeição das emendas propostas pelos deputados do PT ao projeto de lei da Arbitragem. Guilherme Afif Domingos, por meio dos presidentes das Associações Comerciais ligadas à C.A.C.B. (instituição da qual presidia) mobiliza deputados ligados às diversas Federações Estaduais Comerciais em todo país para votarem contra as emendas à lei da Arbitragem;
02/03/1996	<ul style="list-style-type: none"> Relatório do Dep. Celso Russomano pela rejeição de todas as emendas ao Projeto de Lei 4.018-B/93;
24/04 e 25/05 de 1995	<ul style="list-style-type: none"> Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprova por unanimidade o parecer do relator Dep. Celso Russomano opina pela rejeição de todas as emendas;
11/06/1996	<ul style="list-style-type: none"> Aprovada, na Câmara dos Deputados, em votação de Turno Único o Projeto de Lei da Arbitragem. Sim: 302; Não: 81; Abstenções: 05; Total 388; Vai ao Senado Federal;
28/05/1996	<ul style="list-style-type: none"> A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação aprova o parecer do relator, Deputado Regis de Oliveira no sentido de rejeitar 11 das 12 emendas propostas. A subemenda proposta é a que prevê a supressão da revogação do inciso VII do art. 51 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) de modo que continua a vigorar o dispositivo que considera nula a cláusula que determina a utilização compulsória da arbitragem;
Dd/06/1996	<ul style="list-style-type: none"> “Seminário Interamericano de Formas Alternativas para Solução de Litígios”. Cidade de Recife marcou a arrancada final para a aprovação do Projeto de Lei de Arbitragem no Congresso nacional. Patrocínio: SEBRAE/PE (presidida pelo então Superintendente Geraldo Blauth), FIEPE (Federação das Indústrias de Pernambuco, presidida pelo engenheiro Armando Monteiro Neto). Criação da Corte Brasileira de Arbitragem Comercial (CBAC) por iniciativa de Guilherme Afif Domingos (presidente das Associações Comerciais do Brasil);
28/08/1996	<ul style="list-style-type: none"> Aprovada no Senado com rejeição de todas as emendas;
23/09/1996	<ul style="list-style-type: none"> Presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona a lei de Arbitragem (Lei Marco Maciel 9.307/96). Pontos importantes: artigo 31 acaba com a necessidade de homologação da sentença arbitral no Poder Judiciário, equiparando para todos os efeitos a decisão arbitral à decisão judicial; Artigo 3º, 6º e 7º atribui à cláusula compromissória a fundamental força vinculante (as partes não podem mais recusarem o cumprimento de uma cláusula arbitral assinada).
13/11/1996	<ul style="list-style-type: none"> “A Arbitragem e o Brasil – Uma perspectiva Múltipla”. Seminário realizado no Mofarrej Sheraton com abertura do próprio vice-presidente Marco Maciel e encerramento do Ministro da Justiça Nelson Jobim;
08/05/1997	<ul style="list-style-type: none"> - Senado discute a constitucionalidade dos dispositivos da Nova Lei de Arbitragem;
11-13/05/1997	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Interamericana de Arbitragem Comercial, no Rio de Janeiro: “A Integração dos novos das Américas e o setor privado”. Evento patrocinado pela Associação Comercial do Rio de Janeiro e pelo seu então presidente Humberto Eustáquio Cesar Mota;

Anexo 1. Cronologia da Lei da Arbitragem no Brasil

(conclusão)

DATA	
13/11/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Votado o parecer final do Relator Geral Senador Josaphat Marinho, aprovação por unanimidade das emendas apresentadas. (“A respeito da cláusula compromissária, o interessado poderá submeter a divergência à justiça comum”);
24/11/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação da CONIMA (Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem), entidade criada para desenvolver a Arbitragem no Brasil. Congregou-se a diversas instituições pioneiras, entre elas a Câmara da FIESP, Câmara da Associação Comercial de Brasília, Câmara da Associação Comercial do Rio de Janeiro, CEMAPE (Centro de Mediação e Arbitragem de Pernambuco), Instituto Árbiters de Pernambuco, ARBITAC do Paraná, MEDIARE do Rio de Janeiro, IMAB (Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil).
24/11/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Evento Internacional sobre Arbitragem: “A Arbitragem e a Mediação no continente Sul Americano” no auditório do Superior Tribunal de Justiça (auxílio do Ministro José Augusto Delgado). Objetivo do evento disseminar a prática da Arbitragem no Brasil. Presentes: Vice-presidente Marco Maciel, Ministro Antônio de Paula Ribeiro, Ministro Nelson Jobim. Apoio da Confederação das Associações Comerciais no Brasil;
13/11/1998	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião em São Paulo com representantes do BID/CACB/CONIMA para esclarecimentos do Projeto que o BID patrocinaria com o intuito de aperfeiçoar as instituições de arbitragem no Brasil;
08/09/1999	<ul style="list-style-type: none"> • Início dos financiamentos do Programa firmado entre o BID/CACB para fortalecer a arbitragem no Brasil. CACB foi a signatária do Programa e CONIMA beneficiário.
23-26/04/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Jornada Interamericana de Arbitragem Comercial da CIAC, Salvador. À época a CIAC implementava um programa de Capacitação de Árbitros e Mediadores, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;
12/12/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Supremo Tribunal Federal decide pela constitucionalidade de todos os dispositivos da Lei de Arbitragem;
15-18/09/2002	<ul style="list-style-type: none"> • XXV Conferência da Comissão Interamericana de Arbitragem Comercial. Guadalajara, Jalisco, México.
Dd/mm/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem;
Dd/mm/2004	<ul style="list-style-type: none"> • - Projeto de Lei da Câmara n.º 10, de 2004: “arbitragem será realizada no Brasil, em língua portuguesa e por árbitros brasileiros”, sob pena de que a arbitragem passe a servir para transferir a instituições estrangeiras a competência para decidir sobre litígios envolvendo Parcerias público-privadas – Senador Antônio Carlos Magalhães
08/12/2004	<ul style="list-style-type: none"> • -Marco Maciel pronuncia ao Senado Federal contrário à emenda do Sen. Antônio Carlos Magalhães pela realização da arbitragem no Brasil, por árbitro brasileiro e em língua portuguesa. Segundo Maciel, a emenda quebra o princípio da arbitragem que é um princípio de eleição e de livre escolha;
30/12/2004	<ul style="list-style-type: none"> • -Aprovação da Lei 11.079 sobre procedimentos de litígios envolvendo parcerias público-privadas (obrigatoriamente realizado no Brasil em língua portuguesa); Medidas para não afetar o princípio da Arbitragem: 1) Tradução integral das peças processuais, inclusão de intérprete, na hipótese do árbitro estrangeiro não falar português; 2) Escolher livremente a “lei de fundo”, o regulamento ou mesmo a entidade administradora da arbitragem, Nacional ou Estrangeira; 3) Precisar a forma da execução da sentença arbitral prolatada em português, definindo-lhe a legislação de regência;

Fonte: Machado (2009) e Muniz (2005).

A PASSAGEM DOS PARTIDOS DE ESQUERDA PELO GOVERNO FEDERAL: IMPACTOS SOBRE DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO VOTO

GUSTAVO MÜLLER

*Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Santa
Maria (UFSM).*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é verificar o impacto da passagem pelo governo federal sobre a distribuição regional dos votos dos partidos de esq̄ua no Brasil. Em outras palavras, o que se pretende aqui é oferecer uma perspectiva de análise acerca dos possíveis efeitos que o controle do aparato estatal produz sobre partidos que, por tradiç̄ao, concentram inicialmente seus votos nas regiões Sul e Sudeste, e, a partir do controle da máquina pública, se estendem eleitoralmente para o Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

Não são desconsiderados nem as “arbitrariedades conceituais” que, por ventura, possam ser cometidas, nem os diversos “recortes” aos quais esta temática é suscetível. No entanto, duas premissas norteadoras são adotadas, a saber: primeira, tanto a passagem pelo governo federal pode afetar de forma deletéria o enraizamento social dos partidos políticos (SOUZA, 1980), como a condução de políticas públicas pode servir como “vitrine”, formando um “ciclo virtuoso” (MENEGUELLO, 1998), agregando os dividendos eleitorais de resultados positivos de tais políticas ao “*label*” partidário (SANTOS, 1999). Embora tanto Meneguello (1998) quanto Santos (1999) estendam suas análises à coalizão governista, o que se pretende aqui é pôr em evidência o partido do Presidente da República como unidade analítica.

A segunda premissa é a de que, a despeito das discontinuidades dos sistemas partidários brasileiros (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986), é possível, a exemplo da sistemática adotada para a análise dos partidos conservadores (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000), identificar em uma análise longitudinal partidos que podem ser enquadrados naquilo que tanto o senso comum como a literatura especializada consideram como partidos de “esquerda”.

Com base nessas duas premissas é possível adotar por hipótese que, para corroborar a visão acerca dos efeitos deletérios do aparato estatal sobre o enraizamento social dos partidos, é preciso que a passagem pelo governo provoque uma perda significativa de votos de uma eleição para outra, sendo tal perda não inferior a 10% dos votos nacionais. De modo oposto, corroborando a visão de que a passagem pelo governo submete a condução das políticas públicas ao crivo dos eleitores, o comando da máquina federal pode contribuir para a nacionalização dos partidos, apresentando não apenas a manutenção dos votos nas regiões nas quais os partidos aqui analisados tiveram suas origens, como também uma penetração eleitoral em outras regiões, aceitando-se implicitamente o juízo aprobatório por parte do eleitorado.

Dessa forma, a metodologia adotada considerou como partidos de esquerda o PTB (de 1945 a 1964), o MDB/PMDB, o PSDB e o PT. Com as diferenças inerentes a qualquer tipologia, ainda assim se pode considerar que, a despeito dos processos fundacionais e estruturas organizacionais distintas, tais partidos começam a ganhar força eleitoral nas regiões Sul e Sudeste, para depois abranger outras regiões social e economicamente menos desenvolvidas. Portanto, aceita-se *a priori* a existência da clivagem urbano/rural classicamente desenvolvida por Lipset e Rokkan (1993), sendo a segunda reduto tradicional dos partidos conservadores (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

Como indicadores foram utilizadas a correlação de Pearson, agregando os partidos na variável governo/oposição, e as variações nos percentuais de votos antes e depois da passagem pelo governo. Cabe salientar que o que foi considerado como dado relativo às votações foram tanto os percentuais obtidos pelos partidos em cada região do Brasil, como o percentual nacional.

Este trabalho, a contar-se desta introdução, está organizado em mais três partes: abordagens teóricas e conceituais, análise dos dados e considerações finais.

ARENAS DECISÓRIAS VERSUS CICLO VIRTUOSO

65

Assim como no mito de Janos, o vínculo entre partidos e Estado pode ter duas faces. Tudo depende de qual lado da porta quer-se pôr em relevo. Para a abordagem que privilegia aspectos sociológicos, os partidos devem ser analisados a partir da capacidade de representar segmentos sociais específicos. Desse modo, o que se coloca em relevo, implícita ou explicitamente, é o exercício representativo e não a condução de políticas públicas por meio da governança, esta última vista como uma coalizão de interesses. Tal abordagem considera sólidos os sistemas partidários nos quais os partidos reproduzem as divisões sociais no parlamento, mantendo-se a elas entrelaçados (LIPSET; ROKKAN, 1993).

Sob outro ângulo de visão, trabalhos recentes, baseados no método indutivo – o que é pouco usual na Ciência Política contemporânea –, têm salientado a dependência dos partidos em relação ao Estado. Tais trabalhos, ainda que incipientes, podem ser sintetizados nas teses acerca dos “*cartel parties*”, e afirmam que, com o descongelamento das antigas clivagens, os partidos políticos deixaram de contar com “apoio” de organizações externas e passaram depender do acesso aos recursos estatais para sustentar suas estruturas partidárias, bem como para distribuir “incentivos seletivos” para seus militantes (KATZ; MAIR, 2009, 2012). De

todo modo, não caberia neste espaço discutir o que se entende por “*cartel parties*”. Apenas cabe fazer o registro de que os vínculos entre partidos e Estado fazem parte do cardápio oferecido na agenda de pesquisa da Ciência Política contemporânea.

Com base nesses referenciais genéricos, “*social roots*” e “*cartel parties*”, é possível sintetizar as duas abordagens sobre os vínculos entre partidos e Estado no Brasil, ainda que brevemente. A primeira abordagem foi proposta por Maria do Carmo Campello de Souza (1980). Segundo a autora, uma das principais razões para o fracasso do sistema partidário que vigorou entre 1945 e 1964 foi a ausência de enraizamento social dos partidos. Para a autora, ao invés de buscar vínculos mais estreitos entre camadas e segmentos da sociedade, os partidos, no período analisado, priorizavam o controle das “*arenas decisórias*”, estabelecendo vínculos de lealdade não com os eleitores, mas com o Estado. Evidentemente tal interpretação utiliza como referencial teórico o sistema partidário europeu descrito por Lipset e Rokkan (1993).

Nesse modelo elaborado por Lipset e Rokkan (1993), e adotado por Campello de Souza (1980), a legitimidade da representação e do exercício da governança somente ocorre quando os partidos possuem uma forte identidade com setores da sociedade, e essa identidade é previamente estabelecida.

Em outra perspectiva, Rachel Meneguello (1998) e Fabiano Santos (1999) ressaltam o comando, ou a participação no comando, do governo federal como um fator de *accountability*. No primeiro caso, o controle de ministérios por partidos que fazem parte da base do governo, e principalmente para o partido ao qual pertence o chefe do Executivo, pode gerar informações para que eleitores decidam seus votos a partir do desempenho na condução de políticas públicas. Dessa forma, segundo a autora, haveria um “*ciclo virtuoso*”, no qual os partidos buscariam apresentar resultados positivos aos eleitores, cabendo a estes punir ou premiar os partidos nas urnas (MENEGUELLO, 1998).

Já Fabiano Santos (1999) analisa o desempenho eleitoral dos partidos à luz do arranjo institucional que se convencionou denominar “*presidencialismo de coalizão*”, que se baseia na formação de uma base de apoio governista no Congresso Nacional através da distribuição de ministérios. Segundo o autor, os partidos procurariam transformar o controle dos ministérios em dividendos eleitorais, agregando votos por meio da associação entre determinadas políticas públicas para o *label* partidário (SANTOS, 1999).

Prejudiciais ao enraizamento social ou elemento de *accountability*, o fato é que a passagem pelo governo federal possui um peso inegável para qualquer partido em qualquer país. No entanto, no Brasil, como argumenta Edson de Oliveira Nunes (2010), o controle da máquina estatal fornece aos partidos inúmeros me-

canismos para o exercício de práticas clientelistas. Mas tal assertiva poderia ser vista como trivial, uma vez que é facultada ao partido que controla o governo em qualquer democracia a opção por otimizar os recursos públicos de forma a que eles se revertam em ganhos eleitorais. Mesmo os mais céticos com relação ao papel desempenhado pelos partidos políticos nas democracias contemporâneas admitem que estes sejam essenciais na formulação das preferências, senão ideológicas, ao menos instrumentais (MANIN, 2013). E, para tanto, o teste nas arenas governativas tornou-se fundamental, uma vez que ideologias e adesões voluntárias são predicados escassos.

No caso em tela, os partidos no Brasil, Oliveira Nunes (2010) é taxativo ao ressaltar a presença do Estado na formação dos partidos no pós-1945, em especial o PTB, que é gestado nos gabinetes do Ministério do Trabalho. O mesmo vale para o PSD, fundado a partir das interventorias, e para a UDN, que, embora reivindicando-se uma força política autônoma, não se furtou a usufruir ocasionalmente das benesses do poder.

Ainda que a análise de Oliveira Nunes (2010) esteja voltada para o período pós-1945, com algumas pinceladas a respeito da transição do regime militar para a democracia atual, nada indica que tal análise não possa ser utilizada para a compreensão das peculiaridades das legendas ora estudadas.

Com exceção do PT, que em seu momento fundacional aproxima-se da categoria definida por Panebianco (1990) como “difusão”, PTB, MDB/PMDB e PSDB foram formados por “penetração”, tendo como “plataforma de lançamento” o aparelho estatal ou o Parlamento. No caso do PTB, apenas para reforçar o que já foi argumentado anteriormente, o Ministério do Trabalho foi o principal recurso organizativo para vincular o partido aos sindicatos (D’ARAUJO, 1996). O MDB/PMDB assumiu um caráter de “frente” contra o regime militar tendo que conciliar interesses regionais, locais e ideológicos em uma única legenda (KINZO, 1988). Por fim, o PSDB, formado a partir de uma dissidência do PMDB, poderia ser enquadrado nas categorias duvergeriana de “partido parlamentar” e “partido de quadros” (DUVERGER, 1996).

Em que pesem as variáveis que determinaram o momento fundacional de cada um dos partidos aqui mencionados, o que os une como elementos passíveis de comparação, para os fins propostos, é o fato de tanto poderem ser enquadrados na categoria genérica de “partidos de esquerda”, como terem suas bases eleitorais primeiramente situadas nas regiões Sul e Sudeste.

GOVERNO, OPOSIÇÃO E VOTO

Uma vez expostas as premissas teóricas, parte-se agora para a análise empírica, a fim de verificar até que ponto a hipótese formulada para este trabalho pode ser considerada elucidativa, lembrando que uma perda não inferior a 10% dos votos pode ser tomada como indicador de que a passagem pelo governo fez com que o partido perdesse a adesão dos eleitores de suas bases tradicionais. De outro modo, a manutenção do patamar de votos, bem como a conquista de eleitores em outras regiões pode ser tomada como um sinal de nacionalização dos partidos, tendo-se sempre o controle da máquina do Estado como um elemento-chave.

Foram consideradas, para a construção dos indicadores, as votações obtidas pelos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, agregadas nas cinco macrorregiões, a saber, Sul, Sudeste, Centro Oeste, Nordeste e Norte, e computados os percentuais em cada uma delas.

Os primeiros dados dizem respeito à correlação entre as variáveis “governo” e “oposição” e o percentual de votos, com a intensão de saber se tais variáveis implicam ou não no resultado eleitoral. Para tanto, será utilizado o coeficiente de correlação que representa o somatório das votações obtidas pelos partidos aqui analisados tanto na posição de governo quanto na de oposição. O Quadro 1 mostra tal correlação no nível agregado (nacional), e o Quadro 2 apresenta a mesma correlação discriminada por região.

Quadro 1. Correlação entre os votos para a Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas no plano nacional

GOVERNO	CORRELAÇÃO DE PEAR	,898**
	Sig. (2-tailed)	,001
	N	40
OPOSIÇÃO	CORRELAÇÃO DE PEARSON	,516**
	Sig. (2-tailed)	,002
	N	35

Fonte: Elaboração própria a partir de TSE

Quadro 2. Correlação entre os votos para a Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas por região

(Continua)

GOVERNO		
Sul	Correlação de Pearson	,987**
	Sig. (2-tailed)	,000
	N	8

Quadro 2. Correlação entre os votos para a Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas por região

(Conclusão)

Sudeste	Correlação de Pearson	,783**
	Sig. (2-tailed)	,022
	N	8
Centro-oeste	Correlação de Pearson	,352**
	Sig. (2-tailed)	,393
	N	8
Norte	Correlação de Pearson	,916**
	Sig. (2-tailed)	,001
	N	8
Nordeste	Correlação de Pearson	,170**
	Sig. (2-tailed)	,687
	N	8
OPOSIÇÃO		
Sul	Correlação de Pearson	,-073**
	Sig. (2-tailed)	,876
	N	7
Sudeste	Correlação de Pearson	,871**
	Sig. (2-tailed)	,011
	N	7
Centro-oeste	Correlação de Pearson	,850**
	Sig. (2-tailed)	,015
	N	7
Norte	Correlação de Pearson	,448**
	Sig. (2-tailed)	,314
	N	7
Nordeste	Correlação de Pearson	,814**
	Sig. (2-tailed)	,026
	N	7

Fonte: Elaboração própria a partir de TSE

Como mostra o Quadro 1, o fato de os partidos de esquerda estarem no governo apresenta uma maior capacidade de mobilização eleitoral com uma correlação em torno de 80% entre os votos obtidos para a Câmara e para as Assembleias, enquanto essa mesma correlação, quando aplicada para esses mesmos partidos quando na oposição gira em torno de 50%.

Já no plano desagregado, por região, é possível encontrar situações variadas, que parecem estar vinculadas tanto às características específicas do eleitorado em cada região, como o tipo de organização política das lideranças locais e especialmente dos partidos de esquerda. Contudo, como a correlação foi aplicada a um número de casos pequenos, não se pode descartar a possibilidade de que um resultado específico possa ter “enviesado” o coeficiente de correlação. De qualquer forma, tais dados, a julgar pelas variações nas votações expostas logo abaixo, parecem não muito distantes da realidade.

Nas regiões Sul e Sudeste parece existir uma forte correlação entre as votações nos dois âmbitos das casas legislativas quando se trata da variável governo. Quando a variável é oposição, no Sul a correlação é negativa, e pequena no Norte. Mas no Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste a correlação se mostra muito elevada.

No Centro-Oeste a mesma correlação é insignificante quando se trata da variável governo, mas positiva quando a variável é oposição. No Norte, quando observada a variável governo, a correlação entre os votos é muito elevada, o que, nessa região, corrobora a premissa de que o controle da máquina do Estado é um fator de mobilização de recursos que podem ser transformados em dividendos eleitorais, principalmente quando se trata das regiões menos desenvolvidas. Já no Nordeste, ao contrário do que se esperava, a variável governo não apresentou uma correlação significativa, mas sim a variável oposição.

O que é possível depreender dessas correlações é que, no plano nacional, a variável governo pode ser um bom catalisador de votos para a legenda no sentido de associar os votos para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas. No entanto, nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste a capacidade de angariar votos independe de estar ou não no governo.

Uma vez analisada a correlação entre a variável governo e o crescimento eleitoral, resta verificar como ocorreram as variações dos quatro partidos na eleição posterior ao primeiro mandato. Optou-se por uma aplicação do teste de variação em detrimento do cálculo da volatilidade eleitoral uma vez ser este último mais apropriado para verificar as alterações ocorridas no sistema partidário como um todo e não para um partido específico.

Tabela 1. Variação eleitoral por região dos partidos ocupantes do governo nas eleições subsequentes a sua posse *

	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORTE	NORDESTE	NACIONAL
PTB – 1950/54	Câmara	2,5%	-8%	17,2%	4,2%	0%
	Assembleias	-0,1%	-0,3%	7,9%	5,3%	0,2%
PSDB – 1994/98	Câmara	4,7%	8,3%	9,1%	1,7%	3,5%
	Assembleias	4%	3,8%	7,1%	1,9%	4,1%
PT – 2002/06	Câmara	-5,2%	-3,1%	1,3%	0%	-3,4%
	Assembleias	-3,9%	1,3%	0,2%	-0,5%	-3,4%
PMDB – 1986/90	Câmara	-25,8%	-27,4%	-30,6%	-28,9%	-28,5%

Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (45-62), Jairo Nicolau; Dados Eleitorais do Brasil (82-06), Jairo Nicolau; TSE.
 Nota: Não foi possível encontrar os dados referentes à votação do MDB/PMDB para as Assembleias Legislativas.

Com a análise da variação da votação para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas dos quatro partidos entre o primeiro mandato na Presidência da República e a eleição subsequente, é possível identificar que a passagem pelo governo causa um impacto relativo no alinhamento eleitoral dos partidos, exceto na região Norte e Centro-Oeste. Surpreendentemente, a região Nordeste apresenta variações que se assemelham muito ao Sul e ao Sudeste.

O PTB tem seu maior ganho eleitoral após a eleição de Getúlio Vargas em 1950 na região Norte, com um acréscimo de 17,2% dos votos a Câmara dos Deputados e 7,9% para as Assembleias Legislativas. Sua variação mais negativa na votação para a Câmara dos Deputados foi na região Centro-Oeste, com -8%. Para as Assembleias Legislativas o PTB perde mais significativamente no Sudeste. O PSDB não apresenta variação negativa entre as eleições do primeiro e do segundo mandatos de Fernando Henrique. Sua variação mais positiva nas eleições para a Câmara dos Deputados está na região Norte com 9,1%, e 9,2% nas eleições para as Assembleias Legislativas na região Centro-Oeste.

Um segundo dado que chama a atenção são as variações dramaticamente negativas no caso do PMDB, e, mais modestamente, do PT nas eleições que marcam a transição para o segundo mandato de Luiz Inácio da Silva. O PMDB sofre uma variação negativa entre -25% e -30%. Já o PT perde 5,2% dos votos para a Câmara dos Deputados nas regiões Sul e Sudeste, e -6,6% para as Assembleias Legislativas no Sudeste. Cabe lembrar que, no caso do PMDB, após a estrondosa vitória em 1986 embalada pelo Plano Cruzado, o governo Sarney sofria o desgaste provocado pela incapacidade de controlar o surto inflacionário. Já o PT amargava uma perda de credibilidade provocada pelo escândalo da compra de apoio parlamentar, que embora possa ter preservado a imagem do presidente Luiz Inácio da Silva, abalou o partido provocando uma variação negativa ainda que modesta se comparada ao patamar de 10% estabelecido como critério para considerar significativa a alteração da margem de votos.

Tais variações nos permitem retomar o debate sobre o vínculo entre partidos e Estado. As teses de Maria do Carmo Campello de Souza (1980) e Rachel Meneguello (1998), já mencionadas, apontam, no primeiro caso, para o aspecto deletério da consolidação prévia da estrutura estatal em relação aos partidos, provocando principalmente um baixo grau de enraizamento social (SOUZA, 1980). Já na visão de Meneguello (1998), a participação no governo seria uma forma de os partidos terem seu desempenho governamental avaliado pelos eleitores gerando um “ciclo virtuoso”, no qual aqueles que conduziram de forma competente as políticas públicas seriam recompensados.

O resultado das variações dos percentuais de votos por região mostra que, de modo geral, com exceção do MDB/PMDB que perde votos significativamente

em todas as regiões, a passagem pelo governo não altera o percentual dos votos dos partidos de esquerda no Sul, Sudeste e Nordeste, mas apresenta variações relevantes no Centro Oeste e no Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dicotomia mencionada no início deste trabalho entre os “efeitos deletérios” e o “ciclo virtuoso” não demonstrou ser de clara distinção. Entretanto, com base nos dados, é possível constatar que, primeiro, existe uma correlação no agregado nacional entre a ocupação do governo federal e a mobilização de votos, ainda que tal correlação se dilua quando analisada por região. Como já foi dito, tal diluição pode ser atribuída a um único resultado que tenha enviesado o coeficiente. Contudo, é plausível a explicação de que na maioria das regiões a capacidade de arregimentar votos por parte dos partidos de esquerda independem da boa situação, ou seja, se ocupam o governo ou se estão na oposição.

Já no que diz respeito às variações no percentual de votos obtidos após o primeiro mandato, apenas o MDB/PMDB apresenta uma perda acentuada. O PT, embora apresente uma perda, está aquém do patamar de 10% estabelecido como critério de corte para determinar se houve uma mudança significativa na votação, para mais ou para menos. O PSDB foi o único partido que apresentou variações positivas, exceto o caso do PTB, que obteve um acréscimo de 17% na sua votação para a Câmara dos Deputados na região Norte, embora tenha perdido em outras regiões, o que no cômputo nacional lhe atribui uma variação nula.

Ainda que os dados apresentados não permitam construções taxativas, dois elementos chamam a atenção: a fácil penetração na região Norte e o desempenho econômico como norteador dos “ciclos virtuosos”.

Observando-se as divisões sociais como bases para a consolidação dos partidos políticos, conforme o apontado por Lipset e Rokkan (1993), a clivagem urbano/rural, sendo esta última apontada pela literatura acerca do clientelismo como de “fácil monitoramento eleitoral” (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007)., temos que, ao menos na região Norte a tese de que o acesso às “arenas decisórias” como fator de expansão eleitoral parece aplicável.

Contudo, o dado mais contundente, que se coaduna com a tese do “ciclo virtuoso”, é o desempenho econômico como o carro-chefe das políticas públicas que passam pelo crivo do eleitor quando este decide recompensar ou punir os partidos que estão no governo, o que se mostra válido também para os partidos de esquerda, ou que pelo menos tiveram sua origem enquanto tal.

As variações do MDB/PMDB e PSDB sinalizam que a política econômica pode ser vista como um forte indicativo do voto. No primeiro caso, o fracasso do MDB/PMDB no controle da inflação foi o principal fator de sua estrondosa derrota em 1990. Por outro lado, a manutenção da estabilidade econômica pode explicar o crescimento, ainda que tímido, do PSDB.

É plausível, ainda, aceitar como válida a explicação de que a expansão das políticas de transferência de renda tenha evitado um desgaste maior para o PT e a reeleição de Luiz Inácio da Silva enquanto o país assistia ao desenrolar do que viria resultar na Ação Penal 470.

Somando e diminuindo, é possível afirmar que a passagem dos partidos de esquerda pelo exercício do governo federal não alterou de forma significativa suas bases eleitorais regionais, principalmente no Sudeste. Portanto, a tese que o controle das “arenas decisórias” seria deletério, como defende Campello de Souza (1980), se aplica apenas residualmente aos partidos aqui analisados, especificamente ao caso do PTB e do PSDB na região Norte. Já a tese do “ciclo virtuoso” parece mais elucidativa, embora circunscrita, ao que tudo indica, ao desempenho do governo na condução da política econômica quando esta mantém ou eleva o poder aquisitivo da população

REFERÊNCIAS

D'ARAUJO, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder** – o PTB de 1945 – 65. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1996. 192 p.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. Parties, Interest Groups and Cartels: A Comment. **Party Politics**, v. 18, n. 1, p. 107-11, 2012.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. The cartel party thesis: a restatement. **Perspectives on politics**, v. 7, n. 4, p. 753 -766, 2009.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo** – Gênese e trajetória do MDB, 1966/1979. São Paulo: Vértice, 1988.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. Citizen-politician linkages: an introduction. In. KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. **Citizen-politician linkages: an introduction. Patrons, Clients, and Policies**. Cambridge. Cambridge University Press, 2007. p. 1-49.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**. O caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagens, sistema partidário e alinhamento de eleitores. In: LIPSET, Seymour. **Consenso e Conflito**. Lisboa: Gradiva, 1993.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANIN, Bernard. A Democracia do Público Reconsiderada. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 115-128, nov. 2013.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo**. (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Garmond, 2010.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido**. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil** (1930-1964). 3 edição. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1980.

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E RELAÇÕES EXECUTIVO- LEGISLATIVO NO BRASIL (1995-2014)

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

*Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS,
Coordenador do Grupo de Trabalho Comportamento e Instituições Políticas do Centro de Estudos Internacionais de Governo da UFRGS.*

INTRODUÇÃO

Quanto aos sistemas de governo é relevante a discussão sobre o relacionamento entre os poderes, especialmente entre os poderes Executivo e Legislativo. Em regimes presidencialistas, onde o mandato é obtido por eleições exclusivas a um e outro poder e estes mandatos são exercidos de maneira independente, a relação torna-se vital para a decisão e implementação das políticas públicas. Isso porque o presidente deve conquistar a maioria constitucionalmente definida para que possa ter no Legislativo um processo de decisão que lhe seja favorável. Se por meio das eleições não for obtida a maioria parlamentar pró-presidente, outros mecanismos têm de ser empregados para gerar um ambiente favorável à agenda presidencial.

Um desses mecanismos é aquele que conduz recursos para determinadas localidades, sejam em obras ou na implementação de programas. Na literatura norte-americana é conhecido como *pork barrel*, resultado do esforço e da atuação dos representantes em levar benefícios diretos e concentrados para seu distrito eleitoral de origem, responsável por sua eleição (EVANS, 2004). No Brasil, provavelmente existe uma atuação semelhante por parte dos representantes, apesar da não existência de distritos uninominais formais. Através das emendas orçamentárias individuais, os representantes têm a possibilidade de levar recursos para obras e aplicação de programas para suas bases eleitorais. A obtenção desses recursos passa por acordos com os responsáveis pela definição da alocação dos recursos, sejam eles lideranças partidárias ou a presidência. Esses acordos podem ser tomados como situações imersas em um ambiente de trocas sucessivas. Os representantes, interessados em sua reeleição, dão seus apoios em troca de recursos que permitam melhorar sua posição político-eleitoral e, com isso, alcançar aquele objetivo. Por sua vez, os responsáveis e interessados em estabelecer políticas mais amplas oferecem os recursos em troca de apoio a estas políticas. Esse processo contém a “conexão eleitoral”, ou seja, os objetivos e necessidades dos representantes no plano eleitoral “guiam” seus passos no plano legislativo.

A conexão eleitoral tem na Escolha Racional (ER) uma teoria particularmente útil para elucidar os dilemas nela contidos. A Escolha Racional tem nas trocas um campo privilegiado para experimentar suas proposições, ao estabelecer as condições que concorrem para a cooperação ou não cooperação entre os atores e agentes políticos. Particularmente ao problema da conexão eleitoral, a ER reflete sobre os processos que envolvem as ações dos representantes no Poder Legislativo que têm em vista a sua reeleição ou ascensão na carreira política, ou seja, as ações que contribuem para conquistar ou manter votos. Logo, o comportamento desses representantes na arena legislativa está conexo ao campo eleitoral. Mas o Legislativo tem regras próprias e funções originais, que também são atributos do processo

representativo e, além desse, do processo de governo. Ele é uma instância do poder organizado que tem à sua frente um ator de peso (o Executivo), com o qual tem de obrigatoriamente interagir. O Executivo é representado, e coordenado, pela figura da Presidência. O resultado dessa interação é determinado pelas preferências dos atores ou pelas regras do jogo? O debate brasileiro sobre a conexão eleitoral revelou-se importante porque buscou explicar os efeitos das emendas individuais dos deputados e senadores ao orçamento federal sobre o processo decisório legislativo.

Nesse debate, desenvolvido especialmente ao longo dos anos 2000, a questão maior radica em determinar, por um lado, se as emendas individuais orçamentárias foram instrumento estratégico nas mãos do Executivo para controlar os representantes, e com isso ter sua agenda aprovada, e, de outro, se as emendas foram elementos estratégicos para os deputados e senadores extraírem recursos, particularmente para alcançarem seus objetivos eleitorais. Um desvio desses questionamentos seria perguntar se essa troca foi capaz de prover o Executivo com os votos suficientes para aprovar sua agenda e se esses recursos foram capazes de se mostrar úteis aos representantes para melhorar seu desempenho eleitoral. Esse desvio nos conduz a não reconhecer o significado da troca e seus efeitos, focando exclusivamente nos resultados positivos efetivamente conquistados. Em verdade, o desvio impõe uma exigência teórica impossível de ser confirmada empiricamente, senão como acaso. Trataremos dessa questão mais adiante.

78

A Constituição de 1988 permitiu as emendas individuais dos parlamentares ao orçamento, sem limitações de quantidade ou de montante financeiro. Desde então, uma série de alterações foi estabelecida. A primeira dessas alterações é a resolução nº 01/91 do Congresso Nacional (CN), que estabeleceu um máximo de 50 emendas por parlamentar, mas sem definir limites de valores. Em 1993, a resolução nº 01/93-CN criou a figura das emendas de bancada regional e de comissões setoriais. Em 1995, a resolução nº 02/95-CN restringiu a possibilidade de serem apresentadas no máximo 20 emendas individuais por mandato parlamentar e submetidas a um montante definido a cada ano (inicialmente em torno de 1% da Receita Corrente Líquida da União¹, para logo depois ser relativamente abandonado esse parâmetro). Essa resolução foi aprovada em resposta aos esquemas de corrupção flagrados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), vulgarmente chamada de “CPI dos anões” (grupo de parlamentares envolvidos com fraudes junto ao sistema de loterias e monopolização dos processos de produção e liberação das emendas). Finalmente, em fevereiro de 2015, foi aprovada a emenda 86 à Constituição Federal, a partir da qual o Executivo é obrigado a pagar as emendas até 1,2% da Receita Corrente Líquida da União. Em caso de necessidade de contingenciar gastos, os valores das emendas parlamentares serão reduzidos

(1) Soma das receitas do governo provenientes de tributos, excluídas as transferências constitucionais para estados e municípios.

na mesma proporção das outras despesas. Estabeleceu-se que pelo menos metade das emendas devem ser aplicadas no setor de saúde, integrando o percentual que a União é obrigada a investir na área. Essa mudança foi significativa, uma vez que o Executivo teve bastante limitada sua capacidade de impedir o pagamento das emendas individuais ao orçamento. Do ponto de vista orçamentário, ao fazê-lo, corre o risco de prejudicar a si próprio.

Tendo em vista essas considerações iniciais, o objetivo deste trabalho é analisar o caráter estratégico das emendas individuais dos representantes legislativos ao orçamento federal, sua capacidade de servir de instrumento para Executivo e Legislativo participarem do processo decisório e alcançarem seus objetivos, especificamente sua agenda política. A análise refere-se ao período compreendido entre 1995 e 2014, quando ainda não estava vigente a emenda constitucional 86, aprovada em 2015.

Este trabalho está dividido em duas partes. Inicialmente, discutimos a relação entre conexão eleitoral e emendas orçamentárias a partir da literatura brasileira, marcando aspectos de ordem metodológica, refletindo especialmente sobre a medida que associa percentual de votos individuais pró-governo com percentual de liberação de emendas. Afirmamos que essa medida é problemática para compreender ou explicar o caráter estratégico do mecanismo das emendas. A seguir, propomos, a partir da Escolha Racional, um modelo de jogo entre Executivo e legisladores envolvendo as emendas orçamentárias. Demonstramos a natureza compósita do jogo tanto em relação às suas causas, quanto em relação a seus efeitos. Mostramos ainda que diferentes disposições e associações entre cooperadores e não cooperadores podiam gerar resultados positivos para os atores participantes, ou seja, independentemente da correlação entre percentual de votos pró-governo e percentual de liberação de emendas, é possível admitir a existência de uso estratégico das emendas para formação de maiorias pró-governo no campo legislativo.

DISCUSSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

A Constituição brasileira (1988) estabelece que a confecção da peça orçamentária é tarefa do Executivo. Dele emana um orçamento estruturado, coerente e concatenado. Cabe aos deputados e senadores promover ajustes e alterar demandas. Essa alteração é conformada por diferentes fatores: 1) atribuições constitucionais dos poderes, que determinam o escopo da intervenção possível por parte dos legisladores; 2) limitação individual dos representantes para promover alterações substantivas por causa do montante disponível para sua intervenção; 2) filtro das

comissões e das lideranças. Além disso, existe a própria mediação das agências de governo, as quais coordenam, muitas vezes, o trabalho de distribuição das possibilidades de verbas e de obras (CARDOSO, 2006, p. 276-277).

Tollini (2008) aponta que as emendas coletivas foram descaracterizadas ao longo do tempo. Passaram a ser divididas e reapropriadas pelos parlamentares individualmente, deslocando até mesmo interesses dos governadores. Assim, foi possível diminuir os montantes alocados para emendas individuais, já submetidas a limites. O crescimento dos valores das emendas coletivas foi significativo e sem limitações até 2006, quando a resolução nº1/06-CN tentou condicionar a apresentação dessas emendas. A descrição que Tollini (2008) nos traz é que através das emendas coletivas, ao haver uma especificação genérica dos gastos, se abriu um campo de negociações bastante extenso, em especial dotando de importância os líderes partidários e os coordenadores de bancadas estaduais, os quais passaram a ser interlocutores junto a setores ministeriais, da administração pública e do governo propriamente dito. Em sua análise, destaca que as emendas individuais têm sua aprovação praticamente automática, desde que se observem as tecnicidades exigidas.

Na década de 2000, tivemos duas posições básicas ocupando a discussão sobre o papel das emendas orçamentárias dos deputados e senadores. Por um lado, Figueiredo e Limongi (2005) afirmaram o caráter não instrumental das emendas na relação Executivo – Legislativo. As emendas teriam sido expressão de agendas complementares de um e outro setor, reinando a articulação, a harmonia e o equilíbrio entre as partes. No máximo, apontaram que as forças políticas que apoiavam o governo recebiam um tratamento um tanto melhor quanto à execução das emendas. Da mesma forma, a quantidade de recursos envolvidos não outorgaria maior importância para as emendas dentro do mundo legislativo e de governo. Mais adiante, Figueiredo e Limongi (2008) reafirmaram suas posições: os deputados e senadores não negociavam individualmente suas posições e a filiação partidária explicava a associação entre o voto e a liberação das emendas.

Pereira e Mueller (2002, 2003), por outro lado, afirmaram o caráter de troca entre Executivo e Legislativo, ou seja, emendas por apoio político: a necessidade eleitoral dos representantes seria satisfeita e a vitória legislativa do Executivo estaria garantida. Implícito nessa posição está que se o Executivo não liberasse os recursos, não haveria votação favorável à sua agenda, e ao contrário, se não houvesse votação favorável à agenda do Executivo, este não liberaria os recursos para os deputados. Nesse quadro, a produção de emendas seria voltada para o campo do paroquial. As ações se dariam como resultado inevitável do ordenamento institucional das atribuições do Executivo e do Legislativo quanto à confecção do orçamento, a partir do qual os representantes delegariam ao Executivo a decisão nos aspectos nacionais e universais, contentando-se em decidir sobre um pequeno espaço com inflexão paroquial.

Outras análises buscaram dar um escopo mais amplo para o problema da conexão eleitoral, resgatando os projetos de lei (AMORIM; SANTOS, 2003) e as atividades de representação exercidas pelos deputados (CARVALHO, 2003). Elas destacaram a complexidade do tema para o caso brasileiro, tendo em vista as disposições do sistema eleitoral, especialmente no que se refere à combinação de distritos de grande magnitude com voto uninominal, e às disposições do sistema de governo, especialmente o âmbito restrito de atuação dos legisladores em matéria orçamentária. As influências desse formato se fariam sentir no grau de autonomia do representante frente ao partido e nas dificuldades em conduzir as campanhas eleitorais, subordinadas a altos graus de volatilidade e de intensa competição, e em alcançar visibilidade nas questões relevantes para o eleitorado. Dessa forma, diante de tais necessidades para se manter no jogo político, havia espaços para *trade-offs* dentro do Legislativo, no sentido de negociar melhores condições para a competição política, por meio da extração de recursos. Havia também um viés partidarista, tendo como eixo os partidos alinhados com o Executivo, contra a oposição.

Além disso, e apesar disso, alguns autores demonstravam que o escopo da legislação produzida não chegava a ser afetado pela demanda por recursos, sendo aquela de ordem difusa e regulatória, isto é, uma legislação não voltada para alocações geograficamente e setorialmente concentradas, semelhantes ao *pork barrel* norte-americano (LEMOS, 2001; RICCI, 2003).

O espaço das emendas individuais ao orçamento se constituiu, especialmente e majoritariamente, para dar vazão às necessidades de recursos por parte dos representantes no sentido de oferecer bens concretos para suas bases eleitorais e, com isso, tentar melhorar seu desempenho eleitoral. Os deputados representam, e isso também implica obter recursos importantes para melhorias nas vidas dos cidadãos que o elegeram. Amiúde, empregam os mecanismos que Mayhew (2004) identificou dentro da perspectiva distributivista: *advertising*, *credit claiming*, *position taking*².

O espaço dessas emendas é formado a partir de uma decisão do Legislativo. Ele poderia não existir, ou existir de forma descontrolada, com possibilidades de rubricas e limites de montantes totalmente abertos. Ou o seu reverso, com altos graus de controle interno sobre o processamento das demandas. No formato do período 1995-2014, ele apresentou elementos que controlavam mais as demandas paroquiais, localistas e orientadas para captação de votos (essa contenção ainda permanece, mais tênue, mesmo com a ênfase impositiva e pró-representantes, que foi definida em fevereiro de 2015). Esse espaço, tendo em vista sua limitação em termos de montante monetário, pode ser pensado como um mecanismo eficaz de

(2) Conforme Mayhew (2004), *advertising* é fazer propaganda de suas atividades junto ao distrito; *credit claiming* é reivindicar autoria ou participação em projetos, programas e decisões, especialmente aquelas que afetam o distrito; e *position taking* é tomar uma posição política que o representante acredita ser relevante para seus eleitores

não contaminação do processo legislativo por aquelas demandas paroquiais, permitindo que as questões de envergadura nacional e universal sejam colocadas de forma predominante, tal como salientaram Amorim Neto e Santos (2003). Antes de fevereiro de 2015 (quando foi aprovada a emenda constitucional nº 86) esse espaço parecia estar subordinado à batuta do Executivo.

As emendas orçamentárias dos deputados, sejam individuais ou de banca-
da, nos levam ao mundo da conexão eleitoral. Elas distribuem recursos e não nor-
mas ou regulamentos. A sua distribuição pode não ser geograficamente circunscrita,
mas é eleitoralmente dirigida. Os distritos eleitorais brasileiros, coincidentes
com as delimitações político-geográficas dos estados subnacionais, base de votos
de qualquer deputado, são grandes o suficiente para abrigar perfis concentrados e
fragmentados de votos. Além disso, tendo em vista nosso sistema eleitoral, com
fórmula proporcional, voto uninominal e lista partidária de candidatos ordenada
pela votação individual, qualquer voto é importante. Ames (1995a, 1995b, 2001),
Amorim Neto e Santos (2003) e Carvalho (2003) identificaram correlação entre
(1) apresentação de emendas geograficamente orientadas com (2) votações con-
centradas e dominantes em municípios. Ainda que seja extremamente relevan-
te demonstrar tal correlação, desde o ponto de vista do processo eleitoral e da
competição entre candidatos, não podemos desprezar as demais combinações de
variáveis, por exemplo, emendas não orientadas geograficamente com votações
desconcentradas e não dominantes nos municípios.

Isso porque qualquer recurso que carregue benefícios concretos às regiões e
que seja passível de ser demonstrado como oriundo da ação do representante já
contribui para conquistar votos. E a sua aplicação não gera necessariamente um
resultado positivo. Há deputados que, mesmo tendo aprovadas e liberadas as suas
emendas, alocando-as para bases eleitorais importantes, não lograram a reeleição.
Outros só conseguiram evitar a queda rápida de sua votação. E mais outros, ainda,
avançaram sobre terrenos desconhecidos, ampliando a sua base eleitoral. A multi-
plicidade de estratégias, e seus resultados, é a regra.

Assim, a entrada de recursos concretos no espaço de voto dos represen-
tantes tem efeitos práticos. Ora, nossos representantes têm como um dos ob-
jetivos políticos mais importantes tornarem-se ocupantes de postos executivos
(SAMUELS, 2000). Oferecer recursos para obras demonstra não apenas reforço e
estímulo à obtenção de votos, mas também significa pavimentar um caminho de
outra carreira política, a de administrador. Assim as emendas orçamentárias tam-
bém são instrumento de obtenção de recursos para incremento da representação
e das condições de reeleição do representante, mesmo que os resultados concretos
sejam relativamente pequenos.

A outra discussão sobre as emendas orçamentárias refere-se às emendas frente aos gastos governamentais no plano federal e no plano municipal. Figueiredo e Limongi (1999) afirmaram que o montante destinado às emendas individuais é muito limitado se comparado ao restante dos gastos governamentais e, dessa forma, os parlamentares não se interessariam pela busca de recursos tão escassos. Pereira e Rennó (2001) na defesa da visão distributivista, concordaram que o montante é realmente pequeno e justificaram que esse é um dos motivos pelos quais o Executivo brasileiro gasta pouco para manter a coalizão. Tollini (2008), por seu turno, salienta que as emendas parlamentares têm repercussão nos gastos públicos federais (segundo ele, é preciso comparar com as despesas discricionárias da União, expurgando encargos de dívidas e execuções obrigatórias). Essa é uma das razões para os constantes pedidos do Executivo, encaminhados ao Legislativo, para liberação de créditos adicionais no plano orçamentário.

No entanto, os valores não são tão desprezíveis e isentos de valor eleitoral quando temos presentes as carências dos municípios onde os recursos vão ser alocados. Os recursos dos municípios são altamente vinculados, o que torna os orçamentos bastante inflexíveis. Em outras palavras, os prefeitos não podem utilizar tão livremente aqueles recursos próprios a seu dispor. Muitos municípios não possuem grande capacidade de arrecadação de impostos, restringindo ainda mais o potencial de administração do Executivo local. Além disso, as lideranças locais, principalmente de pequenos municípios, não possuem acesso direto às altas cúpulas do Executivo federal, tendo problemas em formar, desenvolver e realizar projetos que garantam os recursos necessários à solução de seus problemas. Os municípios com orçamento limitado têm, através das emendas parlamentares, uma oportunidade de receberem recursos extras para serem aplicados em obras de porte.

Os parlamentares que patrocinam as emendas costumam visitar os municípios contemplados pelos recursos, inclusive participando da inauguração das referidas obras juntamente com a administração municipal. É o momento para o parlamentar gerar visibilidade perante a sua base, consolidada ou em potencial. Muitos parlamentares propõem emendas genéricas (sem a indicação do município a ser atendido) e, após a aprovação, apresentam a lista com as destinações. Grohmann e Chiavegati (2006) demonstraram que a esmagadora maioria das emendas individuais tem escopo restrito ao estado de origem do seu autor.

Nas negociações sobre as emendas, tanto nos momentos de suas proposições quanto de suas aprovações e execuções, se consolidam as redes que se estendem desde as administrações locais até os gabinetes do Executivo e do Congresso. Os recursos são aprovados em instâncias dependentes de acordos e acertos de lideranças e relatorias.

Dado que existe a possibilidade de obter recursos via emendas, e que elas dependem de negociação entre representantes individuais, grupos de representantes, lideranças partidárias e instâncias do poder Executivo, é necessário então considerar o aspecto das relações estratégicas dos diferentes atores nesse contexto.

As relações entre os atores (Executivo e representantes) antes da reforma de fevereiro de 2015 podem ser descritas como segue. Representantes empregavam esforços para utilizar as emendas no sentido de potencializar suas condições eleitorais. Lideranças partidárias congressuais empregavam suas posições para formar clientelas de representantes e/ou entabular relacionamentos especiais com o Executivo. O Executivo observava os demais atores e verificava onde poderia pressionar e onde iria ser pressionado, buscando obter melhor posição para acumular poder e influência. Assim como o Executivo podia pressionar os deputados ou as lideranças por caber a ele liberar os recursos (especialmente contingenciando os valores a pagar das emendas já aprovadas), os deputados podiam pressionar por meio do não apoio ao governo ou às lideranças nos momentos-chave.

Logo, o momento de exercício das pressões podia se deslocar de uma ênfase para outra, dependendo da força política de cada um. Por exemplo, um presidente fraco eventualmente cederia a todas as pressões; ou deputados com fraca base eleitoral poderiam ficar mais e mais dependentes dos favores de lideranças e Executivo.

84 Duas outras questões de ordem metodológica merecem atenção: o perfil de votação dos representantes, em particular dos deputados, e o uso da correlação entre percentuais de votos pró-governo e liberação de emendas.

A primeira diz respeito ao caráter dominante/não dominante (se o deputado tem, ou não, a maior parte dos votos em um município) e concentrada/não concentrada (se a votação está concentrada ou não em uma região ou conjunto de municípios) das votações dos deputados. Conforme Ames (2001) e Carvalho (2003), padrões dominantes e concentrados de votação ensejam maior apego à distribuição de recursos. Contudo, há um viés distributivista mais amplo, que está presente no processo eleitoral como um todo.

O nosso argumento é que representantes com votações não dominantes e votações não concentradas também buscam recursos nas emendas, também anseiam por distribuí-las³. Ocorre apenas que sua estratégia de obtenção de votos é diferente daquelas recolhidas como evidências com forte correlação. Se o número daquelas é maior, isso não significa dizer que somente esses atores irão buscar os

(3) Para o caso do RS, ver Saugo (2004 e 2007). Apesar das conclusões de Saugo (2007) serem semelhantes às de Ames (2001) e Carvalho (2003), em verdade as evidências compiladas por ela deixam largas margens para uma outra interpretação, a de que as emendas e recursos para as bases são utilizados por deputados com os perfis mais variados e com sucesso igualmente variado na arena eleitoral.

recursos necessários à distribuição entre eleitores e que serão eficazes em seu uso. Além disso, as estratégias de construção da carreira podem fazer com que deputados com votação concentrada busquem expandir sua área de influência, desconcentrando-a em maior número de regiões e municípios⁴.

A segunda questão metodológica diz respeito à correlação entre quantidade percentual de emendas liberadas e quantidade percentual de votos dados em apoio ao governo. Assim como os recursos das emendas são usados de forma estratégica e não são simples prêmios para comunidades de apoio aos Deputados, também as votações em plenário e a liberação das emendas foram usadas de forma estratégica. Ou seja, cada votação e cada liberação tinha um valor diferente para atores diferentes, fossem partidos fossem representantes individuais. Dessa maneira, é questionável identificar os efeitos das votações em plenário sobre a liberação das emendas por meio de uma simples correlação entre percentual de votos a favor do governo e percentual de liberação de emendas⁵.

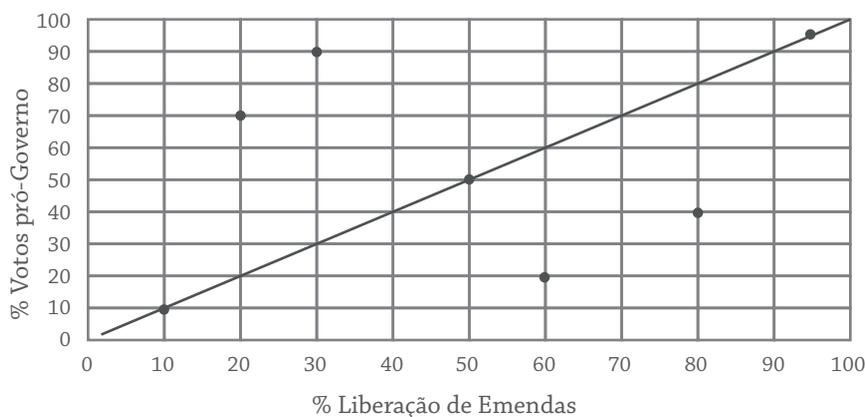
O Gráfico 1 nos mostra valores simulados de relação entre percentual de votos e percentual de liberação de emendas. A linha “ideal” seria aquela que linearmente mostra o encontro dos percentuais de mesmo valor⁶.

(4) A questão do sucesso eleitoral decorrente do uso das emendas é outro ponto complexo. Não há regra, ou processo político, que determine a reeleição de um deputado ou senador apenas porque foram distribuídos os recursos de emendas. Direcionar recursos para regiões não implica dizer que seus votos principais sejam extraídos dali. A distribuição dos recursos atende à confluência de oportunidades, pressões e interesses estratégicos de carreira. Os principais interesses macroestratégicos de carreira são buscar postos eletivos nos executivos e/ou buscar reeleição. Mas existem os microinteresses e microestratégias. Um representante pode perceber que sua votação é declinante, então aloca recursos na região em queda; esses recursos podem conduzir ao sucesso eleitoral, ou não. Assim, mesmo alocando recursos, ele pode ter sua votação rebaixada no local. Pode desejar ampliar sua rede de votos e alocar recursos em locais onde nunca antes fez votos. Pode trazer muitos recursos para regiões importantes, fazer muitos votos, mas seu partido acaba não sendo feliz, não alcançando muitos votos e obtendo poucas cadeiras, terminando por não ser reeleito. Também pode perseguir interesses setoriais geograficamente distribuídos, pulverizando a distribuição dos recursos. No entanto, a incerteza sobre o desfecho do processo eleitoral não significa invalidar ou descaracterizar o uso do recurso das emendas como mais um meio de ajuda ao grande objetivo que é a reeleição.

(5) De mais a mais, isso exigiria um esforço de controle particularmente por parte do governo, descendo ao detalhamento sobre essas atividades e buscando a aplicação constante e atual de uma “justiça” distributiva. O governo poderia observar e deveria ter controle estrito sobre alguns deputados e lideranças, e ser auxiliado por suas lideranças, enquanto sobre outros o relacionamento poderia ser mais relaxado, com níveis mais genéricos de controle. Tanto os autores defensores de que as emendas se constituiriam como moeda de troca, imersas em um jogo estratégico, quanto aqueles que negavam essas características empregaram esse indicador para fazer valer suas proposições. Ou seja, argumentos contrários se voltaram para o mesmo campo empírico, com as mesmas variáveis e indicadores, alcançando resultados diferentes.

(6) Evans (2004) demonstra, no âmbito do Congresso dos Estados Unidos da América, re-

Gráfico 1. Quantidade de emendas liberadas x quantidade de votos pró-Governo, em %



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Esta medida pode receber alguns questionamentos. A associação deve ser realizada através do voto individual e da liberação de emendas para um ator também individual. O conjunto de indivíduos, sejam eles isolados, ou organizados em grupos e partidos, cria uma dispersão de valores que pode, ou não, coincidir com a linearidade. Esse afastar-se ou aproximar-se da linearidade, como deve ser considerado? Caso tenhamos partidos pró-governo, o esperado é que correspondam à linearidade? Ou esses partidos, ao situarem-se na parte superior à linha perfeita, indicam que colaboram com o governo, às expensas de suas emendas? E estas, tornam-se menos importantes para eles? Ou, ao contrário, se estiverem na parte inferior à linha, indicam que, por serem situação, estão sendo beneficiados pelo governo? E os votos, tornam-se menos importantes para o Governo? Estes questionamentos cabem ao reverso para partidos de oposição. Tão somente inscrever-se na linearidade evidencia a relação positiva entre voto e liberação de emenda e nos explica a relação de troca? A absoluta dispersão partidária na relação indicaria com segurança que as emendas nada contam no processo legislativo?

Defendemos em Grohmann e Chiavegati (2006) que, em alguma medida, a liberação das emendas servia para ajudar o governo a alcançar maiorias em momentos diversos, mas não em **todos** os momentos. Haveria uma espécie de

lativa associação positiva entre participação em projetos de distribuição de recursos, no âmbito das comissões, oferecidos pela liderança partidária para os representantes, e apoio em votos a este líder. A diferença é que o indicador significativo não é constituído pelos montantes de recursos oferecidos, mas sim o simples receber ou não os recursos ou participar do programa. Evans (2004, p. 195-196) discute que estatisticamente, para fins de evidenciar a relação entre receber pork barrel e votar pró-líder, é mais fácil e eficaz trabalhar com o número de projetos do que com os seus valores monetários. Mas tudo isso envolve as comissões e não o plenário do Congresso, como no caso brasileiro.

economia da liberação das emendas (cálculos de custos e benefícios), assim como podemos falar de uma economia do voto em plenário. Ou seja, dependendo da importância da votação de um projeto, e das condições de adesão do Legislativo, em diferentes situações e em diferentes graus, o mecanismo da liberação, ou não liberação, de emendas mostrava sua relevância variável. Não havia a uniformidade sugerida pelo indicador comparado, mencionado acima, que trata todo e qualquer voto ou toda e qualquer liberação de emenda com o **mesmo** valor político⁷.

Estes questionamentos sugerem que a relação entre votos de apoio ao governo e liberação de emendas apoiada tão somente na correlação percentual é insuficiente para verificar ou determinar com clareza a influência de uma variável sobre a outra. É preciso revelar seu nexos lógico, o qual, para nós, se dá em termos de uso estratégico dos recursos à disposição dos atores, dentro de um conjunto de regras do campo legislativo e de governo. A seguir, vamos propor uma abordagem a partir da escolha racional para compreender o problema das emendas orçamentárias, reguladas entre 1988 e 2014, por meio da criação um jogo de interação estratégica entre os deputados que votavam em plenário e propunham emendas e os Executivos, responsáveis por liberar os recursos, e que também disputavam espaço na arena decisória. Afinal, trata-se de uma relação que tem relevância para a construção de práticas cooperativas (partidárias ou individualizadas) ou é mecanismo sem efeitos práticos no contexto do processo decisório?

O JOGO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Tsebelis (1998), analisando jogos simultâneos de dois jogadores com *payoffs* variáveis, condensou-os para os resultados de quatro jogos que apresentam diferentes arranjos de *payoffs*. Os jogos são o Dilema do Prisioneiro, o jogo do Impasse, o jogo da Galinha e o jogo do Seguro. Não vamos nos estender aqui em demonstrar tais jogos. Importa reconhecer as linhas gerais do esquema de Tsebelis (1998) para ordenar os jogos e demonstrar suas propriedades.

A ideia básica dos jogos é combinar as ações de cooperar ou não cooperar. A análise inicial prevê que os jogos são realizados em uma só rodada. As combinações de jogadas encerram as seguintes possibilidades: coopera/coopera; coopera/não coopera; não coopera/coopera, não coopera/não coopera. Essas combinações encaminham os seguintes resultados: R para recompensa; T para tentação, O para Otário e P para penalidade. Quando ambos jogadores cooperam ganham Recompensa. Quando um coopera e o outro não, aquele que coopera é o Otário, e o outro é quem não resistiu à Tentação de não cooperar, objetivando

(7) Ames (2001) salienta a importância da agenda política do governo.

alcançar um melhor resultado. Por fim, quando ambos não cooperam recebem uma Penalidade. O jogo simultâneo apresenta a forma referida no Quadro 1, o qual representa uma matriz de *payoffs*.

Quadro 1. Matriz de *payoffs* de jogos simultâneos

		JOGADOR 2	
		COOPERA	NÃO COOPERA
JOGADOR 1	COOPERA	$R_1 R_2$	$O_1 T_2$
	NÃO COOPERA	$T_1 O_2$	$P_1 P_2$

Fonte: Elaboração própria a partir de Tsebelis (1998).

Tsebelis ordena os perfis de *payoffs* conforme os jogos já referidos:

Dilema do Prisioneiro: $T > R > P > O$;

Jogo do Impasse: $T > P > R > O$;

Jogo da Galinha: $T > R > O > P$;

Jogo do Seguro ou de coordenação: $R > T > P > O$.

No jogo Dilema do Prisioneiro o equilíbrio⁸ é não coopera/não coopera (PP), sendo que a estratégia dominante é não cooperar para ambos jogadores. No jogo do Impasse, igualmente, o equilíbrio é não coopera/não coopera, sendo dominante a estratégia não coopera para ambos jogadores.

No jogo da Galinha, o equilíbrio é quando um coopera e outro não coopera, mas não há uma jogada dominante. No jogo do Seguro, o equilíbrio é ou cooperam todos ou ninguém coopera, sendo que também não há estratégia dominante.

Tsebelis (1998) afirma que quando os *payoffs* de R e de O sobem mais do que as demais alternativas, a cooperação aumenta. Quando T e P sobem, a cooperação diminui. Chama a atenção para a possibilidade de diferentes equilíbrios quando os jogos são jogados múltiplas vezes, desfazendo a dinâmica do jogo de uma só interação, simultânea ou não. Esses equilíbrios decorrem da múltipla interação e da possibilidade de estabelecer estratégias conjuntas, por meio de comunicação e instrução.

Além disso, as funções de *payoffs* de outras arenas devem ser somadas as da arena em foco porque podem introduzir ganhos ou perdas adicionais que alteram o resultado do jogo, tornando possíveis estratégias subótimas. Portanto, quando os *payoffs* de outras arenas modificam os valores de R e O para cima e de T e P para

(8) Equilíbrio significa as jogadas que serão realizadas caso todos os atores sejam racionais, conforme definição do campo da Escolha Racional (TSEBELIS, 1998).

baixo, temos a possibilidade de incrementar a cooperação, e ao reverso, quando incrementamos os valores de T e P e rebaixamos os valores de R e O temos um aumento da não cooperação.

Temos como pressuposto que, entre representantes (deputados e senadores) e Executivos, se estabelecia uma interação sequencial e estratégica entre apoio nas votações no Legislativo e liberação de emendas. O Executivo queria vencer votações e, na impossibilidade de ter uma base garantida de votos parlamentares, produzida a partir de maioria partidária disciplinada, eleitoralmente formada, devia empregar os meios a sua disposição para constituí-la, dentre eles as emendas orçamentárias. Os deputados (doravante vamos tratar particularmente dos deputados porque apresentam maior diversidade de interesses e estratégias eleitorais; contudo, o mesmo jogo pode se aplicar para os senadores), especialmente os maximizadores de recursos eleitorais, ou necessitavam das emendas para suplementar seus esforços de carreira ou simplesmente aproveitavam uma oportunidade de obter recursos. O Executivo não tinha poderes imediatos para decidir qual emenda seria aprovada pelo Legislativo. Seu poder radicava-se na confecção das rubricas orçamentárias e, especialmente, na possibilidade de liberar os recursos que iriam servir para tornar a emenda uma realidade junto às populações afetadas. A sugestão de troca é evidente.

Uma ressalva importante é considerar o tipo de maximização que o deputado almejava alcançar. Seguindo Strøm (1990), assumimos a existência de três tipos de deputados maximizadores: aqueles que maximizam cargos, aqueles que maximizam políticas e aqueles que maximizam recursos eleitorais. O foco de nossa presente argumentação são os deputados maximizadores de recursos eleitorais. É claro que na realidade dificilmente teremos tipos puros. Mas para fins de nosso exercício vamos considerar que os representantes apresentam uma inflexão decididamente predominante.

Deputados que privilegiam políticas ou cargos vão negociar seus votos a partir dessas inflexões. É a partir dessa separação de tipos maximizadores que podemos reforçar o problema metodológico de identificar **em toda e qualquer** votação dos deputados a busca por liberar recursos. As correlações entre voto em plenário e recebimento de emendas não conseguem dar conta da porção de deputados envolvidos no jogo da emenda porque superestimam a participação destes no processo decisório, negligenciando que tipos diferentes de maximização de recursos estão presentes. Sendo assim, a medida, não tem força e robustez suficiente para evidenciar e apoiar o argumento do uso estratégico do voto e da liberação das emendas.

O orçamento nacional é regulado de maneira que uma emenda aprovada tem seu valor autorizado, e depois ela é empenhada, liquidada e paga. O empenho reserva recursos. Quando a emenda chega à situação de liquidada, ela está inscrita como despesa efetiva do orçamento. Ocorre que há mais um passo que é

o pagamento. O pagamento pode se dar no mesmo ano orçamentário ou no ano seguinte, na forma de *restos a pagar*. Assim, o pagamento efetivo da emenda fica transferido para outro momento. A maior parte das emendas que têm valores empenhados e liquidados não tem seu pagamento realizado no ano orçamentário, e muitas sequer têm seu pagamento como *restos a pagar* efetuado. Os *restos a pagar* ficam inscritos por um ano após o ano de exercício da despesa. Após esse ano, ainda que a despesa seja reconhecida enquanto tal, ela deixa de estar inscrita e só será reativada por demanda do credor. *Restos a pagar* prescrevem em 5 anos, conforme o decreto nº 93.872, art.70, de 23 de dezembro de 1986.

Certas emendas não são pagas em decorrência de problemas burocráticos no lado que recebe o pagamento (ONGs, prefeituras, assinaturas de convênios, realizações de licitações, etc.). A questão que se coloca é se o governo priorizava o pagamento de algumas emendas e não de outras. Os motivos não estão plenamente identificados: problemas de ordem burocrática, vontade política, etc.

Por exemplo, um deputado que apresentava emendas em seu primeiro ano de mandato (para o orçamento do ano seguinte), esperava no segundo ano pela liquidação das emendas. Uma parte desses pagamentos era realizada no terceiro ano, na categoria *restos a pagar*. No segundo ano, as emendas eram apresentadas para o orçamento do terceiro ano, sendo liquidadas neste, e com parte dos pagamentos efetivada no ano 4 (*restos a pagar*). Emendas apresentadas no terceiro ano, relativas ao orçamento do quarto e último ano, eram liquidadas nesse quarto ano. Emendas apresentadas no último ano, somente eram pagas a critério do novo governante.

Dessa forma, os principais anos eram os três primeiros. No primeiro ano, os deputados tinham de fazer uma escolha, deveriam escolher apoiar o governo ou não. O Executivo, por sua vez, observava os deputados e realizava movimentos de cooptação ou ameaça no sentido de deslocar lealdades. O orçamento do segundo ano era votado ao final deste primeiro ano legislativo. O governo podia liquidar as emendas no segundo ano, e liberar pagamentos para alguns deputados. Ao fazer isso, concentrava pagamentos no terceiro ano. No segundo ano, o governo continuava a observar a maior parte dos deputados. Também no segundo ano, os deputados apresentavam ou as suas primeiras ou segundas levas de emendas (deputados e senadores reeleitos poderiam ter emendas a serem liquidadas ainda no primeiro ano).

No terceiro ano, as atividades se acumulavam: o governo realizava pagamentos em *restos a pagar* das emendas do primeiro ano, liquidava as emendas apresentadas no segundo ano e inscrevia parte dos pagamentos dessas emendas para o ano seguinte. Após isso, ainda no terceiro ano, os deputados novamente apresentavam emendas e respondiam às liberações do segundo ano. No quarto e último ano, o

governo pagava parte das emendas apresentadas ao orçamento do terceiro ano enquanto os deputados respondiam às liberações e a seus interesses eleitorais.

Dessa forma, era no segundo e terceiro anos que se concentravam os movimentos mais importantes de liquidação de emendas. No primeiro ano, o governo observava os deputados (também o fazia em parte do segundo ano) e conforme seus movimentos, partia para a liquidação das emendas. Do segundo para o terceiro ano, o governo já tinha condições de verificar quais deputados eram apoiadores, e a qualidade desse apoio, requalificando suas liberações. Do outro lado, os deputados, ao receberem as liquidações de emendas no segundo ano, já tinham uma noção se o governo realmente cumpria com as ameaças ou cooptações. As emendas apresentadas no terceiro ano eram liquidadas no último ano, eleitoral. Ressalte-se que os deputados interessados em concorrer a prefeituras no segundo ano do mandato, tinham grande interesse em liberar recursos que viessem auxiliar sua eleição. Parcela destes não retornava ao Parlamento.

Importa reconhecer os reflexos desse “calendário” sobre o comportamento dos deputados. A maior parte das emendas aprovadas pelo Legislativo era efetivamente liquidada pelo Executivo. O que é mais custoso era seu pagamento, a realização acabada da emenda. O governo contingenciava recursos, o que impedia a liberação das emendas, mesmo depois de aprovadas. Após a apresentação das emendas, dois objetivos passavam a integrar a pauta do deputado interessado em recursos eleitorais: liberar os recursos das emendas no ano do exercício orçamentário e liberar os *restos a pagar* em tempo hábil (de emendas do primeiro ano e de emendas do segundo ano de mandato, respectivamente), buscando, com isso, alcançar efeitos sobre o período eleitoral ao fim do mandato.

Assim, o governo dispunha de quase dois anos de observação do comportamento do deputado. Existia um forte incentivo para deputados maximizadores de recursos eleitorais respeitarem o governo e buscarem apoiá-lo de alguma forma nos quase dois anos de espera pela liberação da emenda. Ao reverso, por exemplo, deputados maximizadores de políticas não necessitariam com intensidade dos recursos das emendas. Deputados que eram cooperativos e maximizadores de políticas podiam ter suas emendas não liberadas.

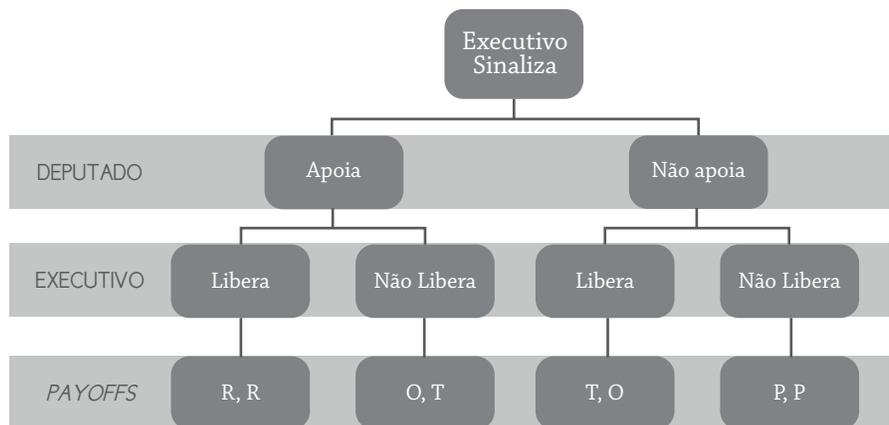
De toda forma, é possível montar uma árvore de jogo entre deputados e presidente reduzida ao movimento básico do jogo das emendas. Lembramos que o jogo é sequencial e não simultâneo. Nessa árvore, o primeiro valor dos pares de *payoffs* significa o valor recebido pelo primeiro jogador, o deputado maximizador de recursos eleitorais. O segundo valor representa aquele recebido pelo Executivo.

O Executivo sinaliza uma posição, se cooperativo ou não. Também pode sinalizar ameaças ou cooptação. O deputado escolhe se apoia, ou não, o governo, seja em votações em plenário, seja em relatórios de comissões ou outras atividades

importantes. Esse posicionamento é inevitável para o deputado. Para fins de nosso exercício, vamos considerar que seu apoio se dê nas votações em plenário e em comissões. A seguir, o Executivo escolhe liberar a emenda ou não.

A seguir, vamos detalhar o jogo da emenda, identificando as possibilidades de resultados a partir da proposição de ordenamento de *payoffs* sugerida por Tsebelis (1998)⁹.

Figura 1. Jogo Básico das Emendas Orçamentárias



Fonte: Elaboração própria.

No jogo exemplificado na Figura 1, o primeiro movimento é do Executivo, sinalizando seu tipo, se cooperativo ou não, se quer cooptar ou ameaçar. A seguir, o deputado decide se vai apoiar ou não o Executivo. Este observa a ação do deputado e faz seu lance, liberando, ou não, os recursos das emendas. O que vai determinar a solução do jogo é a estrutura dos *payoffs*. Os jogadores podem ter estruturas de *payoffs* mais inclinadas à cooperação (R), enquanto outros terão uma estrutura mais de não cooperação (T) (significando que preferem ganhar e são avessos à cooperação com o outro jogador no sentido de produzir um melhor resultado para ambos; é o resultado da procura em se proteger de um *payoff* ruim sugerido pela alternativa de cooperação).

Executivos e deputados cooperativos terão *payoffs* maiores em (R). Executivos e deputados não cooperativos terão *payoffs* maiores em (T).

Grosso modo, os tipos de jogadores podem ser sintetizados a partir da estrutura de *payoffs* conforme abaixo:

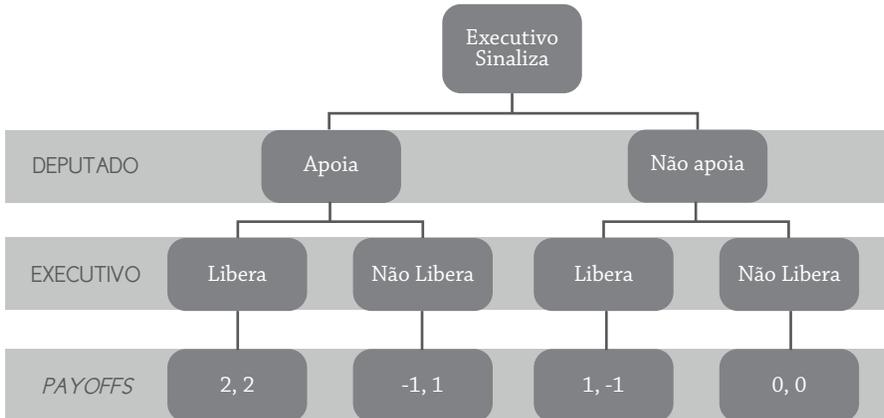
- 1) cooperativos: $R \geq T > P \geq O$; $R \geq T > O \geq P$; $R \geq O > T \geq P$;

(9) Relembramos que **R** significa Recompensa, **T** significa Tentação, **O** significa Otário e **P**, Penalidade.

2) não cooperativos: $T > R > P \geq O$; $T > R > O \geq P$; $T > P > R \geq O$.

Quais são os resultados possíveis? Um pequeno conjunto de resultados é nosso ponto de partida hipotético e pode ilustrar a base de realização da enumeração de possibilidades combinatórias entre os principais perfis de *payoffs*.

Figura 2. Jogo das Emendas Orçamentárias $R > T > P > O$



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 2 assinalamos os seguintes valores para os signos: $R=2$, $T=1$, $O=-1$, $P=0$. O valor 2 para R é porque representa o ganho ou de apoio ou da liberação de emendas. O valor 1 para T significa que o bem foi alcançado mas contém certa perda no relacionamento com o outro jogador, porque levou este a ocupar o lugar de Otário. O valor -1 para Otário (O) significa que ele, além de nada ganhar, perdeu reputação e/ou honra. Para P, Penalidade, o valor foi zero (0), representando que não houve prêmios, apesar de haver perdas pelo não realizado (não houve apoio nas votações e não houve liberação de recursos).

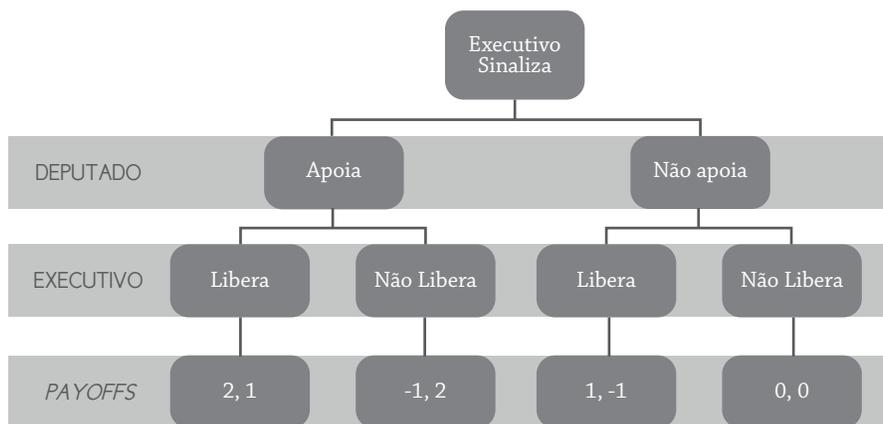
Esses valores encaminham para a seguinte notação: $R > T > P > O$. Ao reverso, quando notamos $T > R > P > O$, é porque assinalamos $T=2$, $R=1$, $P=0$ e $O=-1$.

A modelagem do quadro anterior indica que o deputado tem perfil de *payoff* $R > T > P > O$; por sua vez, o Executivo tem o mesmo perfil de *payoff*. Ou seja, ambos são cooperadores. Como o jogo é sequencial, e se estabelecermos que é de informação perfeita e completa¹⁰, por indução retroativa, então o deputado faz o primeiro movimento observando os resultados possíveis. Ele vê que se jogar **apoia**, o Executivo jogará **libera emenda**, porque essa opção tem um *payoff* maior. Se o deputado jogar **não apoia**, o Executivo irá jogar **não libera**, evitando a perda que traz ser

(10) Informação perfeita: os jogadores conhecem todas as etapas do jogo; informação completa: os jogadores conhecem os seus *payoffs* e o de todos os outros.

Otário. Assim, o deputado jogará **apoia** e o Executivo liberará, ambos alcançando o melhor *payoff* possível, o par de *payoffs* 2,2. O jogo acima evidenciou uma combinação onde os atores tinham a mesma estrutura de *payoffs*. A seguir, vamos ver um jogo onde o deputado é cooperador e o Executivo é não cooperador (Figura 3).

Figura 3. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado $R>T>P>O$ e Executivo $T>R>P>O$

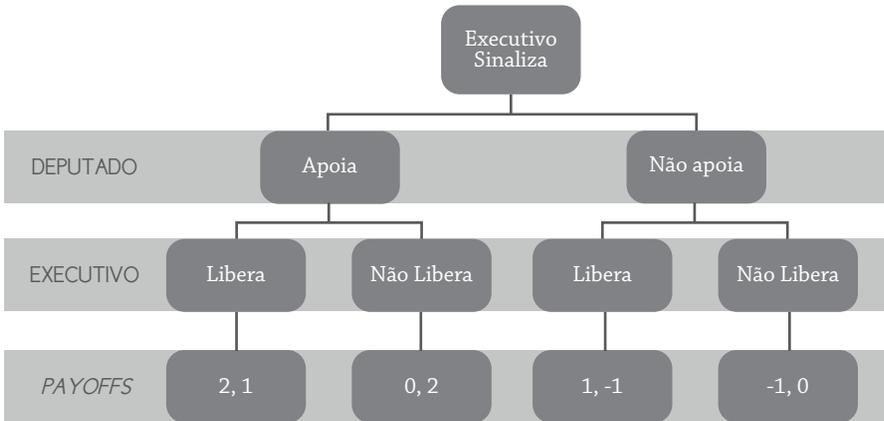


Fonte: Elaboração própria.

A estrutura de *payoff* é a seguinte: para o deputado temos $R>T>P>O$, ou seja, ele é cooperativo e não quer ser otário. A estrutura de *payoff* do Executivo é $T>R>P>O$, ou seja, ele é não cooperativo ($T>R$) e avesso a ser otário. O deputado faz a primeira jogada e decide se **apoia** ou **não apoia**. Se considerarmos que o deputado conhece a estrutura de *payoff* do Executivo, então ele vai observar os resultados e ver que se jogar **apoio** o Executivo **não irá liberar**; dessa forma, o deputado vai receber -1 por ser otário. Se jogar **não apoio**, igualmente o Executivo **não irá liberar**; no entanto, o deputado irá receber 0. Como $-1 < 0$, então ele prefere **não apoiar**, porque sabe que o Executivo irá **não liberar** de toda forma e manter o **apoio** encaminhará para a pior solução para ele. Assim, um deputado cooperador e que não quer ser otário foi levado à não cooperação por um presidente recalcitrante.

Os jogos a seguir evidenciam o efeito da elevação do *payoff* de Otário. Na Figura 4, o deputado continua sendo cooperador, mas prefere ser otário a nada receber. O presidente continua sendo um não cooperador avesso a ser otário.

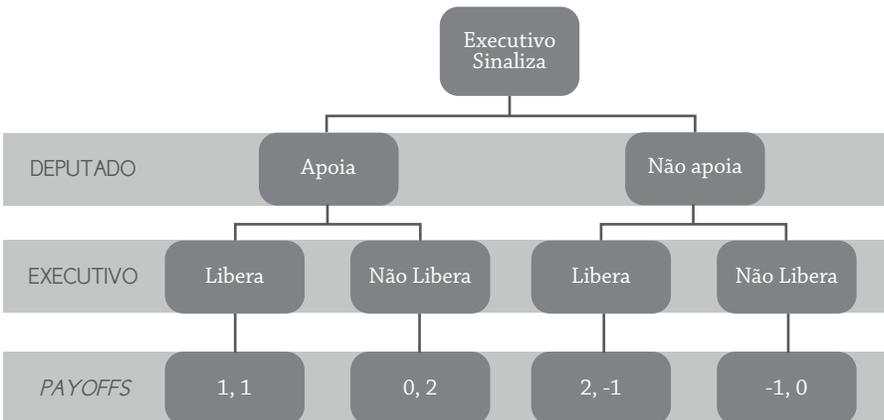
Figura 4. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado R>T>O>P e Executivo T>R>P>O



Fonte: Elaboração própria.

A estrutura de *payoff* do deputado é: R>T>O>P e do Executivo é T>R>P>O. O deputado sabe que se jogar **apoio**, o Executivo **não vai liberar** (maior valor de *payoff* é 2), tendo então seu *payoff* o valor de 0. Se jogar **não apoio**, o Executivo vai jogar **não libera** emenda, e o *payoff* do deputado será -1. Assim, ele opta por apoiar o governo e este acaba por **não liberar** a emenda. O mesmo resultado pode ser alcançado por um deputado não cooperador frente a um Executivo igualmente não cooperador (Figura 5).

Figura 5. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado T>R>O>P e Executivo T>R>P>O



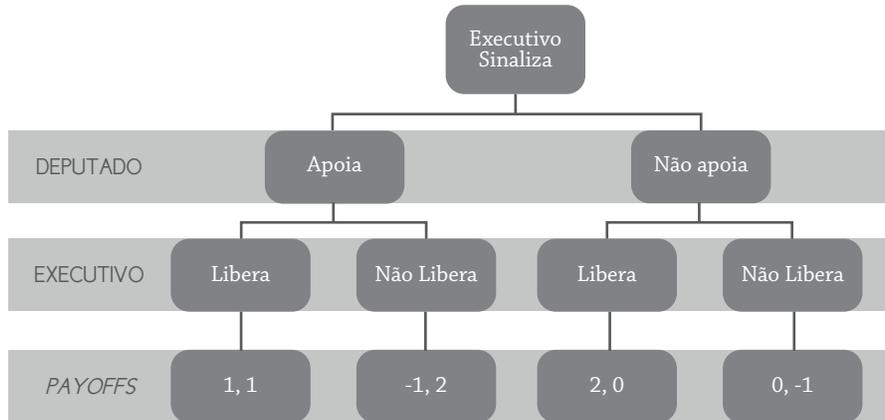
Fonte: Elaboração própria.

O perfil de *payoff* do deputado é T>R>O>P e do Executivo é T>R>P>O. O deputado percebe que se jogar **apoia**, o Executivo vai **não liberar**, e o seu *payoff* final será 0. Se jogar **não apoia**, o Executivo vai igualmente **não liberar**, e seu *payoff* final será -1. É lógico que ele vai preferir **apoiar** o Executivo e **não ter sua emenda liberada**.

Esse desfecho de um jogo entre um deputado não cooperativo com um Executivo igualmente não cooperativo é resultado da elevação do *payoff* de otário. Este é um ponto nevrálgico da relação entre deputado e Executivo. A alternativa “Otário” pode ter um *payoff* mais alto se em outra arena existir um jogo que interfira no *payoff* da arena parlamentar. Se na arena eleitoral a busca por recursos eleitorais for suficiente para alterar o *payoff* do otário, então padrões um pouco mais cooperativos podem ter lugar, ainda que os jogadores tenham preferências pela não cooperação. Um exemplo a mais permite ver o problema a partir do Executivo (Figura 6).

Seja o deputado um não cooperador e avesso a ser otário, com perfil de *payoff* T>R>P>O, e seja um Executivo com perfil de *payoff* T>R>O>P, então teremos como resultado que o deputado **não apoiará** o Executivo e este vai **liberar** a emenda.

Figura 6. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado T>R>P>O e Executivo T>R>O>P



Fonte: Elaboração própria.

O deputado observa e vê que se jogar **apoio** o Executivo vai jogar **não libera** recursos. O deputado nessa alternativa ganha (-1). Se o deputado jogar **não apoia**, então o Executivo vai jogar **libera** recursos. Assim, o deputado joga não apoia, obtendo o valor de *payoff* igual a 2, e o Executivo vai **liberar**, obtendo o valor de *payoff* 0. Assim, um deputado não cooperador **não apoiou** o Executivo e este, apesar de ser não cooperador, tendo em vista seu maior *payoff* em ser Otário, acabou por jogar **liberar** emenda.

Após esses resultados preliminares, podemos apresentar um resumo das combinações de diferentes perfis de *payoffs*.

Quando os deputados têm perfis de *payoffs* não cooperativos ($T > R$ e $T > P$) temos:

- a) para $T > P$ (fortemente não cooperativo):
 - deputados nessa condição sempre não apoiam; se o Executivo também for não cooperativo ($T > R$ ou $T > P$), em geral responde não liberando, mas quando seu *payoff* de Otário (O) é maior que o de Penalidade (P), então o Executivo libera os recursos das emendas. Se o *payoff* de Otário for igual ao de Penalidade ($O = P$) então o Executivo é indiferente entre liberar a emenda ou não.
- b) para $T > R$ (moderadamente não cooperativo):
 - deputados não cooperativos desse tipo geralmente não apoiam, sejam os Executivos cooperativos ($R \geq T$) ou não cooperativos ($T > R$ e $T > P$);
 - existem exceções: deputados $T > R > O > P$ vão apoiar Executivos não cooperativos que tenham $T > R > P > O$ (o presidente não libera emendas) ou presidentes cooperativos que tenham $R \geq T > P > O$ (libera emendas) ou $R > T > O = P$ (indiferente entre liberar e não liberar emendas).

Para deputados cooperativos, quando o *payoff* de Cooperar é igual ao da Tentação ($R = T$) temos que quando se defrontam com presidentes cooperativos, deputados cooperativos com $R = T$ só não apoiam quando o *payoff* de Penalidade é maior que o de Otário ($P > O$). Nesses casos de deputados com $P > O$, o Executivo só não irá liberar se sua estrutura de *payoff* tiver $P \geq O$, ou seja, Penalidade maior ou igual que Otário. Para o restante das alternativas, os Executivos liberarão as emendas ou serão indiferentes entre liberar ou não.

Para deputados cooperativos com Cooperação maior que a Tentação ($R > T$) temos:

- a) frente a Executivos não cooperativos, em geral os deputados vão apoiar e não ter suas emendas liberadas, exceto quando os presidentes tiverem o *payoff* de Otário maior ou igual ao da Penalidade ($O \geq P$) combinado com $T > R$, cooperação maior que Otário ($R > O$) e Otário maior ou igual à cooperação ($O \geq R$) combinado com $T > P$; ao mesmo tempo os deputados devem apresentar Penalidade maior que *payoff* de Otário ($P > O$), quando então os deputados não apoiam e não têm suas emendas liberadas;
- b) frente a presidentes cooperativos, sempre haverá apoio dos deputados e liberação das emendas, mas quando os Executivos tiverem cooperação igual à Tentação ($R = T$), estes serão indiferentes entre liberar ou não li-

berar as emendas (contudo, sendo indiferentes podem optar por jogar a alternativa que contemple o melhor resultado para o deputado).

Quando os Executivos são “não cooperativos” ($T > R$ e $T > P$), os deputados não vão apoiar (exceto quando seu payoff de Otário for maior que Penalidade, $O > P$), mesmo sendo cooperativos. Existe uma combinação de payoffs dos deputados em que eles são indiferentes entre “apoiar” e “não apoiar”: $R = T > O = P$ e Executivo $T > R > P > O$. Nessa combinação, o resultado é que as emendas não serão liberadas.

A proposição de Tsebelis (1998) se mostra correta para o jogo das emendas orçamentárias. Quando o payoff de Otário (O) se eleva, temos maiores chances de desfechos cooperativos. Em relação ao governo, há, no sistema presidencialista brasileiro, um forte incentivo para este ter uma estrutura de payoffs com viés cooperativo: a fragmentação partidária e de forças políticas dentro do parlamento ensejam a necessidade de formar governos que tenham coalizões amplas no Legislativo. Essas coalizões podem ser constituídas a partir de diversos mecanismos e recursos à disposição do Executivo e das forças políticas situacionistas, tais como patronagem, formação de ministérios, conciliação de programa político, fornecimento de recursos eleitorais, dentre outros. Inclui-se nessas ações a atração dos membros mais cooperativos de partidos que não integram a base de governo. Um governo mais benevolente no trato com os deputados pode atrair apoios dos elementos menos recalcitrantes, talvez mais interessados em maximizar outras instâncias que não apenas as políticas públicas. No contexto brasileiro, os Executivos são tendencialmente cooperadores porque é preciso fazer coalizões. A necessidade de fazer coalizões parlamentares abre caminho para os deputados apoiadores e não apoiadores do governo obterem recursos para sua reeleição.

Além disso, para os deputados, um payoff de Otário (O) pode se elevar se houver ameaças ou ações de cooptação por parte de forças políticas e de lideranças partidárias, ou seja, receber punições ou incentivos que tornem vantajoso cooperar sem receber emendas. Um payoff que seja maior para a opção “não cooperar” pode ser alterado por conta destes movimentos. O acréscimo de pontos daí advindos pode ser suficiente para que desfechos cooperativos tenham lugar.

Da mesma forma, não pode ser desprezado o fator comunicação. Apesar da distância que pode separar a emissão da emenda até a sua plena realização, é dentro dela que deputados e governo negociam e estabelecem as bases para a cooperação. Tsebelis (1998) aponta que os resultados não cooperativos do Dilema do Prisioneiro, jogado em uma rodada simultânea, podem ser superados quando o consideramos como um jogo infinito, com inúmeras rodadas, e exista a possibilidade de comunicação entre os jogadores. Tais arranjos proporcionariam diversos equilíbrios, diferentes do equilíbrio altamente prejudicial da rodada única.

Mas precisamos resolver algumas questões que ainda estão em aberto no jogo da emenda orçamentária. A primeira delas é sobre o problema do jogo ser de informação completa ou incompleta.

Se considerarmos que o jogo é de informação completa, que todos os jogadores conhecem a estrutura de payoffs uns dos outros, então os resultados são diretamente os evidenciados acima. Essa constatação introduz um problema em relação aos desfechos onde os resultados finais são os jogos onde os deputados não apoiam e o presidente não libera a emenda. Por indução retroativa, é de se esperar que os deputados sequer enviassem a emenda. Mas se soubessem que havia alguma chance de obter créditos junto à arena eleitoral (reivindicar a apresentação da emenda, o que elevava seu payoff de Otário) e de que algumas emendas seriam acopladas dentro da área de payoffs do governo no campo da realização de políticas (o que acabava por elevar o payoff de Otário do governo), então as emendas teriam grande chance de serem aprovadas e pagas, a não ser que houvesse algum acidente político ou problema burocrático. Dessa forma, os deputados emitiam suas emendas, submetendo-as à apreciação dos seus pares e do Executivo; este, por fim, fazia o seu lance, liberando ou não liberando a emenda.

Considerar o jogo como de informação incompleta significa aceitar que os atores não dispunham de conhecimentos sobre todos os payoffs do outro jogador. Especialmente estamos focando os momentos dos lances iniciais, a partir da emissão da emenda, quando os deputados tivessem incertezas quanto à posição do governo, se cooperativo ou não, e do conteúdo da emenda, se adequado ou não às preferências de realização de políticas (quanto à posição do Executivo, uma sinalização deste podia ser suficiente para que os deputados realizassem uma ação minimamente informada). A seguir, o governo observava o comportamento dos deputados emissores de emendas e buscava perceber se são cooperativos ou não. Ressalte-se que o simples ato de votar a favor do governo não revelava se os payoffs de Recompensa ou Tentação, de Otário e de Penalidade apresentavam essa ou aquela ordenação. A partir de sua estrutura de payoffs, o governo decidia se liberaria, ou não, as emendas.

Esse primeiro movimento não contava apenas com o cálculo sobre o comportamento imediatamente observado, mas também podia incorporar alguma “aposta”, no sentido de provocar cooptação: a manifestação inicial da não cooperação por parte do deputado podia ser percebida como passível de alteração com a outorga “graciosa” dos recursos eleitorais embutidos na forma de recursos para atendimento das emendas. Justamente porque os payoffs não estão totalmente revelados pelo simples voto contra ou a favor, cabia ao Executivo, após considerar as probabilidades do ordenamento dos payoffs dos deputados, decidir se continuava cooptando ou partia para a retaliação, cumprindo as eventuais ameaças. Assim,

existiam expectativas de que a ordenação de payoffs dos deputados pudesse conduzir a um resultado melhor, tendo em vista alguma alteração na estratégia de governo. A resposta dos Deputados ao governo poderia ser mais consistente a partir do 3º ano (existiam três opções: manter seu padrão de ação; deixar de apoiá-lo, de produzir comportamento cooperativo; ou, ao contrário, tornar-se cooperativo). No 4º ano, o calendário eleitoral se sobrepunha, as agendas legislativas eram atravessadas pela disputa eleitoral, quando então, provavelmente, a proposição de emendas e a liberação de recursos não tinham seu ponto mais alto.

Pode-se atribuir às lideranças partidárias a função de impor as posições de cooperação ou não cooperação aos seus integrantes. Esse pode ser um fator de incremento do payoff de Otário (O) de cada deputado, o que acarretaria em maior cooperação. Mas também pode ser fator de incremento da Tentação (T) e do payoff de Penalidade (P), aumentando a não cooperação. Enquanto que o primeiro posicionamento pode ser atribuído aos partidos de situação, o segundo ficaria com os partidos de oposição. Os outros partidos, sem uma definição clara de posição frente ao governo, poderiam ficar indiferentes a um e outro grupo, até mesmo liberando seus integrantes. Contudo, mecanismos como a migração partidária revelam que essa imposição pode não ser não tão eficiente (MELO, 2004).

Considerando que o jogo se dê sob informação incompleta, é preciso salientar dois pontos: 1) o desconhecimento do deputado sobre a estrutura de payoff do governo podia incentivar a inscrição de emendas suscetíveis de serem abatidas pelo Executivo; 2) a forma do jogo permitia que o Deputado escolhesse o que ele considerava sua melhor opção já na primeira rodada, apoiar ou não o governo. O Executivo, então, tinha de decidir não sobre o melhor valor de seus payoffs, mas pelo melhor valor possível a partir da opção do deputado. Por isso era importante que o Executivo sinalizasse ou cooptação ou ameaça antes e durante a ação dos deputados.

Avançando sobre o problema da informação incompleta, é preciso discutir o comportamento do deputado quando este errava a previsão sobre o perfil de payoffs do Executivo. O erro ficava transparente quando o Executivo agia e mostrava comportamento diverso do previsto. Ou seja, quando o deputado apostou suas alternativas pensando em um Executivo cooperativo, e este se revelava não cooperativo. Ou, ao contrário, houve a aposta em um Executivo não cooperativo, e este mostrou-se cooperativo.

O deputado se adequava à nova realidade, o que ele fazia na segunda rodada. Existiam duas dimensões: o deputado que por erro acabava sendo beneficiado, e o deputado que acabava sendo prejudicado. Nada se alterava se o recém descoberto perfil do Executivo redundava em melhores payoffs. Mas, em caso de obtenção de piores payoffs em relação ao previsto, qual era a ação de retaliação por parte do deputado? Isso implicaria alterar sua estrutura de payoffs? A intensidade

dessa readequação podia provocar um novo resultado na relação deputado/governo? A alteração do perfil de payoffs por parte do deputado não necessariamente levava a um pior resultado para o Executivo. Por exemplo, se o deputado, apesar de mudar de “cooperativo” para “não cooperativo” (de $R>T>O>P$ para $T>R>O>P$), mantivesse seu payoff de Otário maior que o de Penalidade ($O>P$), então é possível admitir a possibilidade de que ele continuasse a apoiar o Executivo e continuasse a não receber a liberação das emendas (combinação de deputado $T>R>O>P$ com Executivo $T>R>P>O$). Dessa forma, não são todas as ameaças de retaliação que podiam provocar alterações no desfecho do jogo. Para certas combinações de payoffs, o resultado será diferente daquilo que poderíamos esperar: a expectativa seria de que se o Executivo não liberasse emendas, então o não apoio a ele cresceria. Não era obrigatório que assim fosse.

Pode-se dizer, e não é novidade, que quando o jogo é de informação completa, os jogadores podem alcançar equilíbrios que sejam Pareto Ótimo (desde que existam). Quando a informação é incompleta, o resultado poderá ser um Equilíbrio de Nash, mas sem ser Pareto Ótimo. A distância entre alcançar um resultado que seja um Equilíbrio de Nash e um Pareto Ótimo diminui com a comunicação e o número de rodadas. Quanto mais comunicação e rodadas existirem, maior a chance dos atores alcançarem resultados que sejam ao mesmo tempo Equilíbrios de Nash e Equilíbrios Pareto Ótimo¹¹.

Os jogos apresentados permitem demonstrar que a característica básica dos perfis de payoffs (cooperativos e não cooperativos), e sua combinação, não determinam um resultado congruente, isto é, perfis cooperativos que conduzam à obtenção de payoffs de cooperação ou perfis não cooperativos que conduzam à obtenção de payoffs de não cooperação. Estruturas não cooperativas de payoffs podem gerar resultados, pontos de equilíbrio, como se cooperados fossem. Ao reverso, estruturas que indicam uma promessa de cooperação, podem gerar a não cooperação.

A importância dessas considerações reside nos desdobramentos no plano empírico. Isso quer dizer que a correlação entre percentuais de apoio ao governo em votações em plenário e percentuais de liberação de emendas não pode ser tomada como indicador seguro para validar ou invalidar o relacionamento entre governo e deputados no tocante aos apoios mútuos que ambos podem tentar estabelecer entre si. Isso pode parecer um contrassenso. Mas a estrutura do jogo das emendas mostra que resultados congruentes e incongruentes são possíveis. Atores desejosos de cooperar podem ter dificuldades em alcançar o melhor resultado.

(11) Equilíbrio de Nash acontece “quando cada estratégia é a melhor resposta às estratégias dos demais jogadores” e Pareto Ótimo é quando “não é mais possível melhorar a situação de um agente sem piorar a de outro” (FIANI, 2006, p. 93 e p. 102). Um Equilíbrio de Nash não precisa apresentar o melhor resultado para os atores, mas Pareto Ótimo é o melhor resultado possível para todos os atores

A estrutura de payoffs do governo podia ser variável? O governo podia preferir uma estratégia cooperativa para com os deputados de sua base e não cooperativa para aqueles de fora dela? O governo podia ter uma estrutura de payoff na primeira rodada e apresentar outra na segunda rodada do jogo? Se existem diferentes Equilíbrios de Nash no jogo base, então é possível que o governo ou os deputados fizessem outra jogada na rodada seguinte. A necessidade de construção de amplas coalizões provocava no governo um sentido de cooperar para obter apoios. Então, a sua estrutura de payoffs deveria ter sido predominantemente cooperativa. Predominante não quer dizer totalmente. Em alguns casos o governo podia exercer uma ação não cooperativa. Não acreditamos que o governo oferecesse um tratamento uniforme em relação aos integrantes da oposição, no sentido de ser refratário à cooperação. A reação do governo às manifestações de não cooperação podiam ser mais modestas do que o imaginado, principalmente se a efetiva estrutura de payoffs fosse a de receber mais por comportamentos cooperativos. As tabelas a seguir proporcionam uma visão geral dos resultados possíveis.

Tabela 1. Combinações de perfis de payoffs dos Deputados

DEPUTADOS	COOPERADORES	NÃO COOPERADORES	INDIFERENTES	TOTAL ABS.	TOTAL %
	R>T	T>R	R=T		
A-L	9	2	7	18	22,2
A-NL	5	1	4	10	12,3
A-L ou NL	8	1	4	13	16,0
NA-L	1	8	6	15	18,5
NA-NL	2	6	4	12	14,8
NA-L ou NL	1	8	4	13	16,0
Total Absoluto	26	26	29	81	100,0
Total %	32,1	32,1	35,8	100,0	

Fonte: Elaboração própria.

* Nota: Nesta tabela temos as combinações de resultados da interação entre deputados (primeiro jogador, responsável por apoiar ou não o governo) e Executivo (segundo jogador, responsável por liberar ou não as emendas. A-L: combinação de apoiar governo e libera emendas); A-NL apoia governo e não libera emendas; A-L ou NL apoia governo e é indiferente entre apoiar ou liberar emendas; NA-L não apoia o governo e libera emendas; NA-NL não apoia o governo e não libera emendas; NA-L ou NL não apoia o governo e é indiferente entre liberar ou não liberar emendas.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra os tipos de estrutura de payoffs e o número de resultados possíveis à disposição do jogador deputado. Neste quadro observamos que:

- 1) Se um deputado é cooperador, ele tem 26 alternativas de resultados; se for não cooperador, ele tem 26 alternativas; e se é indiferente, tem 29 alternativas;
- 2) Considerando que o resultado A-(L ou NL) pode ser reduzido ao resultado A-L e que o resultado (NA-L ou NL) pode ficar reduzido a NA-NL¹², para deputados cooperadores existem 18 (69,2% em 26) alternativas que liberam; para deputados não cooperadores existem 11 (42,3% para 26) alternativas; e para indiferentes, existem 17 (58,6% em 29) alternativas que liberam emendas.

Quanto às alternativas disponíveis para o Executivo, a Tabela 2 nos oferece as informações.

Tabela 2. Combinações de perfis de payoffs do Executivo

EXECUTIVO	COOPERADORES	NÃO COOPERADORES	INDIFERENTES	TOTAL ABS.	TOTAL %
	R>T	T>R	R=T		
A-L	17	0	1	18	22,2
A-NL	0	10	0	10	12,3
A-L ou NL	0	0	13	13	16,0
NA-L	5	5	5	15	18,5
NA-NL	3	5	4	12	14,8
NA-L ou NL	3	6	4	13	16,0
Total Absoluto	28	26	27	81	100,0
Total %	34,6	32,1	33,3	100,0	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Nesta tabela temos as combinações de resultados da interação entre deputados (primeiro jogador, responsável por apoiar ou não o governo) e Executivo (segundo jogador, responsável por liberar ou não as emendas). A-L: combinação de apoia governo e libera emendas; A-NL apoia governo e não libera emendas; A-L ou NL apoia governo e é indiferente entre apoiar ou liberar emendas; NA-L não apoia o governo e libera emendas; NA-NL não apoia o governo e não libera emendas; NA-L ou NL não apoia o governo e é indiferente entre liberar ou não liberar emendas.

- 1) Se um Presidente é cooperador, ele teria 28 alternativas possíveis de resultados, para não cooperador, 26; e para indiferentes, 27;
- 2) Em relação ao recebimento de apoio: sendo cooperador, ele teria 17 (60,7%) alternativas em 28; sendo não cooperador, ele teria 10 (38,5%) em 26; e sendo indiferente, ele teria 14 (51,9%) em 27 alternativas. Se

(12) Como o Executivo é indiferente entre liberar ou não liberar, ele vai jogar buscando alcançar o seu melhor payoff com o melhor payoff do deputado.

somarmos a cooperação com indiferença, temos 31 alternativas (56,4%) em 55, que produzem apoio e liberação. Frente às 81 alternativas, essas 31 combinações representam 38,3%.

Estes números permitem demonstrar que apesar de deputados e Executivos (separadamente) serem cooperadores e poderem, com isso, alcançar bons resultados, ainda assim existe um número expressivo de alternativas que conduziriam a um resultado desastroso: não apoio e/ou não liberação (para deputados 30,8% e Executivos 39,3%). Desastroso porque, sendo cooperadores, eles buscavam o prêmio maior que é obter os bens, votos e recursos.

De maneira geral, considerando sejam os deputados, seja o Executivo, as estruturas de payoff que geram apoio estão em 50,6% das 81 combinações possíveis quando consideramos o ordenamento de R e T (Tabela 3). Da mesma forma, temos 56,6% das 81 combinações sendo liberadoras de emendas. São números que situam de maneira intermediária a quantidade de alternativas que produzem votos a favor do governo e liberação de recursos.

Tabela 3. Quantidades de tipos de ação presentes nas combinações, em %

A	50,6
NA	49,4
L	56,8
NL	43,2
UNIVERSO DE ALTERNATIVAS, EM ABSOLUTO	81

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 nos mostra a participação de cada resultado no conjunto das 81 alternativas. Vemos que a combinação A-L é aquela que dispõe de mais alternativas, 38,3%. Em segundo aparece a combinação NA-NL, com 30,9%.

Tabela 4. Quantidades de combinações de tipos de ação, em %

A-L	38,3
A-NL	12,3
NA-L	18,5
NA-NL	30,9
TOTAL ABSOLUTO	81

Fonte: Elaboração própria.

Como explicar a ocorrência da alternativa A-NL? Esta combinação aparece como possível quando o Executivo é não cooperativo. Alternativamente, A-NL só é possível para Executivos cooperadores quando seu payoff de cooperação é igual ao

de Tentação ($R=T$) e quando o payoff do Deputado apresenta cooperação igual ou menor ao payoff de Otário ($R=O$ ou $R<O$).

Um deputado que tivesse como payoffs do jogo da emenda o valor zero (0) para toda e qualquer alternativa ($R=T=O=P=0$), indicava que não dependia desses recursos para ser reeleito, não preferia otimizá-los porque otimizava ou política ou cargos. O presidente sendo cooperador jogava cooperativamente, e o resultado era A-L. No entanto, se seu $R=T$, então ele era indiferente entre **liberar** ou **não liberar**. Como o deputado tinha payoffs zerados, então ele era indiferente em relação ao que o Executivo fosse jogar. Dessa forma, se outros fatores não interferissem no payoff do Executivo, sua ação podia ser resultado de chances iguais entre liberar ou não as emendas, 50% de chances para cada alternativa.

No entanto, o principal argumento para solucionar a questão é que se um deputado não precisasse dos recursos das emendas, então não se tratava de um relacionamento que se inscrevesse nos marcos do jogo aqui proposto. O presidente sabia que o jogo com aquele deputado era no sentido de maximizar políticas ou cargos. Assim, sua negociação passava a ser no âmbito de política e de cargos e não no âmbito das emendas. Dessa forma, podia receber sem dar (T). Ao contrário da suposição de que emendas nada contavam e de que eram distribuídas indiscriminadamente pelo Executivo, no máximo com um certo viés partidário, justamente porque elas eram significativas é que o Presidente aproveitava para capturar esse recurso e dirigir ou para outro deputado, ou para equilibrar as finanças orçamentárias. Apesar dos recursos destinados às emendas individuais terem sido menores diante das demais rubricas orçamentárias, as medidas de contingenciamento do governo revelavam que elas mereciam cuidados.

Uma outra síntese é possível. Os quadros a seguir nos mostram as combinações de perfis cooperativos e não cooperativos como produtores das alternativas de **apoio/não apoio** e **liberação/não liberação**. Chamamos a atenção para o fato que os quadrantes servem para ordenar tão somente os tipos de *payoffs* envolvidos em uma interação entre dois atores. Na cela de combinações, o primeiro termo é relativo à posição dos deputados e o segundo é relativo à posição do Executivo. O conteúdo das celas é ocupado pelas seguintes combinações de resultados: C= cooperativo, NC não cooperativo, A= apoio ao governo, NA= não apoio ao governo, L= libera emendas, e NL=não libera emendas.

Quadro 2. Combinações por tipo de ação e de *payoff* (cooperativo e não cooperativo)

		EXECUTIVO	
		NÃO LIBERA	LIBERA
DEPUTADOS		QUADRANTE I	QUADRANTE II
		A- NL	A-L
APOIA		C+NC	C+C
			NC+C
NÃO APOIA		QUADRANTE III	QUADRANTE IV
		NA-NL	NA-L
		NC+C	NC+C
		NC+NC	NC+NC
		C+NC	

Fonte: Elaboração própria.

Nota 1: Estes resultados não mostram as diferenças de *payoff* da situação Otário. É sua variação que faz com que NC+C esteja presente em três quadrantes. Conforme o tamanho do O para deputados e Executivo, ele vai apresentar um determinado resultado. Quanto maior o valor de Otário, maior o grau de cooperação por parte de um jogador. Para os deputados, se o valor de Otário estiver maior que a Punição, então haverá tendência a apoiar (quadrante II, A-L), e para o Executivo, se o valor de Otário estiver maior que a Punição, então haverá tendência a liberação de emendas (quadrantes II e IV, A-L e NA-L).

106

No Quadro 2, no quadrante I, temos os resultados relativos à sequência Apoio-Não Liberação, quando deputados cooperativos se defrontariam com Executivos não cooperativos. No quadrante II, Apoio e Liberação de emendas, temos as combinações ambos cooperadores e deputados não cooperadores e Executivos cooperadores. No quadrante III temos o resultado Não Apoio e Não Liberação de emendas, advindo das combinações de deputados não cooperadores com Executivos não cooperadores e cooperadores. Nesse quadrante encontramos um resultado interessante que é quando um deputado cooperador encontrasse um Executivo não cooperador. O quadrante III chama a atenção pelo fato de excluir apenas uma combinação, a de deputado cooperador com Executivo cooperador. No quadrante IV temos que a sequência Não Apoio e Liberação de emendas aconteceria com as combinações de deputado não cooperativo com Executivo ou cooperativo ou não cooperativo.

Se assumirmos que deputados não cooperadores fazem parte da oposição (o que não é uma exata verdade empiricamente considerando), então vemos que seria possível ser da oposição, votar contra o governo e ainda receber a liberação da emenda. Uma possibilidade contrária é a do quadrante I (A-NL), que indica ser resultado da combinação de cooperação do deputado ($R > T$) e não cooperação do Executivo ($T > R$).

Se considerarmos os resultados que assumem um perfil de *payoffs* onde a cooperação do Executivo fosse igual a não cooperação ($R=T$), ou seja, o Executivo seria indiferente entre cooperar ou não, então teremos os seguintes resultados (Quadro 3).

Quadro 3. Combinações por tipo de ação e de payoff (cooperativo e não cooperativo/indiferentes)

		EXECUTIVO	
		NÃO LIBERA	LIBERA
DEPUTADOS		QUADRANTE I	QUADRANTE II
		A-NL	A-L
APOIA		$C + E^{(C/_{NC})}$	$C + E^{(C/_{NC})}$
		$NC + E^{(C/_{NC})}$	$NC + E^{(C/_{NC})}$
		$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$	$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$
		QUADRANTE III	QUADRANTE IV
NÃO APOIA		NA-NL	NA-L
			$C + E^{(C/_{NC})}$
		$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$	$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$
		$NC + E^{(C/_{NC})}$	$NC + E^{(C/_{NC})}$

Fonte: Elaboração própria.

Nota 1: C= cooperativo NC não cooperativo $D^{(C/_{NC})}$ = deputado indiferente entre cooperar ou não cooperar $E^{(C/_{NC})}$ = Executivo indiferente entre cooperar ou não cooperar; A= apoio ao governo NA= não apoio ao governo L= libera emendas NL=não libera emendas.

Nota 2: a mesma ressalva que foi feita para os resultados anteriores pode ser feita neste quadro. Os resultados que contam com deputado cooperador são possíveis pela variação do tamanho dos payoffs de Otário. Novamente, quanto maiores esses payoffs, mais cooperação teremos.

Vemos que no primeiro, no segundo e no quarto quadrantes cabem quase todas as combinações, com deputados sendo cooperativos, não cooperativos e indiferentes. No quadrante III as opções são mais restritas: o deputado deveria ser ou indiferente entre cooperar ou não cooperar, ou não cooperador. Assim, deputados cooperadores diante de Executivos indiferentes a cooperar ou não cooperar não poderiam produzir como resultado de sua interação a sequência não apoio – não liberação de emenda.

Quando o Executivo tem payoffs de cooperação (R) iguais aos de não cooperação (T), então o Executivo seria indiferente entre liberar ou não. Acaba se definindo por liberar ou não a partir do melhor payoff do deputado. O que permitiria ao Executivo igualar estes payoffs? Para o Executivo, o $R=T$ poderia advir da necessidade de contingenciar recursos. Dessa forma, preferiria incorrer em não premiar um deputado de sua base¹³ a perder pontos no âmbito orçamentário. Ou, ainda, se o voto em seu apoio estivesse garantido por parte do deputado e as exigências de cooperação desse deputado no âmbito das emendas fossem baixas (perfil de maximizador de cargos ou políticas, o que altera o valor de T, O e P), então não havia problemas em o Executivo não liberar emendas.

(13) Especialmente se ele tiver um perfil altamente cooperativo como $R=O>T>P$, ou seja, preferir ser otário a “não cooperativo”.

Havíamos remarcado a importância do payoff de Otário. O Quadro 4 apresenta algumas dimensões que poderiam interferir nesse payoff, diminuindo-o ou aumentando-o.

Quadro 4. Fatores de alteração dos payoffs de Recompensa, Tentação e Otário para Deputados e Executivo

	DEPUTADOS MAXIMIZADORES DE RECURSOS ELEITORAIS	EXECUTIVO
RECOMPENSA (+) OTÁRIO (+)	---	Agenda complementar (emenda dentro da área de forte preferência do governo em rubricas com alta previsão de execução).
TENTAÇÃO (-) OTÁRIO (+)	Pressão partidária por apoio	---
TENTAÇÃO (+) OTÁRIO (-)	Pressão partidária por não apoio	Necessidade de recursos orçamentários para equilibrar finanças.

Fonte: Elaboração própria.

O jogo das emendas ao orçamento revela que não era preciso recorrer unicamente à dimensão partidária para explicar a emergência dos padrões de decisão legislativa favoráveis ao governo. Da mesma forma, revelar e admitir a importância decisória dos atores individuais em nenhum momento implicava deslocar o papel dos partidos para o limbo parlamentar. Considerar a importância de cada deputado individualmente no processo decisório enseja lembrar que o governo disputava, e disputa, os votos a partir dos recursos de que dispunha, e dispõe. A execução das emendas orçamentárias era um desses recursos. Só que essa execução não se dava em uma única dimensão. As hipotéticas estruturas de payoffs apresentadas revelam uma diversidade de arranjos possíveis, que conduziriam a resultados aparentemente iguais, mas, em verdade, produzidos pelas também diversas preferências dos legisladores e dos presidentes.

Grohmann e Chiavegati (2006) apontaram que o Executivo realizava uma espécie de economia na conquista de votos, buscando elevar as condições de apoio parlamentar de maneira a suprir os votos que faltavam. A ideia era que o Executivo não desejava ou sabia que não podia submeter todo o plenário à situação de, em toda e qualquer votação, aderidos ao governo, dependentes de liberações de emendas, mas sim que almejava conquistar votos em votações importantes e receber apoios em outras situações, como nos trabalhos em comissões. Importa que certo número de deputados garantisse seu voto em algum momento em troca de alguma liberação de recursos. Há um grau de indeterminação no conjunto, mas ela viria a desvanecer-se considerando a importância e lugar das questões em disputa.

Se nos dois anos iniciais de mandato, quando estava sendo observado, o deputado tinha incentivos para ser cooperativo, no terceiro ano ele, conforme a liberação de emendas, podia continuar sua política, ignorar o jogo ou tentar reagir ao governo.

Tendo o deputado apoiado nos dois anos primeiros e recebido o crédito, então ele poderia, a partir de então, se preparar para ganhar reputação para o processo eleitoral e verificar se valia a pena continuar ao lado do governo. O quarto ano era o ano da liquidação das emendas do terceiro ano e pagamento dos *restos a pagar* das emendas do segundo ano. Mesmo que viessem a ser pagas a partir de março até antes da eleição, podiam não fazer o efeito eleitoral desejado (por exemplo, se as obras demorassem em iniciar, devido a licitações, permissões, decisões em outras instâncias, etc.). Havia indeterminação quanto à produção de efeitos. Assim, existia potencial para que nos dois últimos anos, o deputado se sentisse mais livre em relação ao governo e este, na ausência de uma grande agenda, pudesse vir a diminuir os montantes de liberação de recursos para essa finalidade.

Se esse é o desfecho do jogo, não cooperação, então, por indução retroativa, teríamos a não cooperação já na primeira rodada? Por que isso não ocorre? Uma explicação mais rápida e superficial diria que o jogo os atores desconheciam os payoffs do jogo até o fim, especialmente os deputados, ainda que pudessem ter probabilidades quanto ao tipo do presidente. Só quando chegassem no terceiro ano é que iriam começar a ter noção do que poderia vir na sequência. Não sabiam se a agenda do Executivo iria apresentar alguma surpresa, não sabiam se as dinâmicas eleitorais iriam introduzir dificuldades ou facilidades. Dessa forma, no terceiro ano os deputados também não sabiam exatamente se deviam se empenhar para alcançar recursos eleitorais suplementares. O Executivo, se estivesse empenhado na reeleição, também não sabia qual seria exatamente o desenvolvimento da disputa eleitoral, se deveria ou não buscar reforços.

Contudo, voltamos a frisar, é sabido que quando um jogo base, na primeira rodada, apresenta mais de um Equilíbrio de Nash, as rodadas seguintes podem ter como desfecho alguns desses equilíbrios concorrentes (TSEBELIS, 1998). A indução retroativa não determina, nesses casos, que sendo o último resultado uma “não cooperação”, todas as jogadas anteriores deverão ser de “não cooperação”. Da mesma forma, se um jogo tem seus jogadores optando por cooperar nas primeiras rodadas, nada impede que na última tenhamos “não cooperação”, desde que ela já esteja presente enquanto equilíbrio, na primeira rodada. E; ao contrário, a “não cooperação” das primeiras rodadas pode vir a ser substituída por “cooperação” na última.

CONCLUSÃO

O modelo do jogo das emendas orçamentárias no Congresso brasileiro buscou mostrar os resultados possíveis das relações entre representantes (deputados e senadores) e Executivo em relação ao processo decisório. Para tanto, emprega-

mos a perspectiva de Tsebelis (1998), que ofereceu alguns pressupostos básicos para nossa modelagem:

- 1) o relevante nos jogos são as estruturas de ordenação dos payoffs;
- 2) payoffs de outras arenas interferem na arena principal¹⁴;
- 3) a partir da estrutura básica dos jogos clássicos da Escolha Racional, é possível ordenar os payoffs de cooperação e não cooperação de outros jogos.

Empregamos esses pressupostos ao lado daqueles sugeridos por Strøm (1990), quais sejam: de que representantes podem ser maximizadores de políticas, de cargos e/ou de recursos eleitorais (isto é, preferem aumentar seus ganhos ou no estabelecimento de políticas, ou na obtenção de cargos para si e apoiadores, ou acumular recursos de qualquer natureza que concorram para melhorar seu desempenho eleitoral), sendo que o jogo das emendas orçamentárias tinha importância para os maximizadores de recursos eleitorais.

Tsebelis (1998) afirmou que os payoffs da situação Otário, quando elevados, facilitam a cooperação. Comprovamos a última proposição. Efetivamente, as alternativas onde o payoff Otário (O) aumenta provocam o aumento das possibilidades de um resultado cooperativo.

No jogo das emendas orçamentárias identificamos que os resultados possíveis não guardam congruência necessária entre “apoio e liberação” (cooperação – cooperação) e entre “não apoio e não liberação das emendas” (não cooperação – não cooperação). Representantes cooperadores podem ter como resultado do jogo a não liberação dos recursos. E representantes não cooperadores, frente a Executivos não cooperadores, podem gerar, inclusive, a cooperação.

Se aceitarmos a proposição de que os Executivos, a partir da necessidade de construir coalizões parlamentares, são propensos à cooperação, então podemos afirmar que eles dispunham de pelo menos 31 alternativas (38,3% do total) de combinação de payoffs que podiam proporcionar como resultado o apoio requerido para obterem votos em troca da liberação de emendas. Em duas dessas alternativas os representantes são não cooperadores (T>R), enquanto que em nove (9) eles são indiferentes entre cooperar e não cooperar (R=T)¹⁵.

A implicação dessas proposições é que os indicadores que correlacionam direta, linear e exaustivamente percentuais de votos pró-governo e percentuais de liberação

(14) No caso, a arena principal é o Legislativo, e seu processo decisório. As outras arenas podem ser as eleições, os tribunais, etc.

(15) Estes números e percentuais não significam nem parcela de deputados que apoiam o governo e nem porção de cursos de ação desenvolvidos pelo Executivo. São opções à disposição do Executivo para que ele escolha seu melhor curso de ação.

de emendas não são capazes de capturar a diversidade e o caráter compósito de causas e resultados possíveis proporcionados pelo jogo das emendas orçamentárias.

Este exercício que realizamos não prejudica considerar como atores importantes e relevantes as lideranças partidárias, coordenadores de bancadas, agentes da administração direta e outros atores que ocupam posições institucionais, capazes de ordenar o processo de aprovação legislativa e liberação dos recursos das emendas. No entanto, a estrutura do jogo apresentado condicionava as alternativas existentes no sentido de permitir mais ou menos cooperação. A estrutura era bastante aberta, oferecendo muitos graus de liberdade para os atores.

Qual a importância que as emendas individuais ao orçamento, compreendidas entre 1995 e 2014, tinham para o processo decisório no Legislativo brasileiro? Em primeiro lugar, elas permitiam que o Executivo tivesse em suas mãos um instrumento de cooptação, mais do que de ameaça, sobre a ação dos deputados. Em segundo, o jogo da emenda era capaz de gerar efeitos cooperativos independentemente de outras dimensões, arenas ou variáveis.

Mas a política tem seus caprichos, e quando os atores não se satisfazem com os termos do jogo que está sendo jogado, acabam por tentar alterar aquelas regras. A modificação constitucional de 2015 sobre as regras do processamento das emendas individuais, particularmente, é um desses momentos. O Legislativo retirou poderes das mãos do Executivo, buscando com isso alcançar maior grau de liberdade em tomar decisões. A necessidade de compreender as causas dessa modificação instiga a constituição de uma agenda de pesquisas muito rica, em torno de questionamentos importantes: teria sido o estilo de relacionamento da Presidenta Dilma Rousseff o deflagrador da insatisfação dos representantes legislativos? Ou teria sido o perfil político-ideológico desses representantes, mais ambiciosos por mais recursos eleitorais? As eleições teriam ficado mais custosas por si mesmas? Talvez o Executivo tenha exagerado nas cores punitivas, contingenciando valores das emendas mais do que o suportado pelos representantes¹⁶⁷? Ou talvez a composição política do Legislativo tenha caminhado para um plano ideológico diverso ao da Presidência. Ou ainda, os ventos da “opinião pública”, bem como a crise política, teriam provocado nos representantes uma busca de se “descolarem” da imagem de adesistas ao governo?

Os resultados exatos da mudança de fevereiro de 2015 para o processo legislativo e democrático terão de ser escrutinados, e até lá qualquer afirmação categórica tem de ficar suspensa. Contudo, podemos dizer que a construção da coalizão pró-Governo terá de ser feita com a mitigação dos efeitos deste instrumento, a liberação das emendas individuais ao orçamento, o que torna o processo mais custoso para o Executivo. Uma pequena reforma que poderá ter repercussões significativas.

(16) Nowak (2013, p. 110) notou que não é claro se somente a punição é capaz de ser um mecanismo de evolução da cooperação.

A comparação com as demais alterações é um caminho promissor. As mudanças de 1995, quando houve restrição do espaço das emendas individuais dos representantes, com as de 2015, quando houve limitação do poder do Executivo, nos trazem interrogações, e possíveis respostas, sobre causas e efeitos do processo decisório no sistema de governo brasileiro

O modelo de relação entre Executivo e Legislativo aqui apresentado nos conduz à pergunta sobre qual o campo principal de causas dos resultados possíveis, se as regras do jogo ou as preferências dos atores. Vimos que as regras apresentam um campo de resultados diversos. Os atores, portadores de preferências (as diferentes distribuições de payoffs), reagem frente às regras. As regras **permitem** que diferentes preferências se combinem e formem os múltiplos resultados. Não há determinação exclusiva ou de regras ou de preferências. Estabelecido o modelo da relação entre representantes e Executivo em relação às emendas individuais ao orçamento federal, e com ele uma compreensão mais refinada sobre o processo decisório, cabe agora mais um desafio, o de identificar os seus referentes empíricos.

REFERÊNCIAS

112

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Charlottesville, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995a.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, East Lansing, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995b.

AMES, Barry. **The Deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Nelson R. de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

EVANS, Diana. **Greasing the wheels**: using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos**: para cursos de administração e economia. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem institucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello; CHIAVEGATI, Luis Fernando. Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30, 2006, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2006. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3267&Itemid=232>. Acesso em: 30 abr. 2016.

LEMONS, Leany B. S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

NOWAK, Martin A. Five rules for the evolution of cooperation. In: NOWAK, Martin A.; COAKLEY, Sarah (Eds.) **Evolution, games, god**: the principle of cooperation. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, v. XXV, n. 3, p. 481-498, 2000.

SAUGO, Josiana F. **Conexão eleitoral e emendas orçamentárias**: o caso do Rio Grande do Sul 1995-1998. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais)- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

SAUGO, Josiana F. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul**: 1994-2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TOLLINI, Helio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Brasília, D.F.: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Biblioteca, 2008. <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/busca_participacao_tollini.pdf>. Acesso em: 30 apr. 2016.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

O QUE SABEMOS E PARA ONDE PODEMOS IR: UM PANORAMA DOS ESTUDOS SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

MAURICIO ASSUMPÇÃO MOYA

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo,
professor do Departamento de Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul. Contato: maumoya75@gmail.com*

APRESENTAÇÃO

As atuais agências reguladoras brasileiras, criadas a partir de 1996, podem ser entendidas como uma inovação institucional que simboliza a transformação do modelo de Estado “desenvolvimentista”, vigente no país desde a década de 1930, para um Estado “gerencial”, supostamente mais eficiente e adequado para uma sociedade complexa em um mundo economicamente globalizado e liberal. Elas podem ser consideradas o símbolo da reforma do Estado conduzida durante os dois mandatos do presidente Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Por isso mesmo, foram objeto de estudo de diversos trabalhos e pesquisas, principalmente nas áreas de Direito, Economia, Administração e Ciência Política.

Este artigo aborda o tema das agências reguladoras na perspectiva da Ciência Política. Para isso, na próxima seção é feita uma rápida contextualização da reforma do Estado no Brasil durante a década de 1990, e em seguida, a terceira seção traz um resumo da experiência das agências reguladoras nos Estados Unidos da América (EUA), a qual serviu de referência para as agências criadas no Brasil. A quarta seção focaliza os mecanismos de controle que podem incidir sobre as agências reguladoras contemporâneas. A quinta seção trata do modelo brasileiro recente de agência reguladora, suas características institucionais e de funcionamento, além das principais críticas a ele. Finalmente, a sexta seção aponta as questões que ainda estão em aberto no que se refere às agências reguladoras brasileiras, indicando temas para possíveis estudos futuros.

A ideia deste artigo é reunir de maneira organizada os estudos mais relevantes sobre as agências reguladoras brasileiras produzidos nos últimos anos, destacando os principais argumentos e críticas feitos pelos especialistas, a fim de facilitar o acesso de novos interessados no assunto, bem como apontar os possíveis caminhos a serem seguidos por novos estudos.

O CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Ao tomar posse da presidência em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso anunciou sua intenção de promover uma reforma do Estado no Brasil, a fim de superar a chamada Era Vargas,

um sistema de dominação enraizado na sociedade e na economia que se perpetuou por mais de meio século na vida brasileira. Começou a ser construído nos anos 1930, atingiu seu ápice na década de 1970 e desagregou-se paulatinamente a partir dos anos 1980 (SALLUM JÚNIOR, 2000, p. 25).

Em seu artigo paradigmático, Fiori (1994, p. 127) afirma que o

pacto desenvolvimentista de natureza conservadora organizou-se em torno de cinco [eixos] fundamentais: [1] o das relações político-econômicas do Estado com os capitais privados e [2] com os assalariados; [3] o das relações de poder do Estado com as oligarquias regionais e [4] as 'cidadanias urbanas'; e [5] finalmente, a da forma em que o Estado articulou-se com os esforços privado e público.

Destinada a promover uma transformação profunda na relação do Estado com a economia e a sociedade como um todo, a agenda de reformas apresentada pelo presidente Cardoso consistia em um amplo leque de mudanças, quase todas tendo como referência uma matriz econômica liberal, apelidada de neoliberalismo, cujas propostas também ficaram conhecidas como Consenso de Washington, denominação criada a partir do trabalho seminal de Williamsom (1990). No entanto, há de se notar que hoje é amplamente reconhecido, inclusive pelo próprio Williamsom, que essas propostas tinham mais um caráter de cardápio de sugestões até certo ponto experimentais, sintonizadas com o pensamento econômico mainstream, e não se configuravam exatamente em um conjunto articulado de políticas públicas, como uma receita a ser seguida ao pé-da-letra. Resumidamente, essas ideias consistiam em: disciplina fiscal, reforma tributária, taxa de juros orientada pelo mercado, taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, atração de investimento estrangeiro direto, privatização de empresas estatais, desregulação da economia e respeito aos direitos de propriedade intelectual (patentes).

Alinhada com o chamado Consenso de Washington, a agenda de mudanças apresentadas por Cardoso envolvia uma série de alterações na estrutura e funcionamento do aparelho do Estado brasileiro. Entre elas constavam modificações na legislação previdenciária e trabalhista, aumento da arrecadação (via novas contribuições como a CPMF e aumento da alíquota de outros, como IRPF e IOF, bem como a cobrança de débitos e pendências tributárias de grandes empresas) e redução de gastos (cortes de subsídios e isenções, criação de teto salarial para o serviço público). Ainda faziam parte dessa agenda a ampliação do programa de privatização de empresas estatais (iniciado no governo Fernando Collor e mantido no governo Itamar Franco), a concessão de serviços públicos (distribuição de eletricidade, serviços de telecomunicação, administração de rodovias, portos e aeroportos, entre outros) e a permissão de exploração pela iniciativa privada, inclusive estrangeira, de recursos energéticos e minerais. Estas transformações culminariam com a criação de agências reguladoras, sendo as três primeiras a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

A agenda de reformas exigiu diversas alterações constitucionais e a aprovação de muitos projetos de lei, o que demandou intensas e longas negociações com

os integrantes do Congresso Nacional. O fato de o governo deter uma coalizão estável dentro do Poder não tornou fáceis essas negociações. Os casos de criação das agências reguladoras não foram diferentes, compreendendo desde os estudos realizados dentro dos ministérios até o “corpo-a-corpo” dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, passando pelas propostas feitas por consultorias especializadas contratadas pelo Executivo. Esses processos estão recuperados com riqueza de detalhes no trabalho de Nunes et al. (2007), que descreve as etapas de gênese e constituição da ANEEL, da ANATEL e da ANP.

Tudo isso para não mencionar o árduo trabalho de enquadramento das finanças dos estados, com a criação do Fundo Social de Emergência, o estímulo à privatização de bancos, distribuidoras de eletricidade e outras empresas estaduais, que encaminharam a renegociação das dívidas dos estados com a União, adquiridas ao longo de quase uma década de inflação e má administração. Esse processo de alinhamento da gestão federal com as administrações estaduais foi fundamental para o sucesso da estabilização econômica e, conseqüentemente, da recuperação da capacidade governativa do Poder Executivo federal, como bem explicou Samuels (2003).

As diretrizes para essa ampla agenda de reformas foram oficializadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado sob a coordenação do Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luis Carlos Bresser-Pereira, e publicado em novembro de 1995. Posteriormente, o próprio Bresser-Pereira escreveria sobre essas diretrizes, sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 1. Diretrizes para a reforma do Estado no governo Cardoso

- Descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis estadual e municipal;
- Descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- Redução de níveis hierárquicos (horizontalização) em substituição a organização piramidal;
- Substituição do pressuposto da desconfiança total pelo da confiança limitada na elaboração de procedimentos burocráticos;
- Controle de resultados (*a posteriori*) em vez do rígido controle documental e procedimental (*ex ante*);
- Atividades administrativas voltadas para o atendimento ao cidadão, em lugar de regras e procedimentos auto-referidos;

Fonte: Bresser-Pereira, 1996.

Voltando à questão das agências reguladoras, é amplamente conhecido que o modelo de agências implementado no Brasil teve como referência as agências existentes nos EUA e em seu rigoroso “procedimentalismo” (NUNES et al., 2007, p. 266) e variedade de mecanismos de controle (PACHECO, 2006, p. 536). Portan-

to, é válida uma rápida observação da(s) experiência(s) daquele país, e em seguida, dos tipos de mecanismos de controle possíveis sobre as agências reguladoras.

BREVE HISTÓRICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUNIDENSES

A história das agências reguladoras nos EUA é comumente dividida em quatro fases. A primeira fase inicia-se no fim do século XIX, mais precisamente em 1887, ano de criação da Interstate Commerce Commission, e estende-se até a segunda década do século XX. Essa fase de criação de órgãos reguladores ocorre em um contexto econômico voltado para as regras de mercado, e, ainda que fossem resultado de demandas de grupos econômicos e empresariais, podem ser entendidas como um aumento da presença estatal na economia, na medida em que pretendia-se criar burocracias especializadas, formadas por especialistas, com a principal missão de reduzir a influência dos monopólios industriais. Ainda que criadas formalmente por decisão do Poder Executivo, essas agências caracterizavam-se por certa independência em relação ao poder central, e acabaram por receber o nome genérico de independent commissions (comissões independentes).

A segunda onda de criação de agências reguladoras inicia-se durante a Grande Depressão, alinhada com a política do New Deal do presidente Franklin Roosevelt, e estendeu-se pelo período da Segunda Guerra Mundial. Era um ambiente em que estava em ascensão o pensamento econômico de John Maynard Keynes, favorável à presença do Estado na economia. A agência-símbolo dessa fase é a War Industry Board, destinada a coordenar a produção dos setores da economia diretamente ligados às necessidades de uma guerra, de maneira a otimizar sua interação e, conseqüentemente, sua capacidade produtiva. Outros exemplos são a Federal Deposit Insurance Corporation (regulamentando o setor de resseguros, criada em 1933), a Federal Communication Commission (para o setor telégrafo e telefonia, de 1934) e a National Labor Relations Board (sobre relações trabalhistas, também de 1934). Diferentemente das agências da primeira fase, estas estavam diretamente ligadas ao Poder Executivo, dotadas, portanto, de menor autonomia, e por isso são comumente chamadas de executive agencies (agências executivas).

A terceira fase está situada entre o fim da década de 1960 e início dos anos 1970. Esse período de prosperidade econômica, conhecido como o ápice dos “anos dourados”, em que intelectuais e grupos organizados incentivavam o ativismo político dos cidadãos, potencializou a criação de agências voltadas para a regulação de temas de relevância social, como a ampliação e garantia de direitos civis

(de negros, mulheres, consumidores) e a proteção ao meio-ambiente. São daquela época a National Transportation Safety Board (sobre segurança no transporte, de 1967), a Environmental Protection Agency (sobre proteção ambiental, de 1970), a Consumer Product Safety Commission (sobre segurança do consumidor, de 1973) e a Nuclear Regulatory Commission (sobre energia nuclear, de 1975). Situadas no interior do aparato estatal, essas agências sofreram mais influência do Poder Legislativo, sendo menos autônomas que as da primeira fase e menos ligadas ao Poder Executivo que as da segunda.

A quarta fase da história das agências reguladoras nos EUA situa-se na passagem da década de 1970 para a de 1980, e pode ser considerada uma fase de reforma (des)regulatória, pois caracteriza-se não pela criação, mas pela eliminação de algumas agências e pela redução de poder de outras. Num ambiente pós-choques do petróleo, com a recuperação do pensamento econômico liberal, o governo estadunidense, especificamente o de Ronald Reagan, incorpora a ideia de que a regulamentação excessiva protege as indústrias, cria custos desnecessários e reduz a competitividade econômica. Os setores mais afetados foram os de energia, telecomunicações, aviação e transporte terrestre.

Como se pode observar a partir do exposto nos parágrafos anteriores, não é possível identificar um padrão dominante entre as agências reguladoras nos EUA. Em outras palavras, afirmar a existência de um “modelo estadunidense de agências reguladoras” é um claro equívoco. Há sim, no que se refere ao grau de autonomia das agências, dois parâmetros: as comissões independentes (mais autônomas) e as agências executivas (mais obedientes ao Poder Executivo). Mas mesmo entre esses dois parâmetros existem diferenças significativas no que se refere às regras para nomeação dos dirigentes e, especialmente, quanto aos procedimentos de controle sobre o desempenho das respectivas agências. Essa questão dos mecanismos de controle recebeu atenção especial de pesquisadores, e será abordada na próxima seção.

No entanto, há um fator comum a todas as agências, e que deve ser destacado. Trata-se do Administrative Procedures Act (Lei de Procedimentos Administrativos, APA, na sigla em inglês), de 1946, que estabelece com detalhes os prazos, as instruções e os procedimentos a serem seguidos não só pelas agências, mas por todos os órgãos da administração pública dos EUA, a fim de garantir a publicidade e a transparência de suas decisões, assegurando a constitucionalidade de seu status misto de “quase-tribunal” e “quase-legislador”. Na terceira fase descrita anteriormente, o Congresso dos EUA buscou reforçar os controles previstos na APA, a fim de limitar tanto a influência do Executivo quanto a discricionariedade dos dirigentes das agências. A relevância da APA para as agências reguladoras nos EUA é analisada por Sunstein (2004).

OS MECANISMOS DE CONTROLE SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS

A criação de uma agência reguladora é inexoravelmente um processo de delegação de poder, uma vez que a agência passará a exercer uma atividade antes exercida pelo ente delegador, também chamado de titular (em inglês, principal). Essa delegação pode ocorrer por razões de eficiência, quando o titular não dispõe de tempo ou conhecimento técnico para tomar decisões naquela área de competência, ou ainda, em casos como o brasileiro, quando o titular quer conferir maior credibilidade e estabilidade às decisões que regulamentaram aquela área. Independente do motivo, toda delegação gera um dilema para o titular: quais os níveis de autonomia e de controle que levarão o agente a ter o desempenho desejado pelo titular? Se o agente for completamente autônomo, ele poderá agir por conta própria, de maneira irresponsável, com objetivos diferentes daqueles desejados pelo titular. Por outro lado, se o controle for absoluto, o agente não terá nenhuma margem de decisão, e na prática se tornará parte do titular, eliminando o próprio sentido inicial da delegação. Sendo assim, o estabelecimento de limites mínimos de autonomia e a formulação de mecanismos objetivos de controle estão no cerne de uma ação delegativa eficiente. Utilizando a tipologia proposta por Kiewiet e McCubbins (1991), conforme compilação feita por Meirelles e Oliva (2006), são apresentados a seguir quatro grupos de mecanismos de controle.

Desenho contratual: consiste na formalização de regras e compromissos específicos entre o agente e o titular, envolvendo objetivos, prazos, metas, incentivos, prêmios e punições, a fim de manter o máximo de sintonia entre os desejos do titular e o desempenho do agente. O exemplo típico desses mecanismos de controle é o contrato de gestão, comumente celebrado entre as executive agencies e o Poder Executivo nos EUA.

Triagem e seleção: são procedimentos com o objetivo de escolher como agentes aqueles que tenham perfis adequados e preferências coincidentes (ou pelo menos bastante próximas) aos do titular. São exemplos desses mecanismos a definição prévia de níveis de qualificação técnica e experiência na área objeto da delegação para a escolha do(s) agente(s) e processos de entrevista ou sabatina realizados pelo titular entre os candidatos.

Controle político-institucional: são os controles típicos dos poderes políticos constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), independentes, anteriores e exteriores a ação de delegação. São exemplos o poder de veto, o controle orçamentário, o controle legal-constitucional e a criação de nova legislação.

Monitoramento e prestação de contas: são regras que obrigam a divulgação de informações e permitem o acesso a todo tipo de dados produzidos pelo agente. Os formatos mais difundidos são as audiências públicas prévias à criação de novas regulamentações, a realização de auditorias periódicas e a publicação de atas e justificativas das decisões. Dois princípios podem nortear estes tipos de mecanismos de controle: a “patrulha de polícia”, de caráter ostensivo e sistemático, que busca a prevenção a quaisquer desvios de conduta por parte dos agentes, e o “alarme de incêndio”, que consiste na produção periódica de informações por meio de mecanismos pontuais de monitoramento, que permitem aos interessados “soar o alarme” quando há suspeitas, e por isso mesmo, tem um caráter de redução de danos. Em geral, os “alarmes de incêndio” tendem a ser menos custosos para o titular do que a “patrulha de polícia” no que se refere a recursos financeiros e humanos; com relação à eficiência dos dois princípios, não é possível fazer um julgamento a priori.

O MODELO BRASILEIRO

122 Não será feita aqui uma reconstituição histórica da criação das agências reguladoras no Brasil, tema que foi muito bem explorado no trabalho de Nunes et al.(2007). A ideia é apresentar as principais características institucionais dessas agências, e também fazer um resumo dos principais estudos que examinaram a dinâmica de funcionamento de algumas agências, além de mostrar as críticas mais comuns ao modelo adotado no Brasil.

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

As primeiras agências que o governo Cardoso desejava criar eram da área de infraestrutura, justificadas pela necessidade de conferir maior eficiência a esse setor e, principalmente, garantir estabilidade e credibilidade normativa que oferecessem segurança para atrair os tão desejados investimentos (especialmente estrangeiros). Com isso, os estudos prévios à elaboração dos projetos acabaram convergindo para formatos parecidos, privilegiando os aspectos de independência em relação ao governo, autonomia e transparência decisória. Em termos jurídicos, houve uma inovação significativa, com a criação de uma nova figura no Direito Administrativo brasileiro: as autarquias independentes.

Se forem analisadas as leis que criaram cada uma das agências, nenhuma é exatamente igual à outra. Porém, é facilmente perceptível que elas têm muitas

semelhanças. O quadro a seguir resume essas características comuns, sem obviamente esgotar a descrição do desenho institucional desses órgãos.

Quadro 2. Características institucionais das agências reguladoras brasileiras

AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA
<ul style="list-style-type: none">• Mandatos fixos e não coincidentes para os diretores;• Sem subordinação hierárquica a ministérios;• Orçamento elaborado pela própria agência;• Quadro de pessoal exclusivo;• Capacidade legislativa (poder de emitir portarias);• Capacidade jurídica (poder de arbitragem e última instância para recursos administrativos);• Perfil pré-definido para qualificação dos dirigentes;• Aprovação da indicação dos dirigentes pelo Poder Legislativo;
TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY
<ul style="list-style-type: none">• Ouvidoria;• Diretoria colegiada;• Publicidade de decisões e atas;• Votos dos dirigentes justificados por escrito;• Realização de audiências públicas;• Representação de usuários e empresas;

Fonte: Nunes et al. (2007), Pó e Abrúcio (2006) e Melo (2002).

FUNCIONAMENTO

São poucos os estudos da Ciência Política que se debruçaram especificamente sobre o funcionamento das agências reguladoras brasileiras. Três deles merecem destaque, por reunirem uma boa quantidade de dados empíricos.

O primeiro é o trabalho de Pó e Abrúcio (2006), que compara o desenho institucional e a dinâmica de quatro agências: a ANATEL, a ANEEL, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Com relação ao desenho institucional, observam-se certas semelhanças entre essas agências. Todas elas possuem diretoria colegiada composta por cinco membros com mandatos não-coincidentes, com a duração de cinco anos (ANATEL), quatro anos (ANEEL e ANTT) e três anos (ANS). A publicação das atas da direção é obrigatória para a ANATEL e a ANTT, e facultativas para a ANEEL (não há regra para a ANS). Todas possuem ouvidoria, seja exercida por um dos diretores ou por um terceiro nomeado exclusivamente para a função. A realização de consultas e audiências públicas é prevista para as quatro agências examinadas, com ligeiras diferenças no que se refere aos assuntos em que elas se aplicam. Finalmente, o

contrato de gestão é previsto apenas para a ANEEL e para a ANS. Essas diferenças são explicadas pelas características de cada setor alvo de regulação, em especial se se trata de um setor em que houve empresas privatizadas (energia elétrica e telecomunicações), concessão de serviços (transportes terrestres) ou desde sempre ocupado por empresas particulares (planos de saúde).

Já o funcionamento dessas agências apresenta diferenças mais visíveis. A publicação de relatórios com avaliações sobre os respectivos setores é de praxe na ANTT, ocasionais e pouco sistematizados na ANATEL e ANEEL, e inexistente na ANS. As ouvidorias têm papel semelhante, diferenciando-se apenas com relação à publicação de relatórios. A quantidade de regulamentos emitidos é extensa para todas as agências, variando de uma centena no caso da ANTT até mais de duzentas e cinquenta para a ANEEL e a ANATEL. No que se refere às audiências públicas realizadas, as diferenças são maiores: são poucas dezenas para a ANS e ANTT, mais de cem para a ANEEL e mais de quatrocentas para a ANATEL. Tendo em vista esses dados, os autores concluem que o formato institucional semelhante não assegura funcionamentos parecidos, e ainda que as regras de transparência e publicidade afetam o comportamento dos atores, ampliando a *accountability* em todos os setores observados (PÓ; ABRÚCIO, 2006, p. 696-697).

Outro estudo abordando o funcionamento das agências brasileiras é o de Silva (2012), que focaliza as audiências públicas promovidas pela ANEEL. Em tese, as audiências públicas seriam o mecanismo que proporcionaria participação da sociedade na elaboração das normas a serem emitidas pelas agências. No entanto, por meio de um levantamento extensivo sobre a identidade dos participantes dessas audiências, o número de propostas apresentadas e aceitas, a autora apresenta dados que mostram uma sobre-representação dos entes regulados nas audiências públicas, assim como uma maior aceitação das propostas feitas por esses entes, o que evidencia uma permeabilidade que pode transformar esse canal de comunicação com a sociedade em um mecanismo de captura da agência pelos seus regulados (SILVA, 2012, p. 984-988). Os dados revelam que entre os participantes das audiências, 47% eram ligados aos produtores de energia elétrica, enquanto que apenas 22,5% eram consumidores. Com relação às contribuições oferecidas, a diferença é ainda maior: 73% vieram dos representantes dos produtores, ao passo que apenas 8% vieram dos consumidores. Entre as contribuições aceitas pela ANEEL, a vantagem dos produtores também é visível: foram aceitas quase 27% das mais de nove mil contribuições oferecidas, e entre as contribuições dos consumidores foram aceitas 20% das pouco mais de cem oferecidas. Se em termos percentuais a diferença não é tão grande, os números absolutos mostram uma diferença abissal.

Um terceiro estudo de relevo trata da gestão descentralizada da regulação de energia elétrica (OLIVIERI, 2006). A possibilidade de uma regulação compartilhada entre a agência federal e agências estaduais é uma exclusividade do setor elétrico, e foi um dos pontos da negociação entre o governo central e os governos estaduais que possibilitou a aprovação do projeto que deu origem à primeira agência reguladora independente no Brasil, em 1997. Por meio da celebração de convênios entre a ANEEL e as agências estaduais, estas últimas adquirem a capacidade de fiscalizar, aplicar multas e até certo ponto normatizar os serviços de distribuição de energia elétrica em seus respectivos territórios. Entre os resultados dessa gestão descentralizada está a utilização de indicadores para medir a qualidade dos serviços: a duração equivalente de interrupção de fornecimento por unidade consumidora (DEC) e a frequência equivalente de interrupção de fornecimento por unidade consumidora (FEC). No entanto, a ANEEL tem muita resistência em regionalizar e diferenciar a regulação entre os estados, procurando padronizar ao máximo as regulamentações sobre os serviços de distribuição de energia elétrica, algo que pode ser contraproducente.

Nesse sentido, a autora chama a atenção para os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e os Procedimentos de Indenização de Danos (PID), criados pela agência reguladora do Estado de São Paulo.

O TAC é um instrumento pelo qual uma empresa que transgrediu a regulamentação, e por isso sofreu multas, pode converter o valor dessa multa em investimento na área em que a falha ocorreu, dentro de um prazo determinado. Após certo tempo de utilização deste instrumento pela agência paulista, a ANEEL federalizou as regras de sua utilização e avocou para si o julgamento das questões pertinentes a ele. O resultado foi que a concentração de todas as demandas em uma única instância, distante do local da ocorrência, gerou uma morosidade que acabou prejudicando fortemente a sua utilização (OLIVIERI, 2006, p. 585).

Com o PID sucedeu-se fenômeno semelhante. Ele foi concebido para facilitar a indenização para os consumidores nos casos de avarias provocadas nos eletrodomésticos devido à variação de tensão ou a prejuízos causados pela interrupção do fornecimento. Nas regras paulistas, as empresas tinham uma semana para averiguar a veracidade da reclamação e oferecer algum tipo de compensação ou ressarcimento. Com a regulação da ANEEL, esse prazo passou para três meses, o que exigiu dos consumidores ficar um longo período com um eletrodoméstico quebrado aguardando a vistoria da empresa, sem poder repará-lo para não perder o direito à indenização, ou, então, serem forçados a adquirir um novo item para substituir o avariado. Na prática, a nova regulação da ANEEL tornou o PID inócuo.

CRÍTICAS

Uma das críticas mais comuns sobre a política regulatória brasileira pós-1995 é a indefinição quanto ao seu marco regulador. Nesse sentido, é significativo que os princípios básicos para a elaboração de novos órgãos reguladores no Brasil só tenham sido propostos pelo MARE em 1997, isto é, após a criação das três agências já mencionadas, ANEEL, ANATEL e ANP. Esses princípios são:

- Autonomia e independência decisória;
- Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores, empresas e investidores;
- Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas em audiências públicas;
- Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução.

Pontos importantes relacionados a um marco regulador e que não foram disciplinados até hoje dizem respeito aos limites para a combinação de funções executivas, legislativas e judiciais que estão presentes na dinâmica das agências brasileiras. Na mesma direção, também inexistente a definição de regras e procedimentos formais para a relação das agências com os outros poderes e com a administração direta.

Outra crítica comum refere-se à extensão do modelo de agência reguladora da área de infraestrutura para a área social sem as devidas adaptações, uma vez que se tratam de áreas com características bastante diversas. Enquanto na área de infraestrutura os objetivos envolvem dar segurança jurídica aos investidores – dada a longa maturação de seus investimentos –, prevenir e corrigir falhas de mercado e promover a universalização da oferta de serviços, na área social os objetivos envolvem garantir direitos dos usuários e a qualidade de serviços já universalmente oferecidos, o que confere à atividade reguladora mais um aspecto de fiscalização do que de formulação de políticas e elaboração de regras. Apesar disso, como visto no decorrer deste texto, as agências brasileiras guardam grandes semelhanças institucionais, quando seria mais adequado que as agências da área social fossem mais próximas das executive agencies norte-americanas (PACHECO, 2006, p. 531).

Vai nesse sentido outra crítica comum ao modelo brasileiro: a ausência de contratos de gestão que estabeleçam metas de desempenho para as agências, bem como os prêmios para seu cumprimento e as sanções no caso de insucesso. Um projeto de lei apresentado durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) propunha, entre outras coisas, a adoção de contratos de gestão para todas as agências brasileiras (MEIRELLES; OLIVA, 2006, p. 547). Sem

entrar a fundo no mérito da questão, se as agências operam em setores diferentes, e têm objetivos diferentes, ir da total ausência de contratos de gestão para a obrigatoriedade destes não parece ser a solução mais adequada.

A pouca influência do Poder Legislativo nas atividades de controle sobre as agências brasileiras é outro aspecto que pode ser apontado como uma lacuna institucional. Apesar de um dos principais fatores para a criação das agências no Brasil ter sido precisamente a redução da influência política sobre decisões que devem ser predominantemente técnicas, isso não significa alijar a participação do Congresso de toda e qualquer questão envolvendo essas agências. Mecanismos de controle políticos, em especial atividades de fiscalização, são necessários e recomendáveis para que a dinâmica das agências não se resuma em lidar com consumidores, fornecedores e investidores, evitando assim que ninguém controle o controlador. Propostas para esta questão atacariam de frente o problema do déficit democrático das agências apontados por diversos pesquisadores, entre eles Melo (2001), Pó e Abrúcio (2006) e Meirelles e Oliva (2006).

QUESTÕES EM ABERTO: SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS.

127

Apesar da relevância, simbólica e prática, das agências reguladoras para o sistema político brasileiro contemporâneo, há ainda diversas questões pouco ou nada exploradas por estudos acadêmicos, em especial realizados por cientistas políticos.

Dada a sua óbvia pertinência, um dos temas mais carentes de estudo refere-se às agências reguladoras estaduais e municipais. Levantamentos realizados por Nunes et al. (2007) e Olivieri (2006) apontaram a existência de vinte e três agências estaduais e cinco agências municipais, e pouco se sabe sobre elas, exceto que a maioria difere de suas análogas federais na abrangência de atuação: enquanto as agências federais são especializadas e atuam em setores específicos, mais da metade das agências estaduais são multissetoriais, regulando e fiscalizando todos os serviços públicos oferecidos em seu território. Já as agências municipais em geral atuam na área de saneamento. A questão das agências estaduais serem multissetoriais merece atenção especial, pois as atividades de regulação e fiscalização exigem alta capacidade técnica; se os recursos humanos com essas qualidades já são raros no nível federal, como serão no nível estadual? É plausível supor que o funcionamento das agências estaduais seja ineficiente, pois tem a função de regular e fiscalizar setores tão diferentes quanto transportes terrestres, energia elétrica e saneamento, entre outros.

Outro tema relevante seria a ampliação da análise sobre o funcionamento das agências federais, principalmente sobre os aspectos relacionados à transparência e accountability, nos moldes do trabalho de Pó e Abrúcio (2006), ou seja, tratar-se-ia de compilar e analisar informações sobre a publicidade de decisões e atas, a realização de audiências e o funcionamento da ouvidoria.

Também seriam bem-vindos estudos sobre o processo de triagem e seleção dos dirigentes das agências. Pouco se sabe sobre como se dá a escolha pelo Poder Executivo, desde a definição do perfil até a indicação do nome, e há poucas informações não-jornalísticas sobre as arguições realizadas pelo Congresso. São comuns rumores de que se tratam de indicações políticas, e não técnicas, mas faltam informações mais confiáveis sobre isso. Também é sabido que não raramente as diretorias ficam vagas, sem indicação, por meses ou até anos, e os motivos para tal fenômeno também não passam de especulações.

Faltam também avaliações mais realistas sobre os orçamentos e os quadros de pessoal das agências. Seria muito importante saber os efeitos de eventuais contingenciamentos de recursos, bem como as consequências para o funcionamento das agências quando da ocorrência de quadros de pessoal incompletos e em formação.

As explorações de possíveis regras a serem inseridas em um marco regulatório mais amplo também reduziriam lacunas importantes no debate sobre as agências, incluindo aí os possíveis efeitos da utilização de contratos de gestão.

Por fim, seriam de grande contribuição estudos que investigassem a aplicação (ou não) dos recursos advindos de programas ou fundos criados juntamente com as agências, especialmente na área de telecomunicações (FUNTTEL, FISTEL e FUST).

Como se pode depreender do exposto acima, nosso conhecimento sobre as agências reguladoras brasileiras é grande, mas nosso desconhecimento é ainda maior.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1995). Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Imprensa Nacional.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Servidor Público**, Brasília, vol. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos CE-BRAP**, São Paulo, n. 40 p. 125-144, 1994.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation**: congressional parties and the appropriations process. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40 n. 0, p. 545-565, 2006.

MELO, Marcus A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRÚCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: MP/Seges, 2002, p. 247-305.

_____. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16 n. 46, p. 55-68, 2001.

NUNES, Edson. et al. . Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVIERI, Cecília. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40 n. 4, p. 567-588, 2006.

PACHECO, Regina S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40 n. 4, p. 523-543, 2006.

PÓ, Marcus V.; ABRÚCIO, Fernando L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40 n. 4, p. 679-698, 2006.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social** - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 11 n. 2, p. 23-47, 2000.

SAMUELS, David. A Economia Política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **DADOS** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46 n. 4, p. 805-835, 2003.

SILVA, Mariana Batista. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 46 n. 4, p. 969-992, 2012.

SUNSTEIN, Cass. Constitucionalismo após o New Deal. In: STIGLER, G. (coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 131-242.

WILLIAMSOM, John. (1990). What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSOM, Joseph (ed.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990, Cap. 2.

MULTIPARTIDARISMO E BIPOLARIDADE: UMA RECONSIDERAÇÃO DA TESE DO BIPARTIDARISMO NO RIO GRANDE DO SUL

PAULO PERES

Doutor em Ciência Política (USP) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS). E-mail para contato: peres.ps@gmail.com

VINICIUS DE LARA RIBAS

Mestre em Ciência Política (UFRGS) e Doutorando em Ciência Política (UFRGS). E-mail para contato: viniciusdelararibas@gmail.com

INTRODUÇÃO

A lógica da disputa entre “maragatos” e “chimangos” de fato deu a tônica dos variados sistemas partidários que se sucederam no Rio Grande do Sul desde a Primeira República? O bipartidarismo prevaleceu como uma excepcionalidade gaúcha no âmbito do pluripartidarismo nacional do período 1945-64? Essa bipolaridade, caso tenha ocorrido, opunha o PTB e uma aliança de forças políticas antipetebistas? Ou, ao contrário do conhecimento convencional estabelecido, o que predominou no estado foi o multipartidarismo? E mais, o retorno à democracia finalmente possibilitou a emergência do multipartidarismo, suplantando a inércia bipolar do estado?

132

Nosso propósito neste capítulo é encaminhar respostas para tais perguntas derivadas das principais teses a respeito do sistema partidário rio-grandense. Analisamos a literatura especializada na história partidária do estado e consideramos os dados eleitorais por um novo ângulo interpretativo para mostrar que, por um lado, a tese do bipartidarismo em períodos de pluripartidarismo (FAY DE AZEVEDO, 1960; TRINDADE, 1981, 1980, 1975, 1974; TRINDADE; NOLL, 1991; XAUSA; FERRAZ, 1981, 1967; FERRAZ, 1981; NOLL, 1980; CÁNEPA, 2005) não pode ser corroborada, e, por outro, que a tese concorrente de que sempre prevaleceu multipartidarismo (GIUSTI TAVARES, 1997) tampouco pode ser aceita sem maiores ponderações.

Alternativamente, defenderemos que o sistema partidário estadual e seus sistemas partidários municipais são bastante complexos e estão igualmente sujeitos aos efeitos das regras eleitorais como os das outras unidades federativas e o do nível nacional. Mostraremos que, no Rio Grande do Sul, em 1945-64, coexistiram pluripartidarismo moderado nas eleições parlamentares e competição bipolar na disputa para o governo do estado, assim como coexistiram multipartidarismo mais amplo nas eleições para deputados e senadores, e bipolaridade acentuada na competição para o Palácio do Piratini.

BIPARTIDARISMO VERSUS PLURIPARTIDARISMO NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul (RS) é um estado de dualidades, geralmente irreconciliáveis, conforme diz a autopercepção mais ou menos generalizada dos gaúchos. No futebol, gremistas e colorados são sempre invocados, normalmente logo no

começo de quase qualquer conversa que se estabeleça com visitantes, para demonstrar essa premissa, digamos, cosmológica. Inclusive, esse entendimento acerca do surgimento, desenvolvimento e disposição estrutural do mundo é ainda mais exemplar no campo da disputa política – historicamente, essa esfera do universo terá se constituído pela luta, algumas vezes sangrenta e fratricida, entre dois polos bem demarcados, simbolicamente retratados pelo épico entrevero de “maragatos versus chimangos”.

Com efeito, igualmente na academia arraigou-se tal perspectiva, tendo como fundamento alguns estudos eleitorais que se tornaram referência na área de pesquisas sobre o sistema partidário rio-grandense. De acordo com as análises mais influentes, na Primeira República radicaram-se clivagens políticas que acabaram sendo transpostas ao quadro partidário não só daquela época como dos períodos vindouros. Em seus anos iniciais, a dinâmica partidária opôs republicanos, de um lado, e federalistas, de outro, delineando-se então um padrão bipolar de competição que, atipicamente, transcendia as bases familiares tão comuns em contextos locais – uma bipolaridade que deu fundamento e motivações para dois violentíssimos conflitos armados, em 1893 e 1923 (CÁNEPA, 2005).

Desse modo, conforme defende quase toda a literatura especializada, à parte um brevíssimo período de unificação dos grupos políticos, entre 1928 e 1930, incentivada pela iniciativa de Getúlio Vargas em favor da comunhão de forças para a defesa dos interesses do RS diante da hegemonia nacional da política café-com-leite (NOLL, 1980) –, o que resultará na criação da Frente única Gaúcha – todo o resto da dinâmica partidária e eleitoral subsequente terá sido dominada pela bipolaridade (FAY DE AZEVEDO, 1960; TRINDADE, 1981, 1980, 1975, 1974; TRINDADE; NOLL, 1991, 2004; XAUSA; FERRAZ, 1981, 1967; FERRAZ, 1981). Já a partir de 1932, dar-se-á o retorno à polarização, em decorrência do posicionamento dos grupos políticos locais em relação às demandas da revolução constitucionalista dos paulistas; em 1937, com a instauração do Estado Novo, um “golpe dentro golpe”, ocorrem divisões no interior dos principais partidos – Partido Republicano Liberal (PRL), Partido Liberal (PL) e o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) (CÁNEPA, 2005). Esse movimento ocasionará uma crise no sistema partidário, mas apenas no que se refere às legendas formais, pois, na prática, não se dissolverá o partidarismo das clivagens e interesses das elites locais (TRINDADE, 1980; TRINDADE; NOLL, 1991, 2004). No que se refere às clivagens políticas, o rearranjo desses atores em torno do governo autoritário de Vargas resultará na conformação da dualidade “governo versus oposição” (CÁNEPA 2005).

A dicotomia partidário-eleitoral restabelecida ganhará maior visibilidade no período democrático de 1946-64, especialmente com as eleições de 1947. Estas, por sua vez, pavimentarão não apenas o bipartidarismo com o predomínio

do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no estado vis-à-vis o conseqüente declínio da frente conservadora, composta pelo Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e o PL, tornando inviável, inclusive, a emergência de uma terceira força partidária competitiva (TRINDADE, 1981). Tal padrão perpassará desde as disputas majoritárias principais até as locais, opondo o populismo trabalhista dos petebistas ao conservadorismo liberal dos antipetebistas (TRINDADE; NOLL, 1991). Conseqüentemente, apesar do pluripartidarismo nominal, prevalecerá um bipartidarismo efetivo, ou, como se convencionou chamá-lo, um “bipartidarismo de fato” (TRINDADE, 1981). Isso porque, em virtude do amplo predomínio do PTB, não sobrava qualquer outra alternativa aos demais partidos que aspiravam à conquista dos cargos executivos a não ser a formação de alianças eleitorais, o que levava o PSD rio-grandense a aproximar-se do PL e da UDN, representando uma inusitada quebra no padrão das coligações realizadas alhures (XAUSA; FERRAZ, 1981). Surgirá, assim, uma forma particular de clivagem no Rio Grande do Sul, bem mais rígida do que as observadas em outras partes do país – um comportamento bipartidário opondo o PTB a uma coalizão de partidos anti-PTB, a “única polarização verdadeiramente relevante da vida política do estado [...]” (XAUSA; FERRAZ, 1981, p. 147).

Trata-se, na verdade, de um ponto interessante. O fenômeno descrito por Xausa e Ferraz (1981) remete de maneira tão clara ao chamado efeito psicológico das competições majoritárias de turno único, conforme ressaltado no mecanismo explicativo da conhecida “lei de Duverger”¹, que é curioso o fato de eles não terem explorado tal aspecto. Se tivessem percebido esse achado, poderiam ter explorado o modo pelo qual a manifestação dos efeitos psicológicos do sistema eleitoral levou as elites políticas à coordenação das suas estratégias, fazendo a competição convergir para um formato bipolar. Mais do que isso, se considerassem a dinâmica do sistema partidário do estado entre 1946 e 1964 pela perspectiva dos efeitos do sistema eleitoral sobre os processos de competição dos partidos, teriam conferido um enquadramento analítico inovador àquelas variáveis, o que lhes permitiria, conseqüentemente, tirar conclusões que contribuiriam de maneira ainda mais ampla aos estudos eleitorais como um todo. Afinal, sua pesquisa não trazia simplesmente achados empíricos específicos sobre o Rio Grande do Sul, mas, acima de tudo, corroboravam proposições teóricas mais gerais a

(1) Em seu livro *Les Partis Politiques*, Maurice Duverger (1951) propõe três enunciados sobre os efeitos do sistema eleitoral na configuração do sistema partidário, depois denominados pela literatura de “as leis de Duverger”. São eles: (1) eleições majoritárias de um único turno tendem a formar sistemas bipartidários, com alternância de partidos independentes no poder; (2) eleições majoritárias de dois turnos tendem a formar sistemas multipartidários com partidos dependentes entre si; e (3) no caso das eleições proporcionais, há incentivos para a formação de sistemas multipartidários com partidos independentes entre si. Para maiores detalhes sobre esses enunciados no âmbito da teoria geral dos partidos, de Duverger, conferir Peres (2009).

partir desse caso. Em suma, se às conclusões a que chegaram cabem contestações, em contrapartida, a demonstração da validade dos efeitos mecânicos das regras eleitorais sobre o formato numérico do sistema partidário teria sido notável àquela altura – basta lembrar que, naquele momento em que seu estudo foi publicado, ainda eram raras as análises preocupadas com a validação das “leis” propostas por Duverger (1951).

Na verdade, essa observação já foi feita anteriormente (GIUSTI TAVARES, 1997), mas de um modo tão extremado que acabou não levando em conta que, apesar de não terem percebido que muito do formato do sistema partidário era decorrente das formas de escrutínio, Xausa e Ferraz (1981) levantaram dados empíricos que permitiriam esse tipo de análise, o que, por si só já é, indubitavelmente, uma destacada contribuição. Além disso, podemos acrescentar que no contexto brasileiro daquele período o tipo de coordenação eleitoral, nos termos propostos por Cox (1997), não demandou fusões partidárias, como poder-se-ia deduzir da proposta inicial de Duverger (1951), pois havia uma alternativa menos radical que eram as coligações. Isso significa que aquele ambiente eleitoral se caracterizava por uma complexidade bem maior do que as classificações contabilistas do sistema partidário são capazes de descrever. Afirmar que prevalecia o bipartidarismo, como o faz a literatura consolidada, significa desconsiderar a existência e efetividade de um número maior de legendas; porém, dizer simplesmente que vigorava o pluripartidarismo, como defendido pela análise opositiva (GIUSTI TAVARES, 1997), obscurece o fato de que a lógica da competição para os cargos executivos incentivava uma dinâmica bipolar.

Ou seja, bipartidarismo e bipolaridade são coisas diferentes, de modo que pode haver bipolaridade com multipartidarismo. Consideramos que parece mais plausível cogitar que, no caso rio-grandense, era justamente isso o que ocorria: coexistência de pluripartidarismo, favorecido pela representação proporcional para o Legislativo, com bipolarização ampliada na competição para o Executivo. Essa conjunção comporta, inclusive, uma terceira força com menor peso eleitoral, assim como a rotatividade, seja no poder ou nas siglas que ocupam as posições na dinâmica bipolar das disputas eleitorais. Portanto, classificar o sistema partidário do estado daquele período somente pelo critério de contagem simplifica demasiadamente o quadro político real da competição e da interação dos partidos.

Não obstante, a literatura consolidada ateu-se de modo quase exclusivo ao critério contabilista e procurou associar o número de partidos às clivagens sociais das elites políticas locais. Com base nisso, investiram na defesa da tese de que a disputa bipolar dos grupos políticos manifestou-se, sempre, como uma competição bipartidária sob legendas que foram surgindo de acordo com as conveniências e contingências de mudanças de regime. Seguindo esse raciocínio, em sua perspec-

tiva, o golpe de Estado de 1964 não interromperá nenhuma experiência multipartidária efetiva no Rio Grande do Sul, mas sim um tipo de bipartidarismo liderando pelo PTB (TRINDADE, 1978), dando ensejo à formação de outro bipartidarismo, uma vez que o período autoritário trará uma importante inversão no padrão da disputa eleitoral. Dali para frente, o grupo anti-PTB, reunido agora sob a bandeira da ARENA, tornar-se-á amplamente predominante em comparação com o PTB no que se refere ao controle do mercado eleitoral nos municípios (TRINDADE, 1978, 1981; FERRAZ, 1981; TRINDADE; NOLL, 1991, 2004). O “bipartidarismo de fato”, estabelecido na democracia de 1946-64, teria sido então transposto de maneira automática para as novas siglas – o MDB e a ARENA.²

Iniciada a abertura democrática, os especialistas voltaram à indagação que perambulou pelos estudos eleitorais desde os anos 1960, qual seja, as condições de permanência do bipartidarismo estadual num contexto de multipartidarismo nacional e de representação proporcional. Será que, dessa vez, o retorno ao pluripartidarismo finalmente provocará a ruptura do padrão bipartidário da política rio-grandense? Até por ser parte da estratégia de transição gradual à democracia, esperava-se que a liberalização dos partidos conduzisse, como realmente ocorreu, à fragmentação da esquerda até então abrigada no MDB. PDT e PT surgiram como forças com grande potencial eleitoral no Rio Grande do Sul, ao lado do PMDB, que já estava assentado na estrutura herdada do período anterior (CÁNEPA, 2005). Esses três partidos apresentarão bons desempenhos eleitorais nos anos subsequentes, especialmente o PT, cujo crescimento se dá em grande parte pela conquista do mercado eleitoral de esquerda, em disputa com o PDT. Na capital, o PT conquista a prefeitura e se mantém nessa posição por vários anos, até que o partido começa a declinar eleitoralmente na primeira metade dos anos 2000, dando espaço para o crescimento tanto do PMDB como de outros partidos de oposição (NOLL; DIAS; KRAUSE, 2011).

Mas haveria, enfim, sinais da superação do padrão bipolar que, segundo a literatura, teria caracterizado a política partidária do estado desde a instauração da República? Antes de mais nada, há quem conteste que tenha prevalecido o bipartidarismo mesmo no período 1946-64, e que o PTB foi o partido amplamente predominante no estado (GIUSTI TAVARES, 1997). De fato, analisando-se os dados por meio de diversos indicadores e considerando-se os diferentes níveis de disputa e fórmulas eleitorais, há evidências de que, exceto em 1958, havia um pluriparti-

(2) Por isso, nas palavras de Xausa e Ferraz (1981, p. 184), “[...] Afora o especial impacto sentimental, [o bipartidarismo autoritário] seguramente não trouxe ao estado nenhuma alteração de relevância nos alinhamentos políticos já existentes. Ao contrário da maioria dos demais estados, onde Arena e MDB aglomeraram grupos artificiais ou heterogêneos, no Rio Grande do Sul, serviram apenas para confirmar e oficializar arregimentações já fixadas firmemente nas eleições de 1962, e que em 1966 foram substancialmente as mesmas, como de resto seriam sem a extinção dos partidos.”

darismo moderado, especialmente nas eleições para a Assembleia Legislativa e a Câmara dos Deputados. Do mesmo modo, quando considerada a polarização entre o PTB e a aliança anti-PTB, é possível perceber realmente um maior equilíbrio em suas forças eleitorais do que o que foi afirmado pela literatura especializada.

A despeito disso, no entanto, há indicações de uma lógica bipolar moderada, não necessariamente partidária, na disputa para a governadoria do estado. A convivência de eleições proporcionais e majoritárias em disputas concomitantes favoreceu o pluripartidarismo e, ao mesmo tempo, a dinâmica mais próxima da bipolaridade na competição para o Executivo. Aparentemente, coexistiam multipartidarismo moderado em todas as disputas com competição bipolar moderada nas eleições para os cargos executivos – dizemos aparentemente porque precisamos de novas pesquisas que revisitem os dados por meio de índices matemáticos mais recentes para chegarmos a conclusões mais seguras.

Já sobre o período atual, pouco sabemos sobre essa questão numa perspectiva mais alongada. Giusti Tavares (1997) fez um estudo que trouxe dados até 1994, mostrando que havia no estado um “pluripartidarismo represado” pelo regime autoritário. Com a abertura política e a transição para a democracia, surgiram novos partidos à esquerda e à direita do espectro ideológico, além de novos partidos ao centro em decorrência de cisões ocorridas no PMDB e no PDS. Isso levou ao aumento da fragmentação eleitoral no Rio Grande do Sul, resultando na formação de um sistema multipartidário.

Atualizando os dados sobre o número efetivo de partidos no estado e comparando-os com o mesmo tipo de informação para o país como um todo, percebemos que realmente prevalece o multipartidarismo nas eleições legislativas, inclusive para o Senado, que segue a regra majoritária, mas que tem duas vagas em disputa em intervalos regulares. Como pode ser observado na Tabela 1, o número efetivo de partidos para a Câmara dos Deputados nas eleições rio-grandenses é muito próximo da média nacional. O aumento ocorrido desde 2002 em todo o país foi acompanhado muito de perto pelo incremento da fragmentação no estado. O mesmo ocorreu no caso das Assembleias Legislativas, com a diferença de que o aumento da fragmentação nacional na última disputa foi um pouco maior do que o padrão anterior, mas nada muito discrepante. Em relação ao Senado, a similaridade se mantém extremamente próxima, inclusive nas ligeiras variações para mais e menos, dependendo da quantidade de vagas em disputa em cada eleição.

Tabela 1. Série Histórica do Número Efetivo de Partidos Eleitorais no RS e no Brasil nas Disputas para o Legislativo [1990-2010]

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
CAMARA DOS DEPUTADOS						
Rio Grande do Sul	5.3	5.8	5.9	6.9	8.5	7.9
Média Nacional	5.7	5.5	5,9	7	8	8.5
Diferença	- 0.4	0.3	0	- 0.1	0.5	- 0.6
ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS						
Rio Grande do Sul	6.3	6	6.3	7.5	8.3	7.6
Média Nacional	7	6.9	7.5	9.5	9.5	11.4
Diferença	- 0.7	- 0.9	- 1.2	- 2	- 1.2	- 3.8
SENADO						
Rio Grande do Sul	3.1	4.6	2.5	4.1	4.1	3.8
Média Nacional	3	4.3	2.6	4.3	2.4	3.6
Diferença	0.1	0.3	- 0.1	- 0.2	1.7	0.2

Fonte: Calculado a partir dos dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2015).

Na disputa para governador, temos que levar em conta que a eleição é majoritária com a possibilidade de dois turnos, e que essa modalidade de escrutínio incentiva a concorrência de um número maior de candidatos do que a eleição por pluralidade ou maioria relativa. A magnitude das cadeiras em disputa é igual a dois [$M = 2$], o que favorece a existência de três partidos com votações mais expressivas (COX, 1997). Isso quer dizer que podemos ter uma lógica bipolar na competição, com dois partidos mais competitivos, e, ao mesmo tempo, um multipartidarismo moderado em virtude da presença de pelo menos mais uma legenda com votação expressiva, embora sem muita competitividade. O mesmo se aplica à eleição presidencial que, como adendo, demanda a competição de partidos de inserção mais nacional.

Como mostra a tabela 2, as eleições majoritárias para governador no Rio Grande do Sul, desde 1990, indicam a prevalência de um multipartidarismo moderado, com a exceção de 2006, quando o número efetivo de partidos chega próximo a quatro. Considerando-se as demais eleições, esse índice mostra sempre uma competição em torno de três partidos, o que corresponde às expectativas teóricas de Cox (1997) sobre a relação entre o número efetivo de partidos e a quantidade de cargos em disputa ou a magnitude do distrito [$M + 1$]. Mesmo quando considerados os partidos que obtiveram pelo menos 5% de votos, temos um quadro de reduzida fragmentação.

Em termos qualitativos, deve ser destacado que, ao longo de todo o período, o PDT foi uma força eleitoral importante, chegando a conquistar o Executivo estadual em 1990, mas deixou de ser relevante a partir de 2002. O PSDB, por sua

vez, tornou-se relevante a partir da eleição de 2006, quando conquistou o governo. Porém, o dado mais importante é a demarcada bipolaridade entre PMDB e PT – os dois partidos sempre estiveram presentes entre os principais competidores e se revezaram no Palácio do Piratini com uma elevada frequência. O PMDB venceu as eleições em 1994, 2002 e, embora não tenhamos incluído essa eleição na análise, em 2014; o PT venceu em 1998 e em 2010, no primeiro turno, algo inédito no estado até então. Essa rotatividade pendular somente foi interrompida em 2006, pela vitória eleitoral do PSDB.

No plano nacional, a partir de 1994 se estabelece uma dinâmica bipolar de competição entre PSDB e PT, com um reduzido número efetivo de partidos. O PSDB venceu duas eleições consecutivas ainda no primeiro turno; o PT, apesar de ter sempre precisado do segundo turno para conquistar a Presidência, obteve quatro vitórias consecutivas. Além da lógica bipolar da competição para o Executivo, o que os planos nacional e estadual, no caso do Rio Grande do Sul, têm em comum é a constante presença do PT como um dos principais partidos políticos nas disputas eleitorais e no governo.

Tabela 2. Resultados Eleitorais [%] e Número Efetivo de Partidos na Disputa para Governador do RS e Presidente da República

(continua)

GOVERNADOR RS			PRESIDENTE DA REPÚBLICA			
COMPETIDORES	1º TURNO	2º TURNO	COMPETIDORES	1º TURNO	2º TURNO	DIFERENÇA NEP
1990						
PDT	36.06	61.17	PRN	30.57	53.04	
PDS	33.25	38.83	PT	17.18	46.96	
PMDB	20.53		PDT	16.51		
PT	10.16		PSDB	11.51		
			PDS	8.85		
			Outros*	15.38		
NEP	3.4			5.7		2.3
1994						
PMDB	49.20	52.21	PSDB	54.27		
PT	34.73	47.79	PT	27.04		
PPR	8.76		PRONA	7.38		
PDT	5.63					
Outros*	1.68		Outros*	11.31		
NEP	2.6			2.1		0.5

Tabela 2. Resultados Eleitorais [%] e Número Efetivo de Partidos na Disputa para Governador do RS e Presidente da República

(conclusão)

GOVERNADOR RS			PRESIDENTE DA REPÚBLICA			DIFERENÇA NEP
COMPETIDORES	1º TURNO	2º TURNO	COMPETIDORES	1º TURNO	2º TURNO	
1998						
PMDB	46.39	49.22	PSDB	53.06		
PT	45.92	50.78	PT	31.71		
PDT	6.18		PPS	10.97		
Outros*	1.47		Outros*	3.72		
NEP	2.3			2.5		0.2
2002						
PMDB	41.16	52.67	PT	46.47	61.28	
PT	37.25	47.33	PSDB	23.19	38.72	
PPS	12.31		PSB	17.86		
PPB	6.23		PPS	11.97		
Outros*	2.30		Outros*	0.51		
NEP	3			3		0
2006						
PSDB	30.52	53.94	PT	48.61	60.83	
PT	25.40	46.06	PSDB	41.64	39.17	
PMDB	25.15		PSOL	6.85		
PP	6.18		Outros*	2.9		
Outros*	5.5					
NEP	3.8			2.4		
2010						
PT	54.35		PT	46.91	56.05	
PMDB	24.74		PSDB	32.61	43.95	
PSDB	18.4		PV	19.33		
Outros*	1.98		Outros*	1.15		
NEP	2,5			2.7		0.2

Fonte: TSE, 2015.

*Outros é a somatória da votação dos demais partidos que obtiveram individualmente menos de 5% dos votos.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL

Analisaremos agora os resultados das eleições municipais para os cargos majoritários no Rio Grande do Sul. Nosso foco principal é a evolução das votações dos partidos visando ao mapeamento da fragmentação na distribuição das prefeituras. A Tabela 3 mostra que, no plano local, há maior fragmentação partidária na ocupação das prefeituras.

Temos oito partidos no controle de algo em torno de dez prefeituras durante todo o período – seis que controlam pelo menos quinze, cinco que controlam pelo menos trinta e três que controlam pelo menos setenta. PP e PMDB detêm a maior concentração desde 2000. Nos municípios, assim como na disputa estadual, encontramos uma forte presença do PT, PMDB, PDT e PSDB; porém, ao contrário do que ocorre nas disputas para a governadoria, o PDT continua importante durante todo o tempo, e o PP aparece como a maior força partidária do interior na competição pelas prefeituras. O PMDB, como a segunda maior detentora de executivos municipais, mostra que é o partido que melhor consegue articular os dois níveis de disputa, o local e o estadual.

Tabela 3. Distribuição Absoluta das Prefeituras por Partido (2000-2012)

	2000	2004	2008	2012
PP	174	134	148	134
PMDB	139	137	144	133
PDT	78	97	65	70
PT	35	43	64	72
PTB	31	31	32	28
PSDB	15	17	19	21
DEM/PFL	15	18	13	9
PSB	7	9	12	18
PPS	0	5	4	5
PHS	0	2	1	1
PSD				3
PPL				1
PV	0	0	0	1
PSC	0	0	0	1
PL	3	3	0	
Total	497	496	502	497

Fonte: TSE, 2015.

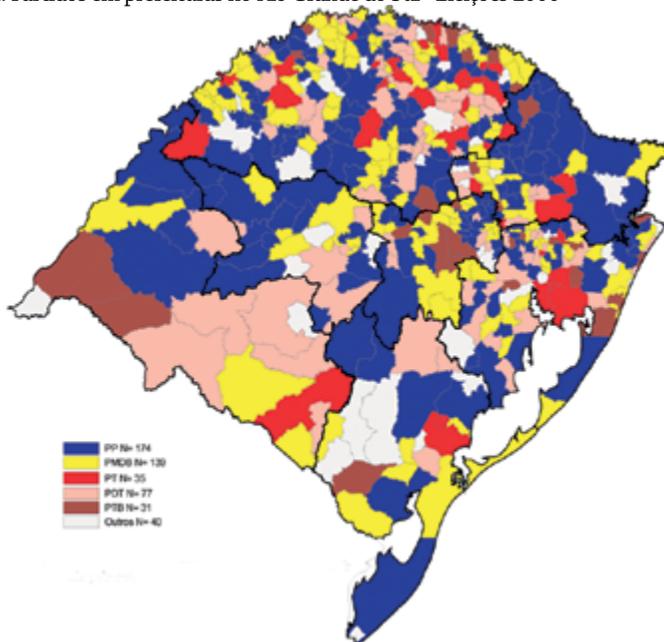
Se considerarmos que no final dos anos 1990 as prefeituras eram controladas, em sua imensa maioria, por oito partidos, desde os anos 2000 houve um incremento considerável da fragmentação, pois também aumentou o número de pequenos e médios partidos que conquistaram prefeituras a partir de 2004. Ocorreu ainda outro movimento que deve ser destacado, qual seja, o PT conseguiu conquistar um número de prefeituras que, ao final do período analisado, superou o PDT, que veio perdendo espaço na esfera local.

Os mapas a seguir mostram a evolução da distribuição espacial das prefeituras conquistadas pelos partidos no Rio Grande do Sul. Note-se que, na eleição de 2004, o Partido Progressista conquistou uma maioria de municípios nas regiões noroeste – com mais frequência – e norte do estado. Nas regiões sudeste e sudoeste, o partido conquistou municípios com maior número de habitantes. Nesse mesmo ano, o PMDB se destaca na região sudoeste, onde o PP possui pouca penetração eleitoral. Na região da fronteira com Argentina e Uruguai, o PMDB não possuía prefeitos.

Em 2008, o cenário para os progressistas apresenta algumas mudanças: o PP expande o seu número de prefeituras e conquista mais espaço na região sudeste; no entanto, perde praticamente todas as prefeituras da região sudoeste e da fronteira, que já eram poucas. Na região central os progressistas mantêm, no geral, as administrações conquistadas em 2004. Nessa eleição, o PMDB eleva um pouco o seu número de prefeituras e conquista quatro executivos municipais da região sudeste. Ademais, convém observar que o partido consegue manter uma concentração de prefeitos no nordeste e parte da região central e norte do estado.

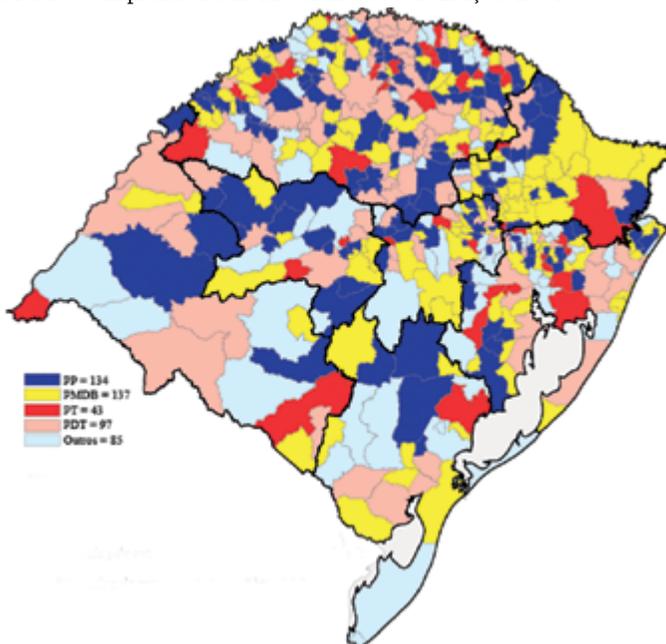
Em 2012, o PP consegue manter um padrão de vitória nas eleições municipais, ainda que tenha baixado o número em relação à anterior. Isso porque os progressistas conseguiram conquistar novas prefeituras em 2012 e dar maior capilaridade ao partido, que aparece em todas as regiões com índices semelhantes. Diferentemente, o PMDB tem reduzido seu número de prefeituras e, assim, volta a ter pouco espaço na região sudoeste, ao perder os Executivos conquistados em 2008, além de também encolher um pouco na região sudeste, onde, assim como o PP, tem pouca influência. Seu domínio consagra-se na região norte e região nordeste.

Imagem 1. Partidos em prefeituras no Rio Grande do Sul - Eleições 2000



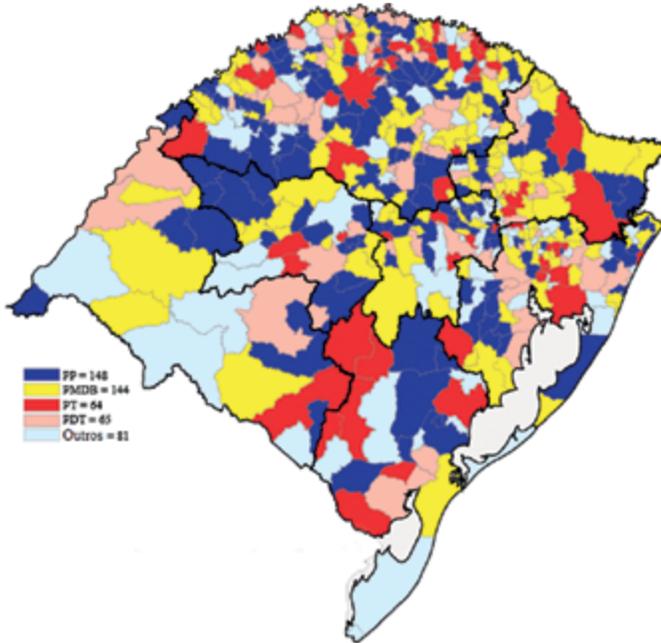
Fonte: Elaborado pelo autor com Philcarto *<http://philcarto.free.fr>

Imagem 2. Partidos em prefeituras no Rio Grande do Sul - Eleições 2004



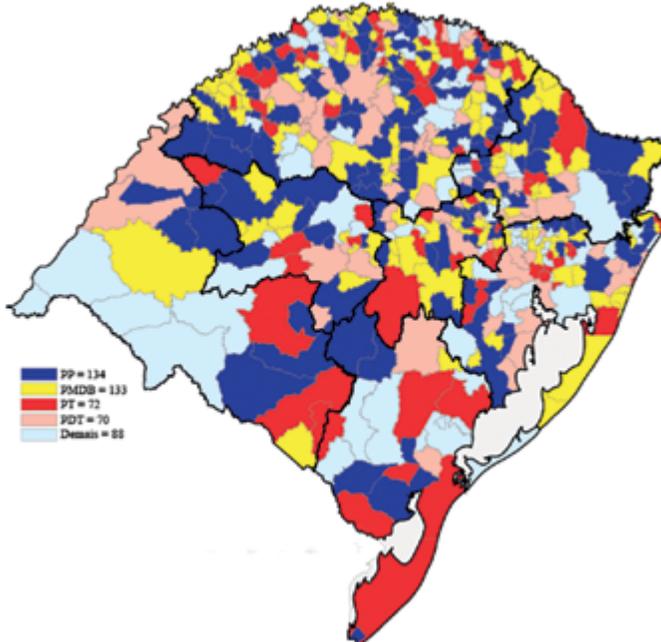
Fonte: Elaborado pelo autor com Philcarto *<http://philcarto.free.fr>

Imagem 1. Partidos em prefeituras no Rio Grande do Sul - Eleições 2008



Fonte: Elaborado pelo autor com Philcarto *<http://philcarto.free.fr>

Imagem 1. Partidos em prefeituras no Rio Grande do Sul - Eleições 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com Philcarto *<http://philcarto.free.fr>

No caso do PT, houve um crescimento de cerca de 15% no número de prefeituras conquistadas. Sua evolução espacial, tendo a capital e o norte do estado como pontos de partida, mostra um processo de espalhamento por todas as regiões e cidades do interior. O partido vai se tornando, então, a principal força de esquerda no estado e consegue se interiorizar de modo similar aos demais grandes partidos, embora seja o quarto colocado no que se refere ao controle de prefeituras na última corrida eleitoral. É possível afirmar, portanto, que o PT viveu uma “marcha para o interior” (FERREIRA; RIBEIRO, 2009). Nesse sentido, uma das conquistas mais importantes do Partido dos Trabalhadores foi a prefeitura municipal de Porto Alegre no início dos anos 1990. Sua gestão, que procurou implantar alguns dispositivos de democracia direta, como o Orçamento Participativo (OP) e a popularização dos conselhos municipais, provavelmente foi um dos fatores que favoreceu a chamada “hegemonia petista” na capital. A partir dela, o partido conquistou cada vez mais prefeituras e até chegou ao governo do estado. Paradoxalmente, ao mesmo tempo, o partido perdeu sua força eleitoral na capital do estado, onde, a partir dos anos 2000, ocorre uma gradativa redução dos votos petistas.

De todo modo, o quadro geral permite-nos perceber que o pluripartidarismo é maior no plano municipal e, ainda, que a lógica bipolar de competição, claramente demarcada no nível estadual, é mais reduzida nas disputas pelas prefeituras. Essa bipolaridade, obviamente, pode se manifestar em cada um dos vários municípios, uma vez que os dados organizados dessa forma apenas dão um panorama macro dessa dinâmica competitiva. Nesse sentido, é plausível supor que dinâmica semelhante da corrida eleitoral no nível estadual se reproduz na disputa local. Contudo, como a quase totalidade dos municípios tem escrutínio majoritário de turno único para as prefeituras, teoricamente, devemos esperar uma bipolaridade mais acentuada, com reflexos diretos no número efetivo de candidatos. Com efeito, uma análise desagregada que coloque sob a lupa cada um dos municípios individualmente, provavelmente revelaria uma diversidade de partidos que protagonizam a competição bipolarizada. Portanto, assim como o sistema partidário estadual é complexo o suficiente para abrigar um multipartidarismo moderado simultaneamente a uma dinâmica bipolar de competição, os sistemas partidários municipais possuem um grau de complexidade ainda mais elevado, pois, no nível local, coexistem variados multipartidarismos e variadas competições bipolares.

CONCLUSÃO

Conforme procuramos mostrar, há indicações de que a experiência democrática de 1945-64 no Rio Grande do Sul foi pluripartidária. Porém, há indicações

de que a competição para o Executivo era bipolar. Por que a literatura se bifurcou na defesa de posições que descartaram a coexistência do multipartidarismo com a bipolaridade? Porque não consideraram a complexidade da sobreposição das formas de escrutínio e, conseqüentemente, da necessidade de recorrer à contagem do número efetivo de partidos, além da caracterização qualitativa das forças políticas em competição num ambiente em que as alianças ou coordenações são institucionalmente incentivadas. O pluripartidarismo é uma forma de caracterização quantitativa do sistema partidário, o que significa que segue um critério de contagem. Conforme a distribuição dos votos, é possível identificar o número, inclusive de maneira fracionada, dos partidos mais competitivos e, portanto, dos “partidos que contam”, para usar uma conhecida expressão de Sartori (1976).

Considerando-se o sistema partidário por essa ótica, temos realmente evidências de que se estabeleceu naquela época um multipartidarismo moderado na disputa das cadeiras legislativas. Porém, a detecção de alguma polaridade, dual ou múltipla, deve se basear numa classificação qualitativa, que permita identificar quais partidos ou coalizões, nominalmente, predominam na competição. Visto sob esse prisma, aquele sistema partidário apresentava uma dinâmica de competição bipolar para o Executivo. Assim, a literatura consolidada não considerou os efeitos do sistema eleitoral sobre o formato quantitativo do sistema partidário e não distinguiu o bipartidarismo de bipolaridade, mas percebeu que predominava o embate entre dois grupos partidários – o PTB e os partidos que coordenaram seus esforços numa aliança anti-petebista.

No atual período democrático, o pluripartidarismo no Rio Grande do Sul tornou-se ainda mais acentuado, especialmente nas disputas proporcionais, medidas pelo número efetivo de partidos e pela distribuição proporcional dos votos. Nas disputas pelo Senado, em virtude da Magnitude Eleitoral ser igual a dois em algumas eleições, temos uma oscilação na fragmentação, mostrando uma associação entre a quantidade de cargos em disputa e o número efetivo de candidatos. Esse padrão encontrado no estado segue de perto o padrão nacional, mostrando que os efeitos institucionais das regras eleitorais são extremamente relevantes como variáveis explicativas do formato do sistema partidário, a despeito das diversidades regionais. Esse multipartidarismo mais demarcado nas disputas legislativas, não obstante, não inibiu a bipolaridade das disputas para a governadoria do estado. PT e PMDB tornaram-se os dois polos dessa competição, tendo como terceiras forças, primeiramente, PDT, e, posteriormente, o PSDB. Igualmente, no plano nacional, a bipolarização foi o traço mais distintivo das disputas presidenciais, tendo o PT e o PSDB como seus protagonistas.

Analisando o plano municipal pudemos perceber que o multipartidarismo é mais acentuado na disputa para as prefeituras do Rio Grande do Sul, sem uma clara bipolaridade no nível agregado dos dados, o que não descarta a hipótese de que em

cada cidade prevaleça diversas bipolaridades, dependendo da cidade em questão. Nos municípios, portanto, encontramos a mesma complexidade do jogo político estadual e nacional, talvez ainda mais intrincada porque cada uma delas tem suas especificidades, que são incrementadas pelo isolamento que a independência relativa das eleições locais tem em relação às demais.

Temos, portanto, indicações de que, a despeito da história política local, que confere um conteúdo próprio às disputas políticas, no Rio Grande do Sul, o desenho institucional provoca efeitos semelhantes aos observados em outras unidades da federação e nas eleições gerais. A combinação de representação proporcional com representação majoritária, de um e dois turnos, em eleições simultâneas para Legislativo e Executivo estaduais e nacionais incentivam os atores, quaisquer que sejam eles, a buscar as melhores maneiras de coordenar suas ações. Isso confere uma dinâmica bipolar de competição às governadorias e à Presidência da República, assim como às prefeituras, ao mesmo tempo em que favorece o multipartidarismo.

REFERÊNCIAS

CÁNEPA, M. M. L. **Partidos e Representação Política: A Articulação dos Níveis Estadual e Nacional no Rio Grande do Sul (1945-1965)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

COX, G. **Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DUVERGER, M. **Les Partis Politiques**. Paris: Armand Colin, 1951.

FAY DE AZEVEDO, A.. Balanço das Eleições de 1958 no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, pp. 255-278, n. 08, 1960.

FERRAZ, F. As Eleições de 1974 e o Futuro do Bipartidarismo no Rio Grande do Sul. In: FLEISHER, D. (Org.), **Os Partidos Políticos no Brasil**, pp. 235-268. Brasília: UnB, 1981.

FERREIRA, D. e RIBEIRO, P. O Voto e a Máquina: As Trajetórias de Implantação Local do PT e (P)MDB em Perspectiva Comparada; In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.), **Eleições Municipais 2008: Uma Análise do Comportamento Eleitoral Brasileiro**, pp. 37-66. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

NOLL, M. I. O Contexto Político Revolucionário de 30 e a Unificação dos Partidos Rio-Grandenses (1928-1930). In: TRINDADE, H. (Org.), **Revolução de 30: Partidos e Imprensa Partidária no RS (1928-1937)**, pp. 21-28. Porto Alegre: L&PM, 1980.

NOLL, M. I.; DIAS, M. R. e KRAUSE, S. O Eleitor Porto-Alegrense: Voto Retrospectivo, Identidade Partidária e Estabilidade Política. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Orgs.), **Como o Eleitor Escolhe seu Prefeito: Campanha e Voto nas Eleições Municipais**, pp. 229-262. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

PERES, P. “Revisitando a ‘Teoria Geral’ dos Partidos Políticos de Maurice Duverger”. **BIB**, n. 68, pp. 17-58, 2009.

SARTORI, G. Party and Party Systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

GIUSTI TAVARES, J. A. Rio Grande do Sul: O Sistema Partidário Eleitoral e Parlamentar. In: LIMA Jr., O. B. (Org.), **O Sistema Partidário Brasileiro**, pp. 165-209. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Resultados Eleitorais. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/>>. Último acesso em out/2015.

TRINDADE, H. Padrões de Comportamento Eleitoral no Rio Grande do Sul. **Revista do IFCH/IFRGS**, v. 01, s/p, 1974.

_____. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In: CARDOSO, F. H. e LAMOUNIER, B., **Os Partidos e as Eleições no Brasil**, pp. 153-204. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

_____. Confrontação Política e Decisão Eleitoral: As Eleições Municipais de 1976 em Caxias do Sul. In: REIS, F. W., **Os Partidos e o Regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro**, pp. 154-216. São Paulo: Símbolo, 1978.

_____. **Revolução de 30: Partidos e Imprensa Partidária no RS (1928-1937)**. Porto Alegre: LPM, 1980.

_____. Eleições e Partidos no Rio Grande do Sul: do Sistema Multipartidário à Criação do Bipartidarismo (1950-1976). In: FLEISHER, D. (Org.), **Os Partidos Políticos no Brasil – vol. II**, pp.190-235 Brasília: UnB, 1981.

TRINDADE, H.; NOLL, M. I. **Rio Grande da América do Sul: Partidos e Eleições (1823-1990)**. Porto Alegre: UFRGS/Sulina, 1991.

_____. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul 1823/2002**. Porto Alegre: UFRGS/Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2004.

XAUSA, L.; FERRAZ, F. As Eleições de 1966 no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 23/24, pp. 229-274, 1967.

_____. O Surgimento do Bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas Eleições de 1966. In: FLEISHER, D. (Org.), **Os Partidos Políticos no Brasil – vol. II**, pp. 145-189. Brasília: UnB, 1981.

AGÊNCIAS BUROCRÁTICAS:

UMA REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA SOBRE O SEU
CONTROLE

RODRIGO MAYER

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

A relação entre o Executivo e o Legislativo é conflituosa em diversos espaços, entre os principais se encontra a disputa pelo domínio das agências burocráticas. O controle da burocracia estatal está relacionado à quantidade, e principalmente à qualidade, dos recursos que ela possui (acesso a informações, pessoal qualificado, etc.), os quais são fundamentais para os dois poderes realizarem suas ambições.

Em relação à bibliografia, esta enfatiza a relação do Congresso com as agências burocráticas, principalmente pelo caráter distributivista dos parlamentares. Entretanto, nos últimos anos têm aumentado o número de trabalhos analisando a forma como o Executivo tenta controlar a burocracia e quais as suas ambições nesta relação.

Este trabalho tem como objetivo analisar como os dois poderes se relacionam com as agências burocráticas e disputam seu controle. Para isso será realizada uma revisão teórica enfatizando a interação das agências burocráticas com os dois poderes.

O capítulo será dividido em quatro sessões. Na primeira, será discutida como o legislativo controla as agências burocráticas e os mecanismos que possui para tal. A segunda analisará o papel do Executivo, a terceira fará alguns comentários sobre o caso brasileiro e, por fim, na última sessão serão realizadas algumas, breves, considerações.

150

O CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE AS AGÊNCIAS BUROCRÁTICAS

Os estudos sobre as agências burocráticas são usualmente compreendidos a partir de teorias formuladas para analisar a realidade dos Estados Unidos, porém, esta característica produz dificuldades para compreensão de outros casos, principalmente aqueles onde o Poder Legislativo não conta com tantas prerrogativas, como é o caso brasileiro, por exemplo.

Apesar disso, é fundamental conhecer a teoria, pois mesmo com suas limitações ela fornece importantes ferramentas para examinar as interações entre as agências burocráticas e os poderes Executivo e Legislativo. Este subcapítulo discutirá a relação entre o Legislativo e as agências burocráticas, com especial atenção à relação de principal-agente estabelecida entre ambos.

O relacionamento entre o Legislativo e a burocracia é marcado pela disputa de poder entre eles, com cada ator buscando obter mais recursos e, no caso da burocracia, a diminuição da influência legislativa sobre seu trabalho. Este conflito de interesses ocorre de modo assimétrico, ou seja, um dos atores possui mais acesso a recursos do que o outro, e nesta situação, as agências burocráticas possuem dois recursos fundamentais para o jogo político: expertise e, principalmente, acesso a informações (BENDOR; MOE, 1985, 1986; HUBER et al., 2001; MOE, 2005, 2006).

A relação de poder assimétrico é causada de forma proposital pelos atores. Para o legislativo há menos custos em delegar funções para um agente externo em troca de maiores recursos e para a burocracia, há a vantagem de maiores receitas orçamentárias para o desenvolvimento de suas atividades (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994).

A questão dos custos é fundamental para a compreensão desta relação, pois os legisladores não são atores desprovidos de recursos e a burocracia tampouco monopoliza o seu acesso. O que ocorre é que, devido a sua posição, os legisladores têm à disposição um grande número de informações, as quais nem todas são importantes – ou confiáveis – para a realização de suas atividades e de suas preferências. Ao delegar poderes a um agente externo, os legisladores procuram diminuir os custos da obtenção de informações fundamentais para seus objetivos e também contam com um corpo de funcionários especializados para tais tarefas (LUIPIA; MCCUBBINS, 1997; MCNOLLGAST, 1999; STEPHENSON, 2007).

A interação entre os dois atores não ocorre de modo fácil, principalmente pela grande concentração de recursos nas mãos do agente, fato que, junto com sua posição independente em relação à hierarquia do Congresso, dificulta o seu controle (BEAZER, 2012).

Um segundo problema na relação entre os atores está na forma como estes ocupam seus cargos (BENDOR; MOE, 1985, 1986). O legislador não depende apenas das agências para realização de seu trabalho, mas também necessita dele para atingir o seu principal objetivo, a reeleição, ou seja, o legislador depende da eficácia das agências para se manter no cargo (BENDOR; MOE, 1985).

Para resolver ou minimizar os problemas causados por este desequilíbrio de poder, o Legislativo adota uma série de medidas que visa controlar as agências e ter suas preferências atendidas.

O primeiro mecanismo é semelhante à polícia do mundo real, onde o Congresso investiga e examina todas as ações das agências burocráticas a procura de violações e atua para corrigi-las (MCCUBBINS; SWARTZ, 1984).

O principal problema do policy-control é o excessivo custo para sua realização. Gastos não apenas de pessoal, mas sobretudo de tempo. O parlamentar, ao

utilizar este mecanismo, precisa checar todas as ações da agência a procura de violações, entretanto, muitas ações da burocracia não ferem as normas e isso acarreta perda de tempo do parlamentar. Outro custo deste mecanismo está no conflito que sua ação pode gerar. Ao vigiar toda a atuação burocrática, o parlamentar pode entrar em conflito com outros grupos que não querem ter sua ação controlada (ou vigiada) (FIORINA, 1989; MCCUBBINS; SWARTZ, 1984; MCNOLLGAST, 1999).

O segundo é análogo aos alarmes de incêndio. Diferentemente do policy-control, o fire-alarm exige pouca atenção do congressista. O seu acionamento ocorre por meio de normas e procedimentos que permitem que outros grupos (cidadãos, grupos de interesse e outros interessados) acionem os parlamentares, que agem para solucionar o problema (ASIMOW, 1994; MCCUBBINS; SWARTZ, 1984).

A vantagem do alarme de incêndio em relação a outra forma de controle está em sua descentralização. O parlamentar não necessita vigiar todas as ações das agências burocráticas, mas sim precisa estar atento aos sinais emitidos pelos grupos que fazem o patrulhamento.

Neste mecanismo, o congressista age somente quando necessário, fato que gera menos custos (de tempo e políticos) para sua atuação e traz um grande ganho, pois recebe os créditos por sua ação e também pode tomar medidas populares que o auxilia para garantir a sua reeleição (FIORINA, 1989; MCCUBBINS; SWARTZ, 1984; MCNOLLGAST, 1999).

Além dos controles que atuam depois da ação das agências, o legislativo também estabelece controles antes das ações. Os principais controles são a definição do desenho institucional da burocracia, o poder de agenda e a definição orçamentária. Estes controles têm como objetivo inibir as violações por parte das agências antes que estas ocorram, exigindo, assim, menos custos de atuação por parte do congressista.

Este subcapítulo trabalhou de modo breve alguns pontos da relação entre o Legislativo e as agências burocráticas. O seu relacionamento é marcado por um jogo de poder, onde cada um dos atores busca obter o maior ganho possível, neste caso, o legislativo busca minimizar seus custos de atuação ao delegar poderes a outro ator e assim ter suas preferências atingidas com o menor custo. A agência também busca satisfazer suas preferências, neste caso, aumentar o seu orçamento e, ao mesmo tempo, busca sofrer menor controle por parte do legislativo. A disputa aqui, portanto, está ligada, de um lado, em conseguir mais recursos para reeleição com pouco custo, ou, em outras palavras, obter o máximo de ganho com baixos gastos e, de outro lado, em incrementar o seu orçamento com a maior autonomia possível para sua ação.

OUTRA CORRELAÇÃO DE FORÇAS: A PREDOMINANCIA DO EXECUTIVO

Até o momento, o foco principal da teoria sobre a ação das agências se concentra em sua relação com o Legislativo, deixando a questão da ação do Executivo em segundo plano. Este trecho tem como objetivo analisar como a relação dos presidentes com a burocracia é tratada pela bibliografia.

A ação do legislativo até o agora foi compreendida a partir da ideia da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974), a qual argumenta que os atores, no caso os parlamentares, buscam primeiramente sua reeleição, e suas ações são entendidas a partir deste objetivo. Neste subcapítulo, no entanto, a questão não está nas motivações do Legislativo, mas sim nas motivações do Executivo.

A motivação presidencial está mais ligada à questão da realização pessoal do que da ambição pela reeleição (MOE; HOWELL, 1999; MOE; WILSON, 1994; NEUSTADT, 1991). Isso não indica que os presidentes não busquem a reeleição (quando possível), mas sim, que o principal motivador de suas ações é o legado deixado por sua administração, ou seja, os presidentes buscam ser lembrados, em sua atuação, como grandes líderes¹.

Outra diferenciação entre os atores está ligada às várias influências que eles estão sujeitos, neste caso, o Legislativo, por conta da conexão eleitoral, é mais suscetível aos apelos de curto prazo (short-term), ou seja, aos apelos para ganhos imediatos do que políticas de cunho mais nacional. Além disso, para garantir a sua segurança (permanência no cargo), o legislativo está atento às demandas dos grupos de interesse, porém, isso não quer dizer que o legislativo seja refém das demandas destes grupos², mas sim que estes são importantes para sua sobrevivência (MOE; WILSON, 1994).

As diferenças de motivação presidencial estão ligadas ao papel que ele assume no jogo político, pois o presidente atua como um executivo, ou seja, coleta de informações, coordena, gerencia, nomeia, planeja, resolve problemas, entre outras atribuições. Devido às suas atribuições, o presidente tem à sua disposição uma

(1) Para alguns autores (BROLLO; NANNICINI, 2012; LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006), os presidentes não fogem da lógica distributiva. Eles argumentam que o Executivo, por meio da iniciativa orçamentária e de sua implementação, favorece seus aliados e penalizam seus opositores ao fornecer mais recursos a alguns estados em detrimento de outros. O presidente, mesmo não concorrendo à reeleição, tem como objetivo a eleição de seu sucessor e, para isso, utiliza os recursos disponíveis.

(2) O legislativo nem sempre tem incentivos para realizar as demandas dos grupos de pressão. A sua autonomia em relação aos grupos está ligada aos apelos de curto prazo por parte de sua base eleitoral.

ampla gama de recursos políticos, tais como: acesso à informação, expertise, experiência, além do grande corpo burocrático (MOE; HOWELL, 1999).

Um fator fundamental para compreender o papel do presidente é o fato que ele é, antes de qualquer coisa, um político, isto é, ele está mais preocupado em exercer influência política do que a eficácia governamental (LEWIS, 2008; MOE, 1989). Para exercer esta influência, o Executivo busca manipular o quadro institucional³ por meio de nomeações políticas, e também se aproveita da heterogeneidade do Legislativo para fazer valer suas preferências.

Diferentemente do Congresso, a presidência é mais identificada com grandes políticas, isto é, com temas nacionais que atingem a maior parte da nação e não apenas aos apelos particulares de algumas regiões.

Até o momento, foi apresentado que o presidente (no caso dos Estados Unidos) também conta com grandes recursos no jogo político, o que o torna um jogador importante; mas qual é a sua relação com a burocracia?

Os presidentes são os únicos atores que buscam a formação de um corpo burocrático unificado e centralizado, e isso é causado pela visão que os cidadãos possuem deles, ao responsabilizá-los – positivamente ou negativamente – pelo desempenho governamental. Além disso, o presidente busca formar instituições unificadas como forma de aumentar sua liderança (MOE; WILSON, 1994).

Assim como o Legislativo, o Executivo também busca controlar as agências burocráticas; estas, no entanto, podem apresentar resistência à interferência, na medida em que podem recorrer às inspeções, sofrerem influências e terem seus limites determinados por outros agentes, além de possuírem atribuições e objetivos próprios, e ligações com outros agentes, independente da ação presidencial. Como alternativa, a presidência pode adotar duas estratégias para aumentar sua influência sobre a estrutura burocrática.

A primeira é a politização. Essa estratégia consiste na nomeação de um agente ideologicamente compatível com as posições pivotais da burocracia, ou seja, um agente que sirva aos interesses do executivo e que possa contar com apoio no interior do corpo burocrático (LEWIS, 2008; MOE; WILSON, 1994).

As nomeações não são realizadas apenas para atender as preferências presidenciais em relação ao controle da agência, mas também são utilizadas como forma do presidente garantir apoio do congresso, de grupos, de voluntários para suas campanhas, etc. O uso da patronagem constitui um recurso fundamental para a

(3) Outra forma de manipulação do presidente está em seu poder de agenda. Com o uso deste recurso o presidente inicia o jogo político e pode manipular seus resultados propondo legislações que vão ou não de encontro com as preferências do Congresso (MOE; HOWELL, 1999).

presidência, pois mais do que garantir a eficácia da agência, ela garante ao presidente a manutenção de uma base de apoio (LEWIS, 2008, 2009).

A desvantagem desse tipo de estratégia consiste no déficit de informação a que o agente nomeado está sujeito, na medida em que ele (inicialmente) não possui os mesmos recursos que a burocracia, ou seja, está em dificuldades perante a agência. Além do recurso informacional, o nomeado se encontra sujeito a pressões por parte dos funcionários do órgão, pois é visto como um defensor dos interesses presidenciais e não dos interesses da agência.

As nomeações nem sempre são ruins para as agências, pois elas podem trazer benefícios, tais como novas ideias, experiências e informações às burocracias (KRAUSE et al., 2006; LEWIS, 2008). Neste ponto, podem ocorrer duas situações, a primeira é a diminuição da eficácia burocrática, pois as nomeações atendem mais a interesses políticos do que técnicos e possui objetivo de aumentar a influência presidencial sobre as agências. A segunda consiste em uma visão positiva, que considera que a patronagem pode trazer benefícios as agências burocráticas, ao oxigenar sua estrutura com novas ideias e expertises. A segunda estratégia consiste na centralização, com a presidência utilizando a estrutura burocrática já existente de modo a ter suas preferências atendidas. O uso da estrutura acontece por meio das normas e procedimentos que buscam limitar a ação da agência.

Estas duas estratégias tentam, em certa medida, controlar a ação burocrática, entretanto, ambas enfrentam um grande problema que é a aversão da agência de ser controlada e se estrutura, para tal, com ampla expertise, a qual é utilizada pelos presidentes (MOE; WILSON, 1994).

Outro problema da politização e da centralização se relaciona com a performance burocrática. Estas, com o aumento de cargos nomeados, têm suas funções deslegitimadas e seu trabalho afetado, isto é, as burocracias passam a não fornecer de modo eficaz os seus principais serviços e tem seu trabalho contestado (LEWIS, 2008).

Uma outra forma de controle consiste na definição do desenho institucional da agência. Estas são criadas pelos presidentes, não por sua exclusiva vontade, mas sim por causa da fragmentação do congresso, entretanto, necessitam do apoio legislativo para serem implementadas (HOWELL; LEWIS, 2002). Assim, como trabalhado na questão legislativa, os presidentes têm grande influência na forma como as agências são estruturadas e criam formas de controle sobre a agência, seja através de seus estatutos ou por meio do fornecimento de recursos (principalmente orçamentários) para elas (MOE, 1989).

O CONTROLE SOBRE AS AGÊNCIAS: UM JOGO DE TRÊS ATORES

Até o momento este capítulo trabalhou as relações entre as agências burocráticas e os demais poderes de forma separada, com grande parte da bibliografia especializada focando no papel do Legislativo no controle das ações das agências burocráticas. No entanto, como discutido na segunda parte, o poder Executivo não é um mero espectador desta relação, ele conta com diversos poderes que influenciam o resultado do jogo e os utiliza a seu favor.

Este trecho analisará como ocorre essa situação no caso brasileiro. Não se tem como objetivo fazer uma longa revisão teórica acerca deste tema, mas sim tecer algumas considerações a respeito e alguns questionamentos sobre a interação das agências com os Poderes Executivo e Legislativo.

O sistema político brasileiro é considerado uma exceção no mundo. Ao unir presidencialismo com sistema multipartidário e representação proporcional, o Brasil, segundo Abranches (1988), construiu um sistema que tende à instabilidade, pois o presidente necessita negociar com vários grupos heterogêneos para conseguir governar.

Estes grupos, no entanto, não estão restritos apenas à esfera nacional, mas também aos interesses regionais, os quais, de acordo com alguns autores (AMES, 2003; MAINWARING, 2001), pautam a agenda federal com seus interesses. Aliado a isso, o país conta com baixos índices de coesão e disciplina legislativa. Em resumo: o sistema político brasileiro tende, para estes autores, à paralisia e ao mal funcionamento de suas instituições.

Em oposição, há uma segunda visão que argumenta que o sistema brasileiro, diferentemente dos prognósticos negativos, consegue governar com relativa estabilidade. Para os adeptos desta visão, o sistema político brasileiro possui mecanismos (poder de agenda, medidas provisórias, nomeações, vetos, etc.) que permitem ao presidente governar e construir uma sólida base de apoio legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2006).

As duas correntes argumentam que o Executivo brasileiro possui grandes poderes, os quais são utilizados para impor sua agenda sobre o Legislativo. Este, apesar de ser um ator importante no cenário político brasileiro, se encontra diminuído em relação à quantidade de recursos à disposição do Poder Executivo.

As agências burocráticas no Brasil se encontram sobre domínio do Executivo (nacional e regional) e como bem mostrou o trabalho de Pereira & Melo (2013), a sua criação atende não apenas a critérios técnicos, mas também a critérios polí-

ticos dos governantes, tais como nomeações de aliados para suas juntas diretivas como forma de obtenção de apoio político e, conseqüentemente, de diminuição da incerteza eleitoral.

Isso quer dizer que as agências são apenas utilizadas como forma de alocar quadros de confiança ou aliados dos governantes em períodos de instabilidade eleitoral? Não, as agências também são utilizadas no sentido descrito pela bibliografia especializada, ou seja, de um organismo externo à hierarquia, a qual são delegadas funções que exigem maior especialização de seus funcionários e informações mais confiáveis e detalhadas.

As agências burocráticas, portanto, possuem uma dupla atribuição, de um lado, atuam como elementos importantes no processo decisório ao fornecerem importantes recursos aos jogadores e, de outro, atuam no processo de negociação dos apoios, ao terem seus postos de direção trocados por apoios legislativos.

O primeiro ponto foi amplamente discutido nos trechos anteriores: o Executivo e o Legislativo delegam poderes às agências burocráticas como forma de minimizar seus custos em termos operacionais e terem suas preferências atendidas. As agências burocráticas ganham em autonomia e em recursos (principalmente orçamentários) para realizar estas atribuições. Neste processo, ocorre uma troca: recursos por autonomia.

Como foi discutido, esta relação não ocorre, no entanto, de forma harmoniosa com os Poderes Executivo e Legislativo, procurando exercer um controle cada vez maior sobre as agências burocráticas como forma de não se verem prejudicados.

No Brasil, a relação não é distinta, entretanto, há importantes diferenças a serem levadas em consideração ao se analisar as interações. A primeira é o formato do sistema político brasileiro.

Assim como os Estados Unidos, o Brasil é um regime presidencialista, porém, não é um presidencialismo bipartidário, mas sim multipartidário que conta com diversos atores relevantes. Esse fato alterará a forma das barganhas entre os atores, com os presidentes recorrendo ao uso da patronagem para construir sua base de governo (PEREIRA; MELO, 2013).

Neste ponto há uma lacuna na teoria. As teorias sobre coalizações trabalham usualmente com negociações para construção de coalizões em regimes parlamentaristas onde os governos necessitam construir uma maioria (formal ou informal) para se manter no poder. No caso dos regimes presidencialistas, isso não ocorre, pois, salvo exceções, os presidentes não precisam de majorias para se manter no poder. Entretanto, necessitam delas para governar.

O uso das nomeações a partir da patronagem adquire maior significado no caso brasileiro. Diferente do proposto por Terry Moe, as nomeações não são apenas

utilizadas como mecanismo de controle por parte do Executivo sobre as agências, mas sim como um importante recurso do Executivo para conseguir apoio legislativo.

Por causa da grande quantidade de atores relevantes, a possibilidade de formação de governos com um partido majoritário é muito reduzida no Brasil. Para construir seus governos, os partidos necessitam recorrer a atores com interesses diversos dos seus, limitando, assim, a formação de alianças programáticas. Como recursos para a consolidação destes apoios, o partido governante utiliza a patronagem, ou seja, troca apoio por cargos (no gabinete, nas agências burocráticas ou em outras esferas o governo).

Como consequência desta ação, o Executivo diminui seu controle sobre as agências, pois diferentemente do exposto por Terry Moe, o agente do Executivo na agência não é um ator de total confiança do presidente cuja função é controlar a agência, mas sim um aliado presidencial que fora indicado para o posto por fatores políticos.

Esta situação exemplifica o papel do Legislativo no jogo entre os atores. Neste caso, apesar de estar sujeito às imposições do Executivo por causa de seus poderes, o poder Legislativo influencia o jogo pela necessidade do presidente de construir alianças de governo e assim ter a necessidade de negociar com diversos atores com preferências heterogêneas; ou seja, ele está sujeito a limitações de sua ação por parte de um ator com mais recursos que os seus, porém, devido a necessidades deste ator, ele pode vir influenciar o jogo de forma mais direta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou, de forma resumida, parte do debate sobre o relacionamento das agências burocráticas com os poderes Executivo e Legislativo. Como trabalhado ao longo do texto, a interação das agências burocráticas com os dois poderes é conflituosa, com ambos almejando controlar suas estruturas burocráticas ao mesmo tempo que estas desejam manter sua autonomia e aumentar seus recursos, principalmente financeiros.

Em relação à bibliografia, esta foca no domínio de apenas um dos poderes sobre as agências burocráticas, com pouca atenção sobre um possível conflito ou interações entre o Executivo e o Legislativo pelo seu domínio. O Executivo e o Legislativo são retratados ora como o ator dominante que devido aos seus poderes suprimem a ação do outro, ora como um ator secundário que pouco influi ou participa das interações com as agências burocráticas.

Além disso, teoricamente há um câmbio entre a predominância de abordagens, pois inicialmente, a teoria foca quase que exclusivamente nas relações do Legislativo com as agências burocráticas sobre quais os mecanismos de controle utilizados por estes para controlá-las. A partir da década de 1990, há um aumento das abordagens que consideram o Executivo como um ator chave e, principalmente, como o ator mais relevante que age sobre as agências burocráticas. Esta visão será importante para compreender o caso brasileiro.

Em relação ao Brasil, o maior desafio é teorizar a partir da situação institucional do país, que comporta presidencialismo com grande concentração de poderes nas mãos do presidente com um regime multipartidário com vários partidos relevantes, além da questão federativa.

Por fim, nos preocupamos em apresentar as discussões acerca das abordagens teóricas sobre as agências burocráticas. É importante questionar até que ponto estas teorias podem ser aplicadas ao contexto latino-americano e, mais precisamente, ao contexto brasileiro. Este é um desafio que se faz necessário para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n.1, pp. 5-33, 1988.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ASIMOW, M. Pressing Mcnollgast to the limits: The problem of regulatory costs. **Law and contemporary problems**, 57, pp. 127-137, 1994.

BEAZER, Q. Bureaucratic discretion, business investment, and uncertainty. **The journal of politics**, vol.47, n.3, pp. 637-652, 2012.

BENDOR, J.; MOE, T. An adaptative model of bureacratic politics. **The american political science review**, vol.79, n.3, pp. 755-774, 1985.

_____. Agenda control, committe capture and the dynamics of institutional politics. **The american political science review**, vol. 80, n, 4, pp. 1187-1207, 1986.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hand in close races: The politics of federal transfers in Brazil. **The american political science review**, vol. 106, n. 4, pp. 742-761, 2012.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. Administrative procedures, information and agency discretion. **The american journal of political science**, vol. 38, n.3, pp. 697-722, 1994.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIORINA, M. **Congress: Keystone of the Washington establishment**, Segunda Edição. Yale: Yale University Press, 1989.

HOWELL, W.; LEWIS, D. Agencies by presidential design. **Journal of politics**, vol. 64, n.4, pp. 1095-1114, 2002.

HUBER, J.; SHIPAN, C.; PFAHLER, M. Legislature and statutory control of bureaucracy. **The american journal of political science**, vol. 45, n.2, pp. 330-345, 2001.

KRAUSE, G.; LEWIS, D.; DOUGLAS, J. Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: Organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the american states. **American journal of political science**, vol. 50, n.3, pp. 770-787, 2006.

LARCINISE, V.; RIZZO, L.; TESTA, C. Allocating the U.S. federal budget to the states: The impact of the president. **The journal of politics**, vol. 68, n.2, pp. 447-456, 2006.

LEWIS, D. **The politics of presidential appointments**: Political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

_____. Revisiting the administrative presidency: Policy, patronage, and agency competence. **Presidential studies quarterly**, 39, pp. 60-73, 2009.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, 76, pp. 17-41, 2006.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. Learning from oversight: Fire alarms and police patrols reconstructed. **Journal of law, economics and organization**, 10, pp. 96-125, 1997.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias**: O caso do Brasil. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 2001.

MAYHEW, D. **Congress: The electoral connection**. Yale: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M.; SWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. **The american journal of political science**, vol.28, n.1, pp. 165-179, 1984.

MCNOLLGAST. Political control of bureaucracy. In: **The new dictionary of economics and law**. London: Palgrave, 1999.

MOE, T. The Politics of bureaucratic structure. In: CHUBB, E.; PETERSON, P (eds). **Can the government govern?** Washington: The Brookings Institution , 1989.

_____. Power and political institutions. **Perspectives on politics**, vol. 3, n,2, pp. 215-33, 2005.

_____. Power control and the power of the agent. **Journal of law, economics and organization**, vol.22, n.1, pp. 1-29, 2006.

MOE, T; HOWELL, W. Uniltareal action and presidential power: A theory. **Journal of Law, Economics, and Organization**, vol. 15, n. 1, pp. 132-179, 1999.

MOE, T; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. **Law and contemporary problems**, 57, 1994.

NEUSTADT, R. **Presidential Power and the Modern Presidents:** The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York: Simon and Schuster, 1991.

PEREIRA, C.;MELO, M. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System.** New York: Palgrave-Mcmillan, 2013.

STEPHENSON, M. Bureaucratic decision and endogenous agency expertise. **The journal of law, economics & organization**, vol.23, n.2, pp.469-498, 2007.

DECISÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – AS RACIONALIDADES CONFLITANTES DOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO NO BRASIL

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ

Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Contato: rsg65@terra.com.br

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, a partir de trabalhos como os de Tate e Vallider (1995) foi difundido o conceito de “judicialização da política”. O termo foi popularizado no Brasil por trabalhos como os de Castro (1997) e Vianna et al. (1999).

O termo foi utilizado no Brasil principalmente para referir-se ao uso crescente de acesso aos tribunais como instrumento contra-majoritário, por partidos, sindicatos e organizações profissionais como a OAB, para contestar decisões tomadas pelos poderes executivo e legislativo. Por este motivo grande parte das análises concentrou-se nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins).

Autores como Lopes (2005) contestam o conceito, interpretando como uma expansão do mundo do direito sobre o mundo da política, o que estaria mais próximo do debate proposto por Vianna et al. (1999) sobre a judicialização das relações sociais.

Por isso, este trabalho analisa parte do fenômeno de judicialização das políticas públicas¹, que costuma ocorrer de forma dispersa, e não do processo de controle concentrado da constitucionalidade por meio do Supremo Tribunal Federal. A atuação deste tribunal será objeto de atenção por sua função de corte recursal revisora, não por sua competência originária.

Nos últimos anos no Brasil o Poder Judiciário tem sido constantemente acionado para decidir sobre a prestação de políticas públicas nos casos de supostas falhas de ação da administração pública. Nos casos de decisões em ações judiciais repetidas em massa, em muitos casos são comprometidos grandes volumes de recursos do orçamento público, e o Poder Judiciário, na prática, se transforma em formulador indireto de políticas públicas, gerando conflitos institucionais entre os poderes.

Discute-se o processo decisório de formulação das políticas públicas e das decisões judiciais, para apontar uma crescente divergência nos padrões de racionalidade que fundamentam as decisões dos Poderes Executivo e Judiciário, sendo utilizados os conceitos de racionalidade propostos por Max Weber (1984) para explicar os fundamentos da ação social, diferindo a racionalidade com relação a fins da racionalidade com relação a valores, bem os padrões de justificação de ações descritos como ética da responsabilidade e ética da convicção.

Esta divergência de racionalidades é discutida com base no caso das ações judiciais de pedidos de medicamentos, tomando como exemplo algumas decisões

(1) Não havendo diferença na língua portuguesa a mesma diferença dos termos politics e policy, se utiliza aqui o termo políticas públicas para se referir ao segundo.

judiciais sobre o tema frente à Política Nacional de Assistência Farmacêutica, responsável pela distribuição gratuita de medicamentos para a população.

Os argumentos subjacentes serão analisados do ponto de vista do raciocínio dos Poderes Executivo e Judiciário com base em três aspectos da política: a cobertura, o custeio e as possibilidades de escolha, buscando diferenciar as formas de racionalidade subjacente. Por fim, são discutidas as conseqüências para o processo político brasileiro.

MAX WEBER E OS FUNDAMENTOS DA RACIONALIDADE DA AÇÃO SOCIAL.

Max Weber (1984) considera como ação social aquela em que o indivíduo realiza deliberadamente. Ele descreve diversos fundamentos para a ação social: a tradição, a afeição, a racionalidade com relação a fins e a racionalidade com relação a valores. Seguindo a metodologia formulada pelo autor estes fundamentos são tipos ideais, que se encontram freqüentemente mesclados na realidade.

Destacam-se dois padrões diferentes de racionalidade: a racionalidade com relação a fins e a racionalidade com relação a valores. No primeiro caso a ação é considerada racional na medida em que os atos realizados justificam-se na tentativa de concretização do resultado de um fim previamente pensado. No segundo, a preocupação é menor com o resultado, mas sim com a coerência com a defesa de valores previamente assumidos.

A racionalidade com relação a fins é o padrão mais comum de comportamento e pode ser identificada com a definição de racionalidade utilizada pela economia e pelas teorias da escolha racional da ciência política.

Já a racionalidade com relação a valores, define Weber (1984; 21):

Actua estrictamente de um modo racional com arreglo a valores quien, sin consideración a las consecuencias previsibles, obra em servicio de sus convicciones sobre lo que el deber, la dignidad, la belleza, la sapiencia religiosa, la peidad o la transcendência de uma “causa”, cualquiera que as su género, parecen ordenarle.

Tendo em vista que poucas ações humanas chegam ao extremo do calculismo frio e totalmente despidido de valores ou da imolação total em nome de valores sem nenhuma preocupação com as conseqüências do ato, na prática o que encontraremos são situações em que um ou outro destes fundamentos predomina, ainda que possam ser verificados elementos de seu oposto.

Estas duas definições de racionalidade da ação social são complementadas na obra de Weber, quando este discute a prática política real pelos modelos de ética de justificação das decisões: ética da convicção e ética da responsabilidade (WEBER, 1981).

Na descrição de Weber a ação do político profissional se fundamenta na ética da convicção. A defesa dos ideais ou de fins últimos suplantara a preocupação com os resultados concretos. Este comportamento seria o oposto do funcionário do quadro burocrático do Estado, que se orientaria por uma ética da responsabilidade, preocupado com a relação entre resultados e meios empregados.

Pode-se considerar que o agente que opera com base em uma ética de convicção tem uma preponderância de uma racionalidade com relação a valores, pois embora possa almejar determinados fins, tanto estes como os meios a serem empregados são mediados pelas concepções valorativas. Já aquele que se funda em uma ética da responsabilidade, embora tenha nesta um valor, opera centrado no controle entre meios e fins.

Em termos ideais, seria considerar o mundo da política como o espaço das paixões enquanto o mundo da administração profissional estaria mais adstrito à objetividade e à ciência. Enquanto o político teria a liberdade de formular e mesmo subverter as leis, ao funcionário caberia cumpri-las.

As limitações impostas pela constitucionalização e democratização do poder e a mudança das concepções sobre as finalidades da ação do Estado, no entanto, têm alterado a maneira como estas racionalidades são aplicadas aos Poderes do Estado.

ESTADO E CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL

A separação das funções do Estado em órgãos ou estruturas diferentes, como forma de obtenção de um equilíbrio do poder não é nova, já estando presente na obra de Políbio, no século II a.C. O tema voltou a interessar os pensadores modernos, com o processo de concentração dos poderes reais e a formação do absolutismo. Neste aspecto, o Segundo Tratado sobre o Governo (1889), de John Locke e o Espírito das Leis (1748), de Montesquieu, tiveram o maior impacto.

O primeiro constrói uma justificativa teórica contratualista para divisão de funções entre o monarca e o parlamento, atribuindo a este a preeminência e a representação do interesse da população em caso de quebra do pacto e da proteção dos direitos naturais da vida, liberdade e propriedade. Charles-Louis de Secondat,

o Barão de Montesquieu, reflete sobre os meios de evitar a tirania e encontra na descrição da Constituição da Inglaterra um exemplo de equilíbrio das forças. A Constituição apresentada por Montesquieu não é a mesma descrita por Locke, mas sim a histórica, formada como resultados dos conflitos reais.

As idéias destes autores contribuíram no debate da formulação da Constituição dos Estados Unidos da América, conforme se constata no texto dos Federalistas. O modelo norte-americano, no entanto, contrário ao que prevalece no senso comum, não representa uma aplicação exata das ideias de nenhum destes autores, em grande parte devido à construção jurisprudencial que se estabeleceu na sua aplicação, com destaque para o caso *Madison X Marbury* (1803). Modelo seguido por muitos países, consagrou um poder concentrado de controle constitucional das Supremas Cortes.

O Brasil assumiu, desde sua independência, ao menos formalmente, a estrutura de um Estado de Direito, ainda que as diversas cartas constitucionais nem sempre tenham sido instrumento suficiente para limitar os poderes do estado e dos governantes.

A evolução constitucional e institucional brasileira no período republicano consagrou um modelo híbrido em relação à influência dos Estados Unidos e da Europa Continental, o que se reflete no texto constitucional e nas funções e estrutura do poder judiciário. Por um lado, se previu uma tripartição de poderes, com o Poder Judiciário teoricamente com autonomia e em equilíbrio em relação ao Executivo e ao Legislativo, e também com o papel de controle de constitucionalidade das leis, nos moldes estadunidenses.

Por outro lado, foi constituída uma carreira da magistratura, em uma estrutura de caráter profissional e permanente, salvo nos tribunais superiores, que se assemelha mais ao modelo de países da Europa Continental. Fica distante, portanto, do ideal de Montesquieu, de poder nulo, comunal e não permanente.

As reformas sociais, com a ampliação dos serviços públicos que ocorreram em muitos países no decorrer do século XX, tiveram diferentes inspirações e modelos políticos, como a social-democracia europeia, o socialismo real soviético e o desenvolvimentismo no terceiro mundo.

A ampliação de serviços públicos, em muitos casos, foi feita paralelamente ao reconhecimento do direito de acesso aos bens públicos previstos nos textos constitucionais. Em particular, este é o caso de países que sofreram reformas, como a Itália no pós-II Guerra, a Espanha e Portugal nos anos 70 e, em certa medida, a França da V República. As cartas constitucionais passaram a incluir amplos capítulos sobre direitos individuais e sociais. A rigidez constitucional torna difícil retirar estes direitos, uma vez concedidos. (STONE SWEET, 2002)

Diferente dos casos britânico e estadunidense, em que as políticas sociais em geral se embasaram em políticas de Governo. A constituição costumeira do Reino Unido da Grã-Bretanha e a concisa carta dos Estados Unidos da América não incluem uma proteção universal e permanente a direitos sociais.

O Brasil seguiu o modelo europeu continental, com uma influência marcante dos textos constitucionais de Portugal e Espanha na formulação da carta de 1988. A Constituição Federal Brasileira foi generosa na incorporação de direitos individuais e sociais, declarando sua universalidade e autoaplicação. Incorporou também referências a elementos abstratos, como a dignidade da pessoa humana, que favorecem as interpretações baseadas mais em princípios do que no texto em si.

Esta incorporação se deve à convicção nos valores universais da igualdade formal e material, mas em geral não incluiu nenhuma análise dos custos que representava colocá-los em prática. Em parte, isto se deve a uma tradição brasileira, na qual as leis são feitas para não serem cumpridas, ou como o dito no período do Império, “para inglês ver”.

No entanto, dado que dentro do modelo de Estado de Direito brasileiro os direitos dispostos no texto constitucional e suas leis reguladoras são geradores de direitos subjetivos para os cidadãos, compete aos governantes, em atenção ao princípio da legalidade, a sua execução. Contraditoriamente, no entanto, na sua primeira década de existência o Estado brasileiro esteve sujeito a várias crises econômicas, adotando políticas de corte do gasto público e de redução da atividade estatal.

Na década de 1990 foi ampliada a ênfase na necessidade de reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997), com a redução de suas funções e isolamento técnico de arenas de decisão, com a criação de agências reguladoras autônomas e defesa de maior independência do Banco Central na formulação da política monetária. A execução de políticas sociais passaria a ser limitada pela responsabilidade fiscal, tornada lei.

Porém, as tentativas de reforma constitucional tendentes a limitar a responsabilidade do poder público na prestação de serviços sociais em geral tiveram dificuldade de aprovação. A proposta de uma limitação do direito à saúde foi abortada no início (GONZÁLEZ, 2000). A reforma da previdência foi mais limitada que o pretendido e a CPMF foi extinta.

O resultado é uma convivência entre uma Constituição que é fruto da ética da convicção e governos adeptos da ética da responsabilidade. Qualquer tentativa de aproximação destes pólos é sujeita a críticas, seja como retrocesso histórico e cassação de direitos, no caso das mudanças na Constituição, seja a acusação de populismo, dos governos que buscam ampliar os serviços públicos pelo aumento do endividamento ou da tributação.

Este conflito cada vez mais se desloca da esfera da representação política, no embate entre partidos da situação e oposição, para ser travado nos tribunais, entre os governos e a população, aliada à Defensoria Pública, ao Ministério Público; aqui se manifestam as diferenças entre as racionalidades de cada poder.

OS PODERES DO ESTADO E A TOMADA DE DECISÕES

Há um ponto em comum entre as diversas esferas do Poder Público, seja o Poder Executivo, o Legislativo ou o Judiciário: seus ocupantes são responsáveis por tomar decisões. Enquanto as decisões no campo legislativo costumam ser compartilhadas por amplos colegiados, constituídos pelos representantes eleitos distribuídos entre os diversos partidos políticos, nos Poderes Executivo e Judiciário o processo tende a ser individualizado ou dividido em pequenos colegiados e hierarquizado.

Nos sistemas presidencialistas, como o brasileiro, no Governo Federal o Presidente da República, como Chefe de Estado e de governo ocupa a função maior de direção administrativa e o poder de decisão, em última instância. Tal estrutura se reproduz nas outras unidades da Federação, com os Governadores nos Estados e os Prefeitos nos Municípios. Porém, cotidianamente este poder é delegado por meio de uma estrutura burocrática constituída de esferas independentes entre si, ministérios, secretarias e autarquias. Cada Ministro ou Secretário controla sua própria estrutura hierárquica, constituída de chefes e diretores de departamentos especializados. Estruturas semelhantes são reproduzidas no âmbito dos Estados e Municípios.

No caso do Poder Judiciário, enquanto na base o processo decisório é individualizado, onde convivem diversos níveis de especialização, seja temática, seja de divisão de competência territorial, as instâncias superiores são colegiadas. Há uma estrutura hierárquica, com sistemas especializados, como a Justiça do Trabalho, Eleitoral, Militar e sistemas diferenciados pelas competências territoriais, como as justiças estadual e federal, com seus respectivos tribunais, em que a última instância é o Supremo Tribunal Federal, com a responsabilidade de controle da constitucionalidade e unificação da jurisprudência.

Comparativamente, os juízes titulares de varas judiciais têm poderes de decisão mais amplos do que os dirigentes locais de agências e estruturas administrativas estaduais ou federais. Enquanto os últimos em geral estão adstritos às diretrizes formuladas pelas instâncias superiores e pelo princípio da legalidade,

os primeiros têm a possibilidade de interpretar a lei de forma ampla, tomando as decisões das instâncias superiores como orientações.

A aprovação, em 1988, de uma Constituição Federal que ampliou os dispositivos de proteção aos direitos sociais e à responsabilidade do papel do Estado na provisão de serviços públicos têm levado, nos últimos anos, ao aumento do número de ações judiciais que buscam compelir o Estado a prover bens que estaria compreendidos naquela proteção e que não estariam sendo disponibilizados de forma correta, fenômeno que tem cada vez mais atraído a atenção dos cientistas sociais (VIANNA et al., 1999).

Os argumentos utilizados por administradores públicos na defesa das políticas existentes e por magistrados nas decisões que determinam provisões de bens e serviços indicam não apenas uma divergência na análise dos fatos, mas também nos padrões de racionalidade que as fundamentam.

RACIONALIDADE DA AÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Ao poder executivo cabe executar as leis, tomando decisões, ou abstendo-se delas que levam a resultados sob a forma de políticas públicas (DYE, 1987)

O modelo de organização burocrática descrito por Weber (1984) e instituído em grande parte das democracias contemporâneas separa os membros permanentes do quadro (a burocracia), dos escolhidos temporalmente para liderar a tomada de decisões (os políticos profissionais). Weber atribui à burocracia uma ética da responsabilidade enquanto a direção política estaria adstrita à ética da convicção.

No passado isto significou a disputa entre grupos políticos defensores de ideais conflitantes, por meio de partidos políticos, do poder de colocar em prática suas propostas ao ocupar o poder, seja pela via do voto, seja pela via revolucionária. Nos dias atuais, os partidos que defendem a tomada do poder pela via revolucionária, na maior parte do mundo, se tornaram marginais, em especial nos países que adotaram regimes de democracia liberal.

Por outro lado, a crise dos modelos de Estado de bem-estar e desenvolvimentista produziram, nas décadas de 1980 e 1990, o avanço do discurso liberal, com a expansão pelo mundo de um modelo que foi denominado de “Consenso de Washington”. Este modelo, centrado no pensamento econômico liberal mais ortodoxo, prega o controle da moeda e das contas públicas como objetivos a serem alcançados pelos governos.

Embora outros aspectos do neoliberalismo, como a privatização de bens e serviços públicos, e a abertura de mercados nacionais ao mundo tenha perdido força, o discurso do equilíbrio das contas públicas aparentemente veio para ficar.

Se este modelo era vendido quase exclusivamente aos países emergentes nos últimos anos, a crise da zona do Euro, em países como Irlanda, Grécia, Portugal, Espanha e Itália o universalizaram. Mesmo os Estados Unidos da América, com o avanço do conservadorismo republicano, passaram a colocar a diminuição do déficit das contas públicas como um objetivo para ambos os partidos (republicano e democrata) embora com estratégias diferentes.

No Brasil, sua implementação veio por meio do plano real, seguido de medidas de redução do gasto público, no Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como símbolo a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal. Com alguns ajustes, as bases da política econômica foram mantidas nos governos posteriores, de Lula e Dilma.

A diferenciação das políticas entre governos de partidos diferentes tem sido cada vez menor, na medida em que a margem decisória dos governos diminuiu, devido a fatores como os constrangimentos dos mercados internacionais e da necessidade de captação de recursos no mercado para o pagamento das contas públicas.

Assim, são cada vez mais raros os casos de políticos no Poder Executivo que podem atuar com base em uma ética de convicção. Se a convicção for dos valores acima descritos, sim. Se forem outros, será tachado de populista e terá dificuldades de implementar as decisões.

Em muitos casos a defesa das convicções fica restrita aos discursos da campanha eleitoral, em que os partidos em disputam tentam diferenciar-se perante o eleitor. Porém, em muitos casos, não se tratam de verdadeiras convicções, com uma racionalidade centrada nos valores, mas de uma estratégia de campanha, em que o discurso sobre valores nada mais é que um meio para a obtenção do voto do eleitor e a vitória.

Assim, no reino da política partidária, os valores e as convicções somente suplantam a defesa dos resultados nos pequenos partidos de posições mais extremistas (PCO, PSTU, PSOL), alijados completamente de qualquer possibilidade de vitória e, portanto, livres da responsabilidade de demonstrar a viabilidade das propostas que defendem.

Na execução de políticas públicas, o processo tem sido muito mais de agregação de pequenas mudanças ao que já se executa do que mudanças de grande porte. Isto também afeta a política de saúde.

RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, passou a ser desenhada a nova estrutura da política de saúde no Brasil com o Sistema Único de Saúde, regulado pela Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90).

A disposição constitucional entrou em choque com a orientação política de dois governos do período – o de Fernando Collor de Melo e o de Fernando Henrique Cardoso, que defenderam o equilíbrio fiscal, a diminuição do gasto público e a privatização de órgãos públicos. No caso de FHC, a previsão da reforma administrativa proposta pelo ministro Bresser Pereira é de que parte do sistema de saúde continuaria prestando serviços públicos, por meio de organizações privadas, as organizações sociais. (BRESSER PEREIRA, 1997).

Neste período as dificuldades enfrentadas pelo sistema público de saúde levaram ao crescimento dos planos privados de saúde, como válvula de escape para os segmentos da sociedade que desejavam um atendimento mais qualificado e podiam pagar por ele.

No entanto, os planos de saúde, em geral, não cobrem o fornecimento de medicação fora dos períodos de internação hospitalar. Pacientes que necessitam de medicamentos de uso contínuo acabavam tendo de arcar pessoalmente com este custo.

O número crescente de ações judiciais, em especial aquelas associadas ao fornecimento de medicamentos contra a AIDS, levou à criação de uma política de distribuição pública de medicamentos em 1998². Hoje denominada Política Nacional de Assistência Farmacêutica, segue a mesma lógica de organização do SUS, com uma distribuição de responsabilidades entre os entes da Federação. (BRASIL, 2010)

O principal instrumento da política é a criação de uma lista de medicamentos que cobriria as principais necessidades, cuja responsabilidade pela distribuição e custeio é dividida entre União, Estados e Municípios.

Os medicamentos de alto custo são pagos pela União e distribuídos pelos Estados, assim como os de médio custo. Os medicamentos mais baratos e de uso básico têm a distribuição sob a responsabilidade dos Municípios, sendo seu custeio oriundo dos repasses que recebe para a política de saúde. A listagem baseia-se no uso da Denominação Comum Brasileira, identificando os medicamentos pelo seu princípio ativo e não pela marca comercial. Somente são listados medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

(2) Política Nacional de Medicamentos, criada pela portaria 3916/98.

A inclusão na lista e a indicação de distribuição estão vinculadas à comprovação por evidência científica da eficácia do medicamento para a patologia para a qual foi prescrito. O Ministério da Saúde publica, para este fim, os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas.

Com relação a três dimensões da política pública, a cobertura é universal, pois atinge todos os cidadãos, os custos são arcados de forma dividida pelas esferas do Estado, mas não há escolha do cidadão – as opções de medicamentos são dadas pela política estatal.

A política caracteriza-se assim, tipicamente pelo fundamento em uma racionalidade entre meios e fins. O Estado custeia os medicamentos que considera eficazes, limita-se a fornecer a sua versão genérica e divide e hierarquiza a responsabilidade de custeio e distribuição entre os entes federativos. A discordância com os critérios adotados pelas autoridades estatais, no entanto, tem como saída a busca da interferência o Poder Judiciário.

RACIONALIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS

172

O papel do Poder Judiciário tem se alterado ao longo dos séculos. Se em um passado mais remoto os juízes eram concebidos como árbitros dos conflitos entre os particulares, provendo um terceiro desinteressado que aplicasse a justiça ou a lei do Estado ao caso particular, esta função evoluiu no constitucionalismo liberal para ter no Judiciário um protetor das liberdades do indivíduo contra o Estado. A ampliação do papel do Estado pela influência do keynesianismo e da social-democracia, presente em diversas constituições elaboradas nas últimas décadas, como a brasileira de 1988, segundo já referido, também afeta o papel dos juízes.

O neoconstitucionalismo, influenciado por idéias como as de Konrad Hesse, atribui ao Poder Judiciário não apenas uma função de solução de conflito interpartes na aplicação das normas jurídicas, mas de guardião de valores superiores. Conforme explica Stone Sweet (2002, p. 136):

Empirically, the move to a judicially enforceable constitutional law, replete with human rights (and positive rights) possessed of direct effect, did more than just undermine legislative sovereignty in a formal sense. The new constitutionalism created opportunities for a range of non-judicial actors to pursue their interests through the constitutional law, and made judges responsible for developing and exercising new powers of decisionmaking.

Assim, o juiz, quando decide o caso em que é solicitada a ação do Estado para a garantia de direitos de indivíduos, tende a considerar os valores envolvidos, mais do que as consequências práticas da decisão, que seriam da esfera administrativa.

Mais recentemente, pode-se destacar uma influência do constitucionalismo alemão nas decisões da Suprema Corte brasileira, particularmente nos votos do Ministro Gilmar Mendes.

Muitas decisões são sustentadas em princípios abstratos, como a “dignidade da pessoa humana”, que em suas diversas formulações remete para construções metafísicas e valores absolutos. A dignidade da pessoa humana remete a concepções de direito natural, seja oriunda do cristianismo, seja do racionalismo ético kantiano.

Neste caso, o fundamento do juiz é uma ética de convicção, de valores últimos. A racionalidade da decisão é uma racionalidade com relação a valores, uma vez que estes estariam sendo protegidos pela sentença.

Por outro lado, também está presente uma racionalidade com relação a fins; a sentença encerra o processo, ou o remete a uma instância revisora, desta forma encerrando o ciclo de tramitação cuja responsabilidade profissional cabe a este decisor.

Neste sentido, o decisor cumpre adequadamente a tarefa para qual foi preparado: atua como funcionário da máquina burocrática, garantindo a tramitação do expediente dentro da racionalidade legal e defende os valores sociais construídos em seu processo de socialização.

O modelo de atuação do Poder Judiciário dá pouca margem para qualquer ação de forma diferenciada. A proposição de transação de interesses entre as partes, quando uma delas é o Estado, pode ser interpretada como a negação aos valores e, portanto, eticamente inadequada.

O duplo grau de jurisdição favorece esta ação por parte dos juízes de primeira instância, uma vez que suas decisões serão confirmadas ou reformadas por uma instância superior, dividindo ou transferindo para estas a responsabilidade sobre as consequências.

Por outro lado, o ativismo judicial leva os juízes a atuarem com uma ética da convicção, sem uma preocupação com as consequências da aplicação de suas decisões. O judiciário distribui justiça, mas não precisa orçar seu custo.

Esta situação é constatada como um dos problemas relacionados às decisões pelo Poder Judiciário sobre políticas públicas, segundo Heineman et al. (2001, p. 163):

In addition to political obstacles to judicial policymaking, the forms and procedures of the judicial process itself limit the effectiveness of the courts. A lawsuit is a formal, often excruciatingly detailed process that limits a court

to the policy analysis in the judicial process. ...This narrow focus is reinforced by the natural tendency of judges, as the products of a particular kind of educational and socialization process, to think of issues in terms of rights rather than in terms of alternative ways of resolving complex problems and reconciling conflicting interests. The backgrounds of judges and the institutionalized focus of the judicial process encourage courts to think in terms of the apportionment of blame and the application of proper constitutional remedies at a time when they are being drawn into policy issues more appropriately dealt with in a broader, more flexible fashion.

Do ponto de vista do Poder Judiciário, a ética da responsabilidade está relacionada ao papel de decisor, não ao conteúdo da decisão. Há uma racionalidade com relação a fins, mas o fim é o encerramento do processo, não a solução do problema, que é transferida para uma instância executora que, em geral, é o poder executivo e não o judiciário. O conteúdo da decisão é fundado em uma racionalidade com relação a valores, com a perspectiva do juiz como o guardião dos valores constitucionais.

DECISÕES JUDICIAIS SOBRE PEDIDOS DE MEDICAMENTOS

174

Esta diferença de padrão de raciocínio torna-se mais destacada ao se analisar suas conseqüências sobre uma política particular sobre a qual há controvérsia sobre os limites de cobertura, como é o fornecimento de medicamentos.

Quando o medicamento prescrito para um determinado paciente não está incluído nas listas oficiais, seja por ter sido solicitada uma determinada denominação comercial, ou por não ter registro no Brasil, o Estado brasileiro recusa o seu fornecimento por via administrativa. O mesmo ocorre se a prescrição é para uma enfermidade diferente daquela para a qual o seu uso foi estabelecido nos protocolos clínicos.

Nestes casos, muitos pacientes solicitam a sua concessão pela via judicial. A posição favorável da maioria dos tribunais a estas ações - interpretando o direito à saúde previsto na Constituição Federal como um direito social auto-aplicável e universal, vinculado também à defesa da dignidade humana - contribuiu para a ampliação do número de ações na última década (MESSEDER; OSORIO-DE-CASTRO; LUIZA, 2005; BIEHL et al., 2009).

O padrão de argumentação encontrado nestas decisões judiciais pode ser exemplificado pela manifestação do Desembargador Francisco Moesch, do Tribu-

nal de Justiça do Rio Grande do Sul, em uma ação de pedido de concessão de medicamentos pelo Estado:

Cumpra salientar que, pela primeira vez em nossa história, uma Constituição trata expressamente dos objetivos do Estado brasileiro. E, ao fazê-lo, erigiu a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos como objetivos republicanos (art. 3º, I e III). De outra banda, ficou plasmado que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República. E, mais, o direito à vida (art. 5º, caput) é direito fundamental do cidadão.

Não é difícil ver-se que não haverá sociedade justa e solidária, tampouco bem comum, se desassistidos restarem aqueles que necessitam da proteção concreta e efetiva do Poder Público.

No artigo 196, a Constituição reza que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Esta norma não há de ser vislumbrada como apenas mais uma regra jurídica inócua e sem efetividade. A saúde é direito de todos, direito inalienável e subjetivo, sendo que, em paralelo, é dever do Estado; se este não age no amparo da diretriz traçada pela regra, o direito à saúde do cidadão não será, por isto, afetado.

Noutras palavras, é preciso que se aja visando a evitar que os princípios e fundamentos da República virem letra morta.³

Verifica-se, pela argumentação, a importância dada aos dispositivos gerais da Constituição, como a declaração dos objetivos da república e a indicação que cabe ao Judiciário agir para preservá-los.

Em igual sentido pode ser citada a manifestação da Desembargadora Denise de Oliveira César, também do TJ/RS:

O direito de acesso à saúde está previsto no art. 6º da Constituição Federal como um direito fundamental e, conquanto se constitua em um princípio, contém força normativa para atribuir direitos subjetivos à pessoa que necessita de medicamentos, exames ou procedimentos para a promoção, proteção e recuperação de sua saúde.

Nos termos do que prevê o art. 196, também da CF/88, o Estado deve instituir políticas públicas que sejam suficientes e eficazes para a promoção, proteção e recuperação da saúde da pessoa.

Incumbe ao Poder Judiciário determinar o cumprimento das prestações contidas nas políticas públicas que garantam acesso universal e igualitário aos serviços criados para atender ao dever do Estado e, também, realizar o exame da suficiência da política pública para assegurar o conteúdo mínimo de proteção que o princípio constante no direito fundamental de acesso à saúde exige.

(3) Relator. Des. Francisco José Moesch, Relator. Embargos Infringentes 11º Grupo Cível Nº 70042468132 17_6_2011 Santa Maria. (Rio Grande Do Sul, 2016)

Assim, nos casos em que a política pública se demonstra insuficiente ou ineficaz aos seus fins, é possível a sua revisão judicial com a concessão de medicação, exame ou procedimento não previsto.⁴⁵

Neste texto a julgadora apresenta o Poder Judiciário como órgão com a responsabilidade de avaliar e determinar correções em políticas públicas em que se tenha o entendimento que não cumprem o dever de acesso universal.

Estas decisões são compatíveis com a orientação seguida nos últimos anos pelo Supremo Tribunal Federal. Vejamos um exemplo da argumentação em uma ementa desta corte:

O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA⁶

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência e médico-hospitalar.

O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.

A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.⁷

(4) Apelação Cível - Vigésima Segunda Câmara Cível Nº 70043026947 Comarca de Sapucaia do Sul, Estado do Rio Grande do Sul - Apelante. Porto Alegre, 22 de junho de 2011. Des.^a Denise Oliveira Cezar, Relatora. (RIO GRANDE DO SUL, 2016)

(5) A natureza repetitiva das decisões pode ser verificada pela reprodução exata deste texto no Agravo de Instrumento Vigésima Segunda Câmara Cível Nº 70043584911 Comarca de Santiago Porto Alegre, 28 de junho de 2011, da mesma desembargadora. (RIO GRANDE DO SUL, 2016)

(6) Em maiúsculas no original

(7) Recurso Extraordinário 271.286 Relator Ministro Celso de Mello, 12 de setembro de

Esta argumentação, exposta pelo relator Ministro Celso de Mello em 2000, em uma decisão sobre a concessão de medicamentos para AIDS, foi utilizada, com as mesmas palavras, em 2006⁸ pelo mesmo Ministro em um caso sobre medicamentos para Esquizofrenia, sendo citada como fundamento em relatórios de decisões de outros casos dos Ministros Cezar Peluso⁹ e Carlos Velloso¹⁰.

É interessante notar que, embora o texto constitucional seja da década de 1980, as ações judiciais de pedidos de medicamentos tornaram-se um fenômeno de massas na última década, a partir de uma mobilização que começou na metade dos anos 1990, de pedidos de pacientes portadores de HIV em busca dos novos medicamentos disponíveis no mercado, e atinge hoje milhares de ações em todo o país, com pedidos incluindo desde os medicamentos mais caros ou experimentais, para tratamento de câncer ou hepatite, até os básicos, de baixo preço, como ácido acetilsalicílico.¹¹

Ao avaliar o caso e a política pública existente, as decisões¹² levam em conta um parâmetro de valor – os princípios constitucionais, para declarar uma cobertura universal da política de saúde e o direito de escolha do requerente pelo medicamento não fornecido pelo Estado, baseado na autonomia do médico prescritor. Os argumentos em geral envolvem a defesa do direito à vida, da dignidade humana e do direito à saúde. Em geral o custo do fornecimento não é analisado pelas decisões, uma vez que se trataria de argumento utilitário, que seria incompatível com os valores constitucionais.

As decisões judiciais tendem a reconhecer a solidariedade entre os entes estatais, não aceitando o argumento da divisão de responsabilidades prevista pela política para isentar um determinado ente do fornecimento de um medicamento cuja responsabilidade seria de outro.

2000(BRASIL, 2015).

(8) Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 393.175 Relator Ministro Celso de Mello, 122 de dezembro de 2006. (BRASIL, 2015).

(9) Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 534.908 Relator Cezar Peluso, 11 de dezembro de 2007. (BRASIL, 2015).

(10) Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 486.816-1 Relator Carlos Velloso, 12 de abril de 2005 (BRASIL, 2015).

(11) Um estudo sobre o caso do Rio Grande do Sul constatou a abertura de quase 10 mil novas ações por ano conta o Estado. (GONZÁLEZ, PICON e BIHEL, 2010)

(12) Aqui se leva em conta também as informações obtidas pelo Projeto de Pesquisa “Criação da Primeira Corte Brasileira de Acesso Judicial a Medicamentos no Rio Grande do Sul”, coordenado por Paulo Dornelles Picon, desenvolvido por colaboração entre o Hospital de Clínicas de Porto Alegre e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria Estadual da Saúde e Procuradoria Geral do Estado, contando com a colaboração e financiamento da Universidade de Princeton e financiamento da Fundação Ford.

Se considerarmos que o grande volume de decisões e a alta taxa de sucesso dos autores dos processos configura uma alteração do modelo da política pública, com relação às três dimensões referidas, a cobertura ainda é universal, pois atinge todos os cidadãos, porém os custos são arcados pela esfera do Estado (União, Estado ou Município), condenada no procedimento, e passa a haver escolha do cidadão (por meio de seu médico), pois as opções de medicamentos não são limitadas pela política estatal.

A política caracteriza-se assim, tipicamente pelo fundamento em uma racionalidade com relação a valores. O Judiciário determina que o Estado custeie os medicamentos que o prescritor solicitou, baseado nos princípios constitucionais de uma proteção universal do direito à vida e à saúde, não aceitando restrições ou divisão de responsabilidades de distribuição entre os entes federativos.

CONCLUSÕES

O modelo político de Estado contemporâneo tem incluído um gama cada vez maior de prestações sociais aos cidadãos, garantidas pela previsão nos textos constitucionais. Se no passado a previsão constitucional era interpretada como uma declaração de princípios políticos direcionados ao futuro (normas programáticas), hoje cada vez mais são interpretadas como direitos subjetivos exigíveis por qualquer cidadão (normas auto-aplicáveis).

Estas prestações tendem a ser operacionalizadas por meio de políticas públicas. A execução destas políticas públicas envolve compromisso entre três dimensões: cobertura, custo e escolha. Para que seja possível controlar os custos de execução das políticas, pelo menos um dos outros dois fatores deve ser controlado. Se a política é universal, isto é, acessível a todos, o Estado tem de delimitar o tipo de prestação que oferece. Se o padrão de prestação não pode ser limitado, seria necessário criar critérios de elegibilidade, limitando o acesso.

Esta lógica de produção das políticas públicas tem sido cada vez mais dominante, na medida que a crise fiscal dos Estados de bem-estar demonstrou ser impraticável a longo prazo a universalidade de elegibilidade associada a prestações não limitadas. Assim, a racionalidade com relação a fins passou a dominar a racionalidade com relação a valores no processo político, com a fundamentação na ética da responsabilidade.

No entanto, paralelamente tem se dado o processo de judicialização da política, com a influência do ativismo judicial oriundo do neoconstitucionalismo. No

caso brasileiro o Poder Judiciário tem decidido, com base na interpretação dos dispositivos da Constituição, pela universalidade de acesso às políticas sociais nela previstas, mas também pela não limitação na escolha das prestações colocadas à disposição do cidadão, em casos como os que envolvem a política de saúde, por exemplo, no fornecimento de medicamentos ou no acesso a procedimentos médicos de alto custo.

Neste caso, tendo em vista que as decisões se referem aos casos individuais, a análise do custo não faz parte do processo decisório, argumentando-se que a vida humana não tem preço. As decisões tipicamente se orientam por uma racionalidade com relação a valores, como a dignidade da pessoa humana, que não poderiam estar sujeitos a negociação. São, portanto, vinculadas a uma ética da convicção.

Conforme observado por Heinmann et al. (2001), os procedimentos judiciais em geral e a racionalidade dos juízes em particular não se prestam à solução de conflitos negociada e adaptativa, típica dos processos políticos como a formulação de políticas públicas.

Porém, ao se tornarem repetitivas e em grandes volumes, estas decisões tornam-se uma forma indireta de formulação de políticas públicas, baseada exclusivamente na racionalidade com relação a valores e como resultado compósito não planejado nem necessariamente desejado de centenas ou milhares de decisões individuais (ainda que, ao final, os casos tenham seu resultado final delimitado pelo STF, até sua decisão a validade de liminares pode durar anos) de juízes que nem ao menos se conhecem.

Conforme conclui Stone Sweet (2002 p. 129):

Ordinary judges today regularly use the techniques of constitutional law adjudication to manage the problems that confront them in their workplace. Judges may even be using such techniques to enhance their own policy-making authority, vis-à-vis legislatures and constitutional courts. The brute empirical reality is that parliaments have lost their implied monopoly on law-making, constitutional courts today share their authority to interpret the constitution, and ordinary judges—certainly not slaves to the codes—participate in constitutional politics.

O problema, de outro lado, é que a administração pública, acobertada pelo discurso da racionalidade com relação a fins e a um suposto compromisso com o equilíbrio fiscal, não faz o menor esforço para aproximar as prestações sociais disponíveis de um mínimo razoável, transferindo a responsabilidade da intervenção para a solução dos casos mais graves para o Poder Judiciário. Assim, não é o administrador do sistema de saúde, ao final, que decide qual paciente vai viver ou morrer, na falta da capacidade de atender a todos, mas o juiz que concede ou não a liminar ou o advogado mais ágil na busca do cumprimento do mandado judicial.

A sobrevivência de políticas públicas racionais e efetivas exige uma reconciliação entre os dois padrões de racionalidade, de valores e fins, com um balanceamento entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção. Este balanceamento tem de ser feito em ambos os poderes do Estado para ser efetivo. Do contrário, o acesso universal às políticas públicas praticadas pelo Poder Executivo poderá ser garantido pelo Poder Judiciário, mas será o universal particularizado ao pequeno universo daqueles que tem acesso à justiça, uma outra política pública com déficit de atendimento para o qual ainda não se encontrou uma solução pela via judicial.

REFERÊNCIAS

BIEHL, J.; et al. Judicialization of the right to health in Brazil. **Lancet**; 373:2182-4, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Política Nacional de Assistência Farmacêutica*, 2010. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/resol_cns338.pdf> Acessado em: 30 de julho de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudencia. In: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acessado em 10/04/2015.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Cadernos do MARE** n. 1. Brasília, MARE, 1997.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 34, pp., 1997.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselhos de controle de políticas públicas** - uma análise comparativa. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política -UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; PICON, Paulo Dornelles; BIEHL, João. **Metodologia quantitativa na análise de ações judiciais de pedidos de medicamentos: O caso do Rio Grande do Sul**. Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

HEINEMAN, Robert A. et al. **The World of the Policy Analyst** - Rationality, Values, and Politics. New York: Seven Bridges Press, 2001.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A invasão do direito** – a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

MESSEDER, Ana Márcia; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lucia. Mandados Judiciais como Ferramenta para Garantia do Acesso a Medicamentos no Setor Público: a Experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, vol.21, n.2, pp. 525-534, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Jurisprudência. In: <http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>. Acesso em 20/03/2016.

STONE SWEET, Alec. **Governing with judges** – Constitutional politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck; et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1981.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: Fondo de Cultura, 1984.

A CULTURA REATIVA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES EXTERNAS DO BRASIL

SONIA RANINCHESKI

Sonia Ranincheski é Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB, Brasil) e realizou estágio pós-doutoral na École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris, França). É professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. sonia.ranincheski@ufrgs.br

HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA DE CASTRO

Henrique Carlos de Oliveira de Castro é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil) e realizou estágio pós-doutoral École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris, França). É pesquisador em Produtividade em Pesquisa do CNPq 2 e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. henrique@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

A responsabilidade pela formulação de política externa do Brasil é somente do Executivo? Se considerarmos o sistema político brasileiro de divisão de poderes e as bases constitucionais, além do Executivo, o Legislativo também tem papel e responsabilidade de formular ou aprovar uma política externa. A dinâmica da política brasileira, porém, conduz a uma resposta mais restritiva à pergunta, isto é, em geral é o Executivo que tem se envolvido em questões de política externa e o Legislativo, quando necessário, se manifesta. Seria uma espécie de prática reativa: o Executivo propõe e o Legislativo responde às proposições.

Há consenso na literatura de que o Legislativo, nos últimos anos, tem ratificado, legitimado e referendado temas de política internacional apresentados pelo Executivo (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008; FORJAZ, 2011), assim como há razoável consenso de que a continuidade é um dos traços característicos da política externa brasileira (FONSECA JR. 2011; BRIGAGÃO e SEABRA, 2009; FONSECA, 2011). A política externa, além de agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global (CERVO, 2008), é um processo marcado pela atuação dos Estados como partes integrantes do sistema internacional, interagindo de diversos modos, tendo como marcos limite a cooperação e o conflito (DIAS, 2010).

A característica de quase coadjuvante em relação à política externa brasileira poderia, equivocadamente, induzir à ideia de que o Legislativo não trata destes assuntos externos. Para dirimir a confusão que naturalmente se apresenta - se o padrão é reativo o Legislativo não discute tais assuntos -, partimos da noção teórica de Putnam (1988) para o qual a política externa é subsequente dos interesses dos diferentes atores e instituições domésticas, além do poder Executivo como tal. Na perspectiva da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) ressalta-se a importância da análise da política interna dos Estados envolvidos em determinado processo de negociação internacional, gerando necessidade de se conhecer a cultura política dos atores integrantes do Estado.

Assim, o principal objeto de estudo neste capítulo é analisar quais temas de política externa brasileira, considerando os parlamentares do Congresso Nacional. Nesta medida selecionamos como objeto de estudo a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados¹, uma das mais antigas do Congresso Nacional Republicano, criada em 1936. Para tanto, utilizamos como dados as notas taquigráficas das reuniões públicas realizadas pela comissão ao lon-

(1) Neste capítulo, a sigla CREDN será utilizada para nos referirmos à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

go dos anos de 2001 a 2015, chamadas de Audiências Públicas, disponíveis no site da Câmara dos Deputados no período de agosto de 2015. Selecionamos aquelas notas taquigráficas que trataram diretamente sobre o tema da política externa. Em termos analíticos, realizamos preferencialmente análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e de discursos quando necessário – no sentido de contextualizar as discussões presentes na comissão e a conjuntura do executivo².

Na dinâmica desta comissão, portanto, um dos expedientes é realizar reuniões públicas com autoridades e especialistas nos assuntos externos. Os temas destas reuniões e as sabinas feitas aos especialistas trazem à margem as visões e as percepções que permeiam os debates entre os parlamentares sobre a política externa brasileira. Analisando estas reuniões públicas, é possível identificar que o padrão reativo, discutido neste capítulo, não retira do Legislativo brasileiro a sua importância no sistema político ao dar condições de se manter uma racionalidade nas negociações entre diferentes grupos da sociedade.

Além dessa racionalidade, há que se considerar os valores e opiniões dos integrantes do Legislativo, o que nos remete para o conceito de cultura política. O conceito de cultura política precisa ser explicitado nos termos deste capítulo. Elkins e Simeon (1979, p. 127), a tratarem do tema, afirmaram que “cultura política é um dos conceitos mais populares e sedutores da ciência política, mas também o mais controverso e confuso”. De fato, conceituar cultura política tem sido uma tarefa complexa, haja vista a tentação de pensarmos o conceito como a soma dos termos que o compõe. Com efeito, Gransow (1988, p. 632) expressou a dificuldade com a frase: “definir cultura política é como pregar um pudim na parede”. Por sua vez, Archie Brown, na introdução do livro por ele editado sobre cultura política e comunismo, defende o conceito de cultura política como um “guarda-chuva conceitual”, sob o qual as várias e distintas concepções poderiam se abrigar (BROWN, 1984, p. 5).

Apesar das dificuldades advindas de considerações de ordem semântica ou de derivações de debates culturais, o conceito de cultura política se construiu com um nível de consenso bastante alto na ciência política contemporânea a partir do lançamento, em 1963, do livro *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five countries*, de Gabriel A. Almond e Sidney Verba (ALMOND, VERBA, 1989). Esse livro, que pode ser considerado a obra fundacional do campo de conhecimento da cultura política, por seu impacto e influência, introduziu o conceito com a seguinte premissa: o que as pessoas pensam tem relação com a política (CASTRO, 2014).

Ligar a ação política de um determinado grupo com o que os seus integrantes pensam pode parecer algo óbvio, mas o lançamento do conceito por Almond e Verba causou uma verdadeira revolução na ciência política então dominada por um paradigma institucionalista. Se o modelo de cultura política nas origens era causal

(2) A coleta dos dados foi realizada entre os meses de janeiro a setembro de 2015.

(relação necessária entre uma determinada cultura política e a democracia liberal), a evolução do conceito permitiu que se transformasse em uma poderosa ferramenta explicativa da realidade política, que pode ser compreendida a partir do conhecimento do comportamento e das atitudes de um determinado grupo (CASTRO, 2014). Desta forma, nos termos do presente capítulo, o conhecimento da cultura política do Legislativo brasileiro nos permite compreender e explicar determinadas ações e decisões, dentre as quais as relações externas do Brasil.

A divisão das ciências humanas em disciplinas levou a um efeito não esperado: a divisão do objeto de estudo. No caso do objeto política, os estudos passaram a tratá-lo sob os seus diferentes aspectos, especialmente os culturais e institucionais. Tal divisão analítica, no entanto, não implicou a mudança da realidade política, mas tão-somente uma maneira específica de tentar melhor compreendê-la, como evidenciam diversas ações de construção, implementação e avaliação de políticas públicas. Tal lógica pode ser aplicada aos estudos legislativos, que não devem se limitar aos seus aspectos institucionais (CASTRO, 2007).

Quais são os temas relevantes em relações externas e política externa para o Legislativo brasileiro atualmente? À primeira vista, tenderíamos a pensar que o Legislativo trataria das questões econômicas. Mostraremos, neste capítulo, que outros temas surgem como importantes e são levados em consideração no debate parlamentar sobre a matéria da política externa. Um destes temas é a formação dos BRICS, mesmo que não apareçam claramente nos sumários das reuniões. Analisando as discussões encontradas na CREDN sobre a formação deste bloco identificamos a cultura reativa do Legislativo brasileiro às ações do Executivo.

Os BRICS tornaram-se uma nova e promissora entidade político-diplomática, da qual fazem parte Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRASIL, 2015). Conforme o entendimento do Itamaraty (BRASIL, 2015), os BRICS tornaram-se um meio de constituir uma nova entidade político-diplomática, bastante distinta do conceito original formulado para o mercado financeiro³. Inicialmente se tratava de um processo de coordenação diplomática entre os primeiros quatro países, com reuniões anuais de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e que avança para a formalização de um bloco. Aparentemente, apenas o Executivo estaria envolvido neste processo de criação do bloco. Mostraremos, neste capítulo, que já em 2001 parlamentares brasileiros levantavam a necessidade de estender as relações com alguns dos países que farão parte do bloco mais tarde.

Do ponto de vista teórico, postulamos a necessidade de construirmos o debate sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo a partir de referen-

(3) A sigla BRIC foi cunhada em 2001 por um economista, Jim O'Neil, do banco de investimento Goldman Sachs, para dar a ideia do que seriam as economias emergentes em destaque naquele período.

ciais que considerem as nossas particularidades políticas e sociais, principalmente aquelas ligadas à desconfiança nas instituições. Dessa forma, nosso objetivo é contribuir com o debate sobre as instituições brasileiras, notadamente o Legislativo, bem como apontar algumas das características, das regularidades e dos padrões de discussão sobre a formação dos BRICS, umas das dimensões mais importantes da política externa brasileira dos últimos anos.

O envolvimento do Legislativo nas questões externas do país e na formação dos BRICS está permeado pela relação política com o Executivo e pelo processo de desinstitucionalização da representação política o que lhe confere um baixo índice de confiança por parte dos brasileiros. Se as pessoas não acreditam nos parlamentares se abre um campo onde normas e leis funcionam precariamente, produzindo uma desinstitucionalização da representação política (BAQUERO, CASTRO E RANINCHESKI, 2016). Em outras palavras, o parlamentar mesmo se preocupando com a base eleitoral tende a atuar conforme interesses mais corporativos. O tema da política externa aparece permeada por esta característica em lugar da nação ou do país? Do ponto de vista empírico, analisamos o debate sobre política externa presente nas audiências públicas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa da Câmara de Deputados do Brasil, de 2001 a 2015⁴. Buscamos identificar os principais temas relativos à política externa brasileira nestas audiências públicas⁵ com vistas a problematizar o papel do Legislativo na formulação de políticas externas considerando a relação com o Executivo⁶.

Primeiramente discutimos o padrão de atuação do legislativo brasileiro como sendo de caráter responsivo às demandas do executivo e o papel CREDN. Na segunda parte, analisamos as condições políticas para a criação dos BRICS no legislativo brasileiro. Na terceira parte, apresentamos as discussões presentes na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Objetivamos, assim, examinar as condições sobre as quais estas discussões podem sinalizar características de uma cultura política reativa do Legislativo brasileiro no tema da política externa⁷.

(4) Legislatura 54 e 55 da Câmara dos Deputados do Brasil.

(5) Diferentemente das Atas das reuniões ordinárias da CREDN, que são sucintas e não retratam as discussões entre os parlamentares, as Notas Taquigráficas das Audiências Públicas nos permitem conhecer melhor o que falam e discutem os parlamentares.

(6) Neste período, 2001-2015, o Brasil teve três presidentes da República. Todos eles foram reeleitos. Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, foi presidente de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003; Luis Inácio Lula da Silva, do PT, governou o Brasil em dois mandatos, de 2003 até 2006, e de 2007 até 2011. E Dilma Rousseff, também do PT, governou de 2011 a 2015. O segundo mandato de Rousseff, foi interrompido em maio de 2016 em consequência de instauração de seu processo de impeachment pelo Senado Federal.

(7) Este capítulo é parte de uma pesquisa em andamento. Agradecemos o trabalho de levantamento de dados dos alunos de iniciação científica do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Marielli Bittencourt, Karina Ruíz, Cesar Henrique Sandri, Roberta Preussler dos

O PADRÃO RESPONSIVO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O desempenho do Legislativo brasileiro tem sido descrito, quando se trata de política internacional, como um poder ratificador, legitimador, de colaboração e de referendo das ações e dos projetos do Executivo (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008; FORJAZ, 2011). Amaury de Souza (2009) pesquisou o pensamento de autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações internacionais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação internacional e concluiu que 54% concordam que as decisões de política externa devem ser tomadas pelo Executivo e ratificadas pelo Congresso, contra 38% que preferem que elas sejam previamente negociadas com o Legislativo.

Há nesse estudo de Amaury de Souza uma coincidência interessante entre a percepção de atores importantes e da própria ação do Legislativo sobre qual deveria ser o papel concernente à política externa brasileira. O padrão de atuação propriamente dito e de visão sobre como deveria ser a atuação é, neste caso, um padrão reativo. Deve ser lembrado que o fato de o Legislativo brasileiro ser mais reativo do que proativo tem sido destacado por autores como uma característica desse poder no período pós-redemocratização (MOISÉS, 2011).

Para expressar essa relação entre os poderes, tendo como base as grandes coalizões entre os grupos parlamentares e a Presidência da República, foi cunhado por Sérgio Abranches o termo presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). O termo ganhou o grande público e, hoje, é de uso corrente, freqüentando inclusive os editoriais dos jornais de ampla circulação (LIMONGI, 2006). Para Abranches,

[...] nessa relação a força política pendia para a presidência da república e se constituía em um sistema instável, cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Devemos considerar que a centralidade do Executivo é uma recorrência na história política brasileira. No princípio do Brasil republicano, já é possível perceber o quanto as elites parlamentares brasileiras tomam como estratégia para o crescimento do Estado da expansão da burocracia o aumento de sua capacidade fiscal, o incremento das forças militares e a delegação ao Executivo (RANINCHESKI, 2013). Se, historicamente, entre Executivo e Legislativo (GROHMANN, 2003), este tende a ter menos poder que o primeiro, em algumas conjunturas essa relação

Santos, Monique Santos Freitas, Pamela Marques, Rodrigo Heck e Larissa Ciceri.

pode significar instabilidade política, e em outras pode representar um comportamento disciplinado da maioria dos deputados e dos senadores brasileiros em face da orientação das coalizões majoritárias formadas pelos presidentes e transmitidas pelo líder do governo ou pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas (MOISÉS, 2011).

Para Lima e Santos (2001), a política externa e, especialmente, a de comércio exterior são objetivos naturais de delegação do poder decisório do Legislativo para o Executivo. Em outras atribuições, como em tratados e acordos internacionais, alguns autores atribuem a complexidade das relações intergovernamentais e dos aspectos extremamente específicos que as caracterizam como um inconveniente para o debate público da política externa nacional. Podemos pensar que esse argumento faz sentido se relacionarmos contextos conflitivos entre os países. No entanto, quando as negociações entre os países estão relacionadas a objetos de cooperação, acordos e tratados, a participação parlamentar seria importante para incrementar a ideia de representação política. Podemos pensar, ainda, a importância que a política externa teria para o Legislativo se consideramos que os deputados são responsáveis pela aprovação de acordos econômicos internacionais.

Por outro lado, mesmo que os parlamentares brasileiros ainda se comportem reativamente às demandas do Executivo, há tensões entre o Legislativo e o Executivo no tema da política externa. Um dos exemplos é o episódio da entrada da Venezuela no Mercosul, no qual parlamentares colocaram entraves para a ratificação, pelo Congresso Nacional, do ingresso desse país pelos presidentes dos Estados partes do Mercosul e da República Bolivariana da Venezuela em Caracas, em 4 de julho de 2006.

Em 2012, com a suspensão do Paraguai do Mercosul, abriu-se a possibilidade da entrada da Venezuela ao bloco⁸. Tal episódio parece ter sido tão forte a ponto de o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, reconhecer que se tratou de um dos grandes problemas enfrentados por ele por todo o ano de 2012, levando-o, inclusive, a visitar o presidente venezuelano Hugo Chaves, em Caracas, para procurar convencê-lo de que era importante respeitar a diferença de sistemas econômicos entre os países e que essa diferença não impediria uma cooperação eficaz e solidária, nas palavras do ministro (AMORIM, 2015, p. 429-430).

A tensão entre os parlamentares brasileiros está relacionada às críticas de vários deputados favoráveis à entrada da Venezuela no bloco, mas que se posi-

(8) A Declaração dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre a ruptura da ordem democrática no Paraguai foi adotada em 24 de junho de 2012, sendo posteriormente confirmada na XLIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC), realizada em Mendoza (Argentina), em 29 de junho de 2012. (DIZ, 2012). A Venezuela entrou em 31 de julho de 2012 no Mercosul, no mesmo evento em que foi decidida a saída temporária do Paraguai.

cionaram contra a forma como isso aconteceu, alegando que seria casuísmo. O Paraguai era até então o único país-membro do Mercosul a rejeitar a Venezuela como parte do bloco. A sua suspensão teria liberado os demais presidentes para oficializar a Venezuela no Mercosul. Nas palavras do deputado do PSDB Antônio Carlos Mendes Thame,

No entanto, recentemente, com o processo sumário de impeachment do Presidente Lugo, do Paraguai, quer-se aproveitar a eventual suspensão do Paraguai, por eventual quebra da cláusula democrática, para aceitar a adesão da Venezuela, abstraindo-se uma virtual unanimidade dos países membros, excluindo o Paraguai, em virtude de sua suspensão (THAME, 2012).

As questões ideológicas também são parte dos argumentos de prós e contras à entrada da Venezuela no Mercosul, como se nota do discurso de apoio do deputado do PT Emiliano José:

Sr. Presidente, a ideologização da oposição, acompanhada da sustentação também ideológica por parte da mídia, tudo isso refletindo uma posição política, leva a que não aceitem a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Essa entrada obviamente beneficia o Brasil e, é claro, a integração crescente da América do Sul. Mas a miopia política, o conservadorismo, a raiva contra o projeto político que hoje Hugo Chávez conduz em seu país fazem com que a oposição e a mídia afirmem posição contrária ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL, acertada a partir da reunião do MERCOSUL em Brasília, sob a direção da Presidente Dilma Rousseff (JOSÉ, 2012).

Outro deputado da base governista discursa no plenário em apoio à entrada da Venezuela e, igualmente, alega motivos ideológicos para o entrave à ratificação do ingresso:

Sem dúvida, cerca de 75% do comércio com a entrada da Venezuela no MERCOSUL será feito pelo bloco. Nesses últimos anos, o comércio venezuelano com os países da região cresceu mais de seis vezes. Os únicos contrários à medida são os ideólogos da mídia. Os próprios empresários brasileiros são a favor da integração daquele país no MERCOSUL. Estamos defendendo a independência do bloco do MERCOSUL (VALENTE 2012).

A centralização no Executivo e o caráter de ratificador do Legislativo não significam que os parlamentares não tenham suas preferências, visões e perspectivas sobre os temas em geral ou a política externa em particular. Análises indicam evidências de negociações entre os parlamentares, tanto da base aliada quanto da oposição, e o instrumento utilizado são as emendas aos projetos com forte atuação das comissões parlamentares. Estudos mostram que, em 67,4% das vezes em que o parecer das comissões do Parlamento é contrário ao projeto, este acaba por ser rejeitado (RICCI, 2003).

A ideia de diplomacia parlamentar não é nova. Autores têm atribuído a Dean Rusk a criação do termo em 1955. Posteriormente, de 1961 a 1969, ele foi secretário de Estado dos Estados Unidos da América. De acordo com Rusk, o conceito de diplomacia parlamentar aplicava-se às negociações que ocorriam no seio das organizações internacionais, pois, percebia-se àquela época uma premência pela evolução para novas formas de relacionamento entre os Estados Nacionais que disponibilizassem novos canais de entendimento e negociações. Mais recentemente, tem sido apontado que a Assembleia Geral das Nações Unidas é, em essência, a diplomacia parlamentar em larga escala (FIOTT, 2011).

Dada a diversidade de formas de matriz da diplomacia parlamentar, é preciso sermos cautelosos sobre quem ou o que é dito para conduzir essa forma de diplomacia, fazendo uma diferenciação entre a prática e os atores. Há uma série de atores parlamentares que fazem diplomacia parlamentar, isto é, os próprios parlamentares individuais, os partidos políticos, os parlamentos locais ou assembleias, parlamentos nacionais, parlamentos regionais e, finalmente, parlamentos internacionais. Em geral, existem três principais categorias de diplomacia parlamentar: i) deputados; ii) partidos políticos; e iii) parlamentos, sejam eles locais, sejam regionais, sejam internacionais (FIOTT, 2011). Essa discussão na literatura internacional, porém, deve ser adaptada para o caso brasileiro, retomando o padrão de Legislativo reativo discutido acima.

Na literatura sobre o parlamento e a política externa, em geral, compara-se o Congresso brasileiro com o dos Estados Unidos. Trata-se de uma comparação que deve levar em consideração que Brasil e Estados Unidos se constituem de sociedades e sistemas políticos diferentes. A comparação, nesse caso, pode servir como um ponto de partida para discutir o caso brasileiro. Assim, nos Estados Unidos, comparativamente ao Brasil, as Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressional sobre política externa.

Outros autores definem a Diplomacia Parlamentar como sendo as atividades dos parlamentos relacionadas aos temas de políticas externas dos seus países (PURVIS; BAKER, 1986). Aqui, usaremos o conceito de diplomacia congressional ou parlamentar como sinônimos, sendo a “[...] a maior parte delas referentes à atividade dos parlamentos nacionais na definição da política externa de seus países, entendida como os objetivos e metas externas de um país e os meios que o governo adota para perseguir-los” (MAIA, 2004, p. 364).

AS PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO BRASILEIROS PARA A POLÍTICA EXTERNA

No Brasil, mesmo que o Executivo tenha a centralidade inclusive para as questões de política externa, como já destacamos neste capítulo, constitucionalmente estão previstas funções para o Legislativo, que acaba conferindo uma relativa importância ao tema. A Constituição Nacional de 1988, no seu artigo 49, dá competência exclusiva para o Congresso Nacional, entre outras ações, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Além disso, é o Congresso que autoriza o presidente da República a declarar guerra, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou que nele permaneçam temporariamente. O Senado Federal tem a competência, privativamente, para aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente e autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

No entanto, a mesma Constituição concede preponderância ao Poder Executivo na tomada de decisões, fazendo uso extensivo dos chamados “Acordos Executivos”. São acordos em forma simplificada que categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1995).

O papel do Legislativo na assinatura de acordos parece estar relacionado, em linhas gerais, com o tipo de acordo se bilateral ou multilateral. Como afirma Cristine Roder Figueira (2011, p. 3):

De 1988 a 2007 de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via “acordos executivos”, o que corresponde a 78% do total. Já os atos multilaterais estabelecidos pelo Brasil entre os anos de 1988 a 2007 apresentaram em sua maioria necessidade de tramitação completa, ou seja, a utilização dos chamados “Acordos Executivos” no estabelecimento de compromissos multilaterais é menos freqüente no Brasil. De 285 atos internacionais multilaterais estabelecidos (1988-2007), apenas 21 foram realizados por tramitação simplificada, sendo que 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro.

Os números citados pela autora revelam que há uma necessidade de maiores estudos sobre o teor das assinaturas de compromissos internacionais haja vista a discrepância do papel do Legislativo em se tratando de acordos bilaterais ou multilaterais.

As Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) existem em cada uma das Casas Legislativas, são ativas e possuem atribuições relevantes. Elas dão parecer sobre proposições referentes aos atos e às relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores, sobre o comércio exterior, sobre a indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

Essas comissões podem, ainda, fazer requerimentos de voto de censura, de aplauso ou semelhante quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais. Tratam sobre as forças armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz. Tratam, também, de assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e a entidades internacionais de qualquer natureza, entre outros assuntos, além de autorizar o presidente ou o vice-presidente da República a se ausentarem do território nacional quando o período for superior a 15 dias.

Há forte similaridade entre as competências das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as Casas do Congresso brasileiro. Contrastando os regimentos, no entanto, o Senado possui outras atribuições, tais como realizar a sabatina dos indicados aos postos de embaixadores, autorizar o presidente e o vice-presidente para deixar o território brasileiro e autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. A sabatina dos embaixadores é entendida por muitos como a principal prerrogativa da comissão do Senado⁹.

Historicamente a CREDN sofreu várias alterações de nomes e funções: foi criada em 1936 com a denominação de “Diplomacia e Tratados”. Em 1947, passou a ser chamada de “Comissão Diplomacia”; em 1957, foi alterada para “Comissão de Relações Exteriores”; por fim, em 1996, passou a denominar-se “Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional”. Como em todas as comissões, haja vista ser uma norma regimental, todos os partidos na Câmara dos Deputados possuem representação nessa comissão.

A CREDN possui três subcomissões ativas e permanentes: i) Subcomissão Permanente para Acompanhar os Projetos Estratégicos das Forças Armadas e As-

(9) A absoluta maioria das indicações tem sido aprovada sem grandes discussões, com as memoráveis exceções das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador junto à ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003. Ver MAIA; CESAR, 2004, p. 377.

pectos Relacionados às Fronteiras Brasileiras; ii) Subcomissão Permanente sobre Migração; iii) Subcomissão Permanente de Comércio Exterior. Possui também, em funcionamento, três subcomissões temporárias: i) Subcomissão Especial para Acompanhar a Política Salarial dos Militares da Ativa e da Reserva; ii) Subcomissão Especial de Cooperação Inter-regional; iii) Subcomissão Especial sobre Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica.

Os partidos que mais atuam na CREDN, considerando as duas últimas décadas, são o PMDB, o PSDB e o PCdoB, sendo que as últimas presidências da comissão têm ficado com o PSDB e o PCdoB, como se nota no quadro a baixo.

Quadro 1. Presidentes da CREDN por partido e ano.

ANO	PRESIDÊNCIA - DEPUTADO	PARTIDO
2011	Carlos Alberto Leréia	PSDB
2012	Pérpetua Almeida	PCdoB
2013	Nelson Pelegrino	PT
2014	Eduardo Barbosa	PSDB
2015	Jô Soares	PCdoB

Fonte: Câmara dos Deputados, 2015.

Qual seria a importância da CREDN para partidos ou deputados? Consideramos aqui, em separado, partido e deputado, por assumirmos que no interior do Congresso Nacional as duas lógicas não são necessariamente contraditórias. Em entrevista, o deputado do PSDB Antonio Imbassahy, da Bahia, afirmou que essa comissão e a da Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática

[...] são dois colegiados importantíssimos e neles vamos colocar as coisas como devem ser: deixaremos bem claro que a presidente Dilma não controla o PT, que atenta contra a liberdade de imprensa e, além disso, não dá a atenção devida às forças armadas brasileiras. (IMBASSAHY, 2014).

Nota-se que o destaque a CREDN, dada pelo deputado da oposição ao executivo, está ligada à função de ser local de política oposicionista. Somado a esta visão quase de senso comum, outro deputado do mesmo partido de Imbassahy, assinala uma visão mais pragmática, relacionada a economia, quando afirma que "(...) uma das tarefas mais relevantes desta Comissão, que é trazer a sociedade a discutir não só um tema da política externa brasileira, mas também o impacto que a política externa tem naquilo que para nós é superimportante, como o comércio exterior." (NOGUEIRA, 2014).

O padrão reativo do Legislativo também aparece na agenda de relações externas em assuntos os mais diversos. Tal característica, segundo Forjaz (2011), é o que poderia explicar a atuação limitada do parlamento brasileiro na matéria de Relações Internacionais ao apenas ratificar as iniciativas dos presidentes da

República, sem avançar em proposições próprias na área. Entretanto, O Legislativo brasileiro, já desempenhou maior protagonismo na formulação da política externa (CERVO, 1981).

O LEGISLATIVO BRASILEIRO E A CONJUNTURA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DOS BRICS: EXEMPLO DE PADRÃO REATIVO

A criação dos BRICS está inserida em um contexto de presidencialismo de coalizão e de um Legislativo reativo, como já assinalamos. Em certa medida, igualmente já destacamos que, no processo de criação da Constituição de 1988, o caráter presidencial na política externa teria sido mantido.

Durante os governos Lula da Silva (2003-2011) e Rousseff (2011-2014), o perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados se modificou de maneira destacada, como notamos na tabela 1.

Tabela 1. Perfil socioeconômico Câmara dos Deputados nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

PERFIL SÓCIO ECONÔMICO	LEGISLATURA DA CAMARA /PRESIDENTE		
	2003 A 2007 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2007 - 2011 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2011 - 2014 PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF
Profissionais liberais	40%	51,7%	27%
Assalariados	40%	17,2%	19,2%
Empresários	20%	23,4%	49,1%
Operários urbanos		3,7%	
Natureza diversa		4%	3,3%
Agricultores		4%	1,1%

Fonte: Elaboração dos autores; Diap, 2002, 2006, 2010.

Considerando essa mudança no perfil socioeconômico, conforme tabela 1, notamos um aumento significativo de empresários na legislatura da presidente Dilma Rousseff. Nessa Legislatura, os empresários estão no PMDB, com 45 deputados; no DEM, com 37; no PP, com 32; no PSDB, com 26; no PR, com 24; no PTB, com 13; e no PSC, com 12. Entre os partidos à esquerda do espectro político, o PSB, tem 14 de deputados que se dizem empresários; o PDT, 13 empresários. O PT e o PCdoB, proporcionalmente, são os partidos com o maior percentual de assalariados entre seus deputados, superando a metade de suas bancadas. Nas profissões

liberais, o PSB e o PDT, também em termos proporcionais, lideram com mais da metade de suas bancadas entre esses profissionais. O PT possui apenas oito empresários em sua bancada na Câmara.

As bancadas da Câmara de Deputados são uma forma de análise da composição de valores e interesses dos integrantes da casa parlamentar. Elas são grupos de pressão, de formação suprapartidária, que defendem interesses específicos de grupos ou setores¹⁰.

Tabela 2. Bancadas nas legislaturas da Câmara dos Deputados de 2003-2007; 2007-2011; 2011-2014.

BANCADAS ^A	LEGISLATURA DA CAMARA /PRESIDENTE		
	2003 A 2007/ PRESIDENTE LULA DA SILVA	2007 - 2011 PRESIDENTE LULA DA SILVA	2011 - 2014 PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF
Feminina	42	Sem dados	45
Ruralista ^B	111	88	142
Sindical ^C	55	54 ^D	64
Evangélicos ^E	50	32	70
Empresarial ^F	102	120	246
Comunicação ^G	Sem dados	100	Sem dados

Fonte: Elaboração própria; Diap, 2002, 2006, 2010.

Nota A: As da Saúde, da Bola e da Educação aparecem nos relatórios do DIAP, mas não estão disponibilizadas as quantidades precisas e neste sentido não incluímos na tabela.

Nota B: O Diap “Classifica como integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assumo sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário”

Nota C: Majoritariamente cutista.

Nota D: A composição da bancada sindical é majoritariamente petista.

Nota E: O DIAP classifica como integrante da bancada evangélica, além dos bispos e pastores, aquele parlamentar que professa a fé segundo a doutrina evangélica.

Nota F: A bancada empresarial é entendida como aquela constituída de parlamentares cuja principal fonte de renda advém dos rendimentos de seus negócios.

Nota G: Em torno de 60 parlamentares são concessionários de rádio ou televisão.

As bancadas são importantes, igualmente, porque congregam parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas para promover a defesa: i) de valores cívicos, éticos ou morais, como a bancada evangélica; ii) de interesses

(10) Aqui remetemos a conhecida citação de Marx sobre a relação do Parlamento e a sociedade: “A luta dos oradores na tribuna provoca a luta dos plúmbeos na imprensa, o clube de debates do parlamento é necessariamente complementado com os clubes de debates dos salões e das tabernas, os representantes que apelam continuamente para a opinião do povo autorizam a opinião do povo a expressar em petições a sua efectiva opinião. O regime parlamentar entrega tudo à decisão das maiorias; como, pois, não irão as grandes maiorias querer decidir fora do parlamento? Se os que estão nos cumes do Estado tocam violino, que coisa há de mais natural do que os que estão em baixo dançam?” (MARX, S/D: 237-238).

econômicos, como a ruralista; iii) de trabalhadores, como a bancada sindical; e iv) a defesa dos servidores aposentados, como a frente civil e militar em defesa dos servidores públicos (DIAP, 2006).

Na análise das bancadas ao longo das três presidências, nota-se o aumento significativo da bancada empresarial. Essa bancada é numericamente importante, mas em geral é pouco articulada. Uma possível explicação para esse crescimento pode ser a tentativa de interferir diretamente nos processos de reformas trabalhistas discutidas nestes últimos anos (DIAP, 2006).

Outro destaque relevante para a bancada empresarial é a possibilidade de interferir mais nos assuntos de relações exteriores se a entender como campo de discussão econômica. Em certa medida, podemos destacar a resistência dos empresários à Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1982, que impede as empresas de demitirem seus funcionários sem justa causa. Essa convenção chegou a vigorar no Brasil, mas o acordo foi rompido pelo Decreto 2.100, de 1996, assinado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Com relação à bancada ruralista, esta cresceu significativamente e, igualmente, possui uma agenda internacional, como a legislação ambiental, a compra de terras estrangeiras e o comércio internacional.

A bancada evangélica também é conhecida como Frente Parlamentar Evangélica. Ela se autointitula uma associação civil, de natureza não governamental, constituída no parlamento e integrada por deputados federais e senadores. É intensa principalmente quando estão em pauta temas como a legalização do aborto ou a união civil de pessoas do mesmo sexo, que buscam o reconhecimento do Estado para o relacionamento afetivo e a partilha de direitos e deveres entre as pessoas homoafetivas, como ocorre com os casais heterossexuais (DIAP, 2010). Diferentemente da bancada empresarial, a evangélica é bastante organizada e articulada nas suas ações.

Esta bancada evangélica tem demonstrado interesse e participação na CREDN. Este movimento pela atuação na comissão pode ser percebido pelo número dos integrantes que a compõe e a bancada evangélica. A comissão é composta por trinta e três membros titulares e trinta e três suplentes (perfazendo um total de sessenta e seis deputados envolvidos direta ou indiretamente). Do total de integrantes da CREDN, nove deputados se autodefinem como parte da bancada evangélica, sendo sete integrantes da lista oficial da Frente Parlamentar Evangélica (FPE, 2014). Além disso, seis deles são titulares.

As bancadas ruralista e da bala, consideradas conservadoras, igualmente integram a CREDN. A bancada ruralista possui quatro deputados na titularidade da comissão e quatro como suplente. Já a bancada da bala, possui dois titulares e dez como suplentes.

Assim, em certa medida, na CREDN verifica-se uma composição mais conservadora, pois dos trinta e três deputados titulares, doze são integrantes das bancadas evangélicas, ruralista e da bala¹¹. Tal constatação nos leva a indagar sobre as razões desta atenção dada à CREDN por essas bancadas e se reproduziriam os mesmos valores conservadores presentes na atuação de seus integrantes¹². Um indicativo pode ser visto na intervenção de um deputado da bancada evangélica na reunião da CREDN para ouvir o atual ministro de Estado das Relações Exteriores, Mauro Vieira:

Tenho manifestado minha preocupação nesta Comissão sobre a perseguição e o assassinato de milhares de cristãos em muitos países, Ministro Mauro. Eu gostaria objetivamente de indagar a V.Exa., primeiro, se há embaixadores nossos nesses países, em todos eles; e, se há, qual a orientação que eles recebem diante desse fato que está acontecendo lá? Pergunto se há monitoramento do Ministério desses episódios. Qual a atitude do Governo diante de tanta gente mutilada e morta, inclusive muitos jovens? O Governo pensa em estabelecer restrições ou algum tipo de penalidade a esses países? O senhor não acha que nossa atitude está sendo muito estática, muito passiva, uma vez que o Brasil é um país tão aberto, sem nenhum tipo de preconceito religioso, que recebe bem a todos, e cuja sociedade é majoritariamente cristã e está muito preocupada com vários países que parecem, numa atitude séria, estar sofrendo, principalmente por causa do Estado Islâmico? Eram essas as perguntas ao Ministro Mauro (JÁCOME, 2015, p. 50).

Parece pertinente, portanto, ressaltar não só a bancada evangélica na comissão, mas a sua intervenção em temas internacionais relativos à valores religiosos. Numa perspectiva de análise weberiana, por exemplo, poderíamos indagar se a atitude destes parlamentares está orientada ao fins da política – neste caso, política externa – ou aos seus valores – religiosos (WEBER, 2002). Ainda podemos nos perguntar se esses parlamentares assumiriam o caráter responsivo ao Executivo nas questões de relações externas.

O LEGISLATIVO BRASILEIRO FACE AOS BRICS: ANÁLISE DAS REUNIÕES PÚBLICAS DA CREDN

A dinâmica da comissão, como salientamos na introdução deste capítulo, é composta por reuniões ordinárias e reuniões públicas com autoridades e espe-

(11) Estamos elaborando um banco de dados sobre a relação dos deputados integrantes da CREDN e a ligação com as principais bancadas. Ainda que em processo de levantamento de dados, podemos ressaltar que há a presença significativa da bancada evangélica começa nos anos de 2010.

(12) Estes são pontos a serem analisados futuramente.

cialistas nos assuntos externos. Não há um padrão em termos de quantidade de reuniões públicas, conforme mostramos na tabela 3.

Tabela 3. Número de reuniões públicas da CREDN

ANO	N. REUNIÕES PÚBLICAS CREDN
2001	11
2002	11
2003	45
2004	8
2005	6
2006	7
2007	18
2008	9
2009	14
2010	4
2011	6
2012	16
2013	10
2014	18
2015	3

Fonte: Câmara de Deputados. Elaboração dos autores a partir da coleta de dados entre janeiro e setembro de 2015.

As atividades com audiências públicas da comissão se mostram mais intensas em alguns períodos destacados, como se nota na tabela 3. Como interpretar tal questão? Inicialmente, podemos destacar que em 2003 foi o ano da posse de Lula no executivo brasileiro.

Nas audiências públicas realizadas pela comissão, analisando e classificando os temas destas audiências de acordo com o sumário, é possível perceber a orientação da atenção dos deputados. Conforme mostramos na tabela 4, em primeiro lugar estaria ligada à segurança nacional (59), em segunda lugar à economia (37), em terceiro lugar à política nacional (33), em quarto lugar à política externa do Brasil em geral. No que se refere ao item “acordos internacionais”, das dezenove vezes presentes em audiências públicas, dez eram relativos a acordos nos quais o Brasil estaria ou poderia estar envolvido, como o Mercosul.

Tabela 4. Temas das audiências públicas realizadas pela CREDN por data (2001-2015)

TEMAS	ANOS															TOTAL /TEMA
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
segurança nacional	6	5	120	2	1	-	8	3	1	2	0	5	1	4	1	59
política tecnologia	1		3	1					2			1	1	1		9
política nacional	2	2	6	5	1		8	5	1	1	1				1	33
política internacional		2	2			2		4	1			3	2	2		18
política externa		2	5	1			3	3	2		1	2	1	7	1	28
política interna		1							3		1					5
imigração								1								1
economia	5	4	10	3	2	2	1	1	2	1	1	1	4	1		38
brasileiros no exterior			5													5
acordos internacionais			2	1		1	1	1	3	1	1	2	3	3	1	20

Fonte: Elaboração dos autores. CREDN, 2015.

Dos temas tratados na comissão na última década, analisando as discussões para além do título das audiências mostrados na tabela 4, a questão da imigração se refere à entrada de africanos e haitianos no Brasil; no tema da segurança nacional, aparece com grande intensidade o tema do aumento de salários e verbas para modernização das Forças Armadas; no assunto de política externa, dentre outros assuntos, os deputados se atém à relação do Brasil com a Venezuela e a própria situação política da Venezuela; os acordos internacionais, desponta as discussões sobre os acordos do Brasil com outras nações e os BRICS.

Como já sinalizamos, neste capítulo, usamos a discussão sobre os BRICS como uma forma de identificar, além dos temas econômicos, outras questões que são foco de atenção dos parlamentares e, também, como exemplo da cultura política reativa do Legislativo brasileiro às ações do Executivo. Cruzando os temas destas audiências públicas com a demanda do executivo ou do parlamento, é possível afirmar que a orientação dos parlamentares desta comissão tende a ser responsiva, como se nota na tabela 5.

Tabela 5. Temas das audiências públicas da CREDN por demanda do executivo ou parlamento

TEMAS	DEMANDA DO	
	EXECUTIVO	PARLAMENTO
segurança nacional	46	13
política tecnologia	5	4
política nacional	16	23
política internacional	2	15
política externa	21	7
imigração	1	1
economia	24	14
brasileiros no exterior	5	
acordos internacionais	2	15
total	134	83

Fonte: Elaboração dos autores. CREDN, 2015.

No total, notamos que a motivação é responder ou questionar o executivo. As iniciativas dos parlamentares estão vinculadas aos assuntos da política nacional, economia e política internacional. E é neste contexto, que entende-se a motivação para a discussão sobre os BRICS que se constituem em 2006, mas, desde 2001, os deputados brasileiros já discutiam as relações possíveis entre o Brasil e os países que vieram a compor o bloco. Nesse sentido, se é certo que no processo de institucionalização dos BRICS o Legislativo brasileiro tem sido demandado para, na maioria das vezes, ratificar os acordos firmados entre os presidentes das cinco nações, é certo também que há um acompanhamento simultâneo sobre o assunto.

A CREDN NAS DISCUSSÕES ANTECEDENTES AOS BRICS (2001-2004)

Dos países integrantes do BRICS, a atenção dos deputados para com a Índia e a China aparece em destaque já em 2001. Esses países são vistos como economias gigantes, conforme aparece em diferentes intervenções em reuniões da comissão. É comentada como negativa para o Brasil a precária representação brasileira na China e a necessidade de aumentar a presença brasileira, diplomática e especializada, entre os chineses: “[...] um diplomata de carreira e não necessariamente um grande especialista em comércio exterior” (COSTA, 2001, p. 89).

Essa necessidade de aprofundar relações (sobretudo comerciais) com a China, a Rússia e a Índia aparece na comissão também como uma política do Executivo. A comissão promove audiência pública com o então pré-candidato Luiz Inácio Lula da Silva (SILVA, 2002), em que ele fala da necessidade de aprofundar

as relações (sobretudo as comerciais) com esses países, além das relações com os países africanos, especialmente com a África do Sul. Essa seria uma das diretrizes do Governo Lula, conforme se pode ver, por exemplo, na fala do vice-presidente José Alencar em outubro de 2003:

[...] o Presidente Lula tem nos orientado com relação a isso, queremos incrementar os negócios também com os países da África, da Ásia e do Leste Europeu. Então, estamos empreendendo grande esforço para fazer crescer nossas exportações para a Rússia, China, África do Sul, Índia, além, naturalmente, dos países menores. (ALENCAR, 2003, p. 11).

O reflexo desse pensamento aparece nas intervenções dos deputados da base governista. Em março de 2003, o deputado João Herrmann Neto (PPS) afirma que “A relação fundamental para o país [será estabelecida] com a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia” (NETO, 2003, p. 4). Outro deputado da base governista, Lindberg Farias (PT-PA), fala do “[...] desejo expresso da diplomacia brasileira de estreitar relações com Índia, China, África do Sul, Rússia, constituindo mais à frente uma espécie de G-5, pois sabe-se que em 10 ou 20 anos esses países serão de grande peso na economia mundial” (FARIAS, 2003a, p. 29-30). Em outubro do mesmo ano, o mesmo deputado petista expõe a ideia de ampliar relações comerciais com os países, que mais tarde viriam a compor os BRICS, “[...] existem grandes mercados, Índia, a antiga União Soviética – vamos chamar assim, para não ficar somente na Rússia –, Rússia e outros países menores, e também a China. Foi formado o bloco Brasil, Índia e Rússia” (FARIAS, 2003b, p. 28).

Em outras palavras, cada vez mais aparecerão menções aos países dos BRICS. Convém destacar que a África do Sul, ainda que não mencionada como parte do possível bloco (formalmente, a África do Sul só seria parte do bloco a partir de 2007), também toma relevância nas discussões das reuniões da CREDN (AMORIM, 2003, p. 24).

A cooperação militar é outro tema destacado como importante para a aproximação do Brasil com esses países. O comandante do Exército brasileiro, F. Albuquerque, convidado para falar na comissão, em 2003, já comparava os gastos brasileiros em defesa com os de Rússia, China e Índia:

Vejam a comparação no caso do orçamento de defesa. Levando em consideração o PIB, observem onde está o Exército brasileiro: 0,4. Vejam a Colômbia, o Chile, a Rússia. Olhem a situação em que se encontra a Rússia. Vejam a Índia, que tem características bastante semelhantes às nossas. Aqui temos o gasto mundial com orçamento de defesa: 794 milhões. Qual foi a nossa participação? Não queremos levar em consideração os Estados Unidos, porque é fora de proporção, mas é interessante em termos de comparação. Aqui estão a Índia e a Rússia. Vejam a China também. Reflexos das restrições orçamentárias, quais são? Há reflexos na preservação do nosso patrimônio. Os senhores sabem que, se não se atender o patrimônio de imediato, após 5

anos será muito mais difícil. As restrições também começam a afetar nossa capacidade operacional. Finalmente, elas atuam na própria auto-estima da tropa — e uma instituição como a nossa tem de estar com a auto-estima lá em cima — o que acaba refletindo, então, na eficácia para o cumprimento da missão (ALBUQUERQUE, 2003, p. 14).

As discussões sobre o tema avançam para as capacidades nucleares da Rússia, da China e da Índia, bem como os projetos nucleares dos demais membros dos BRICS.

A cooperação tecnológica também é um tema de forte atenção. Ela se incrementa com o acidente na base de lançamento de Misseis, Centro de Lançamento de Alcântara (MA). Cinco dias após o acidente que destruiu a base de Alcântara, foi realizada audiência pública da Comissão, prevista inicialmente para início de julho¹³. Nessa reunião de 27 de agosto de 2003, foram chamados representantes da Associação Brasileira de Direito Espacial, e representante do Projeto Orion e do Projeto Ucrâniano e o diretor-geral do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores para discutirem a situação das propostas relativas à utilização da Base de Alcântara.

Nesse sentido, a comissão se mostra atenta ao Projeto Orion, entre Rússia e Brasil, para o lançamento de satélites a partir da Base de Alcântara, apresentado em meio à discussão sobre o uso, pelos Estados Unidos, da Base de Alcântara, tema levantado por Gabriela Icasa, representante do Projeto Orion e do Projeto Ucrâniano¹⁴(ICASA, 2003, p. 6). Ainda sobre o tema do Projeto Orion, é questionada a questão de mão de obra russa que é qualificada e ociosa:

Deveríamos ter um pouco mais de flexibilidade, com todo respeito ao Projeto Orion, aos ucranianos e tal, para não tratar somente com países ou com projetos, mas também examinar que existe uma mão-de-obra relativamente ociosa nesse campo e que podemos atraí-la. Sou favorável à contratação de russos para trabalharem no Brasil, como os americanos estão contratando. Eles contratam em temporadas, colocam nos navios, fazem o lançamento e devolvem para a Rússia. Eles ficam na Rússia esperando alguém que os chame. Então, por que não? É claro que vamos ter os nossos técnicos, mas perdemos muitos agora. Então, por que não contratar esses russos como free lance, trazê-los para cá e começar o projeto imediatamente? São questões com as quais temos de ter flexibilidade. (GABEIRA, 2003, p. 25-26).

(13) A base espacial de Alcântara, no Maranhão, sofreu um grande incêndio. Em uma simulação, em 22 de agosto de 2003, o veículo lançador de satélites (VLS) explodiu. O acidente provocou a morte de 21 pessoas. As vítimas foram técnicos e engenheiros que estavam preparando o VLS V3 para o seu terceiro voo da base espacial de Alcântara.

(14) “O que o projeto Orion propõe? Utilizar a comprovada e confiável tecnologia russa em conjunto com a infra-estrutura operacional de Alcântara. [...] O Projeto Orion é uma empresa comercial privada, com participação de empresas brasileiras e russas. Mas a idéia é, em princípio, a maioria do capital votante ficar nas mãos de empresas nacionais. E é uma oportunidade atrativa de investimento [...]”, Gabriela Icasa (2003, p. 7).

Em 2004, as menções se relacionam mais com questões comerciais e agrícolas na OMC (Índia, China e África do Sul como parceiras). Registram-se visitas do ministro de Defesa, José Vieira Filho, à Rússia para “lançar as bases” de um projeto de cooperação espacial (lançamento de satélites a partir de base brasileira e venda de aviões brasileiros à Rússia) e também à Índia e à China.

A primeira citação aos “BRICS” nas audiências públicas da CREDN é feita na comissão em 2005, pelo presidente da COSCEX da FIESP, Rubens Barbosa. Destaque para o grande número de menções à China, principalmente relacionadas ao comércio (discussões sobre o reconhecimento da China como economia de mercado; o governo teria tentado barganhar o reconhecimento em troca de apoio na reforma do Conselho de Segurança). Há citações sobre missões dos BRICS; e cooperação tecnológica com a Rússia e com a China; esta, juntamente com Índia e África do Sul, aparece como parceira em questões agrícolas na OMC. A África do Sul pela primeira vez, em 2007, é citada em conjunto com Brasil, Rússia, Índia e China, pelo novo diretor executivo do Brasil no Fundo Monetário Internacional, Paulo Nogueira Júnior, em reunião da CREDN.

Em síntese, se a criação dos BRICS foi uma iniciativa do executivo brasileiro, é possível afirmar que em alguma medida os países integrantes do bloco já eram alvo de atenção por parte do Legislativo. Como mostramos acima, estes países são considerados nas suas qualidades de potências econômicas, militares, nucleares e energéticas. Os parlamentares desta Comissão tendem a manifestar uma visão focada no comércio internacional e nas potencialidades comerciais com os países membros dos BRICS.

Assim, é possível afirmar que os interesses econômicos aparecem em primeiro plano e as questões ideológicas – considerando o caso da China, por exemplo – não são levados em consideração. A China, que em 2009 se tornaria nosso principal parceiro comercial¹⁵, é o país mais destacado pelos deputados da comissão e é citada muitas vezes em discussões relativas ao comércio (por exemplo, a discussão sobre o reconhecimento do país como economia de mercado, o crescimento do mercado chinês, entre outros). A Rússia é o segundo mais citado, mas muitas vezes são citações históricas ou sobre as relações exteriores russas. Índia e África do Sul são menos citadas, mas mais ligadas às questões “periféricas” e, no caso da África do Sul, de defesa.

OS RUMOS DOS BRICS 2011-2015 E A CREDN

Passados sete anos de criação dos BRICS, a partir de 2011, é mantido o mesmo padrão de interesses dos deputados que participam da comissão. Isto é,

(15) Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/principal-parceiro-comercial-desde-2009-china-amplia-investimentos-no-brasil>>. Acesso em: 22 set. 2015.

está voltada para a China, sobretudo – apesar de não desprezarem as relações com a Rússia –, e o potencial em comércio, acordos energéticos, segurança e cooperação técnicas. No ano de 2014, porém, a comissão se volta para o tema financeiro e os BRICS dada a criação do banco do bloco.

Em diferentes reuniões públicas, a comissão indica maior atenção para o tema do banco. Em reunião realizada pela comissão para discutir a exportação de serviços de engenharia no Brasil (02/07/14) o tema da importância de um banco como dos BRICS é ressaltado pelo Diretor da Área Internacional do BNDES, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (2014) e não recebe objeções por parte dos parlamentares presentes. Em reunião ordinária de audiência pública (19/11/14) a questão do banco dos BRICS é explicitamente discutida com representantes do executivo. Nesta reunião, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Alberto Figueiredo Machado define dois campos específicos ligados aos BRICS: o primeiro seria o novo banco de desenvolvimento e o potencial para o desenvolvimento do País, dos parceiros, do BRICS e eventualmente de outros países em desenvolvimento, mediante o financiamento de projetos, especialmente de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. E o segundo campo, o Arranjo Contingente de Reservas, na visão do executivo, seria um mecanismo de apoio mútuo de liquidez. A questão do banco do BRICS foi questionada pelo deputado Mendes Thame (PV) em termos de i- condições do Brasil em participar do fundo do banco, uma vez que o Brasil não teria tradição de poupança, diferentemente da China que é um país com poupança; ii- dos critérios para alocação de recursos e iii – dos critérios para a definição da sede e presidência do banco (MENDES THAME, 2014). Tais questionamentos não são suficientes para que, nesta reunião da comissão, o tema do banco seja percebido como negativo para o país.

A questão da segurança é amplamente debatida na comissão a partir de 2014. Surgem questionamentos sobre a discrepância entre o volume de investimentos do Estado brasileiro em segurança, principalmente em relação à Rússia e à China. O ministro Celso Amorim (2014), convidado para falar em seminário realizado pela comissão sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas e sua contribuição ao desenvolvimento nacional, destaca para os parlamentares a importância do aumento de investimento nas Forças Armadas, e é questionado sobre o assunto pelos parlamentares

Note-se, por outro lado, que, apesar desses aumentos, a participação dos gastos de defesa no PIB tem permanecido no patamar de 1,5%. A média mundial, de acordo com o respeitado estudo sueco SIPRI, é de 2,6%. Quando consideramos os países do BRICS, temos uma média, excluindo o Brasil, de 2,57%. Evidentemente, se excluirmos a África do Sul, esse percentual vai ainda mais longe. Seria razoável que, num horizonte de 10 anos, pudessemos passar a um percentual de cerca de 2% do PIB. (AMORIM, 2014, p. 20).

A comparação entre Rússia e China aparece de maneira implícita nas discussões gerais da comissão nos anos aqui analisados – 2001-2004 e 2011-2015. No entanto, pela primeira vez aparece na comissão a ideia, levantada pelo Deputado Alfredo Sirkis, do PSB, de que a China seria mais importante para o Brasil do que a Rússia (SIRKIS, 2014). Essa questão é relevante, haja vista que, no processo inicial de discussão sobre as aproximações com os países que vieram a ser parte dos BRICS, a China sempre aparece como um parceiro ideal e prioritário. Em certa medida, há uma atenção especial para com a Rússia no sentido da segurança, enquanto com a China a atenção está voltada para o comércio, a economia. Pode-se afirmar que essa ideia fica clara quando se analisa a reunião da comissão que discute a anexação da Crimeia pela Rússia,

Esta Comissão aprovou uma moção — acredito que V.Exa. tenha lido — que, justamente, instava o Itamaraty a, preferencialmente por canais reservados, advertir, de forma solene e cabal, o Governo da Rússia de que, no caso, efetivamente, de uma invasão ao leste da Ucrânia, haveria uma atitude diferente daquela que foi tomada em relação à Crimeia, mas uma atitude de clara condenação e sanções concretas por parte do Brasil, porque aí, realmente, nós já entraríamos no campo do absolutamente intolerável. Eu acho que esse risco existe. Vejo um pouco desse risco também relacionado com a reunião que foi mencionada dos BRICS. Xi Jinping está vindo. Não sei se o Putin virá a essa reunião. Virá? Bom, será extremamente delicado se isso se der no contexto de uma invasão do leste da Ucrânia. Acho que o Governo brasileiro tem de considerar essa questão. Nós somos um país que tem uma população descendente de ucranianos, e muito considerável, que está muito preocupada e revoltada com essa situação. Eu acho problemática a presença do Presidente Putin, no Brasil, se acontecer esse fato que é temido (SIRKIS, 2014, p. 24).

Para evidenciar que o debate sobre os BRICS se estende para além da comissão e que o avanço da institucionalização dos BRICS não tem sido obstaculizado pelo parlamento brasileiro, podemos citar a aprovação em plenário, com caráter de urgência, de projetos relacionados ao bloco. Os deputados federais em plenário aprovaram em regime de urgência, com um mês de diferença entre a apresentação do projeto e a votação em plenário, o Projeto de Resolução 6, de 2015, do deputado André Figueiredo (PDT), que cria o “Grupo Parlamentar Brasil – demais países que compõem o BRICS” – com o objetivo de incentivar e desenvolver as relações entre os 5 (cinco) países e cooperar para o maior intercâmbio entre os seus poderes legislativos (BRASIL, 2015).

A constituição de um grupo parlamentar é uma ideia levantada já em 2011. Durante a 2ª Cúpula Parlamentar do G-20, o deputado Marco Maia (PT) teria assinado um protocolo de intenções para a criação do Fórum Consultivo Permanente dos Parlamentos dos BRICS. Naquela ocasião, a justificativa do deputado estava na articulação para acelerar a celebração de acordos temáticos e tratados internacionais, além da troca de experiências para modernização e aperfeiçoamento dos aparatos legislativos (MAIA, 2011).

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados aprova, em 2015, o acordo assinado em 2014 pelos integrantes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) denominado de “Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas (ACR)”, que permite que um dos países possa ser socorrido pelos demais em caso de crise de liquidez (incapacidade para honrar compromissos internacionais).

A ideia é que os recursos venham das reservas internacionais de cada país com o objetivo claro de proporcionar uma salvaguarda financeira para momentos de instabilidade econômica, que funcionará como complemento a outras fontes de recursos, como do Fundo Monetário Internacional (FMI). O relator, deputado Marco Maia (PT-RS), argumenta que “Mudanças súbitas na direção dos fluxos de capitais internacionais têm sido frequentes e tendem a produzir efeitos mais intensos nas economias emergentes. Isso confere importância crucial à criação de mecanismos de autodefesa” (JÚNIOR, 2015).

A votação para a criação do Banco de desenvolvimento dos BRICS – denominado de Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) – e de um fundo de 100 milhões de euros para ajuda financeira aos integrantes do bloco foi simbólica, isto é, sem registros de votos; poucos parlamentares foram à tribuna para manifestações. O texto de criação do banco, enviado pela presidente Dilma Rousseff à Câmara, tramitou e foi aprovado em um curto espaço de tempo¹⁶. Essa celeridade na votação dos parlamentares está indicando a existência de um processo de discussões e acompanhamento do Legislativo na movimentação do Executivo. O Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto sobre o Novo Banco de Desenvolvimento um ano após este acordo ter sido celebrado pela Cúpula dos BRICS de 2014. O processo para a criação do banco é longo, entretanto, sendo fruto de discussões em anteriores Cúpulas: A decisão de criar um Banco de desenvolvimento foi tomada na IV Cúpula do BRICS em Nova Déli, 2012, e subsequentemente anunciada na V Cúpula do BRICS realizada em Durban, 2013.

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) é, portanto, uma clara iniciativa do Executivo, mas depende constitucionalmente da aprovação do Legislativo.

Na mensagem ao Legislativo, há evidente disposição do Executivo para desenvolver, por meio do banco, capacidades de infraestrutura dos países integrantes dos BRICS, constituir-se em mais um passo na cooperação entres os membros, além de representar uma “contribuição concreta do agrupamento aos desafios sistêmicos relacionados ao desenvolvimento internacional, especialmente no tocante a uma maior integração entre as economias emergentes e em desenvolvimento” (BRASIL, 2014).

(16) Ver Mensagem N. 444 da Presidência da República encaminhada ao Congresso Nacional (BRASIL, 2015). Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostraintegra?codteor=129588&filename=MSC+444/2014>. Acesso em 9 maio 2015.

Os deputados federais se manifestaram favoravelmente à criação dos BRICS ao aprovarem todos os projetos encaminhados pelo Executivo, tais como acordos na área da saúde (RAMOS, 2014), educação, cultura, esporte e conversações na área de defesa nacional (BERTONHA, 2013).

CONCLUSÃO

Como assinalado ao longo do texto, o Legislativo é levado a se manifestar frente às questões de política externa e sua atuação se mantém no padrão conhecido, isto é, reativo às demandas do Executivo, num contexto de presidencialismo de coalizão. Esse padrão não retira, no entanto, a importância que ele tem na política brasileira, mas pode evidenciar uma cultura política marcada pela permanência de determinados padrões de recrutamento desses parlamentares – nada de novo tem surgido na política brasileira que nos permita pensar em um cenário distinto.

Mostramos que, apesar de as questões econômicas serem tratadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outros temas surgem como importantes e são levados em consideração no debate parlamentar.

Da mesma forma, mostramos que há cooperação dos parlamentares com o Executivo no tema das relações externas, como, por exemplo, no processo de formação dos BRICS. Essa cooperação no campo da política externa pode significar que, no presidencialismo de coalizão, temos menos conflitos ou instabilidade política, mas, por outro lado, podemos questionar em que medida os interesses divergentes estão sendo postos em relevo ou há consenso sobre esses temas eludindo, no limite, o que Marx chamaria de visão negativa da política.

A institucionalização dos BRICS vem sendo, portanto, uma atuação do Executivo com um certo envolvimento dos deputados federais que, quando se pronunciam, falam em posicionar o Brasil no mundo globalizado, mas sobretudo incrementar as relações econômicas entre os países. Poder-se-ia propor que, até o momento, a visão dos deputados tem sido otimista em relação às possibilidades de crescimentos nas relações comerciais do Brasil com os demais países.

Considerando que a população brasileira, em geral, tem pouco interesse sobre as questões internacionais ou mesmo sobre as relações externas do país, é razoável pensar que os parlamentares se envolvam pouco no tema, dado que buscam como fim a sua reeleição.

No entanto, é possível que esse padrão reativo se modifique um pouco, haja vista as possibilidades futuras do bloco de desempenhar algum papel de destaque

mundial. Diferentemente do Mercosul, cujo escopo não parece ir além dos acordos econômicos, os BRICS podem avançar para áreas políticas independentemente da ação do Brasil. Contudo, os chamados “líderes” dos BRICS e da OCX, China e Rússia, estão em campanha contra a hegemonia do dólar como moeda de reserva após a crise financeira de 2008. Esse é um dos objetivos mais importantes dos BRICS, tentando cooptar Índia e Brasil (VISENTINI, 2013).

Cabe salientar que, mesmo que a constituição dos BRICS tenha sido oficializada em 2006, podemos afirmar que já havia uma presença marcante de discussões sobre a relevância do Brasil em estabelecer relações mais constantes com os países-membros desse bloco. Para cada país, notamos que os parlamentares apresentam interesses diversos e que continuam sendo diversos mesmo com a formalização dos BRICS. Assim, a indissociabilidade de instituições e cultura política se reafirma: as instituições se fortalecem em ambiente de apoio político favorável e a cultura política se materializa nas atividades das instituições.

REFERÊNCIAS

208

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.

ALBUQUERQUE, F. Notas taquigráficas: NT 0841/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

ALENCAR, José. Notas taquigráficas: NT 1810/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five countries. Newbury Park: Sage, 1989.

AMORIM, Celso. **Notas taquigráficas**: NT 1455/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

_____. Notas taquigráficas: NT 0482/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

_____. **Teerã, Ramalá e Doha**. Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

BARBOSA, Eduardo. **Partido da social democracia brasileira** – PSDB – notícias. A pedido de Barbosa, Relações Exteriores debaterá ampliação do direito de voto a brasileiros no exterior. 6 maio 2015. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/a-pedido-de-barbosa-relacoes-exteriores-debatera-ampliacao-do-direito-de-voto-a-brasileiros-no-externo>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BARDIN, Laurence. **L'analyse de contenu**. Paris: PUF, 1977.

BAQUERO, C.M.J; CASTRO, H.C.O; RANINCHESKI, S. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. In **Rev. Política & Sociedade**. Dossiê Brasil: Eleições 2014, n. 32, jan.-abril 2016.

BERTONHA, João Fábio. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Rev. bras. polít. int.**, vol. 56, n. 2, p.112-130, dez. 2013.

BOITO JR., Armando e BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2013, vol.21, n.47 [citado 2016-06-22], pp.31-38.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem ao Congresso** – MSC 444/2014. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Brasília (DF), 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=865936>>. Acesso em: 9 maio 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de resolução** – PRC 6/2015. Institui o Grupo Parlamentar Brasil - demais países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e dá outras providências. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946224>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Itamaraty**. Mecanismos de inter-regionais: BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. Panorama estratégico da política externa brasileira: Os caminhos da inserção internacional. **Relações Internacionais**, 01 December 2009(24).

BROWN, Archie (Ed.). **Political culture and communist studies**. London: McMillan, 1984.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo. **O poder de celebrar tratados**: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

CASTRO, H. C. O. A political and cultural cross-national comparative research as a tool to develop a framework to improve social policymaking. **Série CEPPAC**, v. 011, p. 1-9, 2007.

CASTRO, H.C.O. **Cultura Política Comparada**: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile. Brasília: Verbena, 2014.

CERVO, Amado. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores** (1826-1889). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Temas Brasileiros).

COMISSÃO de Relações Exteriores aprova ajuda financeira entre países do Brics. **Câmara dos Deputados**, 8 maio 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/487555-COMISSAO-DE-RELACOES-EXTERIORES-APROVA-AJUDA-FINANCEIRA-ENTRE-PAISES-DO-BRICS.html>. Acesso em: 3 set. 2015.

COSTA, Hélio. Notas taquigráficas: NT 001162/01. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2003-2007. 2 ed. Brasília, , ano II, 2002. (Série Estudos Políticos). Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=41>. Acesso em: 3 de set. 2015.

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2007-2011. 4 ed. Brasília, , ano IV, 2006. (Série Estudos Políticos).

_____. **Radiografia do Novo Congresso**. Legislatura 2011-2015. 5 ed. Brasília, ano V, 2010. (Série Estudos Políticos).

DIAS, Reinaldo. **Relações internacionais**: introdução ao estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress. In: Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, vol. 3, 2008.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A adesão da Venezuela ao Mercosul e a suspensão do Paraguai: considerações sobre um “pragmatismo” político burlesco. **Pontes**: Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Genebra (Suíça), v. 8, n. 5, p. 4-6, 21 ago. 2012.

ELKINS, David J.; SIMEON, Richard E. B. A cause in search of its effect, or what does political culture explain? **Comparative politics**, n. 11, 1979. p. 127-45.

FARIAS, Lindberg. Notas taquigráficas: NT 1.923/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003a.

_____. Notas taquigráficas: NT 1.205/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003b.

FIGUEIRA, A. C. R. O uso extensivo de “Acordos Executivos” pela diplomacia brasileira e os impactos para a representatividade democrática. **Boletim Mundorama**, 11 abr. 2011.

FIOTT, Daniel. On the Value of Parliamentary Diplomacy. **Madariaga Paper**, vol. 4, n. 7, Apr., 2011.

FONSECA JR, Gelson. Política externa brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano. **Relações internacionais**. March, 2011(29).

FONSECA, Carmem. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade? **Relações internacionais**. March, 2011(29).

FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: MOISÉS, José Alvaro (Org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA. **Deputados da Frente**. 31 out. 2014. Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/os-deputados>>. Acesso em: 29 set. 2015.

GABEIRA, Fernando. Notas taquigráficas: NT 1254/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

GRANSOW, Volker. Political culture and communist studies (book review). **Contemporary sociology**, v. 17, n. 5, p. 632-3, 1988.

GROHMANN, L. G. M. A crise política atual: FHC, Presidencialismo e Alianças ; As mudanças partidárias ; O véu da ignorância nos mandatos públicos. In: Reginaldo Teixeira Perez. (Org.). **Olhares: Pluralismo e Ciências Sociais**. Santa Maria, UFSM, CCSH, Depto. de Sociologia e Política, , v. 210, p. 1-121, 2003.

ICASA, Gabriela. Notas taquigráficas: NT 1254/03. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

IMBASSAHY, Antônio. PSDB presidirá comissões de Ciência e Tecnologia e de Relações Exteriores em 2014. **Notícias**. PSDB, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/psdb-presidira-comissoes-de-ciencia-e-tecnologia-e-de-relacoes-exteriores-em-2014-2/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

JÁCOME, Antônio. Notas taquigráficas: NT 0313/15. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2015.

JOSÉ, Emiliano. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional, Brasília**, DF, 2012. Online. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sita-qweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=207.2.54.O&nuQuarto=131&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=18:20&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=01/08/2012&txApelido=EMILIANO%20JOS%C3%89&txE-tapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 29 de julho de 2015.

JÚNIOR, Janary. Comissão de Relações Exteriores aprova ajuda financeira entre países do Brics. **Câmara Notícias**, 8 maio 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/487555-COMISSAO-DE-RELACOES-EXTERIORES-APROVA-AJUDA-FINANCEIRA-ENTRE-PAISES-DO-BRICS.html>>. Acesso em: 29 de julho de 2015.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

MAIA, Marco. Debate parceria legislativa em encontro do G-20. **Jornal da Câmara**, ano 13, n. 2616, p. 2, 19 maio 2011.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, jul./set. 2004.

MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Obras Escolhidas. Vol. 1, São Paulo: Ediotra Alfa-Ômega, S/D.

MOISÉS, José Alvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Alvaro. (org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NETO, Herrmann. Notas taquigráficas: NT 125/2003. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2003.

NOGUEIRA, Eduardo. Notas taquigráficas: NT 1328/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

PURVIS, H.; BAKER, S. **Legislating foreign policy**. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. vol. 42. n. 3. Summer 1988. pp. 427-490.

RANINCHESKI, Sonia. **Elites e trabalho no Brasil e no Uruguai**: as origens do debate atual. Brasília: Editora da UnB; Finatec, 2013. (vol. 1).

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RAMOS, Leonardo. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? uma análise do BRICS no G20. **Rev. Sociol. Polit.**, , vol. 22, n. 50, p.49-65, jun. 2014.

SILVA, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e. Notas taquigráficas: NT 0906/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CREDN). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Notas taquigráficas: NT 582/2002. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2002.

SIRKIS, Alfredo. Notas taquigráficas: NT 0512/14. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** (CRED). Audiência Pública. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. São Paulo: Lua Nova, São Paulo, 2001.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/CEBRI, 2009.

THAME, Antonio Carlos Mendes. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2012. Online. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=183.2.54.O&nuQuarto=37&nuOraador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:54&sgFaseSessao=CP%20%20%20%20%20%20%20&Data=02/07/2012&txApelido=ANTONIO%20CARLOS%20MENDES%20THAME&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 29 de julho de 2015

VALENTE, Ivan. Discursos e notas taquigráficas. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2012. Online. Disponível em: <[VISENTINI, Paulo F. \(Org\). **BRICS**: as potências emergentes. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.](http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=186.2.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=8&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=20:16&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20&Data=03/07/2012&txApelido=IVAN%20VALENTE,%20PSOL-SP&txFaseSessao=Breves%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20%20%20%20%20%20%20&txTipoSessao=Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=20:16&txEtapa=>. Acesso em: 29 de julho de 2015</p></div><div data-bbox=)

WEBER, M. **Economia y sociedad**. Esbozo de sociología comprensiva. Madrid:Fondo de Cultura Económica, 2002.

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

[CEGOV CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.