

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

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.