

Curso de Formação para o cargo de
Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª Edição

EIXO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DEMOCRACIA

Disciplina: D1.3 – Sistema Político Brasileiro (20h)

Professor: Felix Garcia Lopez

13, 14 e 16 de janeiro de 2012

ENAP

CURSO DE FORMAÇÃO PARA APOs

SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Felix Garcia Lopez
felix.lopez@ipea.gov.br
(IPEA)

Janeiro / 2012

TEORIA NEOINSTITUCIONAL

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

- ◎ Qual o sentido de falar em “sistema”, ao tratar de sistema político
 - Os atores (individuais, coletivos e institucionais)
 - Vínculos entre eles. Diferentes poderes e prerrogativas

- ◎ O que é uma instituição?
 - Instituições formais e informais

- ◎ A teoria neoinstitucional e a análise dos sistemas políticos
 - Variações da teoria neoinstitucional...
 - Escolha racional – instituições formais / racionalidade instrumental
 - Sociológico – formais e informais / valores, símbolos
 - Histórico – escolhas do passado condicionam decisões de presente

 - ... e suas implicações para a compreensão do sistema político

DEMOCRACIA, AUTORITARISMO,
PRESIDENCIALISMO, PARLAMENTARISMO

REGIMES E SISTEMAS DE GOVERNO

Democracia e autoritarismo

⦿ Democracia x autoritarismo

- como são selecionados os atores de veto.
 - Democracia procedimental/minimalista
 - Democracia substantiva
 - Eleições e participação – o recente debate e a realidade brasileira.

⦿ Liberalismo x totalitarismo

- Graus de intervenção estatal na liberdade dos indivíduos

Parlamentarismo e Presidencialismo (diagnósticos, antes das controvérsias)

- Os regimes presidencialistas criam um sistema de independência recíproca entre os dois poderes em contraste com a dependência recíproca existentes nos países parlamentaristas.
- No presidencialismo há separação de origem – pela eleição direta do chefe de governo – e de sobrevivência – nem o executivo nem a legislatura podem encurtar o mandato um do outro.
- Conclusão
 - Devido à inflexibilidade dos mandatos que são fixos, se um presidente perder apoio parlamentar cria-se um impasse.
 - Ler fragmento da p. 107 do ‘Atores com poder de veto’ (G. Tsebelis)
- Os sistemas presidenciais possuem potencial instabilidade constitutiva. Isso ocorre no Brasil?

- ⦿ A natureza potencialmente conflitiva do presidencialismo induz o confronto, não a cooperação. Ao longo do curso, discutiremos se essa afirmação é adequada para o caso do presidencialismo brasileiro em 46-64 e pós-88.
- ⦿ Se os presidentes desfrutam de poderes legislativos – decretos leis, medidas provisórias etc. – eles têm incentivos em contornar o Congresso e agir de forma unilateral.
- ⦿ Quando eles não têm tais poderes é possível tentar, unilateralmente, mudar as constituições mobilizando a população através de apelos plebiscitários e cesaristas (e.g., Venezuela, Equador, Bolívia).
- ⦿ Ações unilaterais exacerbam os conflitos e em muitos países em desenvolvimento levam a intervenção militar.
 - O caso do Brasil, em 1964.

- Os impasses são menos prováveis de acontecerem no parlamentarismo, pois se o governo sofrer uma moção de censura ou voto de desconfiança, ele se desfaz e ocorrem novas eleições.
- Sob o presidencialismo haveria, em tese, maior propensão à paralisia governamental, crise entre os poderes e ingovernabilidade.

- ⦿ Parlamentarismo incentiva a disciplina partidária enquanto o presidencialismo incentiva comportamento individual por parte dos parlamentares;
- ⦿ A disciplina no parlamentarismo é assegurada pelo voto de não-confiança, por meio do qual o primeiro-ministro pode requisitar a dissolução do parlamento e convocar eleições;
- ⦿ Em virtude desta ameaça, os partidos se fortalecem e gera-se mais incentivos para a formação de coalizão estável e majoritária.
- ⦿ No presidencialismo, os partidos são mais fracos e há menos incentivos para a barganha e cooperação entre parlamentares.

- ◎ O presidencialismo está propenso a ter “crise de dupla legitimidade”
 - Ambos os poderes são representativos e legítimos mas eles podem entrar em conflito , em geral quando o presidente tem minoria no congresso.
 - Os presidentes recebem um mandato diretamente dos eleitores simbolizam a ‘nação’, o ‘povo’. (cf. caso brasileiro)

Parlamentarismo x Presidencialismo: novos consensos

- Em suma, presidencialismo e parlamentarismo diferem em importantes dimensões. Uma literatura recente, contudo, mostra que os sistemas podem ser muito semelhantes.
- O presidencialismo, enquanto tal, não gera ingovernabilidade!
- Onde está a diferença, de fato, entre os dois regimes?
 - “a principal diferença entre os dois regimes se deve à maneira como o processo decisório se organiza” Cheibub & Limongi (2001)
 - Como são selecionados os atores com poder de veto?
 - Quem são os atores com poder de veto?
 - Quem controla a agenda legislativa?
 - Em que condições cada ator coletivo decide?

*** voltaremos a isso quando discutirmos presidencialismo de coalizão brasileiro ***

Duas evidências contra-intuitivas

Não há correlação entre governos de minoria e menor capacidade de aprovar suas agendas

Fragmentação partidária não aumenta as chances de conflitos entre os poderes, gerando impasses governativos.

As estratégias presidenciais fazem a diferença

- ◎ Presidentes podem decidir negociar com parceiros da coalizão, por meio de barganhas
 - Alocação de pastas ministeriais aos partidos da coalizão potencial
 - Governar pelo estatuto: nomear um gabinete majoritário, designar ministros-políticos da base aliada, e garantir maior proporcionalidade na distribuição de cargos.
- ◎ Ou utilizar suas prerrogativas constitucionais (“estratégia baseada em prerrogativas do executivo”).
 - Ex. Medidas provisórias

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Sistema Político Brasileiro
Diferentes tipos de incentivos

Sistema Eleitoral

Regras Internas do Congresso
Poderes de Legislar do Presidente
Centralização da distribuição de Benefícios

Lista Aberta +
Representação Proporcional

Poder de Agenda
Centralizado

Alta autonomia do
parlamentar

Alto controle do Executivo e
dos líderes de sua coalizão
no Congresso

Incentivos para
voto pessoal
baixa disciplina partidária

Incentivos para
o voto partidário
alta disciplina partidária

BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Variações explicativas

- ◉ DISPERSÃO DO PODER DECISÓRIO E PROBLEMAS DE GOVERNABILIDADE
- ◉ CONCENTRAÇÃO DO PODER DECISÓRIO E INGOVERNABILIDADE
- ◉ CONCENTRAÇÃO DO PODER DECISÓRIO E GOVERNABILIDADE
- ◉ DISPERSÃO DO PODER DECISÓRIO E GOVERNABILIDADE

Há, contudo, consensos:

- Trata-se de um regime presidencialista
 - O presidente é eleito com voto popular
 - Os mandatos do presidente e dos parlamentares são fixos e não dependem de confiança mútua
 - O presidente é quem monta o gabinete
 - O presidente tem fortes poderes constitucionais
 - Essas características indicam que a concorrência legislativa entre os dois poderes é uma dimensão crucial do sistema. E para compreendê-la, as duas variáveis abaixo são importantes.
- O regime federalista (que discutiremos aqui, e em aula posterior, com nova abordagem)
- A alta fragmentação partidária

1 e 2) INGOVERNABILIDADE

- Presidencialismo
- Legislação eleitoral
 - Alta fragmentação partidária e baixa disciplina ampliam os atores de veto na arena parlamentar
- A estrutura federativa dá fortes poderes políticos aos níveis subnacionais. Isso torna os parlamentares federais subordinados ao interesses daqueles, não à orientação partidária dentro do Congresso (Abranches, 1988)

3 e 4) GOVERNABILIDADE

- O terceiro e quarto enfoque sustentam que a governabilidade é um traço que acompanha o presidencialismo no Brasil pós-1988. Não há nenhum conflito estrutural de interesses entre o poder Executivo e Legislativo. Além disso, reconhecem o poder executivo como ator central na agenda legislativa.
 - Poderes legislativos do presidente e controle da agenda congressual (poder de agenda)
 - Centralização legislativa no Congresso
 - Controle da máquina e prerrogativas orçamentárias

	Baixa capacidade de decidir e implementar (I)	Razoável capacidade de decidir e implementar (G)
Poder decisório disperso (D)	D-I: disperso/ingovernável (a governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente)	D-G: disperso/governável (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de produção negociada de decisões)
Poder decisório concentrado (C)	C-I: concentrado/ingovernável (a governabilidade se tenta obter excluindo; mas não há garantia de sucesso)	C-G: concentrado/governável (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar)

Figueiredo e Limongi

- ◉ Dois pontos são importantes mencionar para compreender a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo no âmbito federal.
 - 1) “em relação à constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados.”;
 - 2) “os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas.

◉ Há interdependência entre

- a preponderância legislativa do Executivo
- o padrão centralizado de trabalhos legislativos e
- a disciplina partidária.

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.”

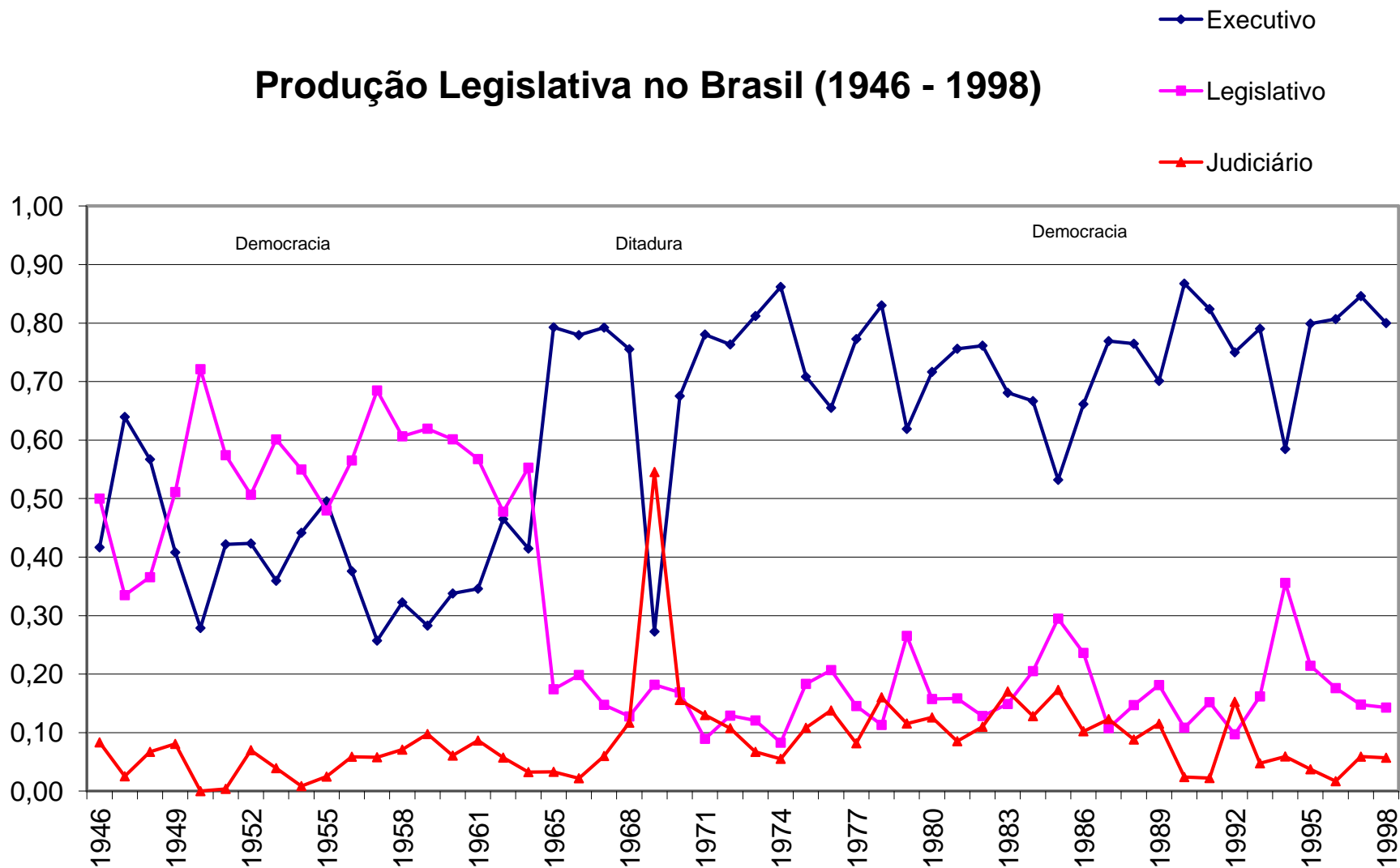
- ⦿ “Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia. Assim, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.” P. 23.

- ⦿ “O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.” P. 35.

Partidos e disciplina partidária

- **Partidos coesos** - os partidos se comportam como atores coletivos e o conflito na Câmara se estrutura em linhas partidárias (Figueiredo & Limongi)
- **Semelhante ao parlamentarismo** - “o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes “formam o governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. (Limongi)
- **Pastas ministeriais e apoio ao Executivo** - os partidos que recebem pastas ministeriais tendem a apoiar a agenda legislativa do governo quando esta vem a voto (Amorim Neto)

Produção Legislativa no Brasil (1946 - 1998)



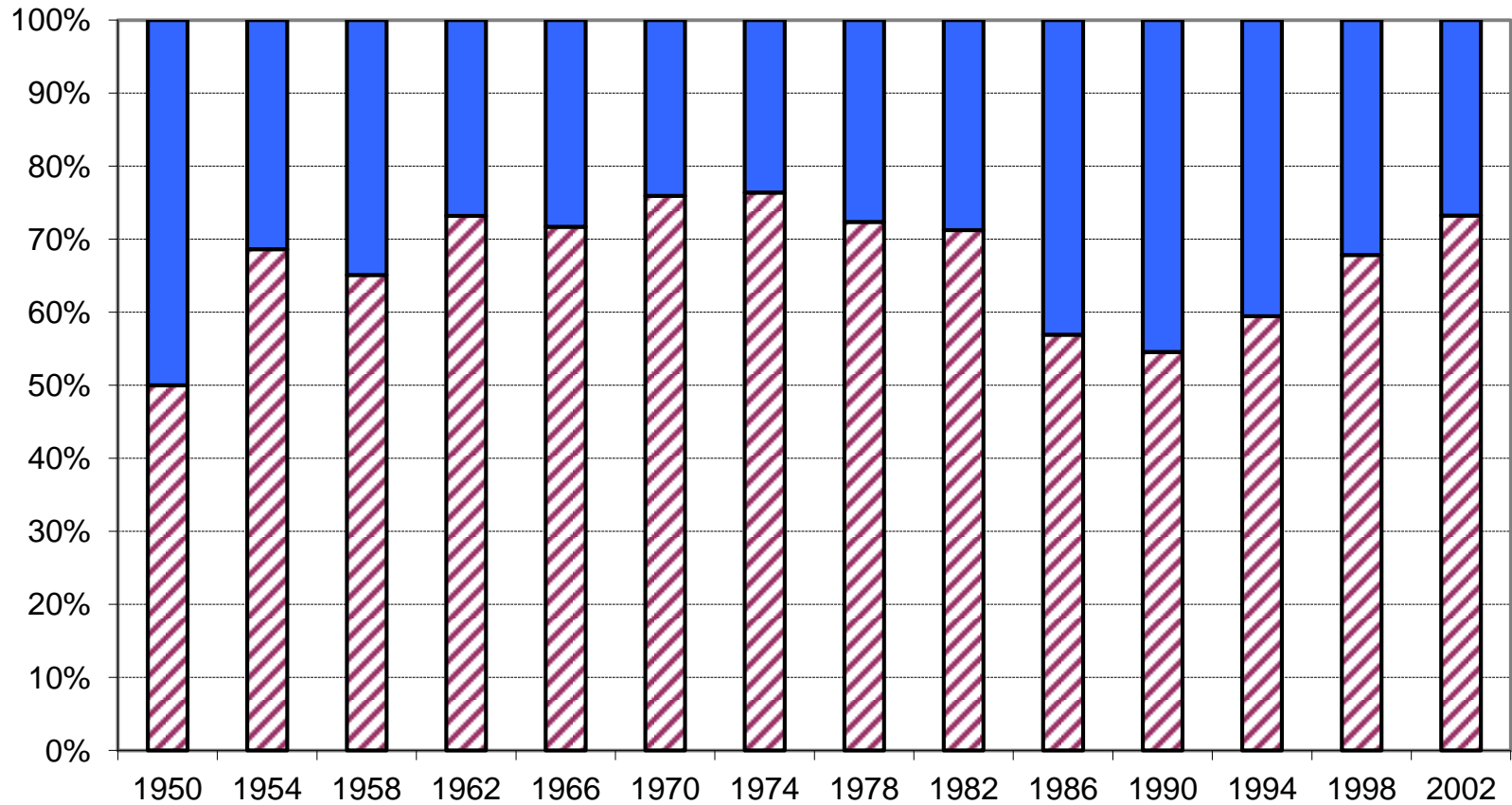
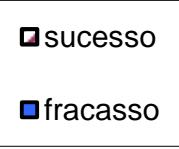
Fonte: Melo & Pereira, 2009.

Índices de reeleição 1950-2002

	Reeleição	%	Sucesso	%	Fracasso	%
1950	186	0,61	93	0,50	93	0,50
1954	204	0,67	140	0,69	64	0,31
1958	235	0,72	153	0,65	82	0,35
1962	235	0,72	172	0,73	63	0,27
1966	265	0,65	190	0,72	75	0,28
1970	191	0,47	145	0,76	46	0,24
1974	237	0,76	181	0,76	56	0,24
1978	282	0,77	204	0,72	78	0,28
1982	299	0,71	213	0,71	86	0,29
1986	311	0,65	177	0,57	134	0,43
1990	328	0,67	179	0,55	149	0,45
1994	355	0,71	211	0,59	144	0,41
1998	373	0,73	253	0,68	120	0,32
2002	366	0,71	268	0,73	98	0,27
Média	276,21	0,68	184,21	0,67	92,00	0,33

Fonte: Melo & Pereira, 2009.

Desempenho Eleitoral: taxas de sucesso na reeleição (1950-2002)



Fonte: Melo & Pereira, 2009

Perguntas:

a) o número de parlamentares que se candidatam à reeleição é baixo. Quais os motivos?

b) a alta renovação que se observa no parlamento – o mesmo nos níveis subnacionais - é algo positivo ou negativo para a democracia? Justificativa.

FEDERALISMO

Bases políticas do Federalismo

- ◎ Arranjos institucionais (leis, práticas e normas) que definem como os entes federados se relacionam, quais seus níveis de autonomia governativa e legislativa
 - União
 - Estados
 - Municípios

 - Áreas de atuação – cf. Anastasia, p. 237

 - formas de cooperação
 - fontes de conflito

Discutiremos apenas as dimensões políticas de nosso arranjo federativo.

Federalismo

- ◎ Centralização e descentralização – a querela histórica
 - Na República Velha - descentralização política.
 - O sistema coronelista (e sua atualidade) cf. p. 70
 - Era Vargas – recentralização
 - CF 88 – descentralização fiscal e tributária
 - Inclusão dos municípios como membros permanentes, com autonomia legislativa e tributária.

Entretanto, uma nota sobre federalismo fiscal

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1960/2009 (conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
2005	24,30	8,88	2,07	35,25	68,9	25,2	5,9	100,0
2007	24,30	8,88	2,07	35,25	68,9	25,2	5,9	100,0
2008	24,54	9,19	2,08	35,82	68,5	25,7	5,8	100,0
2009	23,74	9,09	2,15	34,98	67,9	26,0	6,1	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
2005	20,21	8,80	5,93	34,95	57,8	25,2	17,0	100,0
2007	20,37	8,66	6,22	35,25	57,8	24,6	17,7	100,0
2008	20,27	9,07	6,47	35,82	56,6	25,3	18,1	100,0
2009	19,69	8,82	6,47	34,98	56,3	25,2	18,5	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa.

(p) estimativa preliminar

Características do Arranjo Federativo no Brasil

	BRASIL	ESTADOS DA FEDERAÇÃO
Poder Legislativo	Bicameral (Câmara – 513 dep. / Senado – 81 sen.)	26 Assembléias Legislativas e uma Câmara Distrital unicamerais (portanto, municípios não são representados nas Assembléias, com Estados são no Senado)
Sistema Partidário	Multipartidário (partidos relevantes: 7)	Multipartidário
Tipo de Circunscrição Eleitoral	Estados	Uma circunscrição eleitoral (o estado)
Divisão Político-Administrativa	27 unidades (26 estados e o Distrito federal)	Aproximadamente 5600 municípios
Democracia Direta vs. Representativa	Iniciativa popular, referendo e plebiscito	Iniciativa popular, referendo e plebiscito

Podere de agenda e veto do poder executivo – Brasil e estados da federação

Poder	Presidente	Governadores, em geral
Iniciar legislação ordinária	Sim	Sim
De iniciativa exclusiva em determinadas matérias	Sim – projeto de lei orçamentária	Sim – assuntos tributário, orçamentários, financeiros e administrativos
Requerer regime de tramitação extraordinária	Sim – art. 64 da constituição – presidente pode solicitar urgência para PLs de sua iniciativa	Sim – solicitação de urgência
Propor reformas ou emendas à Constituição	Sim	Sim
Convocar plebiscito ou referendo	Não	Não
Pode delegado ou de decreto	Sim	Sim, exceto alguns estados
Poder constitucional de decreto	Sim	Sim, parcial e total
Poder de veto	Sim, parcial e total.	Sim, parcial e total
Nomeação e exoneração do ministro ou secretários de Estado	Sim	Sim
Indicação de membros do congresso	Sim – designar a liderança do governo	Sim – idem
Indicação de controladores	Sim – 1/3 do TCU, ministros do STF e Tribunais superiores	Sim – 1/3 TCU Estadual e o quinto dos tribunais estaduais.

Fonte: Anastasia, 2007.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E FEDERALISMO

- ⦿ Dificulta a atuação dos partidos em nível nacional como força articuladora de projetos nacionais
- ⦿ Sobrerepresentação parlamentar das regiões mais pobres (43% dos eleitores, 75% das cadeiras)
- ⦿ Influência dos governadores na política nacional
 - “Ultrapresidencialismo estadual”
 - Fenômeno do governismo

Relações intergovernamentais

A fragmentação do sistema partidário dificulta a formação de coalizões amplas que permitam aprovar políticas como

- . Reforma do sistema tributário
- . Reformas previdenciárias
- . Reformas na legislação trabalhista

“Um balanço do primeiro governo Lula mostra que o federalismo, isoladamente, não representa obstáculo ao processo decisório em âmbito nacional. No entanto, quando combinados, federalismo e formação de coalizões de veto, principalmente, entre governadores e bancadas federais, como ficou claro no caso da tentativa da fracassada reforma tributária” Costa Neto, 2007; p. 221

QUESTÃO PARA DEBATE

- O dilema CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR acompanha a histórica política e administrativa do país? Formular justificativas que sustentem as vantagens de cada alternativa.

REFORMA POLÍTICA

Alternativas e dissensos

Sistema Eleitoral

- ① 1) área geográfica em que os representantes são eleitos e em que os votos serão computados (distritos);
- ② 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor;
- ③ 3) a forma de converter votos e cadeiras parlamentares ou postos no Executivo.

Questões normativas importantes

- Qual a melhor forma de ampliar os vínculos entre representantes e cidadãos?
- Como ampliar a representatividade do sistema?

A velha e sempre atual questão

- ⊙ Sistemas majoritários ou proporcionais?
 - “Como princípio de representação, o sistema proporcional considera que as eleições visam representar o Parlamento, na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral.” Cintra, 2006, p. 130
 - O princípio proporcional é mais adequado para dar voz às minorias.

Sistemas eleitorais e sistemas partidários

- Sistemas majoritários tendem a produzir menos partidos na arena eleitoral; sistemas proporcionais, tendem a fomentar o multipartidarismo. Cf. Cintra, 2006, p. 132

Listas partidárias: abertas, fechadas ou flexíveis?

- Países que adotam listas fechadas: Espanha, Portugal, Israel, Argentina e Itália
- O Brasil adota a lista aberta.
- Na lista flexível, o eleitor confirma a lista; se quiser, pode indicar alteração na ordem, mas isso não é necessário.

Conseqüências da lista aberta

- Competição intrapartidária, não interpartidária. O adversário é o correligionário.
- O candidato tem incentivo para pedir voto para si, não para o partido. Isso estimula a personalização.

Listas fechadas

- ⦿ Tendem a fortalecer os partidos. É uma condição indispensável para o financiamento exclusivamente público de campanha, pois reduziria o número de candidatos.
- ⦿ Críticas:
 - ⦿ Reduz a margem de escolha dos eleitores
 - ⦿ ‘Oligarquização’ dos partidos
 - ⦿ Inibirá a prestação de contas individualizada dos candidatos, diminuindo a ligação entre representantes e eleitores.
- ⦿ (para Nicolau [2006: 135] “não há nenhuma evidência de que os partidos na Espanha, Portugal, África do Sul e Argentina sejam menos democráticos do que os de outras democracias.” Além disso, estudos mostraram que “não há relação entre o sistema eleitoral e a taxa de renovação parlamentar.” Por fim, não há razão para supor que os partidos deixariam de democratizar os processos de escolha dos candidatos, adotando, por exemplo, convenções. Nesse caso, a lista fechada daria um impulso democratizante (lembramos que hoje a lista de nomes ainda é selecionada pelos partidos de maneira fechada).

Financiamento das campanhas eleitorais

- tema sensível em todas as democracias modernas.
- Críticas ao financiamento privado das campanhas:
 - Distorção da competição eleitoral devido à influências dos recursos econômicos;
 - “subversão do princípio da igualdade dos indivíduos” (Matthew Taylor), já que as contribuições são desiguais, pois desiguais são as capacidades econômicas dos indivíduos.
 - Dependência potencial dos candidatos em relação aos seus financiadores;

Alternativas ao modelo atual

- ⦿ 1a) Limitar doações (vedar doações anônimas, de empresas estrangeiras, de empresas que se relacionam com o Estado etc.)
- ⦿ 1b) Estabelecer tetos de despesas para os candidatos.
- ⦿ 2) financiamento público de campanha
- ⦿ 3) maior transparência no financiamento.

Questões que orientam o debate:

- ⦿ Nossa accountability eleitoral – o que é isso? – é baixa ou alta?
- ⦿ Quais os níveis de amnésia eleitoral?
- ⦿ Voto personalizado e reforma eleitoral / lista aberta ou fechada?
- ⦿ Fidelidade partidária / migração partidária / pertencimento do mandato
- ⦿ As regras de distribuição de direitos partidários são inadequadas?
- ⦿ Quais as implicações do sistema atual de financiamento de campanha? E quais as alternativas? As alternativas são críveis?
- ⦿ Quais os níveis de distorção na representação? Quais suas implicações?
- ⦿ Voto obrigatório: eliminá-lo tornará o sistema melhor?
- ⦿ Quais os argumentos em defesa do atual ‘presidencialismo de coalizão’
- ⦿ **Por que a reforma não avança? R.: por divergências em relação à todas as questões acima.**