

# Presidencialismo Multipartidário, Federalismo e Checks & Balance:

Carlos Pereira



Seminário Desafios do Federalismo Brasileiro  
Brasília, 18 e 19 de Outubro de 2012

# Não Existe Sistema Político Ideal (*Trade-off*)

## Majoritário

- Governabilidade
- Controle
- Governo de Maioria
- Poder discricionário
- Centralização
- Unitário
- ...

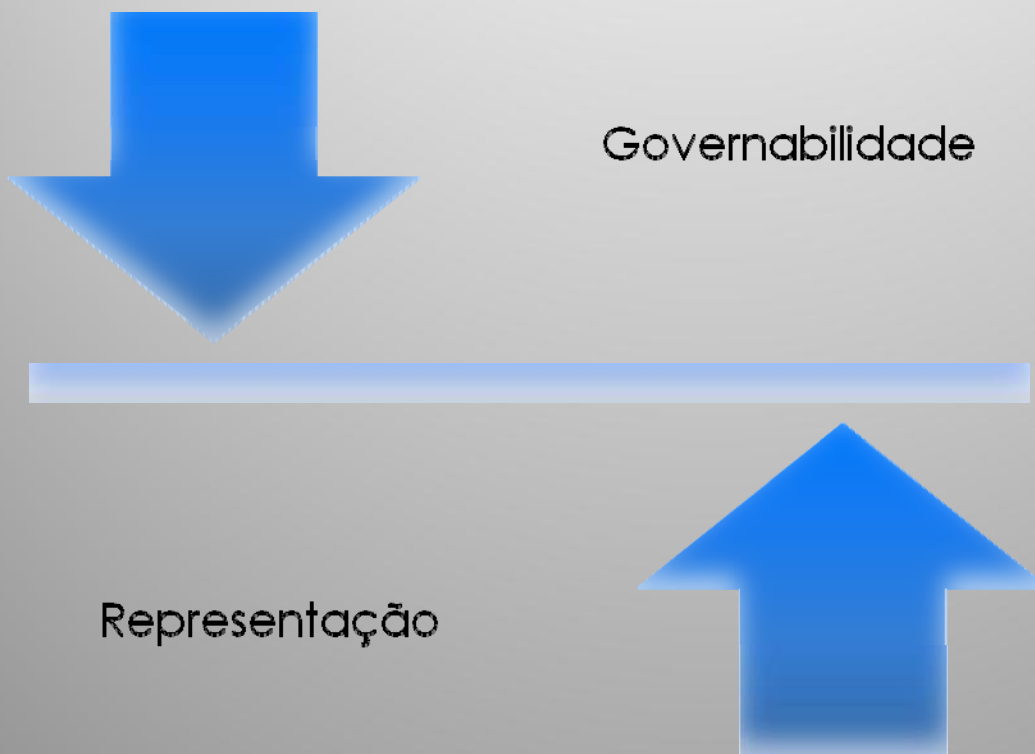
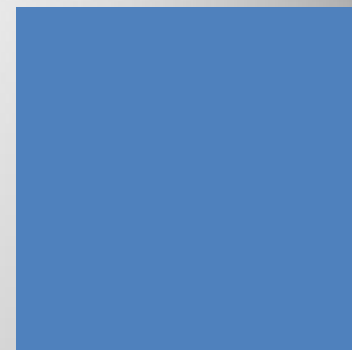
## Consensual

- Representação
- Flexibilidade
- Governo de Coalizão
- Checks & balances
- Descentralização
- Federalismo
- ...

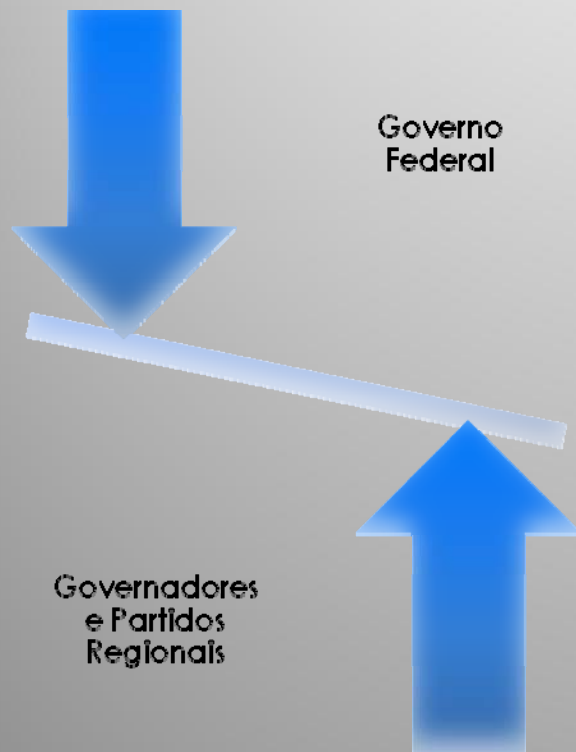
# Viés Majoritário

- Sistemas eleitorais do tipo winner-takes-all, com baixa magnitude distrital e bipartidários (parlamentaristas de preferência) e unitários são fortes.
  - Alta governabilidade
  - Baixo custo de governo
- Sistemas eleitorais proporcionais, multipartidários e especialmente em combinação com federalismo e presidencialismo são fracos
  - Baixa governabilidade
  - Alto custo de governo

Equilíbrio entre os mais variados componentes do sistema político, não apenas no sistema eleitoral

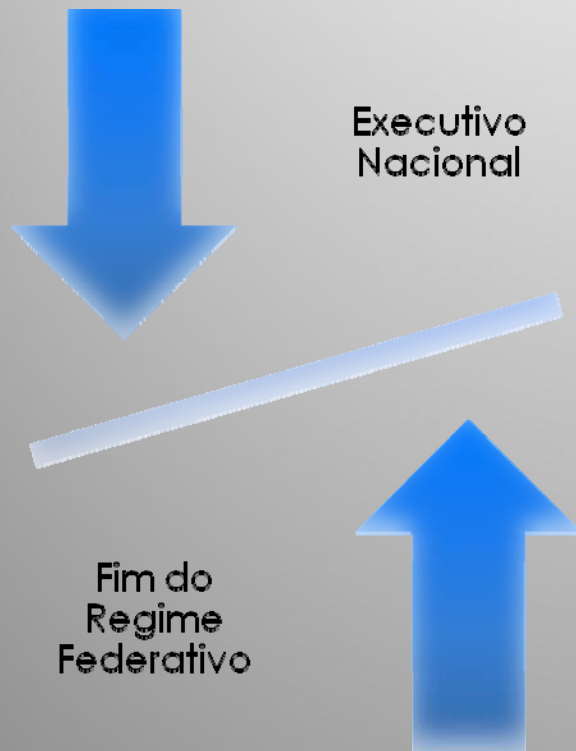


# Republica Velha (1889-1930)



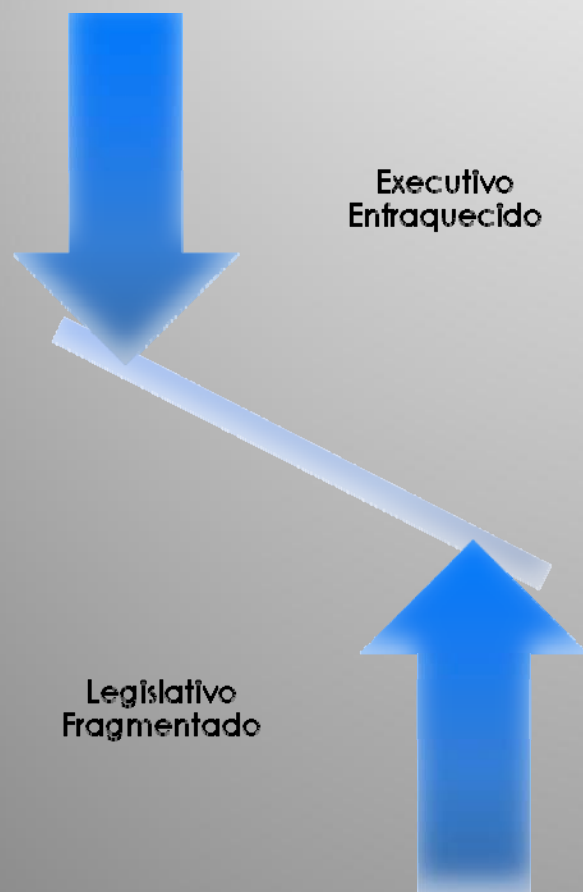
- Fortalecimento do Federalismo
- Domínio e abuso no poder das elites e oligarquias regionais
- Política dos Governadores
- Fragmentação via partidos republicanos Estaduais
- Problemas de governabilidade e de representação de elites regionais não contempladas

# Era Vargas e Centralização (1930-1937 e 1937-1946)



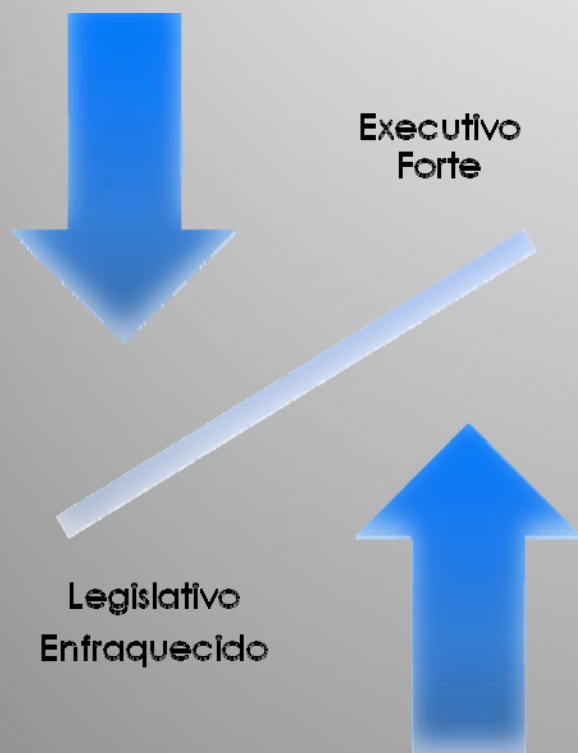
- Federalismo oligárquico foi derrubado por Vargas
- Autonomia dos estados foi enfraquecida e quebra do monopólio do partido único nos estados
- Introdução da Justiça eleitoral em 1932 e da Representação Proporcional em 1935
- Estado Novo aumenta a centralização decisória
- As bandeiras dos estados foram queimadas
- Legislativo se enfraquece

# Democracia Descentralizada: (1946-1964)



- Presidente Constitucionalmente Fraco
  - Não Possui:
    - poder de Decreto
    - Urgência
    - Impor restrições orçamentárias ao Congresso
- Representação Proporcional: Multipartidarismo e Fragmentação partidária
- Restabelecimento do Federalismo
- Governos minoritários
- Crises sucessivas de governabilidade

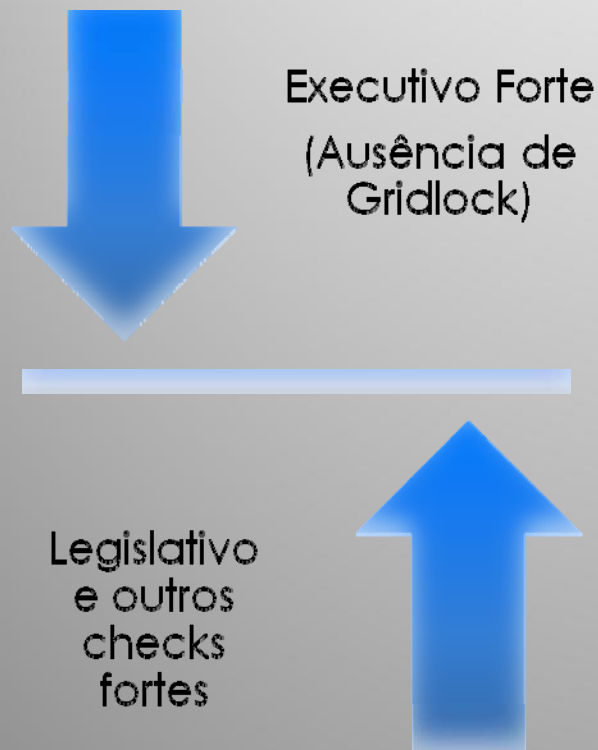
# Regime Militar (1964-1985)



- Re-centralização do processo decisório pelo Executivo
  - Poder de Decreto
  - Urgência
  - Controle sobre o Orçamento
- Enfraquecimento do Congresso e dos partidos
- Diminuição da Fragmentação Partidária (Bi-partidarismo)
- Governadores ganham importância no final do período autoritário com eleições diretas



# Nova Constituição de 1988: Novo Equilíbrio Político!

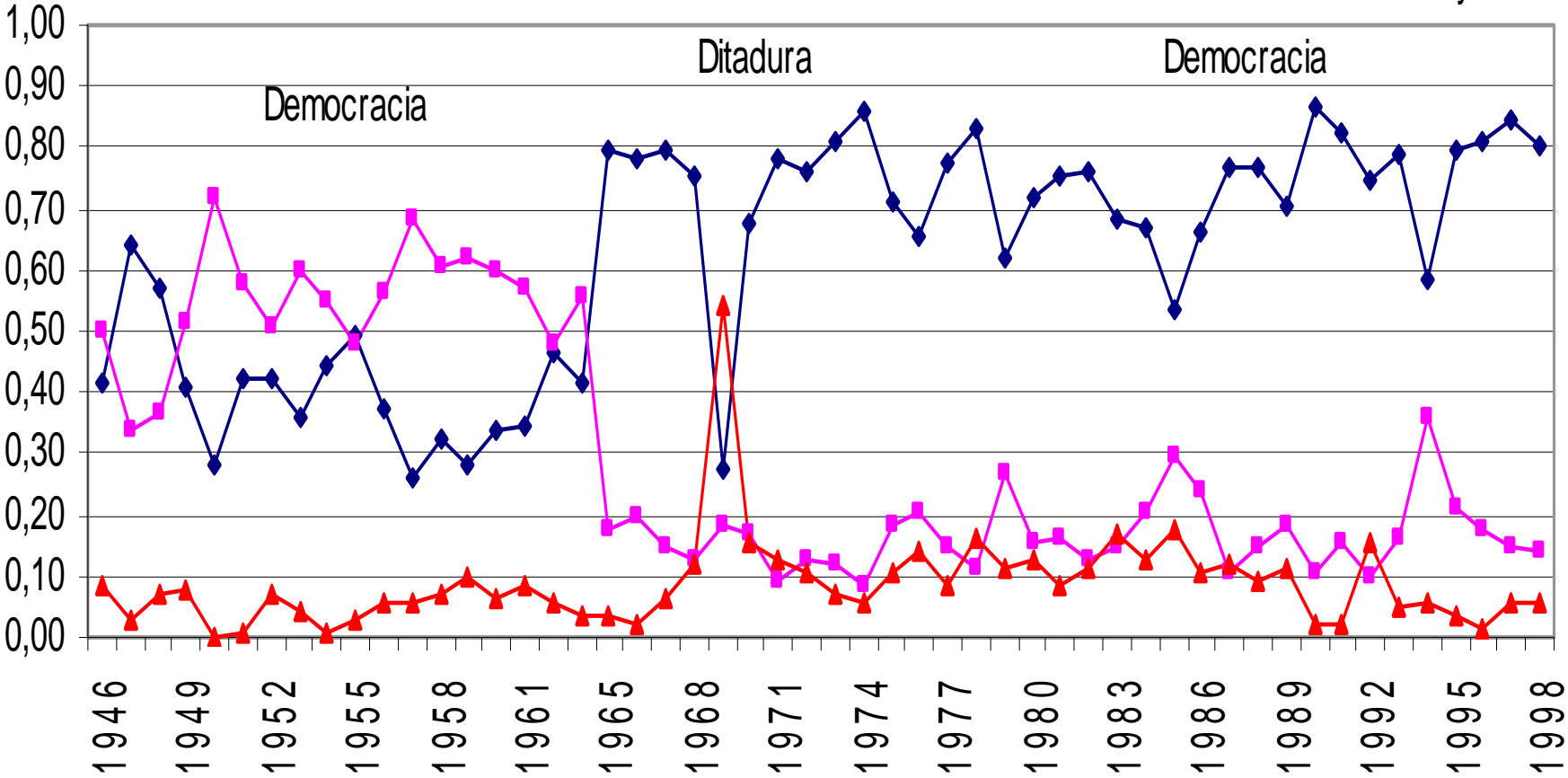


- Manutenção do Executivo Forte
- Manutenção da Representação Proporcional: Multipartidarismo Fragmentação partidária
- Re-centralização política e enfraquecimento dos governadores
  - Lei de Responsabilidade Fiscal
  - Privatização de Bancos Estaduais
- Governo de coalizão e Institucionalização de ganhos de troca
  - Gabinete, cargos no governo
  - Recursos orçamentários
- Institucionalização de uma rede de accountability
  - Judiciário
  - Ministério Público
  - Polícia Federal
  - Tribunais de contas/CGU
  - Agencias reguladoras
  - Mídia investigativa e independente



# Produção Legislativa no Brasil (1946 - 1998)

- Executive
- Legislative
- Judiciary



# Consequências do novo equilíbrio político:

- Consolidação democrática
- Ausência de problemas de governabilidade
- Cooperação entre executivo-legislativo a baixo custo
- Equilíbrio macroeconômico com responsabilidade fiscal
- Diminuição da pobreza e desigualdade
- Punição de Políticos corruptos

Por que alterar esse equilíbrio?

		Competição Política	
		Baixa	Alta
Checks & Balances	Forte	<b>Incentivos para a boa governança</b> (clientelismo)	<b>Incentivos para a boa governança</b> (Volatilidade se polarizado)
	Fraco	<b>Patrimonialismo Políticos Empreendedores</b>	<b>Ambiente Político Predatório</b> (Políticos com um horizonte temoral curto)

# Variáveis Dependentes

<i>Nome</i>	<i>Descrição</i>	<i>Fonte</i>
Varição da Riqueza dos Políticos nos Estados	Varição da percentagem da riqueza declarada pelos Deputados Estaduais e Governadores. Dados para 1999-2002 e 2003-2006.	Rodrigues (2006) Políticos do Brasil.
Gasto com Pessoal	Gasto total com servidor publico estadual (Salários + benefícios) como percentagem do total da receita do estado. (Média para 1999-2002 e 2003-2005)	IPEADATA.
Déficit Primário	Diferença entre os gastos e as receitas não financiáveis, dividido pelo total da receita.	Ferreira Júnior, S. (2006)

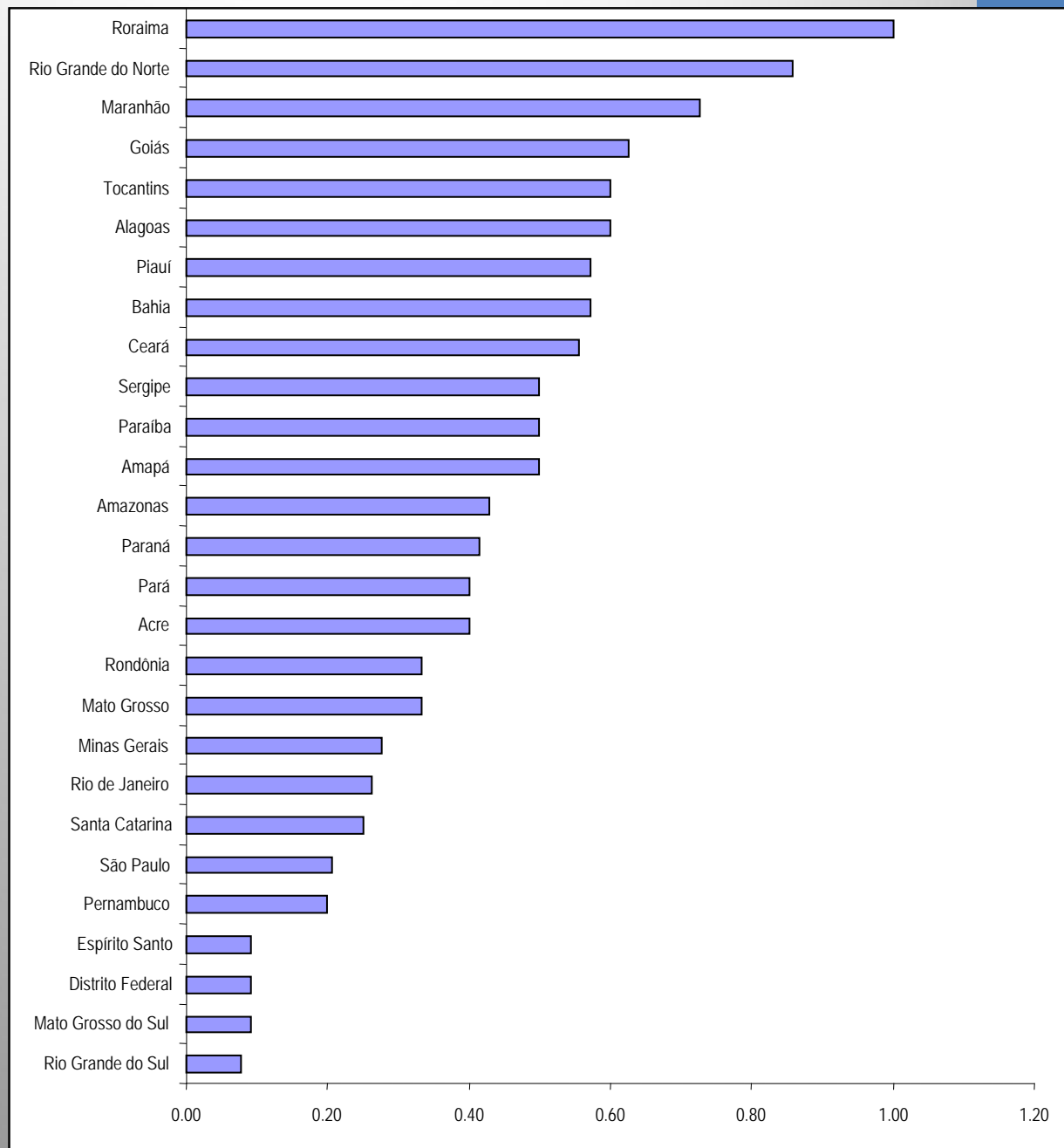
# Checks & Balances Index

Num.	Nome	Descrição	Fonte
1	Agencias Reguladoras	Índice de Governança Regulatória. Baseado em um survey com os diretores das agencias estaduais. Dados para 2004/2005.	Correa, Melo, Mueller e Pereira (2006).
2	Judiciário*	Índice composto de três variáveis usando analise de componente principal: i) Um índice de eficiência calculado através de fronteiras de eficiência não paramétricas; ii) Razão entre o número de casos julgados sobre os casos abertos. iii) Número de casos abertos por 100,000 habitantes.	i) Swengberger, 2006, pg 79. ii) Ministério da Justiça. 2004. Diagnóstico do Poder Judiciário. iii) CNJ Indicadores Estat. da Justiça Estadual 2005, pg.278, 2004.
3	Ministério Público	Índice composto de três variáveis usando analise de componente principal: i) Gastos com membros do ministério publico por residentes; ii) Numero de membros do ministério publico por 100,000 residentes. iii) Numero de funcionários (staff) por 100,000 residentes.	Sadek e Lima (2006).
4	Tribunais de Contas	Índice do nível de atividade de cada Tribunal de Contas nos estados (TCE).	Melo and Pereira (2006).
5	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Numero de procedimentos iniciados por cada estado pelo CNJ dividido pelo PIB do estado (dividido por 100,000). Dados para 2006.	Corregedoria Nacional de Justiça. 2006
6	Mídia	Porcentagem de todas as concessões de mídia que não são de propriedade dos políticos em cada estado	Santos, S. S. e Capparelli. 2005
7	Índice de Comunidade Cívica	Índice de Comunidade Cívica nos estados construído através de analise de componente principal usando (i) Numero de votantes (1990-2006), (ii) <i>voto de legenda</i> (1990-2006), e (iii) trabalhadores nonprofit per capita (ABONG-IBGE 2002).	Timothy Powers.

# Índice de Checks & Balances

Num	Estado	C&B 1999-2002	Estado	C&B 2003-2006
1	Rio Grande do Sul	0.813	Rio Grande do Sul	1.000
2	Distrito Federal	0.775	Rio de Janeiro	0.728
3	Rio de Janeiro	0.684	São Paulo	0.684
4	Mato Grosso do Sul	0.619	Distrito Federal	0.671
5	São Paulo	0.569	Mato Grosso do Sul	0.585
6	Santa Catarina	0.555	Santa Catarina	0.545
7	Espírito Santo	0.530	Minas Gerais	0.519
8	Pernambuco	0.509	Espírito Santo	0.506
9	Rondônia	0.501	Pernambuco	0.483
10	Minas Gerais	0.426	Bahia	0.454
11	Bahia	0.414	Paraná	0.402
12	Mato Grosso	0.390	Goiás	0.400
13	Sergipe	0.389	Mato Grosso	0.377
14	Goiás	0.387	Sergipe	0.345
15	Paraná	0.378	Rondônia	0.318
16	Amazonas	0.299	Amazonas	0.315
17	Amapá	0.271	Ceará	0.258
18	Ceará	0.248	Amapá	0.247
19	Pará	0.227	Pará	0.242
20	Paraíba	0.207	Alagoas	0.183
21	Acre	0.198	Paraíba	0.161
22	Tocantins	0.189	Tocantins	0.159
23	Alagoas	0.186	Acre	0.146
24	Piauí	0.088	Piauí	0.059
25	Rio Grande do Norte	0.032	Roraima	0.049
26	Roraima	0.023	Maranhão	0.043
27	Maranhão	0.000	Rio Grande do Norte	0.029
	<b>Media</b>	<b>0.367</b>	<b>Media</b>	<b>0.367</b>
	Desvio Padrão	<b>0.222</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>0.240</b>

**% media  
Controlada pelos  
políticos**





## Determinantes da Variação da Riqueza dos Políticos (Corrupção)

Variação da Riqueza dos Políticos	
Índice de Checks & Balances	-8.385** (-2.12)
Índice de Checks & Balances ao quadrado	6.359* (0.102)
Nível Inicial de Riqueza	0.0000 (0.66)
Competição Eleitoral na Assembléia Legislativa	-0.284* (-2.44)
Numero Efetivo de Partidos da Câmara dos Deputados	0.436** (2.50)
Margem de Vitoria esperada nas Proximas eleicoes	0.698*** (2.95)
Numero de Partidos na Coalizão do Governador	-0.141** (-2.18)
PIB per capita	0.113 (0.53)
Numero de respondente/cadeira na variação de riqueza	-2.599 (-1.31)
Constante	4.34*** (2.89)
Método	Random Effects - 2 periods, 27 states
Períodos	1999-2002 2003-2006
Observações	54
Hausman test for random vs. fixed effects	$\chi^2(8) = 9.17$ p-value = 0.3282
R-squared	R-sq: within = 0.4610 between = 0.2718 overall = 0.3546

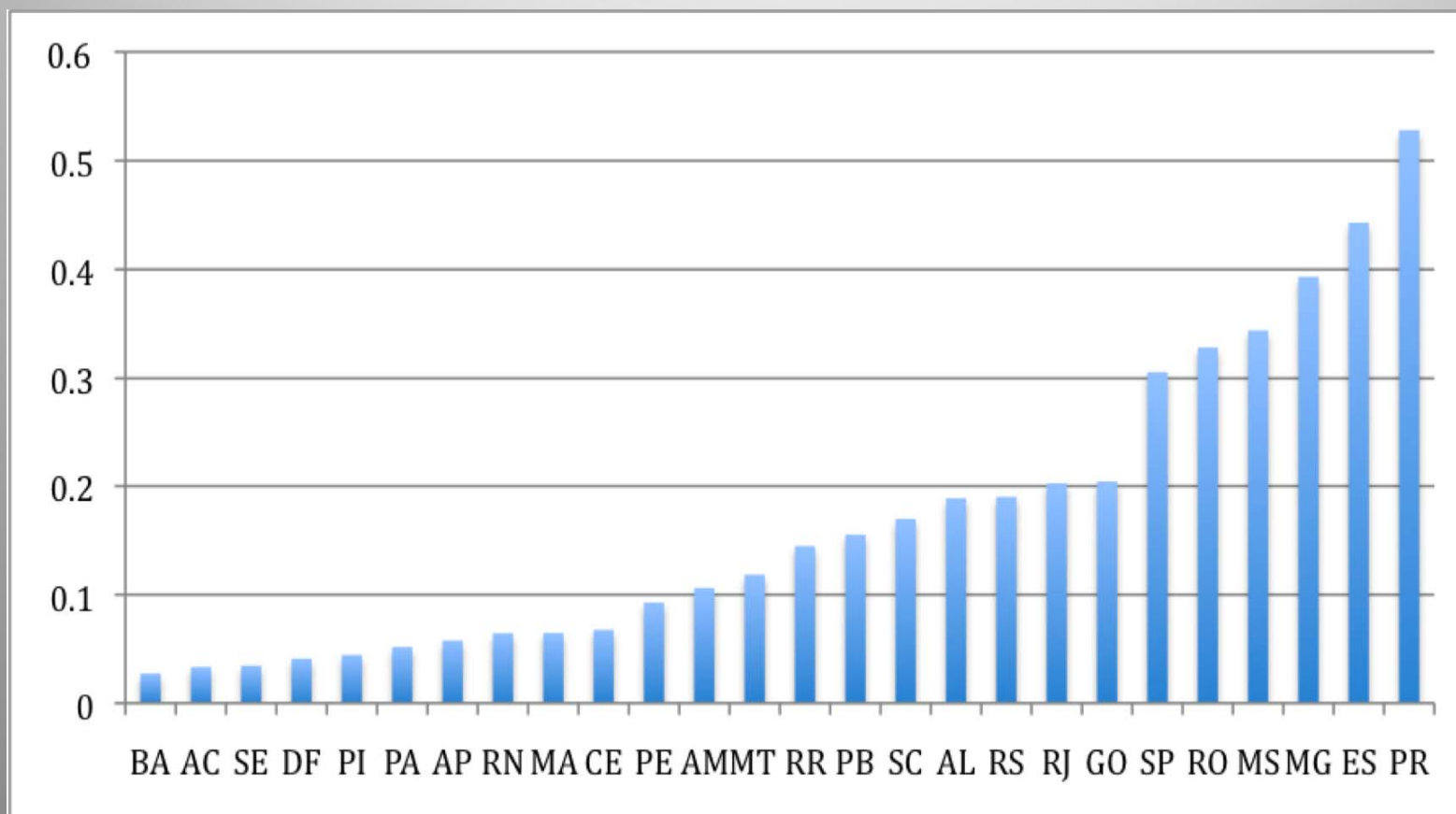
Nota: Em parênteses, t-stats. \*\*\* indica significante a 1%, \*\* 5%, e \* 10%.

## Determinante das Escolhas dos Governadores de como Alocar Recursos Públicos

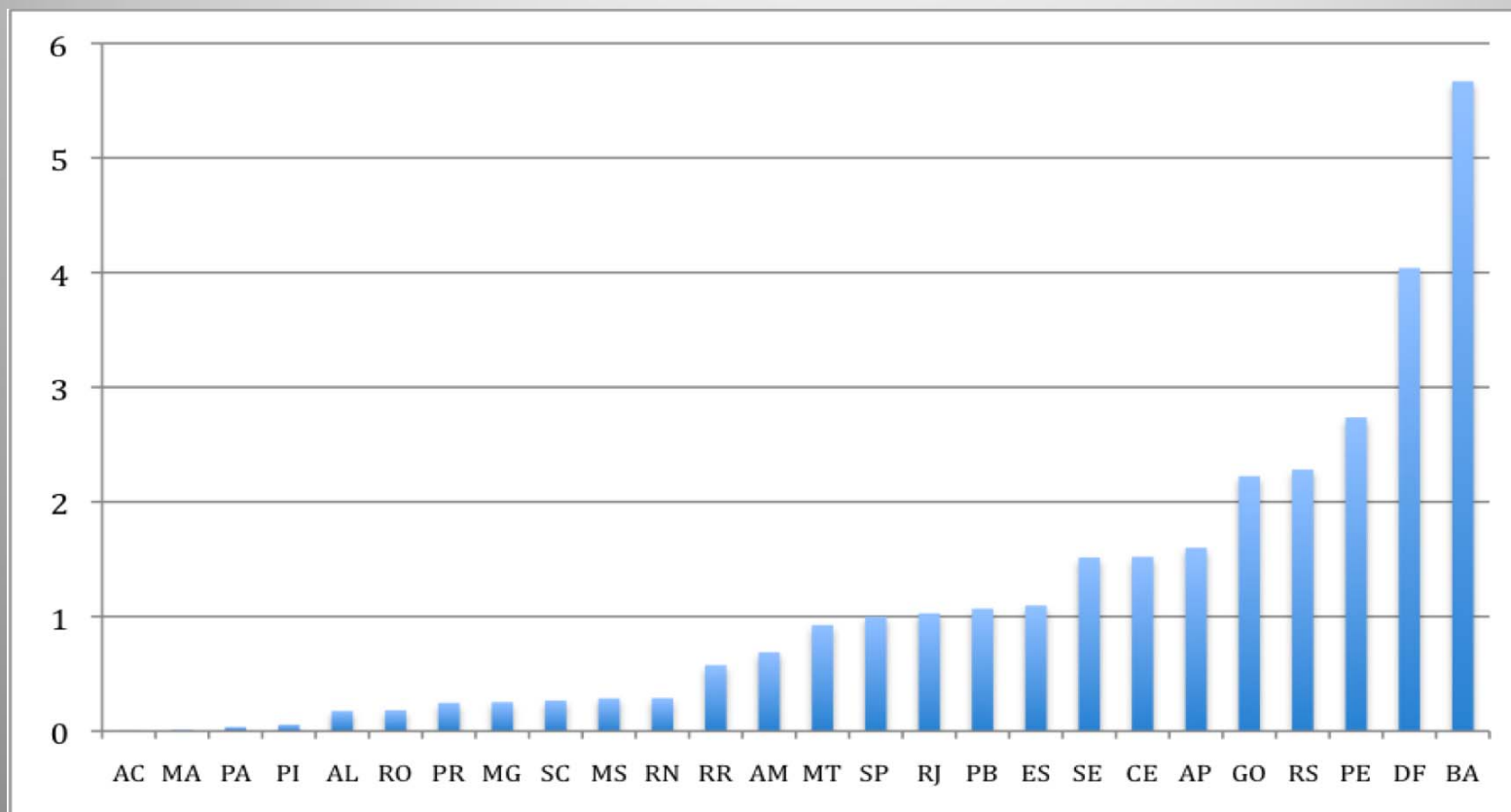
	Gasto Com Pessoal (%)	Déficit Primário
Checks & Balances	-0.990** (-2.11)	-0.969*** (-2.76)
Competição Política	0.042*** (2.94)	0.063 (0.59)
PIB per capita	0.068 (0.24)	0.401 (0.19)
Gini	0.873* (1.75)	8.68** (2.33)
Constante	4.072*** (11.51)	5.223*** (1.98)
Períodos	1999-2002 2003-2006	1999-2002 2003-2006
Observações	54	54
Efeito Fixo	Sim	Sim
R-squared	0.387	0.388

Nota: Em parênteses, t-stats. \*\*\* indica significante a 1%, \*\* 5%, e \* 10%.

## Media dos Restos a Pagar por Estado (2000-2002)



# Ativismo dos Tribunais de Contas Estaduais (2000)



Ativismo é medido como uma razão entre o número de auditorias de cada Tribunal de Contas pelo número de unidades sob sua jurisdição (Melo et al. 2009)

# Determinantes dos Restos a Pagar

	Models				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Activism	-.0309** (.0128)	-.0263*** (.0143)	-.0229** (.0114)	-.0205** (.0103)	-.0235** (.0118)
Turnover		.0568*** (.0174)	.0699*** (.0145)	.0571*** (.0146)	.0542*** (.0173)
Auditor			-.0818** (.0439)	-.0666* (.0383)	-.0623* (.0384)
Fragmentation				1.2362* (.7361)	1.1210* (.7450)
GDP p/capita					5.87e-06 (.00001)
Constant	.0128*** (.0388)	.1208*** (.0458)	.1428** (.0512)	-.9701 (.6463)	-.8841 (.6542)
N	26	26	26	26	26
R <sup>2</sup>	0.0886	0.3242	0.3993	0.4839	0.4900

Notes: In parentheses, robust standard error. \*\*\* indicates significant at 1%, \*\* at 5%, and \* at 10%.

# Conclusão

- Um presidente constitucionalmente forte tem sido capaz de mitigar os possíveis efeitos desestabilizadores da fragmentação partidária e do federalismo.
- Presidencialismos multipartidários requer a institucionalização de moedas e mecanismos de ganhos-de-troca entre executivo e legislativo
- Os ganhos de governabilidade e estabilidade democrática do presidente forte com fragmentação podem ser efetivados se também existirem instituições de checks & balance fortes com a capacidade de dizer **não**.
- Sistema majoritário tente a produzir ciclos virtuosos apenas em governos unificados e quando executivos são constitucionalmente fracos.