

Processos Decisórios em Sistemas Políticos

Ciência Política 4

Prof. José Alexandre

E-mail: jasjunior2007@yahoo.com.br

TSEBELIS, George () “PROCESSO DECISÓRIO EM SISTEMAS POLÍTICOS: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”.

Existe um consenso de que as instituições importam, mas não se sabe quais as consequências de estruturas institucionais específicas;

Por exemplo:

Sistemas presidencialistas – entram em colapso mais facilmente e são substituídos por regime autoritários (Linz, 1990);

Sistemas parlamentaristas - entram em colapso mais facilmente e são substituídos por regime autoritários (Shugart e Carey, 1992);

Em geral, as discussões institucionais são conduzidas aos pares: compara-se presidencialismo vs. parlamentarismo, bicameralismo vs. unicameralismo etc;

Esse método não é capaz de avaliar efeitos de combinações e híbridos;

Tais como, a comparação de um sistema pluralista presidencialista unicameral com sistema bipartidário parlamentarista bicameral;

A diferença não está nos sistemas de governos, o processo decisório de sist. presidencialistas é parecido com os do parlamentarismo pluripartidários;

Então, o foco passa a ser numa única variável: a capacidade de mudar as políticas públicas;

O objetivo é proporcionar um modelo analítico coerente para a realização de comparações entre regimes, legislaturas e sistemas partidários.

A variável dependente é o potencial de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais;

A ausência desse potencial é a *estabilidade das políticas*;

A estabilidade das políticas não é a mesma coisa que estabilidade do governo e estabilidade do regime;

A estabilidade das políticas é fonte de instabilidade do governo ou do regime;

Essa interpretação baseia-se no conceito de *veto player* [ator com poder de veto] em diferentes contextos institucionais;

Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política;

A estabilidade das políticas aumenta com três variáveis: “(1) o número de atores envolvidos; (2) com sua congruência (3) com a coesão interna a cada um deles”;

Claramente, não há um viés normativo claro a respeito da estabilidade das políticas, em alguns contextos ela é desejável em outros não;

Para prever essa estabilidade, o modelo apresenta um conjunto de atores com *winset* do *status quo*;

Algumas premissas:

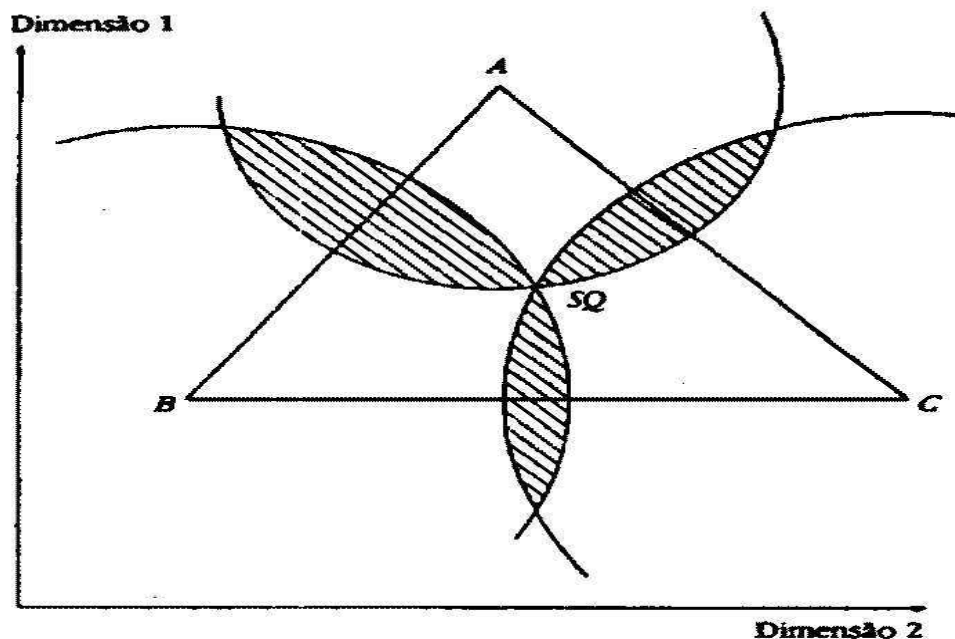
- 1) Quanto mais pontos (isto é, propostas de política) puderem derrotar o *status quo*, mais este será susceptível a mudanças;

2) quanto maior for o winset do status quo, mais provável será que um de seus subconjuntos satisfaça uma restrição externa;

3) Com custos de transação na mudança do status quo, os atores não empreenderão mudança mais profundas;

4) mesmo que não haja custos de transação, se os atores decidirem por uma mudança, um pequeno winset do status quo significa que ela será gradual;

Figura 1
Winset do status quo com três atores
em duas dimensões.

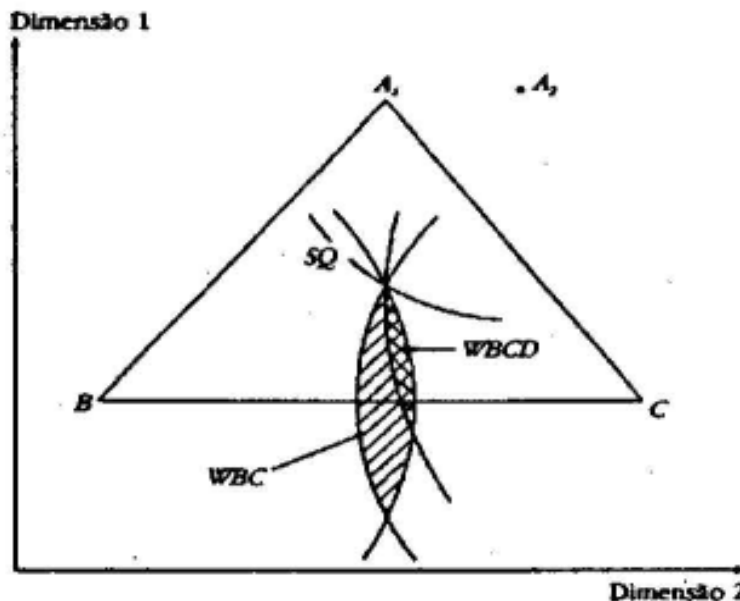


Se em vez de um único legislador houver dois, eles preferirão qualquer ponto situado na interseção de suas curvas de indiferença relativas ao *status quo*.

A área sombreada é um subconjunto do círculo desenhado em torno de A, quer dizer, a introdução de um ator pode restringir a área de possíveis resultados;

Figura 2

Mudança do *status quo* com três veto players.



O *status quo* não pode ser modificado mesmo que A, mova-se para A₁. Se A, for substituído por D, então o *status quo* pode de ser substituído por qualquer ponto na área WBCD.

Considere-se os atores A, B e C da Figura 2 e o *status quo* representado pelo ponto SQ;

Qualquer ponto dentro da área WBCD pode derrotar o *status quo* e ser escolhido por todos os três atores;

Os resultados dependem do número de dimensões da política em questão;

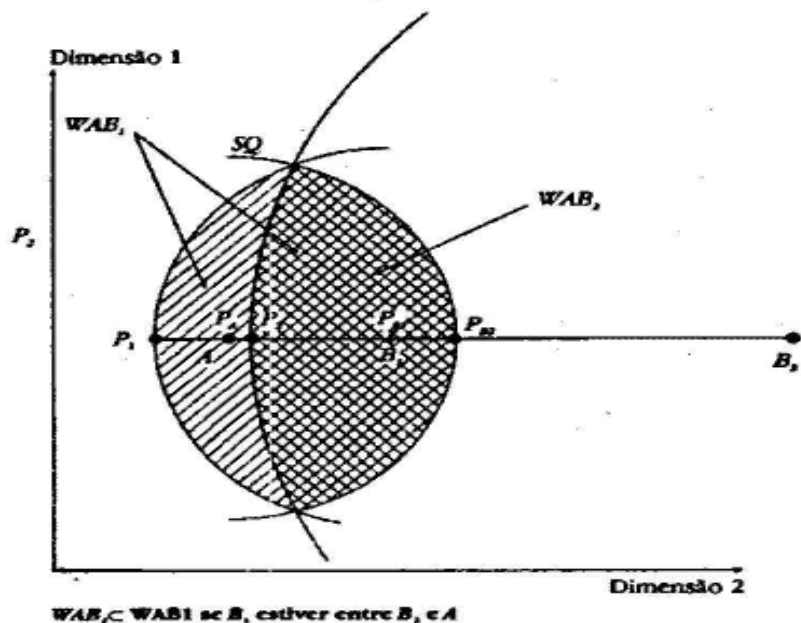
Proposição 1: À medida que aumenta o número de veto players o *winset do status quo* não aumenta (a estabilidade da política não diminui);

O *winset do status quo* de $n+1$ atores é um subconjunto do *winset do status quo* de n atores;

Se o ator B estiver muito à frente de A na mesma linha, haverá uma diminuição do tamanho do *winset do status quo*.

Figura 3

Mudança do *status quo* como uma função da distância entre legisladores individuais.



Proposição 2: A medida que a distância entre os veto players aumenta ao longo da mesma linha, o *winset do status quo* não aumenta (isto é, a estabilidade das políticas aumenta).

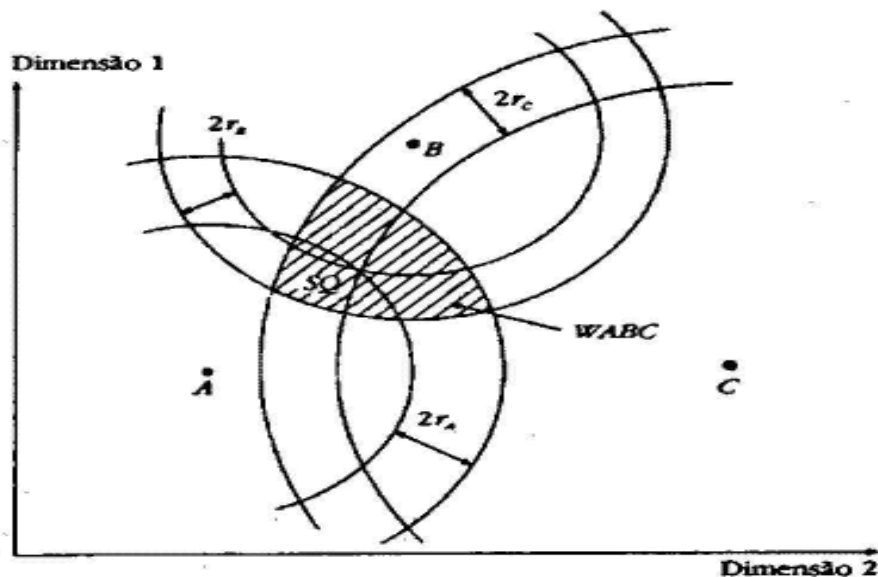
O que acontece quando os atores são grupos de indivíduos que não têm posições idênticas?

A teoria da escolha social tem demonstrado que em todo ator coletivo existe uma esfera central chamada "yolk";

O tamanho r do raio do *yolk* é geralmente muito pequeno e, em média, diminui com o número de eleitores que têm posições diferentes (Koehler, 1990);

Figura 5

Diferenças entre legisladores individuais e coletivos decidindo a mudança do *status quo*; é preciso haver acordo entre os três atores para a decisão ser tomada.



O *status quo* não pode ser substituído quando os decisores são indivíduos, mas pode ser movimentado para qualquer lugar dentro de *WABC* se tomada por atores coletivos; r_A , r_B , r_C são os raios dos núcleos dos atores *A*, *B* e *C*.

Extensão da Figura 2 para o caso de atores coletivos;

r_A , r_B e r_C os raios dos *yolks* dos atores coletivos *A*, *B* e *C*, respectivamente;

O *winset* do *status quo* contém pontos situados a uma distância maior do que o próprio *status quo* dos centros dos *yolks* dos atores coletivos;

Proposição 3: À medida que aumenta o tamanho do yolk dos atores coletivos a área que contém o winset do status quo também aumenta;

O tamanho do winset é um proxy da estabilidade das políticas públicas dentro de um sistema político.

Variáveis Independentes:

A estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus veto players: seu número, sua congruência e sua coesão;

1º Premissa: um projeto do governo tem de ser aprovado pela maioria dos atores relevantes dentro de cada partido que compõe a coalizão governamental;

Dificuldade: a anuência dos veto players partidários não está prevista na constituição;

A concordância dos atores partidários não é suficiente para mudança do status quo, o projeto pode ser derrotado no Parlamento;

Número de Veto Players:

Um ator institucional só será computado como portador de um poder de veto se detiver poder formal para fazê-lo;

No que diz respeito ao bicameralismo, há países nos quais a Câmara Alta só dispõe de poder para adiar decisões;

Nem todos os presidentes eleitos por voto popular têm poder de veto, e quando o têm, seu veto pode ser quase sempre derrubado;

O mesmo sistema parlamentarista pode ser classificado como um sistema de um só *veto player partidário* ou com dois ou mais com governos de coalizões;

Questões adicionais:

Serão os atores institucionais e partidários os únicos *veto players em um sistema*?

Como se faz o cálculo quando estão presentes tanto atores institucionais quanto partidários?

A resposta à primeira pergunta é negativa. Há várias outras categorias de *veto players em diferentes sistemas políticos*;

Número de Veto Players:

O poder de veto de alguns desses atores é idiossincrático varia com a área de política, com determinado equilíbrio de forças e etc;

Entre outros atores mais institucionalizados incluem-se os tribunais, as maiorias qualificadas exigidas pela Constituição e os referendos;

A resposta a segunda pergunta está vinculada a distância das posições políticas dos *veto players*;

Distância das posições

Denomino esta distância de congruência entre os *veto players*, *a congruência aumenta à medida que a distância diminui*;

1º os atores partidários distinguem-se entre si, porque os partidos têm, em geral, diferentes posições políticas;

2º Dois *veto players institucionais de composições políticas* diferentes devem ser computados como dois atores distintos.

A distância varia em função da composição das casas legislativas. Se essa composição for idêntica, os dois atores institucionais são idênticos;

Número de Veto Players:

De um modo geral, os atores partidários devem ser computados como distintos, enquanto os atores institucionais podem ser absorvidos;

*Tamanho do *yolk* dos veto players*

O tamanho do *yolk* depende do grau de coesão do partido: partidos coesos têm *yolks* menores;

Um partido que comporta pequenas divergências ideológicas é coeso porque o *yolk* é necessariamente pequeno.;

Neste momento, cabe diferenciar entre disciplina partidária e coesão partidária;

A coesão refere-se à diferença de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda à discussão e à votação no interior do partido;

Disciplina partidária refere-se à capacidade de um partido para controlar os votos de seus membros no Parlamento;

Há três maneiras possíveis de conduzir no interior de uma política de coalizão:

Os líderes dos partidos se reúnem e assinam um acordo sem submetê-lo aos partidos (ou sem retornar a eles para obter uma ratificação formal);

Cada partido discute previamente as questões, aprova uma plataforma comum e depois negocia um acordo com outros partidos;

Os líderes dos diversos partidos se reúnem, chegam a um acordo e depois o submetem como um todo à aprovação de seus respectivos partidos;

Nos primeiros dois casos, cada partido é representado por um único ponto ideal e o raio do núcleo é igual a zero (aumenta a estabilidade);

No terceiro caso, porém, o resultado das negociações será menos restrito;

É possível que os líderes selecionem a sequência de negociações que melhor se adapte às suas próprias posições ideais;

Qualquer que seja o procedimento escolhido, um compromisso prévio reduz o número de dimensões das negociações e limita o *winset do status quo*;

Que fatores influenciam a coesão? Antes de mais nada, o tamanho do *veto player afeta a coesão*. Um único *veto player* tem o nível mais alto de coesão;

A coesão tende a crescer com o número de diferentes atores individuais que constituem o *veto player*;

Outro fator que pode aumentar a coesão desses atores é o sistema eleitoral.

Distritos uninominais ajudam a promover o voto pessoal, *sistema proporcional com listas de candidatos* geram partidos fortes;

Uma última influência sobre a coesão provém da estrutura institucional;

Mainwaring (1989 e 1991) afirmou que os regimes presidencialistas fomentam a falta de coesão;

Conclusões:

Quanto maior for o número de *veto players*, menos significativo será o impacto marginal da modificação de um deles;

A movimentação desses atores podem estar associada ou não às eleições e às mudanças na identidade de cada um deles;

As duas dimensões podem ser vistas como responsabilidade compartilhadas e ações e responsabilidade divididas, respectivamente;

Dimensão executivo-partidária		
Variável	Majoritário	Consensual
Gabinetes	Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria;	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias;
Relação Exec. e Legis.	O Executivo é dominante na relação com o Legislativo;	Relações equilibradas entre ambos os poderes;
Sistema Partidário	Presença de sistema bipartidários;	Presença de sistema multipartidário;
Sistema Eleitoral	Sistema eleitoral majoritário e desproporcionais;	Sistema eleitoral de representação proporcional;
Grupos de Interesse	Sistema de grupos de interesse pluralista, com livre concorrência de grupos;	Sistema coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concentração;

Dimensão federal-unitária		
Variável	Modelo Majoritário	Modelo Consensual
Governo	Governo unitário;	Governo federal e descentralizado;
Poder Legislativo	Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral;	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas;
Mudança Constitucional	Constituições Flexíveis, que podem receber emendas por maiorias simples;	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias;
Constitucionalidade	Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação;	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão Judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional;
Banco Centrais	Banco centrais dependentes do Executivo;	Banco centrais independentes;

Modelo Consensual - Suíça e Bélgica:

Aqui a definição de democracia é outra - governo onde todos os atingidos por uma decisão podem participar do processo que a originou;

Essa definição coloca como exigência que a exclusão de grupos minoritários seja vista como uma violação do regime democrático;

Para o modelo majoritário, o efeito da exclusão é remediado dado a possibilidade de minorias se tornarem majorias na sequência dos pleitos eleitorais;

Todavia, para ser representativo esse sistema precisa funcionar em uma sociedade com alto grau de homogeneidade;

Sociedades com alto grau de fragmentação, lingüística, religiosa, racial, étnica dificilmente se adéqua a um modelo majoritário;

Na Suíça e na Bélgica, gabinetes unipartidários são raros, a constituição obriga a proporcionalidade do gabinete observando a língua falada pelos membros;

Em geral, os gabinetes contam com a participação dos três ou quatro maiores partidos, o Conselho de Ministros é dividido proporcionalmente entre eles;

A Suíça não é nem parlamentarista, nem presidencialista, o Conselho Federal suíço é escolhido para um período de quatro anos;

Na prática, Parlamento e Conselho são independentes o que os torna completamente diferente do exemplo britânico;

A Bélgica é parlamentarista, mas a formação de gabinetes de coalizão torna esses dependentes do Parlamento, isso explica a curta vida útil dos gabinetes belgas;

Ambos os países dispõem de sistemas multipartidários, isso devido a utilização da RP e da heterogeneidade religiosa, socioeconômicas e lingüística;

Os grupos de interesse na Suíça e Bélgica operam por corporativismo liberal, no qual as associações comerciais são forças mais poderosas que os trabalhadores;

Apenas a Suíça apresenta um federalismo forte derivado da representação dos cantões e sub-cantões;

Essa característica é reforçada pela existência de um bicameralismo forte, ou seja, onde a Câmara alta e baixa pelo menos se equivalem;

Para que o bicameralismo aumente a representatividade duas condições precisam ser satisfeitas: Casas 1) eqüipotentes; 2) Eleitas por fórmulas diferentes;

A rigidez constitucional é outro traço comum, na Suíça mudanças constitucionais precisam ser aprovadas por majorias via consulta popular;

Na Bélgica, o processo requer majorias de dois terços nas duas casas legislativas. Algumas leis pedem outros requisitos que tornam isso ainda mais difícil;

Além disso, ambos possuem cortes com o poder exclusivo de realizar a revisão judicial;

Por fim, os bancos centrais de ambos possuem uma grande autonomia frente ao Executivo;