UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação
Departamento de Filosofia do Direito
DFD5930 – Sociologia da Constituição

Sociologia dos Sistemas de Governo

Texto: A forma de governo de convém ao Brasil
Roberto Mangabeira Unger

UNGER, Roberto Mangabeira**. A Segunda via:** presente e futuro do Brasil. Boitempo. São Paulo, SP. 2001, p. 139-194.

Maysa Cortez

Roberto Mangabeira Unger

- Filósofo, jurista e teórico social
- Nascido no Rio de Janeiro
- Professor da Universidade Harvard desde 1971
- Atuou junto ao MDB na redemocratização
- Foi filiado ao PDT, com Brizola e ao PPS, com Ciro Gomes
- Foi pré-candidato à presidência (2005-2006)
- Foi Secretário de Assuntos Estratégicos dos governos de Lula (2007-2009) e Dilma (2011-2015);

Sobre a obra: “A segunda via: presente e futuro do Brasil”

- Coletânea de artigos publicados na Folha de São Paulo entre 1979 e 2000;
- **Tese do livro**: proposta de um desenvolvimento democratizante a ser conquistado por meio da renovação das instituições que definem democracia representativa, economia de mercado e sociedade civil livre
- **Compromissos que norteiam:**

  1) Construção de um estado atuante e financeiramente capaz

  2) Capacitação das pessoas – garantia efetiva dos mínimos sociais

  3) Democratização do mercado

  4) Regime de partidos políticos fortes

A forma de governo que convém ao Brasil

- **Desafio de resolver dois grandes problemas estruturais do país:**
  - **Ciclo político:**
    - *Sujeição a desastres periódicos de ditaduras*
    - *Frustra esforços para realização da democracia*
  - **Dualismo econômico**: desigualdade social e econômica
    - *Realização dos interesses das elites*
    - *Políticas assistencialistas que perpetuam condições clientelistas*

Pensar sobre a reorganização constitucional do país

Premissas:

1ª) Presidencialismo plebiscitário

-- Vontade popular na eleição presidencial escapa ao jogo oligárquico

2ª) Presidente forte para agir (a favor/contra), fraco para transformar.

-- Concentração de poder e de recursos alimenta expectativas clientelistas

-- Incapacidade de sustentar projetos transformadores - impasse da separação de poderes

3ª) Poderes presidencial e congressual não guardam relação inversa

-- O fortalecimento de uma instituição não depende do enfraquecimento da outra

Por que não outros sistemas?

- **Parlamentarismo**

Ciclos políticos: Suspende o ciclo, mas piora o cenário

Dualismo econômico: Acomodação dos interesses nos “meios-termos”, sem reformas estruturais

-- Fortalecimento do partidarismo, mas sem base social

-- Impotência transformadora

Por que não outros sistemas?

- **Regime híbrido do anteprojeto da Constituição**

- Relação conflituosa entre Presidente, Primeiro-ministro e Congresso
- Aceleraria o ciclo político em vez de rompê-lo
- Sistema insustentável a longo prazo

OBS: semipresidencialismo como um sistema de poder flutuante da chefia de Estado, que pode levar a um “superpresidencialismo” (AMATO, 2018)

Solução proposta

- **“Presidencialismo parlamentarizado”**

  - Eleição presidencial: voto majoritário em dois turnos
  - Congresso com poder de censurar/destituir ministros (evitar articulações paralelas de poder)
  - Atividade legislativa: distinção entre legislação ordinária e proposta programática de governo.
  - Dissenso sobre aprovação da proposta programática pode convocar plebiscito
  - Dissenso sobre termos do plebiscito pode convocar novas eleições para ambos os poderes (custo político)

Solução proposta

- Descentralização federativa: necessidade de uma política transformadora e antioligárquica

  - Sistema de legislação concorrente

  - Devolução qualificada de poder (competência para legislar + receita)

- Fortalecimento da sociedade civil organizada: a resistência limita o poder do estado e, ao mesmo tempo permite a eficácia duradoura da ação governamental

- "Não basta uma constituição democrática: exige-se uma constituição democratizadora"

Solução proposta

- Outros problemas burocráticos:
  - Funcionalismo irresponsável
  - Corporativismo negocista
  - Forças armadas
- Neutralidade em relação ao conteúdo das transformações que facilita e em relação ao poder das instituições (Congresso e Presidente); Fortalecimento da participação popular
- Momento propício a grandes inovações institucionais;
- Estímulo à criatividade na criação e reorganização das instituições;

Considerações

- Como ficaria a sustentabilidade da proposta programática para além do mandato presidencial?
- Como os ciclos políticos e o dualismo econômico não seriam pontos de veto à implementação da proposta programática, ou mesmo à legislação ordinária?
- Unger não explora o elemento do partidarismo na relação entre os poderes;
- Não parece considerar distinção entre Presidente e Poder Executivo;
- Não aborda a formação de maiorias no poder decisório (com ou sem formação de coalizões);

Presidencialismo de coalizão funciona?

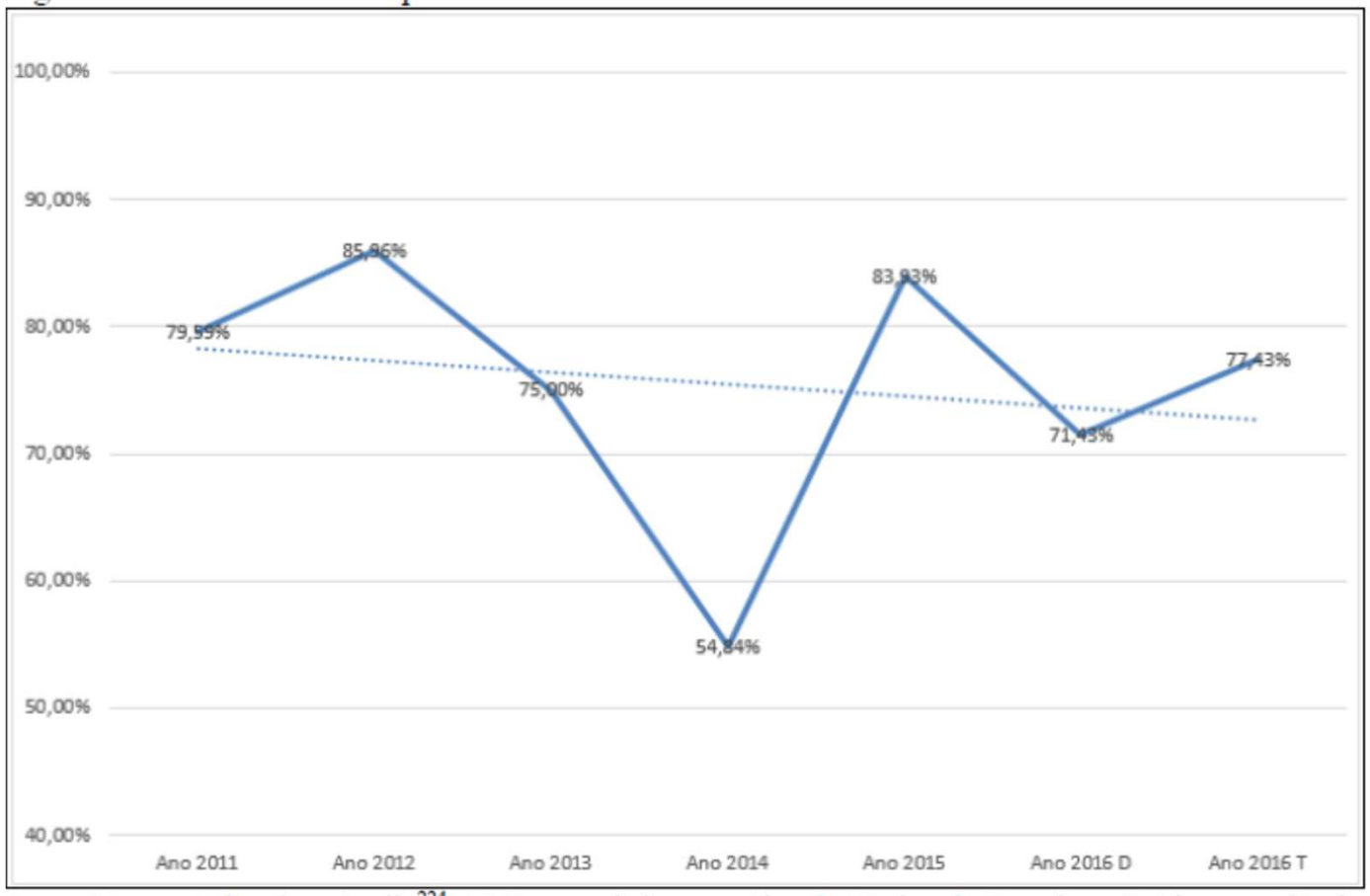
- Formação de coalizão não é característica negativa do sistema (Figueiredo e Limongi, 1999, 2006; Santos, 2003)
- **Executivo forte**: poder de agenda
  - ✓ Poderes legislativos (iniciativas privativas, medidas provisórias, tramitação de urgência, veto etc)
  - ✓ Formação do gabinete (distribuição de ministérios)
  - ✓ Emendas orçamentárias

Presidencialismo de coalizão funciona?

- **Capacidade de aprovação legislativa (governabilidade)**
  - Taxa de sucesso (aprovados/enviados): **70,7%**
  - Taxa de dominância legislativa (executivo/aprovados): **85,6%**
  - Disciplina partidária: **> 80%** (semelhante às democracias parlamentaristas)
  - Expectativa de disciplina da coalizão em relação ao governo que gera previsibilidade sobre a agenda.

Taxa de sucesso por ano (Dilma e Temer)

Figura 8 – Taxa de sucesso por ano 2011-2016



Fonte: Moraes, Miranda e Azolin[224], 2017, com dados extraídos do Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política (NuPP-CiPol/Uninter).

Taxa de sucesso por governo

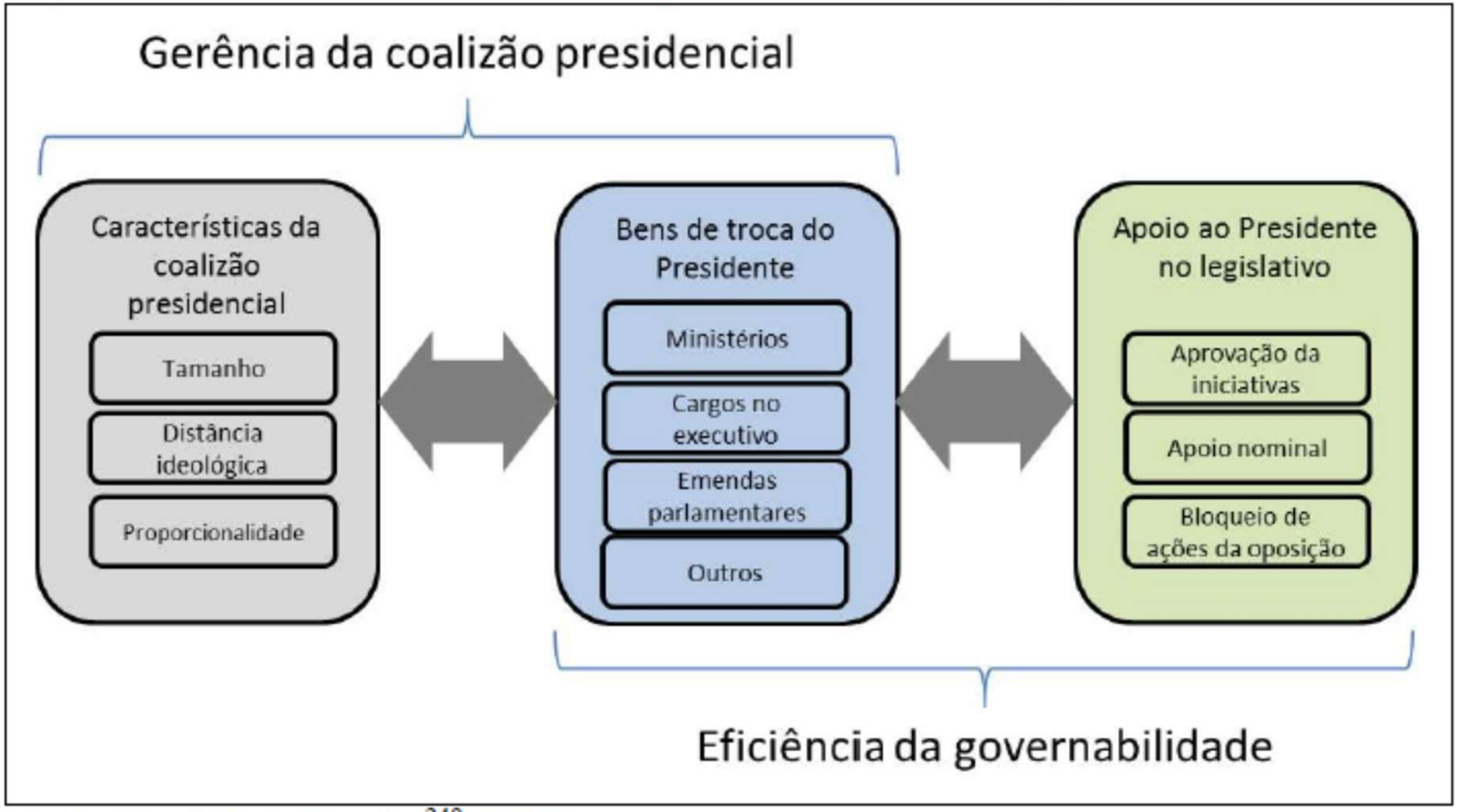
Tabela 3 – Taxa de sucesso do Poder Executivo por governo

Governo	Taxa
Dilma 1	76,24
Dilma 2	81,43
Temer	77,43

Fonte: Moraes, Miranda e Azolin[226], 2017, com dados extraídos do NuPP-CiPol/Uninter.

Estratégias de gerência da coalizão

Figura 13 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial



Fonte: Bertholini e Pereira[249], 2017.

Custos de gerência da coalizão

- Quantos partidos? (Tamanho) – Menor número de partidos ⬇
- Quais partidos? (Distância ideológica) – Menor ⬇
- Quanto poder conceder? (Proporcionalidade) – Mais distribuída ⬆

Coalizões no governo Dilma

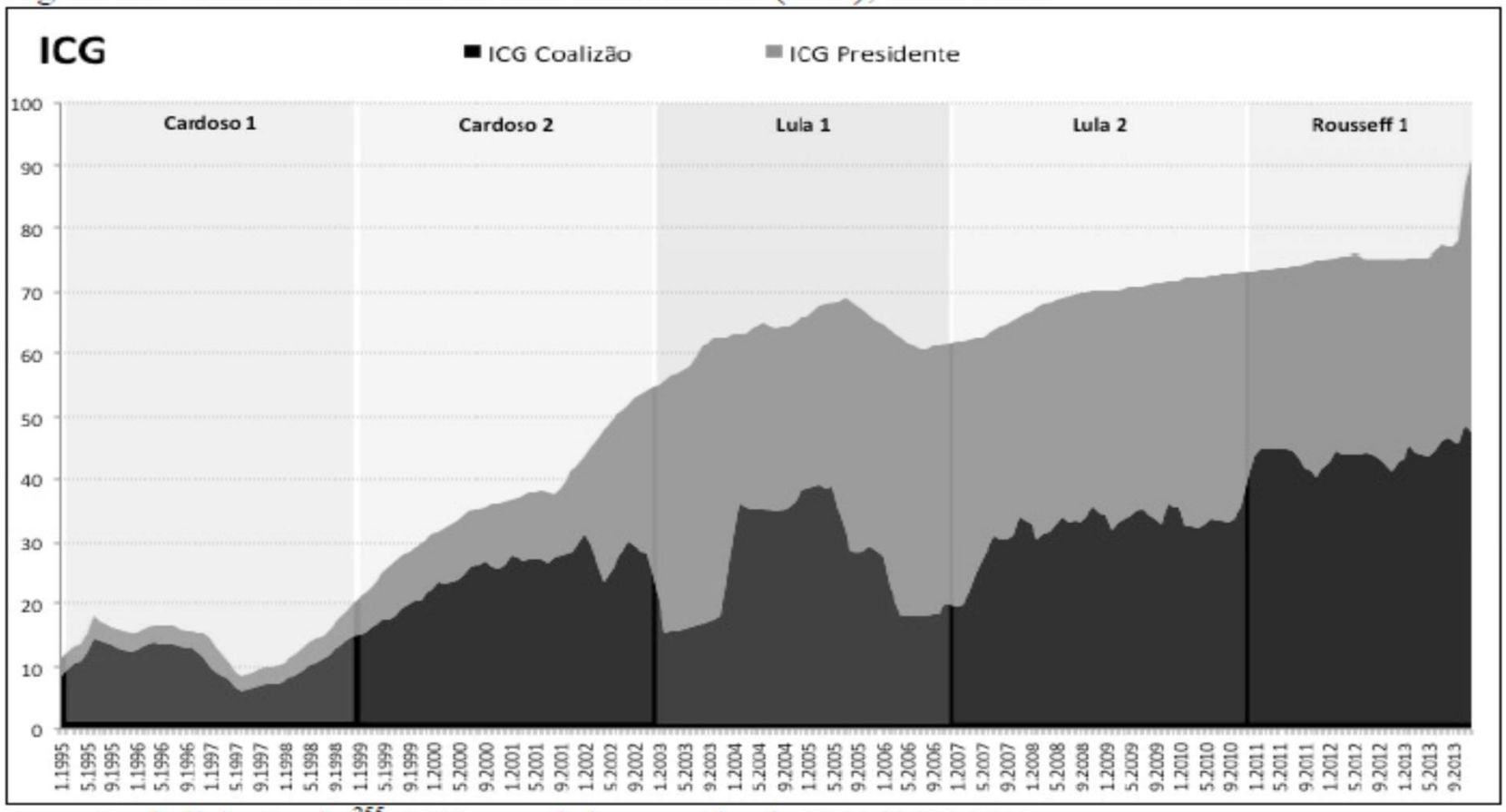
Tabela 2 – Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados

Partidos	Posicionamento	Dilma I		Dilma II	
		Nº	%	Nº	%
PT	Esquerda	17	43,6	13	33,3
PCdoB	Esquerda	1	2,6	1	2,6
PSB	Centro-esquerda	2	5,1	-	-
PDT	Centro-esquerda	1	2,6	1	2,6
PROS	Centro-esquerda	-	-	1	2,6
PMDB	Centro	6	15,4	6	15,4
PSD	Centro	-	-	2	5,1
PTB	Centro-direita	-	-	1	2,6
PP	Direita	1	2,6	1	2,6
PR	Direita	1	2,6	1	2,6
Sem partido	-	10	25,6	11	28,2
Total	-	**39**	**100,0**	**39**	**100,0**

Fonte: Elaborada pela autora.

Índice de Custo de Governabilidade (ICG):

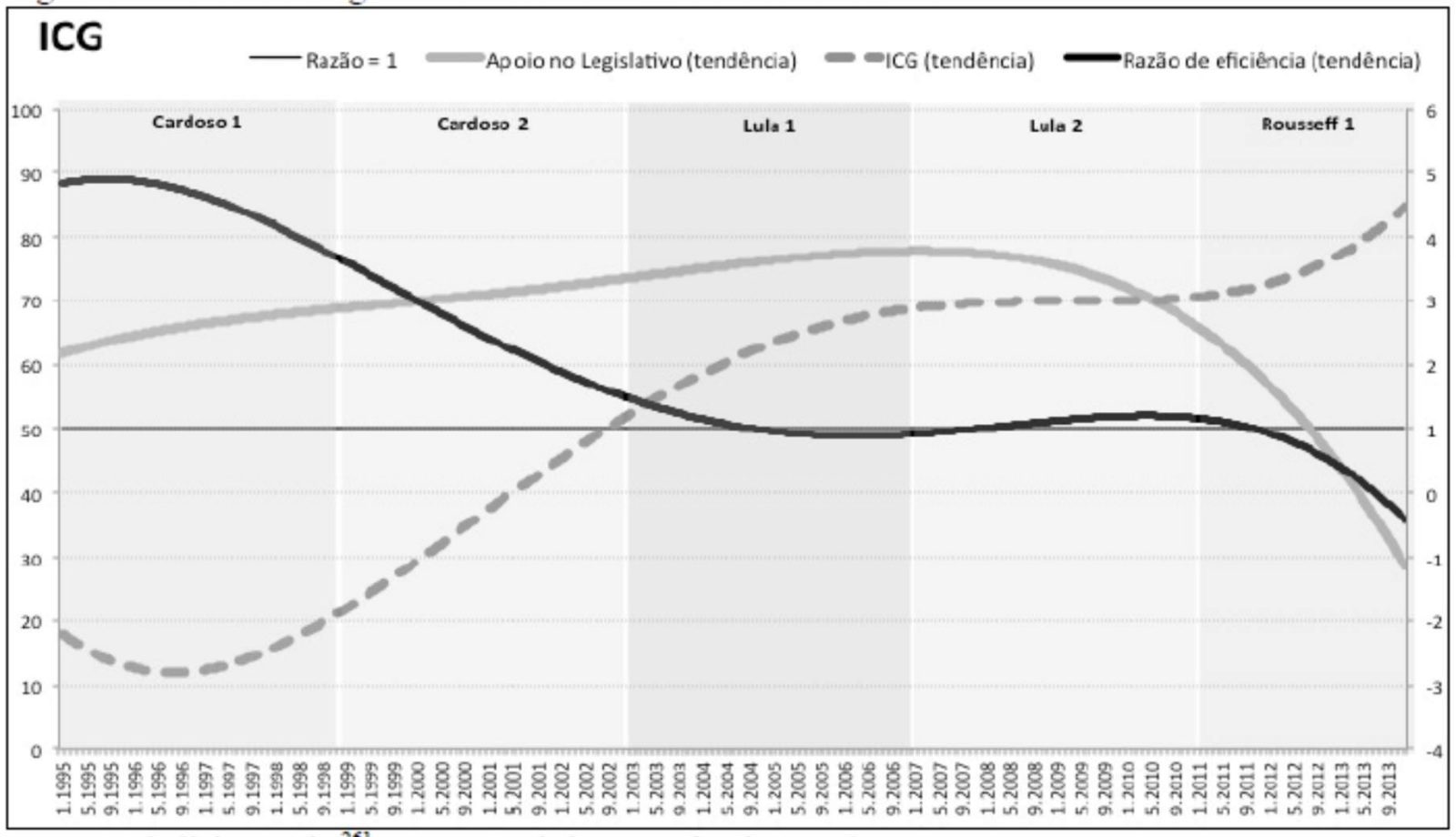
Figura 14 – Índice de Custo de Governabilidade (ICG), 1995-2013



Fonte: Bertholini e Pereira[255], 2017, com dados extraídos do IPEA/FGV, 2015.

Médias de custo de gerência da coalizão

Figura 15 – Custos de governabilidade e eficiência da coalizão



Fonte: Bertholini e Pereira[261], 2017, com dados extraídos do IPEA/FGV, 2015.

Possíveis conclusões

- ✓ Dilma adotou uma estratégia de gerência de coalizão que lhe gerou um **alto custo de governabilidade.**
- ✓ Índices de apoio legislativo, apesar de inferiores aos de Lula e FHC, alcançou **taxas significativamente altas de sucesso legislativo** por ano e por governo (acima 75%) e ficando dentro dos padrões esperados e **disciplina partidária acima de 80%**;
- ✓ Os altos índices comprovam que o presidencialismo brasileiro tem se mostrado suficientemente capaz de **garantir governabilidade em situações adversas,** independentemente da qualidade das coalizões ou mesmo da existência delas.