

1. A importância das Instituições

Tem importância essa problemática dos sistemas de governo? A freqüente resposta negativa parece em boa parte derivar de ver os aspectos institucionais como superestruturas, ou seja, elementos da realidade social condicionados por outros, mais decisivos que eles na hierarquia causal.

A moderna Ciência Política, porém, tem estudado as instituições políticas com renovado interesse, pois foi de instituições, em última instância, que se tratou durante a vaga de democratização presenciada no quartel final do século XX.

Com a implosão das ditaduras, inclusive no Leste europeu, foi urgente definir como iriam funcionar os novos governos. Foi preciso redigir novas constituições. Os participantes das negociações de que elas resultaram tiveram de escolher a modalidade de governo democrático que desejavam, e responder a inúmeras indagações. Como seriam selecionadas as autoridades executivas e os representantes nas assembleias? Que sistema eleitoral seria adotado e que resultados se esperava de seu funcionamento em termos da representação política? Qual o grau de mútua dependência entre Executivo e Legislativo? Quais os poderes e competências de cada um desses poderes? Como se constituiriam os governos? O chefe de Estado e o chefe do governo seriam a mesma pessoa? Diante de quem seriam responsáveis os governos? Teriam os governantes poder para lidar com emergências, editando decretos com força de lei? Deveria estipular-se alguma “cláusula de barreira” para impedir a proliferação de partidos políticos?

Essas perguntas e suas correlatas tratam de instituições, pois são instituições, nos seus diversos formatos, que a elas respondem. Uma coisa é certa: os participantes das rodadas de negociação que visaram à redemocratização não as consideravam irrelevantes para seu futuro político e, portanto, não fugiram de enfrentá-las.

Para a moderna Ciência Política, as instituições permitem às pessoas e grupos cooperar, regular e permanentemente e, de modo confiável, em empreendimentos comuns, necessários à vida em sociedade. As instituições estimulam certos comportamentos dos eleitores e dos próprios políticos e partidos, e desencorajam outros. Se os homens se organizam politicamente para lograr fins não alcançáveis fora da política, os comportamentos induzidos pelos sistemas de governo e pelo sistema eleitoral vão facilitar-lhes a tarefa ou torná-la mais espinhosa.

Cada país democrático tem sua organização política peculiar, surgida do enfrentamento dos desafios deparados ao longo de sua história, mas há uma grande difusão internacional de modelos institucionais entre as sociedades. Assim, por exemplo, os convencionais de Filadélfia, nos Estados Unidos, se inspiraram em Montesquieu, cujas idéias vieram de observação e interpretação do governo inglês no século XVIII. Em anos recentes, a Constituição democrática portuguesa (1976) se inspirou no semipresidencialismo da Constituição francesa de 1958 e a espanhola (1978) buscou, na Lei Fundamental alemã, o instituto da “moção de censura construtiva”.³

As várias famílias de governo democrático têm sido comparadas nos últimos anos,

3. Pela Lei Fundamental, o parlamento alemão retira a confiança de um gabinete pela eleição do que deve substituí-lo, o que evita interregnos sem governo titular.

e seu desempenho tem sido avaliado à luz de diversos critérios. Há hoje muito mais informação sobre elas do que vinte ou trinta anos atrás, quando se deduziam consequências políticas a partir da análise das características que os tipos ideais de cada sistema apresentavam. A discussão é, hoje, sem dúvida, muito mais bem informada empiricamente dos pontos fortes e fracos dos diversos sistemas, mas longe ainda está de ser conclusiva para orientar com segurança as eventuais escolhas institucionais das novas democracias.

A seguir, discutiremos os sistemas de governo.

2. Presidencialismo e parlamentarismo

2.1 O presidencialismo

O presidencialismo é o sistema de governo em que

- a) há um presidente, ao mesmo tempo chefe do governo e chefe de Estado;⁴
- b) o presidente é escolhido em eleição popular;

- c) seu mandato, bem como o dos parlamentares, é prefixado, não podendo o presidente, exceto na hipótese do *impeachment*, ser demitido pelo voto parlamentar, nem o Legislativo ser dissolvido pelo presidente;
- d) a equipe de governo (o ministério) é designada pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o Legislativo.⁵

A matriz do presidencialismo são os Estados Unidos, cujo sistema de governo também se conhece como sistema de *separação ou divisão de poderes*, expressão esta que põe ênfase em se elegerem independentemente o presidente, por um lado, e os deputados e senadores, por outro lado, e em desempenharem suas funções com relativa autonomia recíproca.⁶ A eleição presidencial não apenas se faz com bastante independência com relação à dos congressistas, mas, também, pode ser independente dos próprios partidos políticos que vão representar-se no Legislativo.⁷

-
- 4. O *chefe de Estado* representa a nação no plano simbólico, e o *chefe do governo* exerce as funções principais de governo. No parlamentarismo, o chefe de Estado, tanto um monarca quanto um presidente, não é, em geral, popularmente eleito e não tem poderes de governo, conquantos possa exercer um papel moderador no processo político e ter influência na opinião pública.
 - 5. Nos Estados Unidos, chama-se *gabinete* à equipe de ministros, mas em geral tal termo reserva-se para o ministério no parlamentarismo, que tem responsabilidade perante o parlamento. Como veremos mais adiante, ao discutir o modelo semipresidencial, pode haver, nesse sistema, dupla responsabilidade do gabinete, perante o parlamento, mas também perante o presidente. Observa Marcelo Lacombe, em comunicação pessoal, haver exceção à característica (b) no presidencialismo boliviano, em que a eleição presidencial pode, em algumas hipóteses, ser decidida pela legislatura. E a característica (d) tampouco está presente nos presidencialismos do Peru e do Uruguai. Para ele, os critérios decisivos de definição do presidencialismo são (a) e (c).
 - 6. Para simplificar a exposição, estamos ignorando o terceiro poder, o Judiciário, cujo papel é crítico na organização política.
 - 7. Nos Estados Unidos, o candidato à Presidência costuma constituir seu próprio comitê de campanha, à margem do partido. Com o financiamento público da campanha presidencial para os candidatos que abdicarem do uso de recursos privados, os partidos podem perder importância até mesmo como provedores de recursos financeiros para o candidato presidencial. Ademais, o sistema de primárias permite a aspirantes de pouca expressão partidária e sem grande vivência da política nacional imporem-se como candidatos presidenciais, contra a vontade da cúpula do partido.

Por outro lado, no presidencialismo, os parlamentares – deputados e senadores – não respondem pela implementação de políticas e pelo exercício do governo, como acontece no sistema parlamentar, em que a maioria – um só partido ou uma coligação de partidos – é co-responsável pela política governamental.

Trata-se de funções – legislar e implementar – bem distintas uma da outra no presidencialismo, em que o Legislativo vota leis, sem responder, contudo, por sua implementação.

Quais as implicações do regime de *separação de poderes* para o funcionamento do governo? Pode o Executivo ter eficácia sem o apoio parlamentar, não obstante não ser tal apoio indispensável à sua sobrevivência?

São possíveis várias situações. Uma delas é a que ocorre às vezes nos Estados Unidos, quando há o “governo dividido”, isto é, a situação em que o presidente, num sistema de dois partidos nacionais, pertence a um deles, enquanto a maioria, em uma ou nas duas Casas do Congresso, é do outro. Mas “governo dividido” não significa impasse insuperável e paralisia, porque o presidente e o partido de oposição podem negociar e chegar a acordos sobre políticas básicas. Praticam, então, o chamado governo bipartidário, o qual a opinião pública norte-americana muito louva. Para haver

governo bipartidário, os partidos não podem ser rígidas organizações pautadas por adeus inamovível a uma ideologia. De modo geral, os partidos norte-americanos são pragmáticos e pouco coesos, o que permite cooperação por cima das linhas partidárias.⁸

Outras situações se produzem em países presidencialistas como o Brasil, com um sistema partidário de múltiplos partidos. Pode, nesses casos, haver governos minoritários, mas a situação mais freqüente tem sido a de os presidentes procurarem assegurar-se apoio de vários partidos, mediante coalizões em que estes se tornam sócios na gestão do próprio Poder Executivo, em troca de assegurar-lhe apoio parlamentar. Trataremos desse caso em pormenor em outro capítulo do livro, dedicado ao sistema de governo brasileiro.

Durante bastante tempo, a Ciência Política e os constitucionalistas dedicaram muito menos esforço ao estudo do presidencialismo, enquanto sistema de governo, do que ao parlamentarismo. Nos últimos anos, no entanto, tem-se superado tal situação.

A produção acadêmica sobre o presidencialismo foi em boa parte deflagrada por um influente texto do cientista político Juan Linz, que, no final dos anos 80, questionou a adequação do sistema presidencial à consolidação e estabilidade democráticas.⁹

-
8. Contudo, surgem às vezes impasses nas negociações. Nessas circunstâncias, as duas partes buscam, cada uma, ganhar a opinião pública para si e jogá-la contra o adversário. A briga partidária se converte numa briga não apenas entre dois partidos, mas também entre os dois poderes. Nos Estados Unidos, as eleições de congressistas dão-se a cada dois anos. Assim, a cada quatro anos, coincidem com as eleições presidenciais, mas dois anos depois vêm as *midterm elections*, em que os presidentes podem ver seu apoio congressional tanto aumentar, quanto diminuir, pelo ganho ou perda de cadeiras no Congresso. Neste último caso, é grande a probabilidade de “governo dividido”.
 9. O texto de Juan Linz circulou em versões preliminares no final da década de 1980. Uma versão em português se encontra em Lamounier (1991), sob o título “Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?”, p.61-120. No final dos anos 50, o cientista político Douglas V. Verney fez uma comparação entre o parlamentarismo e o presidencialismo (VERNEY, 1959) e, alguns anos antes, Carl Friedrich empreendera um ambicioso esforço de comparação dos sistemas, com uma visão bastante positiva do presidencialismo (FRIEDRICH, 1950).

Os novos estudos mostram a diversidade do governo presidencial.¹⁰ Diferenciam-se os sistemas presidenciais uns dos outros, por exemplo, em relação aos poderes à disposição do presidente da República. Alguns desses poderes lhe são atribuídos de modo formal, nos textos constitucionais, e lhe possibilitam influência na elaboração das leis. Outros poderes lhe advêm da liderança sobre seu partido. Um presidente que lidera um partido majoritário no Congresso estaria, em princípio, mais bem petrechado para fazer prevalecer suas posições nas tomadas de decisão do que um presidente afiliado a uma pequena agremiação sem força parlamentar.

Os presidentes podem exercer influência sobre a produção legal via poderes *reativos* e *proativos*. O veto é o mais valioso poder reativo dos presidentes, mas há vetos de diversa natureza e força. Em alguns países, basta uma maioria relativa para o Congresso derrubá-los. Em outros, nenhum projeto, exceto o orçamento, se torna lei sem a concordância presidencial.¹¹ O quorum mais comum de derrubada de veto é o de maioria absoluta, que adotamos (Constituição Federal, art. 66 § 4º), mas a Argentina, o Chile e os Estados Unidos pedem quoruns ainda mais altos (maioria qualificada de dois terços).

O veto pode ser total ou parcial. Nos Estados Unidos, por exemplo, o presidente só pode vetar um projeto por inteiro. Em outros países, como o Brasil, pode exercer o veto parcial,¹² um poderoso instrumento, pois quando só o veto total é permitido, se há partes do projeto com que o presidente concorde, vetá-lo por inteiro significa jogar fora o bebê com a água do banho.¹³

Entre os poderes presidenciais proativos, sobressai o de baixar decretos com força de lei. São exemplo as nossas “medidas provisórias” e os decretos *por razones de necesidad y urgencia* da Constituição argentina (art. 99), nela introduzidos em reforma de 1994.

O Poder Executivo tende a ter, modernamente, dominância na arena administrativa, fruto do controle direto por parte de seu titular sobre a administração. Esse poder é ainda acrescido pelo poder formal, de que pode estar o presidente investido, de editar decretos-lei. Com isso, adquire muita vantagem sobre os outros participantes do jogo político e uma alta capacidade ofensiva. Se, por exemplo, entre nós, o presidente inunda a pauta de decisões do Legislativo com “medidas provisórias”, torna-se difícil a este poder deliberar antes de os efeitos dessas medidas se tornarem irreversíveis, uma dificuldade adicional para a sua derrubada.¹⁴

-
10. Nesta parte, seguimos Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (1997).
 11. Caso do Equador, em que a alternativa, para o Congresso, é recorrer a um referendo popular sobre o projeto vetado.
 12. Art. 66, § 2º da Constituição Federal: “O veto parcial somente abrange texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”. Durante o regime militar, a Constituição não fazia essa ressalva, de modo que o veto podia, também, ser a partes de um desses elementos especificados no § 2º.
 13. Cientes dessa dificuldade, os congressistas norte-americanos têm por hábito inserir, em projetos de interesse presidencial, outros itens, de interesse deles, que não podem ser vetados singularmente, sob pena de vetar-se o projeto inteiro. Assim, a contragosto, o presidente tem de aceitar os caronas indesejáveis na lei, se não quer perder o que considera positivo nela. Observa Marcelo Lacombe que, no presidencialismo, com sua permanência no poder, não sujeito aos votos de censura, e com o poder de veto, mesmo em situações minoritárias, o presidente é sempre parte no processo decisório (comunicação pessoal).
 14. Este tópico é analisado no capítulo “O sistema de governo no Brasil”, neste livro.

Shugart e Mainwaring chamam também a atenção para o uso estratégico dos decretos-lei pelos presidentes, que, por meio deles, podem sondar até onde a maioria do Congresso aceita iniciativas de políticas e modificações no *status quo*.

Além dos decretos-lei, os presidentes podem, também, ter a iniciativa legislativa em certas áreas críticas da política pública: o orçamento, a política militar, a criação de novos órgãos e as leis relativas a tarifas e crédito.¹⁵

Em muitos sistemas presidencialistas limita-se, ademais, o poder de emendar do Congresso. Tal se dá, entre nós, no tocante ao projeto de lei do orçamento anual, só modificável por emendas compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Essas emendas devem indicar os recursos necessários para realizar o que propõem, recursos que devem, além disso, prover da anulação de despesas.¹⁶

Nos recentes estudos sobre o presidencialismo, dá-se ênfase ao papel que nele exerce o sistema partidário. Mainwaring e Shugart chamam a atenção tanto para sua fragmentação, quanto para a disciplina dos partidos nele presentes.

No que diz respeito ao grau de fragmentação, com um sistema fragmentado ou, pelo menos, com um número muito grande de partidos, poderemos ter presidentes minoritários, com dificuldade de implementar uma plataforma de governo. Precisarão eles recorrer ao clientelismo para obter apoio ou tentarão passar por cima do Congresso e dos partidos.¹⁷

Quanto à disciplina partidária, os autores observam que tanto os partidos muito disciplinados, quanto os com fraca disciplina, suscitam problemas no presidencialismo. A disciplina fraca leva a negociações individuais do Executivo com parlamentares e com lideranças regionais. Se há disciplina, os líderes nacionais tornam-se os interlocutores preferenciais para as negociações, mas podem surgir conflitos sérios se o presidente não tiver maioria parlamentar.

Nas novas constituições presidencialistas, a ausência de um sistema partidário confiável parece haver induzido os constituintes a dotar os presidentes de poderes maiores, precisamente para evitar paralisação de decisões e permitir-lhe superar impasses sem infringir as normas legais.

-
15. Para Shugart e Mainwaring, o poder privativo de iniciativa legislativa em certas áreas dá ao presidente um poder negativo. Se ele não deseja mudar a política numa área em que a iniciativa legislativa é sua, simplesmente pode “empurrar o assunto com a barriga” e não enviar um projeto ao Congresso. No Brasil, a Constituição Federal arrola, no seu art. 61, as leis de iniciativa privativa do presidente da República, entre outras as que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas ou disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração e, no caso dos Territórios, sua organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração.
 16. Mesmo assim excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal. Veja-se o art. 166, § 3º, III da CF. Para estudos que mostram como funcionam esses dispositivos, vejam-se Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2005). Um estudo pioneiro do processo orçamental sob a vigência da Constituição de 1988 é o de Castro Santos, Machado e Rocha (1997).
 17. Cheibub, Przeworski e Saiegh discordam da inevitabilidade desse desfecho extremo, sob presidentes minoritários, previsto por Shugart e Mainwaring (CHEIBUB, PZEWORSKI e SAIEGH, 2002). Mayhew também fornece evidência empírica nesse sentido (MAYHEW, 1991).

2.2 O parlamentarismo

Assim se caracteriza o parlamentarismo:

- a) o governo tem legitimidade indireta. Surge, não da votação popular, mas da assembleia, em geral de sua maioria, formada por um partido singular ou por uma coalizão de partidos;
- b) o governo sobrevive enquanto conta com a confiança da maioria da assembleia, perante a qual é responsável; faltando a confiança, o governo cai;
- c) a assembleia pode ser dissolvida antes do término da legislatura, convocando-se novas eleições;
- d) além da chefia do governo, existe a chefia de Estado – pelo presidente ou pelo monarca – que exerce funções simbólicas e ceremoniais.

Diferentemente do presidencialismo, o sistema parlamentar busca uma integração orgânica entre Parlamento e Executivo. Em alguns casos, como na Grã-Bretanha, há praticamente uma *fusão dos poderes*. Executivo e Legislativo surgem de uma mesma base, o Parlamento, que indica, sustenta e, eventualmente, desfaz o governo.

Contudo, o conjunto dos sistemas parlamentares é muito diversificado. Um sistema como o italiano, por exemplo, chega, em alguns aspectos, a parecer mais próximo ao presidencialismo brasileiro do que, por exemplo, ao parlamentarismo britânico.

Uma das matrizes do sistema parlamentar é, precisamente, o sistema britânico. Nele, o Executivo, na figura do gabinete, na verdade comandado por um primeiro-ministro,

que centraliza as decisões, prevalece sobre o Parlamento.

No pólo oposto, dentro do conjunto dos sistemas parlamentares, houve as experiências francesas durante as III e IV Repúblicas, nas quais se faziam e desfaziam os gabinetes com freqüência, em detrimento da percepção popular da seriedade e legitimidade do sistema político.¹⁸

Entre esses tipos extremos de parlamentarismo, há fórmulas intermediárias, como a alemã, que se aproxima da britânica em alguns aspectos, mas que, diferentemente desta, não repousa em apenas dois partidos parlamentares, o que a torna mais dependente de governos de coalizão.

Assim como no caso do presidencialismo, é essencial ver o sistema partidário que dá base ao parlamentarismo. São ou não necessárias coalizões de partidos para formar o governo e exercer o poder, sempre com responsabilidade perante o parlamento e com a confiança deste?

O governo parlamentar é, teoricamente, coletivo, exercendo o poder um grupo de pares, unidos num ministério, conhecido como gabinete, podendo eles pertencer ou não a um mesmo partido. Mas o grau em que o caráter coletivo do gabinete se materializa no sistema parlamentar pode produzir três distintas configurações, de acordo com a posição nele ocupada pelo primeiro-ministro.

Assim, o primeiro-ministro pode estar acima dos demais ministros, como *primeiro sobre desiguais*. Pode também ser o *primeiro entre desiguais* ou, finalmente, o *primeiro entre iguais*.¹⁹ Como se esclarecerá, a se-

18. O parlamentarismo assim exercido tende para um terceiro modelo de sistema de governo identificado na literatura, o governo de assembleia ou convenção, sobre o qual discorreremos adiante.

19. Essas distinções são feitas por Sartori (1996).

uir, essas configurações resultam, em boa parte, do tipo de sistema partidário existente no país.

Analisemos, portanto, essas configurações.

Primeiro sobre desiguais: é a situação do primeiro-ministro britânico, sempre o líder do partido majoritário. Winston Churchill, Harold Wilson, Margaret Thatcher ou Tony Blair, por exemplo, foram ou são os líderes de seus partidos e, por essa razão, chegaram ao posto executivo supremo, quando o partido conquistou a maioria parlamentar. Dizemos “partido”, no singular, porque o sistema partidário britânico, apresenta dois partidos dominantes, tendo os restantes pouca expressão parlamentar, mesmo os Democrata-Liberais, que, apesar de razoavelmente votados nacionalmente, não têm votos suficientes para lograr a maioria relativa em muitos distritos eleitorais, não conquistando, portanto, cadeiras.

Nesse modelo, o primeiro-ministro dificilmente cai por um voto de desconfiança parlamentar. Pode ocorrer, porém, como se deu com Margaret Thatcher, de o próprio partido, por decisão interna, afastar o chefe do governo e designar outro líder para substituí-lo. No caso da primeira-ministra Thatcher, foi ela substituída por John Major na liderança partidária e, em consequência, na chefia do gabinete.²⁰

O eleitorado britânico sabe, ao votar, que um dos partidos vai conquistar a maioria absoluta de cadeiras. Nesse sentido, a eleição parlamentar britânica apresenta, com clareza, a característica da *identificabilidade*, ou seja, o eleitor sabe qual vai ser o primeiro-ministro, dependendo de que partido ganhar a eleição. Sabe, finalmente, que os titulares das pastas ministeriais serão os membros do parlamento de maior destaque no partido que fizer a maioria nas urnas.²¹

Os ministérios de hierarquia mais alta são comandados por deputados veteranos. Os deputados calouros terão de aguardar sua vez em futuras eleições.

O primeiro-ministro escolhe os demais ministros e pode, também, demiti-los. Tem *status* claramente superior ao deles.

No sistema britânico, por conseguinte, o partido parlamentar majoritário governa, e uma comissão de parlamentares desse partido – o Gabinete – lidera a assembleia e dirige o Executivo. O sistema erige-se sobre rígida disciplina partidária e parlamentar, produto da evolução histórica do sistema ao longo do século XIX. Os partidos têm programas, organização interna, liderança. No parlamento, configuram-se nitidamente *situação* e *oposição*, cujos membros se hierarquizam em função de antiguidade e

-
20. Tal ocorre quando as lideranças partidárias começam a discordar da condução do governo pelo primeiro-ministro, a qual possa levar à perda da maioria pelo partido nas eleições. Quando procedemos à revisão deste texto, Tony Blair também foi obrigado a fixar a data de sua saída da chefia do governo, em boa parte devido às discordâncias entre os líderes trabalhistas sobre, em particular, o modo como ele tem conduzido a política externa britânica, sobretudo com o apoio à invasão do Iraque pelos Estados Unidos.
 21. Sobre *identificabilidade*, Shugart e Carey (1992:45) e Cheibub (2006). Sobre o sistema eleitoral britânico, o país é recortado em distritos eleitorais, cada um elegendo um deputado. O candidato que tiver mais votos (pode ser uma maioria relativa) ganha a cadeira. Esse sistema tende, ao longo do tempo, a reduzir o número de partidos, pois as agremiações menores não conseguem eleger representantes. Mesmo partidos com eleitorados de tamanho expressivo nacionalmente, mas espalhados, como os Democratas-Liberais, ficam excluídos pela polarização distrital entre os dois maiores partidos, o Conservador e o Trabalhista. O nome técnico do sistema eleitoral britânico é sistema majoritário uninominal de turno único.

experiência, seja no governo, seja no “gabinete-sombra”.²²

Entrelaçam-se o Executivo e o Legislativo, sendo grande número de parlamentares ministros e secretários de estado. O governo está presente no próprio parlamento e o parlamento está no governo. Além disso, a função do parlamento, enquanto assembléia, é diferente da que exerce em outros países parlamentaristas, pois lhe cabe diminuto papel na elaboração legislativa. O trabalho nas comissões é mínimo, por serem os projetos preparados pelas próprias burocracias ministeriais e, de modo geral, não se espera do parlamento, enquanto assembléia, que lhes faça modificações substanciais.

O principal papel do parlamento, uma vez formado o gabinete, é o de *foro de debate* entre maioria e minoria.²³ Uma importante parte desse debate se dá semanalmente, quando o primeiro-ministro vem ao parlamento para uma sessão de inquirição, para expor as políticas adotadas e defender os atos do governo.²⁴

Em suma, o poder político está unificado e a responsabilidade da maioria, por meio do gabinete, claramente fixada. O deputado

da maioria sabe que, sendo a matéria importante, não pode votar contra o governo de seu partido, sob o risco de destituí-lo. A fidelidade partidária é, pois, essencial, e a disciplina rigidamente aplicada.²⁵

No sistema político britânico existe uma carreira parlamentar. Os deputados novatos devem passar por uma aprendizagem e só os seniores aspiram a posto ministerial. Para ser primeiro-ministro, o deputado precisa ter galgado a liderança partidária, numa caminhada pelos postos ministeriais de segunda e primeira grandezas. Não há, portanto, hipótese de um político sem carreira partidária empolgar a direção do partido e, menos ainda, a chefia do gabinete.

Primeiro entre desiguais: é a situação do chanceler alemão. Não tem ele o mesmo poder que seu colega britânico. Diferentemente deste, não precisa ser o líder maior do partido. Mas, chegando ao comando do governo, goza de mais poder do que os demais ministros. Escolhe-os e também pode demiti-los.

A Alemanha não tem um sistema bipartidário, mas afasta-se, também, da pulverização partidária. Há três, quatro, no

-
22. O gabinete-sombra (*Shadow Cabinet*) é a organização da minoria, em que cada pasta do gabinete é acompanhada por um parlamentar do partido de oposição. O gabinete-sombra funciona, pois, como se fosse um verdadeiro governo paralelo, que avalia e critica as políticas da maioria e está sempre pronto para assumir a responsabilidade de governo, caso a maioria perca a eleição.
 23. O cientista político norte-americano Nelson Polsby fala de *parlamentos transformadores* – que desempenham papel importante em todas as fases da produção legislativa – e *parlamentos arenas* – que são, sobretudo, foros de debates das grandes questões, com menor papel na produção legislativa (POLSBY, 1975).
 24. Contudo, não se pode exagerar a importância dessas sessões. Não raro, a maioria suscita, em prévio acordo com o primeiro-ministro, perguntas que lhe permitem tomar praticamente todo o tempo das inquirições respondendo sobre assuntos em que o governo se sai bem.
 25. Se o deputado desobedece à orientação de voto do partido, sua posição dentro deste ficará seriamente afetada. Em casos graves, sua carreira política pode ser encerrada, pois o partido tem estrito controle sobre os candidatos e não o deixará competir na próxima eleição. Às vezes, pode forçá-lo a renúncia ao mandato, fechando-lhe as portas da política. Para domar eventuais rebeldes, os primeiros-ministros às vezes recorrem a votos de confiança acoplados com a ameaça de dissolução da *House of Commons*. John Major valeu-se do expediente em 1993 para enquadrar deputados de seu partido contrários ao Tratado de Maastricht, já alinhados com os Trabalhistas e os Democratas-Liberais para tentar derrubar o governo na votação. Com a solicitação de confiança, os rebeldes tiveram de voltar ao redil.

máximo cinco partidos, em âmbito nacional, representados no Parlamento.²⁶ Em geral, para constituir a maioria, são necessárias coligações. Estas não constituem alianças frágeis, constantemente sob a ameaça de deserção deste ou daquele participante menor. Ao votar, o eleitor sabe que seu partido, caso atinja a maioria, fará de seu líder o chanceler, cabendo ao parceiro menor da coligação um papel mais modesto, mas ainda assim relevante. Por exemplo, durante o período em que a Democracia Cristã dominou o cenário, os eleitores sabiam que os Liberais seriam seus parceiros no governo, cabendo-lhes, tradicionalmente, a pasta das relações exteriores.

Uma importante característica do parlamentarismo germânico é o *voto de desconfiança construtivo*: em vez de pura e simplesmente derrubar um gabinete por uma moção de censura, a maioria deve fazê-lo pela eleição de um novo chanceler. Com isso, o parlamento assume uma responsabilidade direta com a governabilidade do país, não podendo simplesmente derrubar um governo e lavar as mãos com relação às consequências do ato. Em princípio, tal dispositivo torna o parlamento mais responsável, parecendo ser excelente invenção constitucional, que a Espanha também adotou na Constituição democrática de 1978.²⁷

Primeiro entre iguais: nesta terceira situação, o gabinete resulta de uma coalizão

de partidos, obtendo cada um seu naco de poder, não se supondo, em princípio, hierarquia entre eles. Não existe, tampouco, hierarquia dentro do gabinete. Daí a expressão usada por Sartori para caracterizá-lo, em função da posição do primeiro-ministro: *primus inter pares*.

Se há um voto de desconfiança, caem todos, não tendo o primeiro-ministro o poder dos sistemas anteriormente descritos de demitir ministros, caso ache conveniente.

Esse tipo de parlamentarismo decorre da multiplicidade de partidos. Freqüentemente, nenhum deles é capaz, por si só, de formar uma maioria, pelo menos uma maioria confortável. Portanto, são imprescindíveis coalizações, via de regra com muitos parceiros, a quem cabe formar e sustentar o gabinete. Já não existe, como no caso britânico, a certeza sobre quem será o primeiro-ministro, pois, para saber-se, é preciso definir quem ganhou a eleição, o que não se sabe na ausência de um partido majoritário. Só vai saber-se qual a maioria ao cabo das negociações pós-eleitorais para costurá-la. Nesse sentido, carece o sistema da característica da identificabilidade, presente, como vimos, no caso britânico e, em boa medida, no alemão. Dado, porém, o histórico de coalizações anteriores, os resultados não costumam ser surpreendentes.

A situação é potencialmente mais instável do que as antes discutidas, mas nada

26. Antes da unificação, os principais partidos eram a coligação Democrata Cristã, a Social Democracia e os Liberais. Depois, surgiram os Verdes. Após a unificação, os ex-comunistas também integram o rol dos partidos com alguma expressão.
27. Marcelo Lacombe, em comunicação pessoal, chamou-nos a atenção, no entanto, para um lado negativo do instituto da “censura construtiva”, que é a constituição do governo ficar restrita às articulações intraparlamentares, nesse sentido diminuindo a *accountability* do sistema. Em suas palavras, “a constituição de governo torna-se matéria quase exclusiva de conchavo entre partidos”. São, porém, muito raras as instâncias de uso desse tipo de censura, que acaba funcionando mais como um dissuasor, ao tornar mais difícil o voto de censura.

excepcional, tão freqüente tem sido em numerosos países parlamentaristas do Velho Continente.

O processo de formação do gabinete, num contexto multipartidário, começa, de modo geral, com o chefe de Estado (monarca ou presidente) designando um líder político como primeiro-ministro. Este começa a articular o ministério e a preparar um programa de governo, mediante negociações com outras lideranças parlamentares. Os gabinetes de coalizão serão, normalmente, submetidos ao parlamento, pois os nomes do gabinete deverão ser do gosto de uma maioria parlamentar.

Com prazos curtos para a formação do gabinete, as coalizões partidárias tenderão a seguir padrões já testados, procurando-se parceiros com quem já exista uma tradição de alianças.

As negociações obedecem a uma seqüência. Um conjunto de partidos interessados em constituir um gabinete esboça uma coalizão. Se ainda faltam votos para aprová-la, podem optar por compô-la com mais partidos. Num certo ponto, porém, os participantes preferem parar a busca de parceiros adicionais.

Um estudioso dos governos de coalizão, Kaare Strom, observa que, às vezes, o partido do primeiro-ministro escolhido, mesmo não sendo majoritário, pode decidir-se a formar o gabinete sozinho, com apoio apenas de seu partido e tentar governar na base de apoios de coligações legislativas *ad hoc*, em função de matérias específicas.²⁸

O chefe de Estado pode também, em vez de dirigir o convite a um líder de partido, para que inicie o processo de formação de governo, convidar diretamente um grupo de partidos já decididos a se aliar.

Em alguns sistemas parlamentaristas e multipartidários, podem surgir gabinetes de coalizões minoritárias, situação comum nos países escandinavos (Suécia, Dinamarca e Noruega), mas às vezes presente também no Canadá, Irlanda, França, Itália e Espanha. Na Dinamarca, aliás, os gabinetes majoritários constituem exceção.²⁹

Podem formar-se, também, coalizões superdimensionadas, com tamanho além do necessário para os quóruns de decisão. Essas “grandes coalizões” se dão, com freqüência, durante as guerras e outras emergências nacionais. Em sociedades multiétnicas, em que se buscam fórmulas políticas consensuais de

28. STROM, 1994.

29. Strom (1994) observa sobre tal situação: “A democracia parlamentar pareceria requerer que todas as coalizões de gabinete fossem majoritárias. Todos os gabinetes viáveis devem ser capazes de reunir uma maioria legislativa quando desafiados por moções de não-confiança. Ocasionalmente, contudo, um ou mais partidos podem concordar em dar seu apoio ao governo no parlamento sem ter representação no gabinete. São os partidos de apoio (*support parties*), cuja existência implica poderem algumas coalizões na aparência minoritárias contar com apoio majoritário no parlamento”. Acrescenta ele não precisarem as “coalizões de apoio” de incluir sempre os mesmos partidos, para todas as questões em jogo. Essas coalizões mutáveis têm sido muito comuns em sistemas multipartidários tais como a Dinamarca, Israel e Itália. Na prática, portanto, mesmo havendo governos minoritários, em que o partido do primeiro-ministro prefira governar sozinho, sobrevivem eles porque contam com uma maioria parlamentar. Como enunciam Cheibub, Przeworski e Saiegh, (2002:194), é possível “que o governo seja minoritário e que a oposição derrote o governo em questões específicas. Mas se existe um governo, não existe uma maioria que queira substituí-lo. Assim, os dois resultados possíveis no parlamentarismo são ou um governo com maioria parlamentar, seja qual for a composição e o tamanho deste governo, ou a ocorrência imediata de novas eleições”.

governo, elas são obrigatórias, pois todos os grupos devem estar representados no gabinete para não questionarem a legitimidade do sistema político.

Giovanni Sartori chama a atenção para as condições de eficácia do sistema parlamentarista baseado em coalizões de múltiplos partidos. Os governos de coligação teriam, em geral, alguns meses de lua-de-mel, em que podem ser efetivos. Os partidos coligados sentir-se-iam constrangidos de, logo de cara, mostrar divergências. Moções de censura seriam malvistas pela opinião pública. Depois de algum tempo, contudo, esses governos passariam a sobreviver mais por inação, pela dificuldade de conciliar os múltiplos parceiros.³⁰

3. Governo de assembléia: um perigo do parlamentarismo com sistema partidário muito fragmentado

Uma percepção comum do parlamentarismo, entre nós, às vezes até entre defensores do sistema, é a de ser um sistema de governo instável. Prevê-se que os gabinetes cairão a toda hora e os parlamentos terão de ser dissolvidos com freqüência. Impor-se-ia, pois, antes de sua adoção, implantar no país uma burocracia profissional para garantir a estabilidade governamental, difícil de obter com o parlamentarismo.

Essa percepção confunde o parlamentarismo com o chamado *governo de assembléia*.

ou *de convenção*.³¹ Mas é preciso reconhecer que, na história do parlamentarismo, a vertente assembleísta algumas vezes foi trilhada por alguns países, sobretudo no período entre as duas grandes guerras do século passado, e no pós-guerra houve esforço de evitar esse perigo na reorganização política por que passaram. Nesse tipo de governo, a assembléia se torna soberana, cria e derruba gabinetes subservientes, ao sabor da conjuntura.

O multipartidarismo não necessariamente inviabiliza o parlamentarismo, mas, quando extremo, pode levar ao assembleísmo, cada partido procurando extrair o máximo de concessões em função de sua essencialidade à sustentação do gabinete, que passa a viver num clima de constante chantagem, sendo freqüentes os votos de desconfiança. Diante da fugacidade desses arranjos, o verdadeiro poder desloca-se para a burocracia estatal, que passa a ser o único pilar do sistema.

Assim resume Sartori os traços distintivos do *governo de assembléia*:

- i) o gabinete não lidera o parlamento;
- ii) o poder não está unificado, mas sim disperso e atomizado;
- iii) a responsabilidade se dilui;
- iv) a disciplina partidária é baixa ou nula;
- v) os primeiros-ministros e seus gabinetes não têm condições de agir com rapidez e decisão;
- vi) as coalizões raramente resolvem seus

-
30. Sartori é bastante céptico quanto aos sistemas parlamentares com multipartidarismo. Para ele, tais situações são atenuadas quando um dos partidos predomine e detenha a maioria de assentos parlamentares. Nesse caso, que se deu em países como Suécia e Noruega (predominância dos Social-Democratas), Japão (até 1993, com a predominância dos Liberais) e Espanha (de 1982 até 1996, com os Socialistas), a formação do gabinete pode obter condições mais aproximadas às da Grã-Bretanha e da Alemanha (SARTORI, 1996).
31. A idéia de convenção vem do período da Revolução Francesa que vai de 1792 a 1795, em que a assembléia – Convenção Nacional Francesa – governava o país. O Executivo era exercido por uma comissão da própria Convenção, o *Comité de Salut Publique*.

desacordos e estão sempre incertas sobre o apoio legislativo; finalmente, vii) os governos jamais podem agir e falar em uníssono e com clareza.

Os exemplos das III e IV Repúblicas francesas são as instâncias clássicas de parlamentarismo propenso ao governo de assembleia.³²

Se a vertente assembleísta existe no parlamentarismo, não é a única possível, todavia, como o atestam a evolução histórica britânica e as escolhas constitucionais, bastante conscientes, feitas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, por países como a Alemanha e, mais recentemente, após a queda de prolongadas ditaduras, Espanha e Portugal, que se afastaram desse tipo de tentação, sem falar da própria França, com a Constituição de 1958, que corrigiu as características dos sistemas anteriores.³³

Douglas Verney identifica em alguns sistemas de governo parlamentar traços originários da visão assembleísta. Por exemplo, a exigência de que os gabinetes tenham a aprovação da assembleia, depois de escolhidos. Para ele, sendo os “governos de convenção” típicos de momentos pós-revolucionários, costumam desembocar em ditaduras unipessoais, como as de Cromwell, Napoleão, Lênin ou Stálin.³⁴

4. O sistema semipresidencial

A modalidade híbrida do sistema presidencial tem, a partir da Constituição francesa de 1958, suscitado interesse internacional, por representar, para muitos analistas, uma saudável convergência do parlamentarismo e do presidencialismo em seus melhores aspectos. Mas o semipresidencialismo foi inventado, de fato, na Alemanha, durante o período conhecido como a República de Weimar.

Os redatores da Constituição de Weimar tinham em mente evitar um parlamentarismo similar ao da França, então na sua III República. Para tal fim, contrapuseram um presidente forte ao parlamento, pois, em caso de assembleísmo, o presidente teria competências constitucionais para corrigir os excessos do outro poder. Essa inovação constitucional, além de deficiências no seu desenho, se deu também num contexto de extrema conturbação da vida alemã em todas as esferas, com reflexos na política, não tendo sua operação sido suficiente para evitar a ascensão dos nazistas e o colapso democrático.

O semipresidencialismo foi redescoberto alguns decênios depois, na França. Em 1958, em plena crise da guerra da Argélia, o general De Gaulle, então à frente do governo, encarregou uma comissão de juristas da redação de novo texto constitucional para pôr cobro ao assembleísmo da IV República, que a tornava incapaz de lidar com a emergência nacional.

-
32. A III República era, sugestivamente, apelidada “república de deputados”. Carl Friedrich analisa essa fase da história política francesa (FRIEDRICH, 1950:372).
33. Ao longo de século XX, os líderes políticos e constitucionalistas buscaram dar ao parlamentarismo maior proteção contra as ameaças do assembleísmo, com, por exemplo, a moção de censura construtiva, inovação da Lei Fundamental alemã, no pós-guerra. Trata-se do “parlamentarismo racionalizado”. Na visão exposta pelo jurista Mirkine-Guetzévitch, trata-se da tentativa de regulamentar a estabilidade governamental, pelo combate à instabilidade ministerial (MIRKINE-GUETZÉVITCH, 1951: 31).
34. VERNEY, 1961.

Pela nova Constituição, a França teria um presidente *não eleito pelo parlamento*, dotado de poderes bem maiores do que os dos chefes de Estado no parlamentarismo clássico.³⁵

Em outras palavras, o semipresidencialismo francês tem uma estrutura de poder dual, com um presidente e um primeiro-ministro que compartilham poderes significativos. O presidente deixa de ser um chefe de Estado, com funções cerimoniais, passando também a compartilhar algumas prerrogativas de governo com o *premier*. Este responde perante o parlamento como qualquer primeiro-ministro parlamentarista, comanda a operação cotidiana do governo e toca a máquina administrativa, sobretudo na política interna.

Os poderes do presidente são mais gerais. No dizer de um dos mais importantes estudiosos do semipresidencialismo, Maurice Duverger, os principais poderes presidenciais são espasmódicos. Não são prerrogativas normais, senão poderes excepcionais, para usar com parcimônia. Não são poderes de decisão, senão poderes ou de evitar uma decisão, ou de submeter essa decisão ao povo (por exemplo, mediante a dissolução do parlamento e a convocação de referendo).

O presidente nomeia o primeiro-ministro e, pedindo este demissão, põe termo a suas funções (art. 8º da Constituição). Pode solicitar ao parlamento uma nova deliberação acerca de uma lei ou algumas das disposições desta. Pode convocar referendos, ain-

da que não unilateralmente (art. 11). Após consulta ao primeiro-ministro e aos presidentes de ambas as câmaras, pode decretar a dissolução da Assembléia Nacional. A Constituição também parece reservar-lhe os assuntos de defesa e de política externa.

Como tem funcionado, na prática, a inserção de um presidente, diretamente eleito e dotado de poderes, na maquinaria do parlamentarismo?

Na França, têm ocorrido duas situações. Numa delas, os partidos que elegeram o presidente e lhe dão apoio constituem a maioria parlamentar. Na outra situação, são minoritários.

No primeiro caso, o presidente é a figura política dominante, sendo o primeiro-ministro um político de sua escolha, afinado com as diretrizes que ele deseja imprimir ao governo. No segundo caso, temos o “governo dividido”, que os franceses chamam “coabitacão”.

Essa divergência de maiorias tem sido enfrentada através da escolha, pelo presidente, de um primeiro-ministro das hostes da oposição majoritária e pela divisão de trabalho entre os dois titulares. Nessa hipótese, reduz-se bastante o papel presidencial.³⁶

Portugal enfrentou a coabitacão logo no início de sua prática semipresidencial. Assim, desde o começo, o presidente teve suas funções contestadas pela maioria parlamentar e o sistema português foi sendo empurrado na

35. Inicialmente, o presidente seria eleito por um amplo colégio eleitoral. Após emenda de 1962, passou-se à eleição direta, em dois turnos.

36. Segundo Sartori (1996), o sistema francês consolidou-se porque as situações de coabitacão, que podem ser problemáticas, surgiram apenas depois de muitos anos de experiência com a convergência de maiorias. Nesse longo período, a classe política acostumou-se com um presidente forte, senhor de competências constitucionais. Quando sobreveio a coabitacão, os líderes políticos agiram com sabedoria e evitaram confrontos. Em verdade, se o primeiro-ministro quisesse enfrentar o presidente, durante a coabitacão, os poderes deste se reduziriam bastante na prática. Mas como os primeiros-ministros têm interesse em chegar também à Presidência, não lhes convém transformar a Presidência em cargo decorativo.

direção de um parlamentarismo de corte mais clássico, menos semipresidencial do que o francês. O presidente foi-se tornando um chefe de Estado, com poucos poderes concretos para interferir na política cotidiana do país. Tal situação foi, aliás, formalizada, com a revisão constitucional de 1982.

Segundo Matthew S. Shugart e John Carey,³⁷ a Constituição portuguesa de 1976 pecava por não aclarar as responsabilidades dos dois chefes. Dava-se, na linguagem deles, uma *diarquia competitiva*, exacerbada, ademais, por não ter o presidente de então, Ramalho Eanes, filiação partidária. Diante dos conflitos que essa atribuição de poderes gerava, as forças políticas decidiram pela revisão constitucional de 1982, a qual retirou do texto muitos dos poderes presidenciais, entre eles o de demitir gabinetes ou ministros, reservado agora para situações excepcionais de ameaça às instituições democráticas.³⁸ Também os poderes de dissolução da assembleia tornaram-se mais restritos e o poder de veto foi diminuído.³⁹

5. Parlamentarismo ou presidencialismo?

Parlamentarismo, presidencialismo e sistemas híbridos de governo não são apenas objetos de escolhas institucionais nas assembleias constituintes ou mesas de negociação política quando caem ditaduras, mas também matéria de divergência acadêmica e acalorados debates na opinião pública mais interessada nos assuntos políticos.

Durante a fase formativa dos principais sistemas de governo democrático, no decorrer do século XIX, já havia partidários e detratores de cada um dos modelos de governo que se iam delineando.⁴⁰

A controvérsia ressurgiu, durante a redemocratização do final do século passado, na redação de novas constituições em vários países, inclusive o Brasil.

A participação mais significativa no debate internacional talvez tenha sido a de Juan Linz, cujo artigo, anteriormente mencionado, levantou dúvidas sobre a adequação do sistema presidencial à consolidação democrática.⁴¹

37. Carey e Shugart preferem fazer a distinção, no âmbito dos sistemas conhecidos como semipresidenciais, entre os sistemas *premier-presidenciais* e os *presidenciais-parlamentares*. Nesses últimos, o presidente tem o poder unilateral de nomear e demitir o governo (gabinete), mas este deve também contar com a confiança parlamentar. Ou seja, estabelece-se uma relação confusa e conflituosa entre as autoridades executiva e legislativa com respeito ao ministério. Para eles, a República de Weimar encarnava o sistema presidencial-parlamentar, mas não a atual V República francesa, que se enquadra no modelo premier-presidencial (SHUGART e CAREY, 1992). Sobre a República de Weimar, diz Friedrich o seguinte: “Em função da dupla dependência do gabinete seja ao presidente, seja ao parlamento, ambos representantes eleitos por todo o povo alemão, era ele obrigado a oscilar entre os dois senhores” (FRIEDRICH, 1950:373).

38. Art. 198, § 2º: O presidente da República só pode demitir o governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.

39. Os poderes do presidente português são significativamente menores do que antes. A diferença desde 1982 é seu reduzido poder legislativo e a perda de um domínio reservado para suas iniciativas de política (SHUGART e CAREY, 1992:63-65).

40. O cientista político norte-americano Woodrow Wilson – mais tarde presidente do país – e o publicista britânico Walter Bagehot queixavam-se da fragmentação, ineficácia e paroquialismo prevalecente sob o sistema de separação de poderes e argumentavam que o sistema parlamentar, ao fundir a autoridade executiva com a legislativa, numa liderança única, promovia governo eficaz e responsável (WILSON, 1900; BAGEHOT, 1995 – editado pela primeira vez em 1867).

41. LINZ, 1991.

A argumentação de Linz e outros contra o presidencialismo tem-se estribado em vários pontos. Entre eles, caracteriza-se o presidencialismo como um jogo em que o vencedor nada deixa para os outros competidores.⁴² Nesse sistema de governo, vencedores e perdedores do jogo político “são definidos em função do mandato presidencial, período durante o qual não há esperança de mudanças (...) os perdedores terão de esperar quatro ou cinco anos para ter algum acesso ao Poder Executivo e, portanto, para participar da formação de gabinetes e poder distribuir recursos aos seus partidários”.⁴³ Essa característica alimentaria o radicalismo golpista.

Censura-se, também, a rigidez dos mandatos no presidencialismo, que impede a adaptação de governo e Legislativo a situações políticas cambiantes. No parlamentarismo, os institutos da dissolução do parlamento e do voto de confiança trazem flexibilidade.

Aponta-se, além disso, nos sistemas presidenciais, a contradição entre a necessidade de um Executivo forte e a arraigada suspeição com respeito ao poder presidencial. A proibição de reeleição, típica dos presidencialismos latino-americanos, encarna essa atitude suspicaz.

Demais, na eventualidade de governos minoritários – pois partidos pequenos podem eleger presidentes –, pode faltar apoio parlamentar, sobretudo em razão da independência das eleições dos dois poderes. O decorrente imobilismo pode levar a golpes e saídas extraconstitucionais. Sendo fraca a autoridade do Executivo e faltando meios institucionais de preencher o vácuo resultante, sofrem a estabilidade política e a governabilidade.

Não menos importante é a eleição presidencial direta induzir aventureiros com pouca experiência partidária e congressual a tentarem o lance maior, com apelos demagógicos e populistas.

Já no século XIX, faziam-se críticas ao presidencialismo, mesmo o dos Estados Unidos. Walter Bagehot, na segunda metade daquele século, achava difícil encontrar pior método de escolher um governante do que o do presidencialismo.⁴⁴ Quase cem anos depois, o constitucionalista Karl Lowenstein falava da ineficiência da maquinaria presidencialista.⁴⁵

Em trabalho mais recente, Terry Moe e Michael Caldwell exploraram as virtualidades dos dois sistemas em termos

42. É o que, na terminologia técnica, se conhece como “jogo de soma-zero”.

43. LINZ, 1991:69-76.

44. “Se o talento humano se houvesse decidido a conceber um sistema especialmente calculado para colocar à frente das atividades um homem incompetente para enfrentar uma premente crise, não poderia ter inventado um mais adequado. Esse sistema quase certamente assegura a rejeição do gênio provado e preparado, e afiança a seleção da mediocridade não posta à prova e desconhecida” (BAGEHOT, 1974:77).

45. “Que o sistema americano de governo tenha funcionado e resistido às tempestades de uma guerra civil, às crises econômicas e a duas guerras mundiais constitui um dos maiores milagres da história constitucional. Lento e desajeitado, pesado e, como diz Bryce, desenhado para ter segurança, mas não velocidade, foi capaz de prover, com alternância de partidos em longos períodos, notável grau de estabilidade política. Seu admirável sucesso talvez transcenda a racionalização constitucional. A sorte da localização geográfica e a abundância de recursos, combinadas com o contentamento do povo americano com o progresso material, contribuíram para converter um mecanismo intrinsecamente absurdo em estimado mito nacional. Os mais caridosos atribuirão os felizes resultados à influência integradora e moderadora da opinião pública, a qual, por sua vez, está condicionada pelos padrões relativamente altos de educação política” (LOWENSTEIN, 1949:452).

de produzir políticas públicas eficazes no campo da regulação e chegaram a conclusões desfavoráveis ao presidencialismo.⁴⁶

Contudo, não têm faltado defensores do sistema presidencialista. Matthew S. Shugart e Scott Mainwaring desfiam argumentos a ele favoráveis. Muitos desses argumentos consistem em mostrar que as supostas fraquezas desse sistema também têm seu lado positivo.⁴⁷

Por exemplo, a presença de legitimidades que competem uma com a outra, a da Presidência e a do Congresso, parece aos autores poder encarar-se positivamente, por aumentar os graus de escolha do eleitor. Este pode, como nos Estados Unidos, votar num candidato a presidente de um partido e num deputado ou senador do outro partido e, com isso, contribuir para evitar demasiada concentração de poder em qualquer um dos dois ramos.

Em termos de dois requisitos democráticos, a *accountability* e a identificabilidade, parece-lhes que o presidencialismo se sai bem e, até mesmo, melhor do que certas modalidades de parlamentarismo. *Accountability* significa responsabilizar-se a autoridade governamental perante o eleitor e prestar-lhe contas. Identificabilidade é a capacidade de o eleitor prever, em função do resultado eleitoral, quem vai governar, quais forças políticas estarão coligadas no governo resultante da eleição).

Nos contextos multipartidários, o presidencialismo provê *accountability*, pois há escolha direta do presidente e, se existe a norma da reeleição, essa *accountability* é acrescida, pois o eleitor poderá recompensar ou punir o governante quando ele candidatar-se a novo mandato. No parlamentarismo multipartidário, ao revés, os governos surgidos dos arranjos pós-eleitorais podem carecer de *accountability*, pois o eleitor fica sem condições de premiar ou castigar um determinado partido na eleição, ao não saber que partidos vão coligar-se para formar o governo a partir das negociações pós-eleitorais dos líderes partidários.⁴⁸

Quanto à identificabilidade, um índice aplicado pelo cientista político Kaare Strom a uma amostra de países parlamentaristas europeus mostrou-os com baixos valores nessa característica. Ou seja, sendo o parlamentarismo multipartidário, os eleitores votam, mas não sabem que governo vai resultar de seu voto.⁴⁹

Os mandatos fixos do presidencialismo tampouco precisariam ser vistos apenas negativamente. O argumento em favor da flexibilidade, que o parlamentarismo oferece, parece arma de dois gumes a Mainwaring e Shugart. Flexibilidade pode significar incapacidade de sustentar gabinetes quando existem partidos extremistas e volatilidade eleitoral. Para esses autores, a compatibilidade entre coalizões multipartidárias e estabilidade,

46. MOE e CALDWELL, 1994.

47. SHUGART e MAINWARING, 1997:12-54.

48. Contudo, observa Marcelo Lacombe que uma coalizão pós-eleitoral também pode ser punida pelo eleitor em pleito futuro, o que não raro se dá nos parlamentarismos de coalizão (comunicação pessoal).

49. O trabalho de Kaare Strom está citado em Mainwaring e Shugart (1997:35). Para Marcelo Lacombe, não se pode, todavia, superestimar a presença da identificabilidade no presidencialismo, pois serem freqüentes eleições de presidentes que, uma vez eleitos, optam por políticas em descompasso com as promessas de campanha e programas partidários que antes subscreviam (comunicação pessoal).

existente na Europa, pode não ser transferível a outras regiões.

Já a dificuldade de remover o Executivo, própria do regime presidencial e atributo negativo para seus críticos, poderia também ser vista do ângulo favorável da previsibilidade e estabilidade que pode imprimir às políticas governamentais.

Finalmente, a crítica ao presidencialismo, de ser jogo de soma-zero, também poderia aplicar-se ao parlamentarismo majoritário, de corte britânico. Nesse sistema, a maioria parlamentar pode não refletir sequer a maioria do voto popular.⁵⁰ Demais, ponderam eles, a ênfase no presidencialismo como jogo de soma-zero faz vista grossa a seus freios e contrapesos, que atenuam essa característica. Afinal, se o presidente leva tudo no que diz respeito ao Poder Executivo, ainda permanece o outro poder para a oposição desempenhar seu papel, sem falar nos demais aspectos do presidencialismo quando combinado com o federalismo, em que o poder central necessita compor-se com os poderes estaduais. Na verdade, um presidencialismo como o brasileiro é policêntrico, sendo o poder presidencial de fato contrabalançado por outros núcleos de poder.

Mais recentemente, Shugart desenvolveu uma hipótese sobre a maior adequação do presidencialismo a países menos desenvolvidos, sobretudo nações grandes e complexas, com desigualdade na distribuição de renda e disparidades no desenvolvimento

regional, casos do Brasil, México, Argentina e Rússia, entre outros.⁵¹

Para Shugart, no parlamentarismo – sistema consolidado sobretudo nos países europeus – existem partidos com orientação nacional, capazes de pôr em prática políticas de obtenção de bens e serviços públicos de âmbito nacional. Havendo tais partidos, os pleitos de orientação nacional têm condição de prevalecer sobre os demais, de caráter regional, local e clientelístico, nas políticas governamentais.

Já nos países latino-americanos e outros do mundo subdesenvolvido, mas também nos países da ex-União Soviética, os gabinetes parlamentaristas seriam muito instáveis em razão do multipartidarismo, expressão das clivagens de toda ordem, inclusive sociais e regionais, que dividem essas sociedades e não podem ser ignoradas. Se, para atenuar o multipartidarismo, se adotasse sistema eleitoral majoritário-distrital, que forçasse uma agregação maior dos partidos, haveria o risco de excluir da representação política interesses relevantes.

Nessas situações, o presidencialismo funcionaria melhor, por ser compatível com “processos eleitorais que mantenham os parlamentares ligados a suas bases regionais”, sem perder a capacidade de eleger o Executivo na circunscrição nacional e investi-lo da autoridade para levar adiante políticas nacionais. Essa autoridade requer, para o presidente, poderes reativos e proativos, como

50. No sistema eleitoral britânico, como basta uma maioria relativa (denominada *plurality*) para a eleição de cada deputado no distrito, é possível, no cômputo nacional dos votos, que um partido detentor de uma maioria relativa, ou até mesmo minoritário nesse cômputo, se aproprie da maioria absoluta das cadeiras na *House of Commons*.

51. SHUGART, 1999.

os antes descritos, que o capacitariam a contrapor-se às tendências particularistas dos legislativos fragmentados.⁵²

Para Shugart, essa configuração de poderes se dá nos sistemas presidencialistas de sociedades muito desiguais, com agudas divisões regionais e grande extensão geográfica. Nesse ambiente, as chances de o parlamentarismo ter êxito lhe parecem reduzidas.

Pode-se encarar o problema de outro ângulo. Trata-se da necessidade ou não de governos de coalizão, em função da fragmentação dos sistemas partidários.

Shugart e Mainwaring falam dos presidentes minoritários quando há fragmentação partidária, momento em que surge dificuldade para governar sem recurso ao clientelismo ou sem tentação de atropelar Congresso e partidos.

Alfred Stepan e Cindy Skach, ao investigar empiricamente os sistemas de governo das democracias, concluíram ser mais fácil ao parlamentarismo do que ao presidencialismo conviver com sistemas multipartidários.⁵³ Em estudo posterior, co-autorado com Juan Linz, Stepan, valendo-se de dados empíricos para o período de 1979 a 1989, reitera o argumento. No parlamentarismo, para os governos se formarem e

sobreviverem, seria no mínimo preciso contar com a aquiescência de uma maioria. Portanto, com o tempo, o parlamentarismo desenvolveria muitos incentivos para produzir coligações majoritárias. Já o presidencialismo, na visão dos autores, teria menos incentivos à costura de coligações. Em função dessa diferença, o parlamentarismo teria mais facilidade de criar maiorias duradouras a partir de coligações multipartidárias e, assim, maior capacidade de sobrevivência com um número maior de partidos no Legislativo do que o presidencialismo.⁵⁴

José Antônio Cheibub, Adam Przeworski e Sebastian Saiegh, usando dados referentes a um período temporal bem mais longo (1946-1999) do que o usado por Stepan e Linz e abrangentes de todas as democracias do mundo no período coberto, vêem o problema diferentemente.

Mesmo reconhecendo a vida mais curta das democracias presidenciais, quando em confronto com as parlamentares, seu estudo isenta as coligações e o multipartidarismo de culpa a esse respeito. Rejeitam serem mais difíceis as coligações no presidencialismo, o que levaria a impasses legislativos, paralisa legislativa e, a seguir, recursos extraconstitucionais para romper o impasse

52. Figueiredo e Limongi (2002) questionam a existência no Brasil de um bem definido contraste de orientação entre as políticas presidenciais e as dos congressistas, sendo estas particularistas, voltadas ao benefício de indivíduos, grupos, localidades e regiões, enquanto aquelas seriam mais universalistas, voltadas para os interesses nacionais. Classificando a produção legislativa de acordo com três categorias – leis gerais, grupais e locais, e pessoais –, concluem não ter esse contraste existido na República de 46, nem existir no Brasil pós-Constituinte de 88. Contudo, a proporção de leis gerais é muito mais alta no atual período. Concluem: “Deve acentuar-se a capacidade do sistema político hoje de produzir leis sociais gerais. A diferença na quantidade de leis particularistas produzidas em cada período é outra indicação de que a centralização do processo de decisões pode neutralizar os incentivos originados nos diferentes eleitorados e no sistema eleitoral. Os congressistas podem ter incentivos para cultivar o voto pessoal, mas as demandas particularistas não se incorporam no sistema político”.

53. STEPAN e SKACH, 1993:233-4.

54. LINZ e STEPAN, 1996:181.

político. Seus dados mostram ser pequena a diferença na frequência de coalizões entre os dois sistemas e ser duvidosa a associação entre coalizões e eficácia legislativa, medida pela proporção de projetos governamentais aprovada no Legislativo. Mesmo os governos minoritários, de um único partido, estariam longe de fatalmente levar a crises legislativas: 81,3% de projetos de governos minoritários são aprovados nos sistemas parlamentaristas e 65,2% nos presidencialistas.

Em outro estudo, Cheibub rejeitou empiricamente a hipótese da maior suscetibilidade das democracias presidencialistas ao impasse legislativo, que lhes causaria a queda.⁵⁵

Pesquisa muito abrangente, tanto quanto ao período para o qual os dados foram coligidos, como quanto ao tamanho da amostra estudada – a totalidade dos sistemas políticos existentes no período – foi empreendida por Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, com fundamentais conclusões sobre a diferença entre parlamentarismo e presidencialismo no tocante à durabilidade das democracias. Dizem os autores:

A durabilidade das democracias pode não depender simplesmente de condições econômicas, sociais ou culturais, porque suas molduras institucionais podem diferir na capacidade de processar conflitos, em particular quando aquelas condições tornam-se tão adversas que o desempenho da democracia passa a ser visto como inadequado ... Particularmente importante é a distinção entre siste-

mas presidenciais e parlamentares ... Uma olhada nos padrões descritivos mostra de imediato que Linz tinha razão com respeito à durabilidade diferencial desses sistemas. No período em exame, dezesseis democracias (28% de 57 casos) pereceram sob sistema parlamentar e vinte e três (54% de 42 casos) o fizeram sob um sistema presidencial ... A expectativa de vida da democracia sob o presidencialismo é de aproximadamente vinte e um anos, ao passo que sob o parlamentarismo é de setenta e três.

Muito pertinentes são suas considerações sobre o sistema partidário na explicação da diferença notada de durabilidade entre os sistemas:

Há boas razões para crer que o funcionamento dessas instituições depende não apenas de fatores econômicos e sociais, mas também da relação entre as forças políticas. Em particular, tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobremodo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado ... A ausência de um partido majoritário ... tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário. Mas a história não acaba aqui. As democracias

55. CHEIBUB, 2002.

*presidenciais parecem muito vulneráveis quando o maior partido legislativo controla mais do que um terço, mas menos do que a metade das cadeiras ... As democracias presidenciais têm muito menor probabilidade de sobreviver nessas condições de moderado fracionamento ... os sistemas presidenciais são especialmente quebradiços quando o número de partidos efetivos na legislatura está entre três e quatro.*⁵⁶

Como o leitor pode ver, a discussão sobre os sistemas de governo é atual, animada e inconclusa, pois a estão enriquecendo estudos teóricos e empíricos numerosos. Pesquisas comparativas têm permitido avaliar a operação desses sistemas à luz de vários critérios, sendo importante tomá-las em consideração, nesta fase de consolidação democrática, pela qual passam inúmeros países, inclusive o nosso.⁵⁷

A preocupação clássica tem enfocado, entre outros, os problemas de estabilidade política e capacidade de cada sistema de regular os conflitos. Quanto à avaliação dos sistemas em função do que o governo produz – as chamadas políticas públicas – numerosos estudos têm sido feitos em período mais recente. Terry Moe e Michael Caldwell,

em artigo antes mencionado, fazem considerações teóricas e analisam o possível impacto do sistema de governo nas políticas de regulação. Os sistemas presidenciais, com a separação de poderes, tendem a constituir órgãos mais burocratizados, presos a normas muito rígidas, que atuam geralmente com custos elevados e reduzida eficácia. Já no parlamentarismo os órgãos encarregados de políticas reguladoras se mostram menos burocráticos, têm atuação mais flexível e barata e são, em geral, mais eficazes.⁵⁸

Cheibub dá notícia do crescente número de pesquisas que estudam o impacto do sistema de governo em outros aspectos, além das chances de sobrevivência da democracia, arrolando, entre eles, a política econômica, o crescimento econômico, a administração das clivagens sociais e econômicas, os conflitos étnicos, a paz e a cooperação internacional e a “qualidade” da governação democrática. Em seu texto, esse autor também investiga o impacto do sistema de governo sobre o equilíbrio orçamentário do governo central. Contudo, diversamente do tratamento costumeiro, centrado nas relações entre o governo e a legislatura, próprias de cada sistema de governo e que, como vimos, se postulam ter maior potencial de conflito no sistema presidencial do que no parlamentar,

56. PRZEWORSKI, ALVAREZ, CHEIBUB e LIMONGI, 2000:128-36.

57. As pesquisas comparativas, baseadas em análise estatística de grande número de casos, em que certas características cruciais são reduzidas a um índice relativamente simples, aplicado à massa de casos, precisam ser complementadas por estudos intensivos que cotejam instâncias de valor crítico. O multipartidarismo, por exemplo, pode ter feições muito diversas de país para país, que o índice usado para uma grande massa de casos não tem condições de apreender. Como lembra Friedrich, não conta apenas o número de partidos, mas também sua relação com o eleitorado. Eram multipartidárias a França da III República e a Alemanha da República de Weimar, mas diferente o caráter de seus partidos, sobretudo no plano parlamentar. Diversamente dos instáveis grupos do parlamento francês, afirma ele, os partidos alemães eram altamente organizados, tão claramente conectados com grupos na comunidade que seus líderes, quando unidos num gabinete, não podiam comandar uma posição suficientemente representativa na medida em que eram considerados apenas porta-vozes desses partidos (FRIEDRICH, 1951:370-4).

58. MOE e CALDWELL, 1994:171-95.

Cheibub enfoca as relações entre o eleitorado e o governo. Segundo ele, as instituições presidenciais geram incentivos para que os governos mantenham controle sobre os orçamentos, e dão capacidade aos presidentes de controlar o processo legislativo e de exercer o voto.⁵⁹

Trata-se de linhas novas e promissoras de pesquisa, certamente essenciais ao progresso da “engenharia constitucional”, que cada vez mais se baseia não apenas na exploração das virtualidades teóricas de cada sistema, mas também na comprovação empírica das hipóteses com que busca orientar-se.

59. CHEIBUB, 2006.