

# NEM PRESIDENCIALISMO, NEM PARLAMENTARISMO

Giovanni Sartori\*

*Tradução do inglês: John Manuel Monteiro*

## RESUMO

Desenvolvendo critérios para caracterizar e avaliar os desempenhos dos sistemas de governo no mundo contemporâneo, o autor conclui que os sistemas mistos, onde o poder é compartilhado entre o executivo e o parlamento, têm se mostrado mais eficazes e estáveis do que o presidencialismo ou parlamentarismo "puros". Neste sentido, sublinha-se a importância do contexto específico do sistema eleitoral, do sistema partidário e da cultura política. Ao considerar o caso brasileiro, o autor pondera que a estrutura partidária e o caráter da cultura política não se adaptam à adoção do parlamentarismo.

*Palavras-chave: sistema de governo; parlamentarismo; presidencialismo.*

## SUMMARY

In developing criteria to characterize and evaluate the performance of systems of government within the contemporary world, this article concludes that mixed systems, where power is shared between an executive and a parliament, have proved to be more effective and stable than "pure" presidentialism or parliamentarianism. The author stresses the importance of the specific context of electoral systems, party systems and political culture. Taking the Brazilian case into account, the author argues that neither the structure of political parties nor the character of the political culture are appropriate for the adoption of parliamentarianism.

*Keywords: system of government; parliamentarianism; presidentialism.*

Os sistemas presidencialista e parlamentarista são, geralmente, caracterizados em função de sua mútua exclusão. Como, porém, ambos os conceitos são carregados de obscuridade, não faz muito sentido tentar iluminar um através do outro. Claro, um sistema presidencialista é não-parlamentarista e, inversamente, um sistema parlamentarista é não-presidencialista. Entretanto, ao se enquadrarem os sistemas de governo do mundo real nestas duas classes, encontramos, por um lado, parceiros incongruentes e, por outro, inserções dúbias.

De forma geral, o presidencialismo é definido a partir de pelo menos um dos seguintes três critérios. Primeiro, a escolha do chefe de Estado se dá mediante eleição popular (direta ou indireta) e por um período preestabelecido; segundo, o Parlamento não possui o poder de nomear nem de remover o governo; terceiro, o chefe de Estado também é o chefe do

Escrito para a coletânea organizada por Juan Linz e Arturo Valenzuela, *The crisis of presidential regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, no prelo). A presente versão, de abril de 1992, foi revista pelo autor para publicação em *Novos Estudos*.

(\*) Este texto beneficiou-se enormemente das reações de Michael Coppage, Arendt Lijphart, Juan Linz, Scott Mainwaring e Arturo Valenzuela a uma primeira versão. Reconhecendo minha dívida com eles, agradeço seus comentários e sugestões.

governo. Em termos substantivos, o primeiro critério — de eleições populares diretas ou semidiretas — apresenta um desempenho muito fraco, pois reúne, por exemplo, países como Áustria, Islândia e Irlanda com Portugal, França e Estados Unidos<sup>1</sup>. Contudo, apesar de eleitos através de pleitos populares e diretos, os presidentes da Áustria, Islândia e Irlanda exercem pouco ou nenhum poder. Ademais, de todos os exemplos acima mencionados, apenas um (Estados Unidos) não seria reprovado na "prova presidencialista", colocada pelos outros dois critérios. Embora o segundo critério funcione bem melhor do que o primeiro, ele poderia ser aplicado tanto a sistemas presidencialistas quanto semipresidencialistas, carecendo, desta forma, do suporte do terceiro critério.

Assim, esses três critérios parecem articular-se entre si. Isso significa que um sistema é presidencialista se e somente se (i) a escolha do chefe de Estado (presidente) resulta de eleições populares; (ii) durante o mandato preestabelecido, ele não pode ser demitido pelo voto parlamentar; e (iii) ele chefia o governo ou governos por ele próprio nomeados. Preenchidas todas essas condições, encontraremos sem dúvida um sistema presidencialista "puro".

Uma vez que esses critérios definem aquilo que o "presidencialismo" comporta e exclui, é necessário que eles fiquem bem compreendidos. O primeiro critério contempla duas possibilidades: eleições populares diretas ou semidiretas para presidente. A categoria semidireta inclui os Estados Unidos e países como Argentina e Chile (até Allende), onde, no caso de nenhum candidato conseguir a maioria absoluta do voto popular, o presidente é eleito pelo Parlamento. Como a prática estabelecida nesses casos é confirmar o candidato detentor da maioria relativa do voto popular, esta forma de eleição indireta pode ser assimilada à forma direta. Na Bolívia, no entanto, o Parlamento escolhe entre os três primeiros colocados no pleito popular (tanto em 1985 quanto em 1989, o selecionado foi o segundo colocado), configurando-se, portanto, um caso ambíguo de eleições semidiretas. Na Finlândia, por outro lado, as eleições são decididamente indiretas: um colégio eleitoral eleito, que possui uma liberdade de escolha irrestrita, realmente faz o presidente. Neste sentido, o divisor de águas reside no grau de interferência permitido ao órgão intermediário (colégio eleitoral ou Parlamento). Quando ele atua no sentido de simplesmente homologar o resultado do pleito popular, a diferença entre a eleição popular direta e a indireta torna-se irrelevante; porém, este critério é transgredido quando esse órgão interfere na escolha. Considerações similares poderiam ser feitas com relação ao terceiro critério, que estabelece que o chefe de Estado é o chefe de governo e/ou que o presidente chefia o ministério por ele nomeado. Aqui, também, torna-se possível a existência de um leque de variações, que atinge seu limite na dupla autoridade compartilhada por um presidente e seu primeiro-ministro<sup>2</sup>.

Enquadram-se nesses critérios, hoje, cerca de trinta países, em sua maioria localizados na América Latina. Salvo a exceção única dos Estados Unidos, todos os demais sistemas presidencialistas foram intermitentes. No

(1) Sobre os casos europeus, ver a síntese de Stefano Bartolini, "Sistema partitico e elezione diretta del Capo dello Stato in Europa," *Rivista Italiana di Scienza Politica*, II, 1984, pp. 223-242. Em 1976, Portugal adotou um sistema baseado no modelo francês, porém o poder do presidente foi sensivelmente diminuído com a revisão constitucional de 1982.

(2) Assim, o poder parlamentar de censurar ministros individuais, até no caso extremo e raro de uma censura acarretando a remoção, não viola nosso terceiro critério, uma vez que o presidente preserva o poder de nomeação e ainda pode preencher as vagas no ministério como bem entende. Baseado nestas considerações, falar do Chile (entre 1891-1925) ou Peru como sistemas semiparlamentaristas é cometer um equívoco de classificação, conduzindo a sérios erros de percepção. Note-se, igualmente, que a "autoridade dupla" precisa ser real (como na V República francesa) e não nominal, como o é no caso do Peru (artigo 211 da constituição de 1979).

momento, a Costa Rica ostenta o melhor desempenho, pois seu sistema permanece "sem rupturas" desde 1949, seguida pela Venezuela, cuja continuidade remonta a 1958, a Colômbia (desde 1974) e o Peru (que retomou o governo não-militar em 1979)<sup>3</sup>. Na maioria dos países latino-americanos (destacando-se Argentina, Uruguai, Brasil e Chile), a democracia presidencialista só foi restabelecida nos anos 80<sup>4</sup>. E apesar de o último reduto ditatorial na América do Sul — o Paraguai — ter caído em 1989, há ainda na região um número considerável de países que podem ser qualificados como "instáveis", isto é, "extremamente vulneráveis à ruptura e à queda"<sup>5</sup>, abrangendo, por exemplo, Equador, Bolívia, Honduras, Guatemala e República Dominicana<sup>6</sup>. Em outra região do globo, as Filipinas retornaram ao presidencialismo em 1986, apresentando, porém, muito pouco em termos de realizações<sup>7</sup>. Em suma, excetuando-se o exemplo norte-americano, o desempenho dos países governados por presidentes é bastante ruim, alimentando a suspeita de que a raiz desses problemas políticos reside no próprio presidencialismo.

Se o presidencialismo deve ser rejeitado, segue-se daí que o parlamentarismo seja a "melhor alternativa"? Não. Para começar, até aqui estabelecemos apenas que o mau presidencialismo é o presidencialismo puro; porém de forma alguma sugerimos que sua prole "mestiça" — o semipresidencialismo — seja igualmente nociva. Em segundo lugar, embora até o momento saibamos aquilo que estamos rejeitando, ainda não conhecemos aquilo que estamos adotando. O que é "parlamentarismo"? Certamente esse rótulo não aponta para uma entidade simples e uniforme.

O único denominador comum a todos os sistemas que chamamos de parlamentaristas é a exigência de que os governos sejam nomeados, apoiados e, eventualmente, dispensados pelo voto parlamentar. Porém, afirmar que esses governos são sustentados pelo Parlamento não esclarece muito. Sequer começa a explicar por que os sistemas políticos apresentam governos fortes ou frágeis, estabilidade ou instabilidade, eficácia ou imobilismo e, em resumo, desempenho bom, medíocre ou mesmo execrável. Aprofundando mais a questão, podemos destacar pelo menos três tipos distintos de sistema parlamentarista. Num extremo, encontra-se o sistema inglês de gabinete encabeçado por um primeiro-ministro, onde o Executivo prevalece necessariamente sobre o Parlamento. No outro extremo, como nos casos da Terceira e da Quarta República francesa, localiza-se o governo de assembléia, no qual a governabilidade torna-se quase impossível. Finalmente, em algum ponto entre esses dois extremos, encontra-se a fórmula do parlamentarismo controlado por partidos. Assim, do que é que estamos tratando? O parlamentarismo pode falhar tanto e tão facilmente quanto o presidencialismo. Se quisermos que a alternativa ao presidencialismo seja um sistema parlamentarista, ainda assim precisamos decidir *qual parlamentarismo* desejamos, buscando assegurar que a fuga do presidencialismo puro não nos conduza simplesmente, pela via de menor resistência, ao parlamentarismo puro, isto é, ao governo de assembléia e ao desgoverno.

(3) Consular o balanço e os números de F. W. Riggs, "The survival of presidentialism in America," *International Political Science Review*, IV, 1988.

(4) O Uruguai tem demonstrado oscilações constitucionais pouco convencionais entre o "quase-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) e o não-presidencialismo (1918, 1952), porém considero o sistema atual (após o golpe de 1973 e a interrupção de 1973-84) definitivamente presidencialista. O fato de a legislatura poder censurar ministros (ver nota 2) e de o presidente deter o poder para dissolver a legislatura são divergências do modelo americano, porém não contradizem nossos critérios definindo o presidencialismo e praticamente não afetam sua substância.

(5) Ver L. Diamond, J. Linz e S. M. Lipset, orgs., *Democracy in developing countries*, 4 vols., Boulder, Lynne Rienner, 1989, "Preface", p. xviii.

(6) O Equador encontra-se em crise quase permanente; a Bolívia, entre 1952 e 1982, sofreu cerca de dezessete intervenções militares; Honduras e Guatemala têm tido um desempenho desalinhado, geralmente sob o controle de fato dos militares; e a República Dominicana representa um caso dúbio, próximo à *dictablanda*. Quando escrevo este ensaio, o Peru novamente apresenta-se como uma espécie ameaçada e, o que é mais surpreendente, a Venezuela enfrentou uma tentativa de golpe em 1992.

(7) Deve-se notar que a Coréia do Sul não figura na minha lista, porque o presidencialismo neste caso representou apenas um interregno durante os anos 1988-90. Também excluí o México, cujo inegável êxito remontando à década de 30 se deve a um padrão de "presidencialismo autoritário" (ainda que limitado pelo respeitado princípio que impede a reeleição), que é sustentado por aquilo que tenho chamado de um arranjo do partido hegemônico. Não obstante, a reforma eleitoral de 1989 permite (em princípio) a alternância do poder, assim projetando, enquanto perspectiva democrática, uma fórmula presidencialista que inverte a americana, ou seja, aquela baseada na concentração indivisa do poder. Pelo menos por enquanto, é melhor deixar o presidencialismo ao estilo mexicano, enquanto uma democracia plena em potencial, na lista de espera. Quanto ao Sri Lanka, classificaria sua constituição de 1978 como semipresidencialista.



Se estamos preocupados com a substância — e suponho que de fato estejamos —, então a questão é simplesmente a seguinte: o que é um bom e o que é um mau desempenho do sistema político? Juan Linz e Arturo Valenzuela endossam o parlamentarismo ao invés do presidencialismo sob o argumento (entre outros) de que os sistemas presidencialistas são "rígidos" ao passo que os sistemas parlamentaristas são "flexíveis", e que a flexibilidade é preferível à rigidez. O pressuposto subjacente é a minimização do risco; e o raciocínio completo é, conseqüentemente, que um sistema flexível se expõe muito menos a riscos devido a seus mecanismos de autorregulagem. Conforme Valenzuela explica sucintamente, "as crises dos sistemas parlamentaristas são crises de governo e não de regime"<sup>8</sup>. A assertiva é bastante feliz e eu certamente concordo com ela. Contudo, o argumento das pessoas que endossam o presidencialismo (muito repetido hoje na Itália) é que a "eficácia" é preferível à "paralisia", e que os sistemas parlamentaristas (tais como os italianos os conhecem) são imobilistas e ineficientes. Note-se que essa linha de raciocínio também se presta ao argumento da minimização do risco, no sentido de que um governo ineficaz e tumultuado tende a desgastar sua legitimidade, podendo, a longo prazo, desembocar numa crise de regime.

Podemos concluir do exposto acima que os argumentos em favor de cada um dos sistemas são equivalentes? Não exatamente, porque a argumentação não pode ser encerrada neste ponto. Para começar, não se pode pressupor que a "flexibilidade" seja uma coisa boa em si mesma, prescindindo de qualificações, ou mesmo que seja este o principal fator em jogo. Por outro lado, é verdade que o presidencialismo fornece a base para um governo forte e eficiente?

O presidencialismo puro, ou seja, o sistema presidencialista do tipo americano, assenta na distribuição e separação do poder entre o presidente e o Congresso<sup>9</sup>. Embora o sistema americano tenha contornado seus problemas ao longo do tempo, não se pode ignorar o fato de que uma estrutura de poder cindido contribui, mais do que qualquer outra, para a paralisia e o impasse<sup>10</sup>. Na verdade, o sistema americano ainda funciona? Em retrospecto, percebemos que a divisão do poder sempre foi mitigada, na prática, pela presença de maiorias indivisas (harmônicas) — o partido presidencial coincidindo com a maioria parlamentar—e, no costume, pelas práticas consociacionais, sobretudo a concordância bipartidária quanto à política externa. Porém, as maiorias indivisas e a consociabilidade bipartidária já não configuram mais o padrão predominante<sup>11</sup>. Em seu lugar encontra-se hoje um sistema político rachado, cindido antagonicamente, cujos dois componentes definem seus respectivos interesses eleitorais em função do fracasso da instituição oposta. Um Congresso controlado pelos democratas que se alinhasse às políticas de um presidente republicano estaria ajudando a eleger outro presidente republicano. Inversamente, um

(8) "Party politics and the failure of presidentialism in Chile", trabalho apresentado na reunião anual da American Political Science Association, em 1987, p. 34. Outra desvantagem dos sistemas presidencialistas, de acordo com a análise de Linz, reside em suas implicações de soma zero. Pode-se contra-argumentar, aqui, que (i) o presidencialismo americano, quando funciona, o faz de maneira "consociativa" (conforme veremos) muito mais do que em termos de "soma zero" e (ii) o resultado de soma zero caracteriza *todos* os sistemas eleitorais onde o vencedor leva tudo. Neste último caso, o jogo da política com soma zero é concebido (em termos positivos) enquanto um dos fatores que sustenta a "governabilidade". Portanto, as considerações sobre a soma zero podem se espalhar por diversos caminhos.

(9) Esta dicotomia "divisão/separação" tem sido objeto de muita discussão. De acordo com R.E. Neustadt, os idealizadores da nação americana não inventaram um governo com "poderes separados" mas, ao invés disso, "um governo de instituições separadas, *compartilhando o poder*" (*Presidential power*. Nova York: Wiley, 1960, p. 33). Charles O. Jones corrige esta visão: agora encontramos "um governo de instituições separadas *competindo pelo poder*" (in A. King, org. *The new American political system*, 2ª ed., Washington D.C.: AEL, 1990, p. 3); na seqüência, ele fala de um "sistema truncado" (p. 5), e seu título é "The separated presidency". Assim, voltamos para a separação. Simplificando: a separação envolve "separar" o Executivo do apoio parlamentar, e a partilha do poder significa que o Executivo se vale do apoio do Parlamento e, na ausência deste, cai.

(10) Deve-se sublinhar que é possível haver um sistema de contrapesos (*checks and balances*) sem a separação do poder. De fato, todos os sistemas constitucionais configuram sistemas de contrapesos. Na verdade, a fórmula americana é singular na medida em que divide o poder para obter os contrapesos.

presidente com minoria (no Congresso) procurando reconstituir um governo indiviso seria estimulado a entrar em confronto com o Congresso, recorrendo, por assim dizer, ao jogo das culpas.

Portanto, a resposta à questão sobre se o presidencialismo, em sua mais aclamada encarnação, proporciona um governo eficaz é um sonoro não. Ironicamente, a crença de que os sistemas presidencialistas são sistemas "fortes" se baseia no pior arranjo estrutural possível (o compartilhamento do poder expondo-se à perspectiva de um "governo cindido") e não percebe que o sistema americano funciona, ou tem funcionado, *apesar de* sua constituição — e dificilmente graças a ela. Na medida em que ainda é capaz de funcionar, esse sistema, para se desbloquear, precisa lançar mão de três fatores: a falta de princípios ideológicos, partidos fracos e indisciplinados, e políticas centradas na esfera local. É a partir desses fatores que um presidente pode conquistar os votos necessários no Congresso, em troca de favores às bases eleitorais. Assim, temos a institucionalização do estilo político do *pork barrel* [termo norte-americano: festim e doações com a finalidade de comprar votos], tendência esta pouco elogiável<sup>12</sup>. Assim, em termos estruturais, o que temos, na verdade, é um Estado fraco.

O que talvez se possa concluir do exposto é que se o presidencialismo possui virtudes, estas devem ser procuradas nos sistemas semi- ou quase-presidencialistas, baseados (como na Quinta República Francesa) na partilha e não na separação do poder<sup>13</sup>.

Para começar, o problema da partilha do poder é que esta fórmula não tem a clareza encontrável na separação do poder. Mesmo assim, a "partilha do poder" pode ser identificada com maior precisão. A estrutura de autoridade em que um executivo-chefe atua pode situá-lo como: (i) um primeiro *acima de desiguais*; (ii) um primeiro *entre desiguais*; (iii) um primeiro *entre iguais*.

Todas estas representam fórmulas de partilha do poder, uma vez que excluem a concentração do poder nas mãos de uma só pessoa, um *primus solus*, como é o caso do presidente americano (cujo governo é tão-somente seu ministério particular). Entretanto, na realidade, trata-se de fórmulas muito diferentes. Assim, por exemplo, o primeiro-ministro britânico é um *primus* acima de desiguais, ou seja, possui a liberdade de escolher e dispensar ministros que são realmente seus "subordinados"; Mitterrand tem sido um *primus* tanto acima de quanto entre desiguais (neste caso, quando partilhou o poder com Chirac, um primeiro-ministro "imposto"); o chanceler alemão é mais um *primus* entre desiguais do que entre iguais; já um primeiro-ministro num sistema parlamentarista normal figura como *primus inter pares*, ou seja, entre iguais, o que significa que não é bem um *primus*. Podemos, é claro, contestar os exemplos. Ainda assim, o critério que sustenta as três fórmulas permanece suficientemente claro.

Um primeiro *acima de desiguais* é um executivo-chefe que é um líder partidário, dificilmente destituível pelo voto parlamentar e que nomeia ou troca ministros quando bem entende. Assim, este "primeiro" não só exerce autoridade sobre seus ministros, na verdade os domina. Um primeiro *entre desiguais* pode não ser líder de partido, porém não pode ser destituído pelo

(11) Conforme observa J. L. Sundquist, com referência à vitória de George Bush na eleição de 1988, "foi a sexta vez [1956, 1968, 1972, 1980, 1984] nas últimas nove eleições presidenciais que o eleitorado decidiu dividir o governo entre os partidos [...] Isto é algo novo na política americana. Quando Dwight D. Eisenhower tomou posse pela segunda vez em 1957, ele era o primeiro executivo-chefe em 72 anos [...] a enfrentar [...] um Congresso em que pelo menos umas das câmaras encontrava-se sob o controle do partido de oposição [...] No período de 58 anos entre 1897 e 1954, o país experimentou o governo dividido durante apenas oito anos — todos coincidindo com os dois últimos anos de mandatos presidenciais — ou seja, abrangendo 14% do período. No entanto, nos 36 anos entre 1955 e 1990, o governo esteve dividido [...] por dois terços do período". ("Needed: a political theory for the new era of coalition government in the United States", *Political Science Quarterly*, IV, 1988, pp. 613-14).

(12) Com certeza, a noção de que os sistemas presidencialistas são "fortes" é também contestada pela experiência latino-americana. De acordo com Scott Mainwaring, "a maioria dos presidentes latino-americanos tem enfrentado problemas em cumprir seus programas. Detentores da maioria do poder para iniciar uma política, encontram dificuldades em conseguir o apoio para sua implementação [...] A tendência corriqueira de caracterizar os presidentes latino-americanos como todopoderosos é enganosa". "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, 1990, pp. 162,171. A constituição chilena de 1989 busca reforçar a presidência, dando-lhe o poder de dissolver a Câmara dos Deputados (artigo 32, seção 5). A eficácia deste dispositivo ainda está por ser provada.

(13) Deve-se ressaltar que "semi" não implica em nenhum sentido "um tipo de regime que está localizado em algum ponto no meio de um continuum", como suspeitam M. S. Shugart e J. M. Carey em *Presidente and assemblies*, Nova York: Cambridge University Press, 1992, p. 23. *Semi* é um prefixo latino, pelo menos dois mil anos mais antigo do que a nossa noção de continuum! São infelizes, no meu entender, ao propor o rótulo confuso de "presidencialismo de primeiro-ministro" [*premier presidentialism*], com base nesta noção injustificada.

mero voto de desconfiança do Parlamento e deve permanecer no cargo mesmo com mudanças no ministério. Finalmente, um primeiro *entre iguais* é um primeiro-ministro que cai junto com o ministério, sendo geralmente obrigado a aceitar em sua equipe ministros "impostos", e dispondo de pouco controle sobre a equipe (caracterizada melhor como uma não-equipe, cujos intocáveis agem por conta própria).

O que importa é que as fórmulas em questão esboçam uma escala de arranjos de partilha do poder que atravessam e mesmo *minam* a dicotomia presidencialista/parlamentarista. Para começar, a escala indica que um primeiro-ministro inglês pode governar de modo muito mais eficaz do que um presidente americano. Isso significa que não se pode creditar exclusivamente à fórmula presidencialista do *primus solus* qualquer "mérito de governabilidade". Ademais, a escala sugere que não existe nenhuma vantagem clara em substituir o *primus solus* por um *primus inter pares*. De fato, um primeiro-ministro que não consegue controlar os integrantes de seu ministério (pois não pode exonerá-los), e nem mesmo pode escolhê-los livremente, dificilmente pode ser considerado realmente no comando. Portanto, as fórmulas de partilha do poder que mantêm alguma "promessa de governabilidade" são (i) o primeiro acima de desiguais e (ii) o primeiro entre desiguais. Isso equivale a sugerir que os casos mais interessantes são, por um lado, os sistemas semipresidencialistas (abrangendo desde a França até a Finlândia) e, por outro, os sistemas de primeiro-ministro (abrangendo desde a Inglaterra até a Alemanha).



Minha posição, portanto, é que o semipresidencialismo pode melhorar o presidencialismo do mesmo modo que os sistemas semiparlamentaristas (se é que as fórmulas *Kanzler* ou as de primeiro-ministro podem ser assim chamadas) são superiores aos sistemas plenamente parlamentaristas. No quadro de sistemas políticos "mistos" acima esboçado, há algum em particular que eu prefira? Na verdade, não. Pois em política a melhor forma é a que se aplica melhor. Em outros termos, nesta altura do desenvolvimento da minha argumentação, o contexto torna-se essencial. Por contexto entendo, minimamente: (i) o sistema eleitoral; (ii) o sistema partidário; e (iii) a cultura política e/ou o grau de polarização.

Avancemos rapidamente por meio de uma ilustração<sup>14</sup>: o sistema inglês de primeiro-ministro pressupõe que o governo seja de partido único (ele afundaria com um governo de coalizão), o que, por sua vez, pressupõe a existência de um sistema distrital com um único representante que engendra um sistema bipartidário. Note-se que um governo de partido único também requer a mesma rigorosa disciplina partidária vigente em "Westminster (o que é tão necessário neste contexto quanto o é a indisciplina partidária no presidencialismo "cindido")<sup>15</sup>. Contudo, quando o contexto

(14) No que se segue, estou me baseando essencialmente no meu livro *Parties and party systems*. Nova York: Cambridge University Press, 1976, *passim*. Sobre o impacto dos sistemas eleitorais em particular, ver meu capítulo "Faulty laws or faulty method?" in B. Grofman e A. Lijphart, orgs. *Electoral laws and their political consequences*. Nova York: Agathon Press, 1986.

(15) Isto se aplica apenas à versão inglesa do sistema de primeiro-ministro. Não se aplica ao caso alemão — o exemplo frágil da categoria — que não dispõe do sistema distrital com um único representante, nem do bipartidarismo, nem do governo de partido único.

político encontra-se polarizado e/ou caracterizado por uma cultura política heterogênea, não é aconselhável a adoção de um sistema no qual o vencedor leva tudo. Com certeza, sem a representação proporcional (RP) (ou governos de coalizão), a integração de partidos criados externamente há mais de um século — principalmente partidos socialistas e católicos — no Estado liberal-democrático teria sido extremamente arriscada. Neste sentido, tanto a RP quanto as coalizões se configuram, nas sociedades "difíceis", essencialmente como dispositivos de segurança.

Mas uma dicotomia pluralidade/RP não deve nos encurralar mais do que a dicotomia presidencialismo/parlamentarismo. A RP pode ser corrigida — por cláusulas restritivas (como a *Sperrklausel* alemã) ou por vantagens conferidas à maioria. O sistema alemão de chanceler se sustenta não só na exigência constitucional do voto de desconfiança construtivo (um obstáculo às maiorias negativas), como também na exigência mínima de 5% para a representação. Outro corretivo é o sistema eliminatório com dois turnos que é de fato uma fórmula eleitoral mista, mas orientada para um desfecho majoritário. É preciso ter em mente esses dispositivos, uma vez que um governo eficaz torna-se praticamente impossível com coalizões que refletem um sistema partidário altamente polarizado, e são caracterizadas, portanto, pela grande heterogeneidade. O ponto essencial é que o sistema eleitoral que penaliza os partidos mais distantes ou extremos (mais para a esquerda ou mais para a direita) é o sistema que favorece o requisito da governabilidade.

Na medida em que o contexto mais amplo é apreendido, torna-se mais fácil entender porque um sistema parlamentarista centrado estritamente na assembléia pode ser tão cheio de riscos e/ou tão disfuncional quanto um sistema presidencialista puro. Os sistemas parlamentaristas mais frequentemente citados como democracias estáveis e que funcionam bem são os dos países escandinavos (Suécia e Noruega), o do Japão e, desde 1982, o da Espanha. Acontece que o desempenho de todos esses países é, ou foi, credenciado a partir da existência de um padrão de partido dominante (um partido obtém a maioria absoluta de todas as cadeiras), o que resulta em longos períodos de governo de um só partido (desde 1954, no caso japonês). A teoria (e a prática) consociativa da democracia permite a inclusão de mais alguns poucos países no elenco das democracias que funcionam, mais a Suíça (que é, contudo, um caso altamente anômalo). Mesmo assim, a lista de sistemas parlamentaristas com bons desempenhos permanece relativamente curta. Seria possível ampliá-la com base no argumento de que um certo número de democracias ditas instáveis (parlamentaristas, é claro) o são apenas "na aparência"? Creio que não.

Para começar, de qual estabilidade estamos falando? Estabilidade do regime, ou do governo? Valorizo imensamente o primeiro caso, isto é, a "democracia estável". No entanto, não se pode estender indevidamente o brilho da democracia estável para o "governo estável". Apesar de muitas opiniões contrárias, a democracia estável não é solapada por governos instáveis, porém sim por governos impotentes e/ou maus governos — o que

é outra coisa. A estabilidade governamental está associada meramente à sua *duração*; governos podem ser ao mesmo tempo longevos e impotentes: sua durabilidade não fornece um indicador nem de sua eficiência, nem de sua eficácia. De fato, na maioria dos sistemas parlamentaristas que demandam um governo de coalizão, os governos conseguem prolongar sua permanência através de sua falta de ação. Neste cenário, as poucas realizações de um governo de coalizão geralmente ocorrem durante os primeiros seis meses de governo, ou seja, no período inicial durante o qual ele não pode ser destituído de forma decente. Após esse período, ganham tempo com seu imobilismo. Portanto, o problema não é de longevidade, de quanto tempo dura um governo; trata-se de verificar se os governos efetivamente *governam*, se eles tomam decisões ou se as protelam. Vale reiterar que um governo *estável* não é condição suficiente para garantir um governo *eficaz*, pois aquele não redundaria necessariamente neste.

Então, qual o verdadeiro valor do argumento de que os governos instáveis (de curta duração) pouco importam, desde que o pessoal político ocupando cargos permaneça estável (ou seja, o mesmo)? Aqui, a idéia é que a aparente instabilidade encontra seu remédio, em substância, numa continuidade subjacente. Contudo, seguindo minha colocação anterior, se a questão da instabilidade governamental é um problema deslocado, então a noção da "estabilidade do pessoal", do mesmo modo, não serve como remédio. Para reforçar este ponto, devo acrescentar que a argumentação demonstra falhas, e ao endossá-la estaríamos apenas tornando-a pior. Descobrimos, por exemplo, que o honorável Yellow vem ocupando cargos de ministério durante trinta anos, como ministro do Turismo, do Tesouro, das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Educação e, finalmente, do Patrimônio da União. Ótimo para ele — sua estabilidade individual no governo é inabalável. Mas em que sentido essa estabilidade serve ao sistema, isto é, em que sentido ela o beneficia? Procuo em vão uma resposta — a não ser que esta se encontre no Princípio de Peter: as pessoas elevam-se ao seu nível de incompetência. Com certeza, se desfazendo de qualquer conhecimento que tenha adquirido ao longo dos anos, o honorável Yellow deixa transparecer a continuidade (e não a descontinuidade) de sua inesgotável incompetência. E a razão de o honorável Yellow continuar eternamente como ministro de tudo reside precisamente no fato de que ele bem sabe que sua capacidade de permanecer no cargo nada tem a ver com seu desempenho (nem, vale dizer, com sua inteligência natural), e tem tudo a ver com suas manobras faccionais no interior do partido. Se a "estabilidade substancial" realmente representa isso, então é melhor viver sem ela.

Amarrando estas considerações, podemos afirmar que os sistemas parlamentaristas são conhecidos como tais a partir da premissa de que o Parlamento é soberano. Em tese, este princípio fundador sustenta o governo de assembléia, sendo de fato facilmente conduzido a esta fórmula e, portanto, a governos frágeis, inconstantes e, no fim das contas, ruins. Se isso pode ser chamado de "parlamentarismo puro", então tem-se mostrado como uma solução que não funciona. O chamado governo parlamentarista, por

sua vez, funciona (ou funciona melhor) quando essa denominação é de certo modo imprópria, ou seja, quando uma solução "impura" é adotada, driblando o princípio da soberania do Parlamento. Na *Kanzlerdemokratie* do tipo alemão ou inglês, por um lado, e nos sistemas de partido dominante, por outro, ambos caracterizados por forte disciplina partidária (entre os parlamentares), tem-se o cuidado de não deixar o soberano (Parlamento) governar. Mesmo assim, é necessário considerar outra condição prévia: a democracia parlamentarista (em qualquer uma de suas variações) não pode funcionar a não ser que seja servida por partidos *adequados ao parlamentarismo*, ou seja, partidos que foram socializados (através do fracasso, da permanência e de incentivos apropriados) para agir de forma coesa e/ou disciplinada, para se comportarem, quando na oposição, como oposição responsável, e para participar, até certo ponto, de um jogo limpo com regras determinadas.

Estas convenções constitutivas são subjacentes e difusas, não se prestando a uma maior precisão. Contudo, para efeito da argumentação, suponhamos que os países latino-americanos optassem por trocar o presidencialismo pelo parlamentarismo. Seria o desempenho de seus parlamentos melhor do que aquele das assembleias da maior parte da Europa continental até os anos 20 e 30? Tenho sérias dúvidas. Na maior parte da América Latina, não existem partidos adequados ao parlamentarismo e falta muito para desenvolvê-los. O Brasil expressa isso claramente; e como parece ter comprado a idéia de que seus males podem ser curados através da transformação do seu sistema em parlamentarista, vamos nos deter no caso brasileiro.

No mundo de hoje, é difícil encontrar um país que seja tão antipartido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como *partidos de aluguel*. Mudam de partido livre e frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar seus eleitores<sup>16</sup>. Assim, os partidos são entidades voláteis e destituídas de poder; e o presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável e eminentemente atomizado. A partir dessas funestas premissas, busca-se um remédio na adoção de um sistema parlamentarista, o que obrigaria os partidos a se solidificarem, uma vez que teriam de sustentar um governo originado no Parlamento. Contudo, tenho muito medo de que isto não vá, não possa acontecer.

Não existem materiais comparativos ou evidências históricas capazes de apoiar a expectativa brasileira. Comparados aos brasileiros, os partidos alemães, durante República de Weimar, constituíam "partidos-modelo": no entanto, sua fragmentação nunca foi superada e seu desempenho parlamentar, entre os anos de 1919 e 1933, não melhorou nem criou condições de governabilidade. Durante a Terceira e a Quarta República Francesa, nada mudou no comportamento ou na natureza dos partidos. Ao longo dos quarenta anos da Terceira República (1875-1914), a duração dos governos

(16) Para um ótimo relato desse estado de coisas, ver Scott Mainwaring, "Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective", *Comparative Politics*, outubro 1991, pp. 21-43 [trad. bras. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais", *Novos Estudos* 29, março 1991]. Atualmente, o único partido disciplinado no Brasil é o Partido dos Trabalhadores, cuja fatia do eleitorado (na faixa dos 7% em 1991, distribuídos em bolsões concentrados) permanece pequena demais para provocar um efeito de solidificação no sistema partidário como um todo.

foi de nove meses, em média. Pode-se afirmar o mesmo no que diz respeito à Itália pré-fascista. Importante é reconhecer que o fortalecimento dos partidos e a disciplina partidária (em votações parlamentares) jamais resultaram de um governo parlamentarista. Um sistema baseado na assembléia, atomizado, indisciplinado e fluido, permanecerá inalterado em função de sua própria inércia. Não conheço nenhum sistema partidário que, a partir de um aprendizado *dentro* do parlamentarismo, tenha se tornado um "sistema" composto de partidos de massa fortes e organizados. A metamorfose de um sistema partidário desestruturado em um sistema "estruturado" foi sempre deflagrada pelo assalto e pelo contágio *exógenos*. Os primeiros partidos de notáveis e de opinião ou pereceram ou mudaram seu modo de agir em resposta ao desafio de partidos de massa religiosos ou socialistas (e basicamente anti-sistema) "criados a partir de fora", caracterizados por fortes laços e fervor ideológicos.

No caso brasileiro, nota-se a clara ausência de todos os elementos acima mencionados. Ademais, o Brasil dispõe de um credo e uma retórica antipartido (sem falar da legislação eleitoral tipicamente antipartido), o que torna a emergência de qualquer tipo de partido adequado ao parlamentarismo não apenas pouco provável mas simplesmente inconcebível. Em outros termos, a cultura e a tradição política brasileiras, em sua totalidade, alimentam a formação de partidos *inadequados ao parlamentarismo*. Em meu modo de ver, sob tais circunstâncias, a probabilidade de uma experiência parlamentarista conduzir o Brasil do caos para algum tipo de governo parlamentarista eficaz é das mais remotas. Caso eu viesse a presenciar semelhante acontecimento, poderia igualmente esperar que o sol deixasse de nascer amanhã.

Por outro lado, existem três países na América Latina que, por força de seus sistemas partidários, poderiam de maneira concebível encarar a mudança para o parlamentarismo, a saber, Chile, Argentina e Venezuela (desde 1973). O Chile é o país que possui, no contexto do continente, o arranjo multipartidário que mais se assemelha aos sistemas europeus. Contudo, o Chile também possui um passado de "pluralismo polarizado", de forte polarização aliada a uma alta fragmentação partidária. Com estes antecedentes, seria conveniente o Chile adotar um sistema parlamentarista? Duvido. Se os chilenos optassem por abandonar seu sistema presidencialista, seria prudente, a meu ver, a adoção de uma solução semipresidencialista e não parlamentarista.

A Argentina, por sua vez, tem um sistema presidencialista bipartidário que atualmente está perto de contar com maiorias indivisas<sup>17</sup>. Pensando em termos puramente conjecturais, uma transformação parlamentarista seria benéfica para a Argentina? Mais uma vez, duvido. Os partidos argentinos não são "sólidos". É o sistema presidencialista que os mantém unidos, isto é, sua consistência advém da suprema importância de ganhar um prêmio não compartilhável: a presidência<sup>18</sup>. Neste sentido, penso que um novo arranjo acarretaria uma fragmentação partidária danosa para a Argentina. Feitas as contas, com base nos seus dois partidos relativamente fortes e disciplinados,

(17) Entre 1983 e 87, o presidente Alfonsín deteve uma pequena maioria na Câmara dos Deputados, porém não no Senado; já o presidente Menem detém, desde 1989, uma maioria no Senado, porém não na Câmara. Não se trata, portanto, de um caso claro de maioria indivisa. Historicamente, tirando os períodos de governo peronista, apenas o presidente Frondizi (1958-62) conseguiu uma maioria em ambas as casas do Congresso.

(18) Guillermo Molinelli me informa que "os partidos Radical e Peronista tradicionalmente têm sido partidos internamente centralizados [...] e inclinados para políticas públicas e posturas 'centralistas', sob pretextos ideológicos". Obviamente ele tem razão em apontar que o prêmio da presidência em si não é condição suficiente para o bipartidarismo (evidenciado pela maioria dos sistemas presidencialistas latino-americanos). Contudo, sinto que o fator presidencial toma-se mais portentoso à medida que as diferenças ideológicas diminuem. Com todas as letras, o presidencialismo baseado em dois partidos é favorecido por: (i) a centralidade do presidente; (ii) a existência de partidos que são os principais competidores pela presidência; (iii) a exigência de um vencedor por maioria absoluta (com o sistema de dois turnos); (iv) a simultaneidade das eleições parlamentares e presidenciais (com o intuito de produzir um efeito casado).

a Venezuela apresenta-se como o único país sul-americano em condições de enfrentar o risco de uma experiência parlamentarista. Estou portanto inclinado a concluir que o tipo de parlamentarismo com maior probabilidade de surgir na maior parte da América Latina seria a pior variante do regime de assembléia<sup>19</sup>.

Não me entendam mal: meu pleito contra o "parlamentarismo puro" não diminui a minha oposição ao "presidencialismo puro". Conforme já vimos, o primeiro problema com o presidencialismo do tipo americano é que a divisão do poder exige maiorias indivisíveis. Descobrimos que este requisito é raramente e dificilmente preenchido. No entanto, guardo receio do presidencialismo por um segundo motivo, orientado de certo modo para o futuro: o surgimento de uma nova forma de fazer política, que eu chamo de "videopolítica"<sup>20</sup>. Com a videopolítica, o "todo-poderoso" facilmente pode ser um estranho no ninho (como aconteceu no Peru e no Brasil), e será, cada vez mais, o vencedor de uma competição de vídeo na qual a decisão dependerá das aparências e dos "clips" de dez segundos (a média na eleição presidencial americana de 1988). Assim sendo, o presidencialismo se tornaria um jogo de azar. As vídeo-eleições pretendem introduzir a transparência, a verdadeira "política visível". Ora, o que se dá é bem outro caso. O que se apresenta, na verdade, à guisa da visibilidade, é basicamente uma sequência de curtas aparições que encobrem a substância e que obscurecem, mais do que nunca, as questões maiores. Assim, em resumo, quero ressaltar que a eleição popular direta para presidente não proporciona as salvaguardas ou a proteção contra uma eleição desastrosa (seleção equivocada) do *primus solus* — e isto será cada vez mais freqüente. Mais do que nunca, a videopolítica ameaça eleger diletantes e/ou robôs monitorados pelos institutos de pesquisa (cujas verdadeiras faces nunca são reveladas) e portadores de promessas de campanha de cunho populista. Com certeza, os apelos ao populismo e à demagogia não são nenhuma novidade. Mas a videopolítica realça e magnifica seu impacto, servindo como o veículo ideal para uma política de má-fé. No mínimo, a videopolítica, centrada em personagens individuais, é uma multiplicadora de riscos.

O risco permanece, embora consideravelmente minimizado, em sistemas semipresidencialistas nos quais o presidente é eleito através do pleito popular, mas para uma estrutura de autoridade dual na qual o primeiro-ministro precisa obter um voto de confiança do Parlamento. Neste caso, o candidato a presidente terá uma plataforma programática, sem ser autorizado (embora possa transgredir esta determinação) a fazer promessas específicas, uma vez que as políticas reais são da alçada do primeiro-ministro e de sua maioria no Parlamento. Os estudiosos temem o presidencialismo de tipo francês em função da possibilidade do surgimento de uma maioria dividida, entre aquela que elegeu o presidente e aquela que apóia o primeiro-ministro e seu governo. Isto repetiria, a longo prazo, a paralisia do "governo cindido" americano, discutida acima? Pode ser que sim, mas talvez não, já que o presidencialismo francês não se baseia na divisão do poder, como o americano, o que enfraquece a analogia.

(19) Para uma avaliação dos diversos níveis de "institucionalização" (ou não) dos partidos na América Latina, ver Scott Mainwaring e T. R. Scully, orgs., *Building democratic institutions: parties and party systems across Latin America*, Stanford, Stanford University Press, no prelo, sobretudo capítulo 1.

(20) Para uma discussão mais aprofundada, ver nosso "Video-Power", *Government and Opposition*, inverno 1989, pp. 39-53.

Por outro lado, no caso do semipresidencialismo, seria possível encarar a possibilidade de uma maioria dividida reunir o melhor de dois mundos, ou seja, a rigidez com a flexibilidade, a monocefalia com a diarquia. Se um presidente se torna "imperial", o voto popular pode limitar seu poder, forçando-o à "concordância", à coexistência. Se, inversamente, a coexistência resulta no impasse, outro voto popular pode dar cabo das maiorias divididas, restabelecendo uma cadeia unificada de comando. Tal sistema seria necessariamente frágil? Mais uma vez, talvez não. Talvez seja isso a flexibilidade<sup>21</sup>. Ademais, deve-se reconhecer que na fórmula francesa a eleição direta para presidente tem desempenhado um papel importante e positivo, na medida em que tem "presidencializado" o sistema partidário, colocando-o num molde bipolar<sup>22</sup>. Este desfecho não é fortuito. Uma vez que o cargo de presidente é um prêmio não divisível, o presidencialismo se opõe à "política proporcionalista".



Os ingleses louvam a RP, os italianos aplaudem o sistema distrital com um único representante. Os latino-americanos são aconselhados a adotar o parlamentarismo, mas os franceses o abandonaram com gosto. Em geral, temos razão nas críticas que fazemos ao sistema político sob o qual vivemos, mas freqüentemente erramos ao avaliar as alternativas e os benefícios almejados. Creio que os argumentos *contra* os dois extremos, o presidencialismo puro e o parlamentarismo puro, são fortes. Porém, estou pronto a admitir que os argumentos *a favor do* semipresidencialismo não são fortes. Minha avaliação positiva do semipresidencialismo do tipo francês é claramente tentativa, no modo "condicional"<sup>23</sup>. Considerando a outra alternativa mista — a semiparlamentarista —, o problema que se coloca é que os sistemas de primeiro-ministro do tipo inglês ou alemão funcionam como devem apenas em condições favoráveis. Se o sistema inglês (no qual, até hoje, um terceiro partido jamais conseguiu romper o governo de partido único) deixasse de ser bipartidário ou se o sistema alemão ficasse mais fragmentado e polarizado do que tem sido até o momento, poderíamos reear um retrocesso ao "mau parlamentarismo"<sup>24</sup>.

Embora o cerne de meu argumento sustente que a expectativa mais positiva reside nas soluções mistas, o que é — expectativas à parte — essencial é nos assegurarmos, até onde nossa falibilidade permite, que não estamos pulando da frigideira para o fogo. Pois um mal não se cura com um mal maior.

(21) Não se trata, porém, de uma alternância entre o presidencialismo (quando as maiorias presidencial e parlamentar coincidem) e o parlamentarismo (quando não coincidem), conforme sugere M. Duverger — sugestão esta que exagera a natureza "mista" do sistema. Ver "A new political system model: semi-presidential government", *European Journal of Political Research*, 1980, p. 186. Mitterrand jamais se assemelha a um presidente americano; igualmente, mesmo no ponto mais baixo de seu poder, não se aproxima da fraqueza de um presidente italiano. Em ambos os casos, a colocação de Duverger é enganosa.

(22) É preferível o termo *bipolar* ao termo *bipolarizado*, uma vez que este último pode ser lido como significando "maior polarização", ao passo que a maioria absoluta, necessária para conquistar a presidência, de fato tem introduzido candidatos do centro, competição centrípeta e, portanto, uma polarização muito menor. Ainda assim, ver a nota 18, acima.

(23) Em outros textos, esboço um outro tipo de semipresidencialismo. Ver G. Sartori, "Le riforme istituzionali — tra buone e cattive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, III, 1991, e, ainda, *Seconda Repubblica?*, Milão, Rizzoli, 1992, onde faço uma avaliação detalhada dos arranjos francês, inglês e alemão.

(24) O ponto fundamental é que o semiparlamentarismo demanda níveis baixos de polarização, o que se toma a variável mais importante (ver G. Sani e G. Sartori, "Polarization, fragmentation and competition", in Hans Daalder e Peter Mair, orgs. *Western European party systems*. Beverly Hills: Sage, 1983, pp. 307-40.

Recebido para publicação em janeiro de 1993.

Giovanni Sartori é professor de ciência política da Università di Firenze e da Columbia University.

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
Nº 35, março 1993  
pp. 3-14

---