

JUAN LINZ, PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

Scott Mainwaring e Matthew Shugart*

Tradução do inglês: Otacílio Nunes

RESUMO

O artigo discute os argumentos apresentados por Juan Linz em seu já clássico ensaio "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?" (1985). Embora concordando basicamente com Linz em sua conclusão de que o parlamentarismo é mais favorável à democracia do que o presidencialismo tal como é normalmente praticado, Mainwaring e Shugart chamam a atenção para a importância decisiva de diferentes desenhos constitucionais e institucionais dentro da categoria geral de presidencialismo — o que não é considerado por Linz. Para os autores, em certas condições — presidentes com reduzido poder de legislar, menor fragmentação partidária e partidos mais disciplinados — o presidencialismo pode ser mais propício à estabilidade democrática.

Palavras-chave: sistemas de governo; parlamentarismo; presidencialismo; Juan Linz.

SUMMARY

This article discusses the arguments presented by Juan Linz in his now-classic essay on "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?" (1985). Though basically agreeing with Linz's conclusion that parliamentarianism is more favorable to democracy than is the presidentialism that is ordinarily practiced, Mainwaring and Shugart call attention to the decisive importance of differences in constitutional and institutional designs within the general category of presidentialism — something that Linz does not take into account. According to the authors, under certain conditions — presidents who have little power to legislate, smaller degree of party fragmentation and more disciplined parties — presidentialism could be more conducive to stable democracies.

Keywords: systems of government; parliamentarianism; presidentialism; Juan Linz.

Desde a década de 1960, Juan J. Linz tem sido um dos autores que mais contribuíram em todo o mundo para nossa compreensão da democracia, do autoritarismo e do totalitarismo. Embora muitas de suas contribuições tenham tido um impacto significativo, poucas tiveram tanto alcance quanto seu ensaio "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?". Escrito originalmente em 1985, o ensaio argumentava que o presidencialismo tem menor probabilidade de sustentar regimes democráticos estáveis do que o parlamentarismo. O ensaio se tornou um clássico, mesmo em forma mimeografada, e já provocou um amplo debate entre

(*) Somos gratos a Michael Coppedge e Timothy Scully por críticas valiosas a versões anteriores deste texto.

formuladores de políticas e estudiosos sobre os méritos e (especialmente) os perigos do governo presidencial.

Este texto revisa de maneira breve e avalia criticamente os argumentos de Linz sobre os riscos do presidencialismo. Concordamos basicamente com Linz em que o presidencialismo, como é normalmente praticado, é menos propício do que o parlamentarismo a sustentar um governo democrático. Não obstante, introduzimos uma série de ressalvas no argumento. Embora concordemos com a maioria dos aspectos das quatro principais críticas de Linz ao presidencialismo, discordamos de uma delas; argumentamos que o presidencialismo é menos orientado para resultados do tipo "o vencedor leva tudo" do que os sistemas parlamentaristas do estilo Westminster¹. Afirmamos que o presidencialismo tem algumas vantagens que contrabalançam parcialmente suas desvantagens. Essas vantagens podem ser maximizadas se considerarem cuidadosamente as diferenças entre os sistemas presidencialistas; construímos uma argumentação em favor de presidências com poderes legislativos fracos. O presidencialismo também parece ser mais viável com partidos que sejam pelo menos moderadamente disciplinados, e é especialmente problemático com sistemas partidários altamente fragmentados e com eleições legislativas que ocorram com maior frequência do que as eleições presidenciais. Finalmente, argumentamos que, em países com partidos muito indisciplinados, a mudança do presidencialismo para o parlamentarismo poderia exacerbar problemas de governabilidade. Todos esses pontos sugerem que, mesmo Linz estando basicamente correto em seu argumento de que o governo parlamentarista é mais favorável à democracia estável, muita coisa depende do tipo de parlamentarismo ou de presidencialismo que é implementado.

Antes de prosseguir, devemos definir os tipos de regime que vamos discutir. Por presidencialismo entendemos um regime no qual: (1) o presidente é sempre o chefe do Executivo e é eleito pelo voto popular ou, como nos EUA, por um colégio eleitoral que não tem basicamente nenhuma autonomia em relação às preferências populares; e (2) os mandatos do presidente e da assembléia são fixos. Um outro tipo de regime que merece menção, embora seja distinto do presidencialismo, é o que chamamos de *premier*-presidencialismo e outros chamaram de semipresidencialismo. Neste tipo de regime (1) o presidente é eleito pelo voto popular, (2) o presidente nomeia um primeiro-ministro que é o chefe do governo, (3) o primeiro-ministro e o gabinete dependem apenas da confiança da assembléia, e (4) o presidente tem poderes políticos importantes, incluindo normalmente o direito de dissolver o parlamento. Há algumas divergências decisivas entre esses dois tipos de regime. Primeiro, em uma democracia presidencial o presidente é o chefe do governo, enquanto em um sistema *premier*-presidencialista o posto de chefe do Executivo é dividido, cabendo formalmente ao primeiro-ministro a função de chefe do governo. Segundo, em um sistema presidencialista o governo é eleito para um mandato fixo, ao passo que em um sistema *premier*-presidencialista o governo depende da manutenção da confiança da assembléia. Além disso, no presidencialismo puro o presidente tem total autoridade sobre o gabinete. Embora algumas variantes

(1) Adotamos o entendimento de Arend Lijphart de uma democracia de estilo Westminster (britânico). Lijphart discute nove características de uma democracia Westminster em *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, especialmente pp. 1-20. Para nossos propósitos, as mais relevantes são: (1) gabinetes de maioria de um só partido; (2) partidos disciplinados; (3) algo próximo de um sistema bipartidário no nível legislativo; (4) distritos eleitorais de membro único em sistema de maioria simples; e (5) governo parlamentarista.

do presidencialismo — inclusive o sistema presidencialista mais antigo, dos Estados Unidos — exijam a confirmação pela assembléia das nomeações de ministros pelo presidente, em todos os regimes presidencialistas puros, incluindo o norte-americano, só o presidente pode demitir membros do ministério. Por outro lado, um regime não é *premier*-presidencialista a não ser que apenas a maioria da assembléia, exercendo seu voto de censura (desconfiança) possa demitir o gabinete. Assim, no presidencialismo puro o presidente tem o direito de manter ministros de sua escolha independentemente da composição do Congresso, enquanto no *premier*-presidencialismo a maioria parlamentar pode manter gabinetes de sua preferência mesmo que o presidente discorde das políticas por eles adotadas.

Os riscos do presidencialismo: os argumentos de Linz

Linz começa com a observação de que poucas democracias estáveis têm sistemas presidencialistas de governo. O cerne de sua argumentação é que "o desempenho histórico superior das democracias parlamentaristas não é um acidente" (p. 52)². Pode-se recolher de seu ensaio quatro problemas principais dos sistemas presidencialistas. Esperando que a maioria dos leitores tenha familiaridade com os argumentos de Linz, discutimos sumariamente esses quatro pontos.

Primeiro, em sistemas presidencialistas, o presidente e a assembléia têm reivindicações concorrentes à legitimidade. Ambos os poderes são eleitos pelo voto popular, e a origem e sobrevivência de cada um é independente do outro³. Se a maioria dos legisladores prefere políticas diferentes daquelas que o presidente adota, pode surgir um conflito dramático entre a assembléia e o Executivo. "Não existe nenhum princípio democrático para resolver disputas entre o Executivo e a legislatura sobre qual dos dois realmente representa a vontade popular" (p. 63). Linz argumenta que o parlamentarismo evita esse problema porque o Executivo não é independente da assembléia. Se a maioria da assembléia prefere uma mudança de orientação política, ela pode substituir o governo por meio do exercício de seu voto de desconfiança.

Em segundo lugar, o mandato fixo do presidente introduz uma rigidez que é menos favorável à democracia do que a flexibilidade oferecida pelos sistemas parlamentaristas, onde os governos não são eleitos para um período de governo fixo, mas dependem da manutenção da confiança da assembléia. Como no presidencialismo o chefe do Executivo não pode assegurar sua autoridade nem por meio de um voto de confiança nem pela dissolução do parlamento para convocar novas eleições, a liderança presidencial pode ser mais fraca que a obtida por alguns primeiros-ministros. As constituições presidencialistas manifestam frequentemente uma contradição "entre o desejo de um Executivo forte e estável e a suspeita latente em relação a este mesmo poder presidencial" (p. 55). Além do mais,

(2) Os números de página no texto se referem à versão resumida do ensaio de Linz, publicada como "The perils of presidentialism". *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, inverno 1990, pp. 51-69. A versão definitiva do ensaio de Linz deve ser publicada em Linz, Juan J. e Valenzuela, Artur, eds. *The crisis of presidential democracy: The Latin American evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, no prelo.

(3) Para um desenvolvimento desse ponto, ver Shugart, Matthew e John Carey. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Nova York: Cambridge University Press, 1992, capítulo 2.

é extremamente difícil tirar um presidente do cargo, independentemente de seu nível de competência e do apoio que ele tenha entre os parlamentares e outros atores políticos relevantes. Em virtude de sua maior capacidade de promover mudanças no gabinete e no governo, os sistemas parlamentares propiciam maiores oportunidades para a resolução de disputas. Uma válvula de segurança como essa pode fortalecer a estabilidade do regime.

Da mesma forma como o presidencialismo torna difícil remover um chefe de governo democraticamente eleito que não conta mais com apoio, ele normalmente torna impossível estender o período de governo de presidentes populares além dos limites estabelecidos constitucionalmente. Embora essas disposições não sejam inerentes ao tipo de regime, a maioria das constituições presidencialistas impede os presidentes de cumprir mandatos sucessivos. Os presidentes têm portanto um tempo relativamente pequeno para executar seus projetos e, em consequência, são levados frequentemente a tentar realizar muita coisa em pouco tempo. "Esse exagerado senso de urgência por parte do presidente pode levar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas de implementação exageradamente precoces, ira injustificada em relação à oposição legítima e uma multidão de outros males" (p. 66).

Em terceiro lugar, Linz argumenta que o presidencialismo tem uma lógica do tipo "o vencedor leva tudo" que é desfavorável à estabilidade democrática. Nos sistemas parlamentaristas, "o compartilhamento do poder e a formação de coalizões são muito comuns, e os que ocupam o governo estão, portanto, atentos às demandas e interesses até mesmo dos partidos menores" (p. 56). Nos sistemas presidencialistas, a eleição popular direta tende a imbuir o presidente de um sentimento de que ele não precisa levar a cabo o tedioso processo de construir coalizões e fazer concessões à oposição. Além disso,

O perigo posto pelas eleições presidenciais de soma zero é aumentado pela rigidez do período fixo do mandato. Ganhadores e perdedores são claramente definidos para todo o período do mandato presidencial. [...] Os perdedores têm de esperar pelo menos quatro ou cinco anos sem nenhum acesso ao poder executivo e à patronagem (p. 56).

Em quarto lugar, Linz argumenta que o "estilo presidencialista de política" é menos propício à democracia do que o estilo parlamentarista. Em contraste com os primeiros-ministros, os presidentes são convocados a serem tanto o chefe de Estado como o chefe do governo⁴, e as exigências desses dois papéis às vezes entram em conflito. O sentido de o presidente ser o representante de toda a nação pode levá-lo a uma perniciosa intolerância em relação à oposição. A ausência, nos sistemas presidencialistas verdadeiros, de um monarca ou de um "presidente da república" com

(4) Esse papel dual não é inerente ao presidencialismo; poderia haver um monarca ou outro chefe cerimonial do Estado, mais um chefe de governo eleito pelo voto popular. Houve propostas em Israel, na Itália e na Holanda de instituir a eleição direta do "primeiro-ministro" (isto é, do presidente), embora mantendo o atual chefe de Estado cerimonial. Ver Shugart e Carey, *Presidencies and assemblies*, capítulo 8.

poderes simbólicos ou moderadores, priva-os do poder de restrição (p. 62).

Uma avaliação do histórico do presidencialismo

Linz está correto ao afirmar que a maioria das democracias estabelecidas há muito tempo no mundo tem sistemas parlamentaristas. Como mostra a Tabela 1, o presidencialismo está mal representado entre as democracias estáveis no mundo hoje. A democracia é definida aqui estritamente com base na longevidade democrática — mais especificamente, pelo menos 25 anos de democracia ininterrupta.

Tabela 1
Democracias estáveis, 1967-1992

Sistemas parlamentaristas (24)

Alemanha (1949); Austrália (1900); Áustria (1945); Bélgica (1831); Barbados (1966); Botswana (1960); Canadá (1867); Dinamarca (1855); Holanda (1848); Índia (1952); Irlanda (1921); Islândia (1874); Israel (1949); Itália (1946); Jamaica (1962); Japão (1946); Liechtenstein (1918); Luxemburgo (1868); Malta (1964); Noruega (1814); Nova Zelândia (1852); Reino Unido (1832); Suécia (1866); Trindade e Tobago (1962).

Sistemas presidencialistas (4)

Colômbia (1958); Costa Rica (1958); Estados Unidos (1788); Venezuela (1958).

Outros sistemas (3)

Finlândia (*premier*-presidencialista) (1906); França (*premier*-presidencialista) (1946); Suíça (híbrido) (1848).

Nota: As datas entre parênteses se referem ao ano a partir do qual foram realizadas continuamente eleições populares.

De 32 países que tiveram democracia contínua desde pelo menos 1967 (isto é, por pelo menos 25 anos consecutivos), só quatro — Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos e Venezuela — têm sistemas presidencialistas. Vinte e quatro democracias parlamentaristas, duas democracias *premier*-presidencialistas e um híbrido duraram desde pelo menos 1967⁵.

A escassez de democracias presidencialistas estáveis não é função simplesmente do pequeno número de experiências democráticas presidencialistas. Mainwaring, em outro texto, computou cinquenta casos de

(5) Se usássemos o critério mais rigoroso de Lijphart para definir uma democracia de longa duração, a saber, países que tiveram uma democracia contínua desde 1950, haveria só dois sistemas presidencialistas (EUA e Costa Rica), em comparação com dezoito sistemas parlamentaristas, dois *premier*-presidencialistas e um híbrido. Lijphart, *Democracies*.

colapso de democracia desde 1945. Desses, dezenove eram parlamentaristas e 27 eram presidencialistas (quatro eram de outros tipos). A taxa de sucesso — definida como o número de democracias estáveis dividido pela soma do número de democracias estáveis com o número de colapsos da democracia — era muito mais baixa entre os sistemas presidencialistas (sete em 31, ou 22,6%) do que entre os sistemas parlamentaristas (25 em 43, ou 58,1%)⁶.

Uma leitura inicial dessa informação sustenta fortemente a alegação de Linz. Todavia, não está claro até que ponto o presidencialismo *per se* é responsável pela baixa taxa de sucesso das democracias presidencialistas. Talvez o fato mais surpreendente que emerge de um estudo do relacionamento entre tipo de regime e democracia bem-sucedida seja que quase todas as tentativas de democracia presidencialista ocorreram em países menos desenvolvidos. Os EUA são a única exceção inequívoca, embora a Argentina e o Uruguai em certo momento também se situassem como muito desenvolvidos. Como o padrão de vida é uma fator importante a contribuir para a viabilidade da democracia⁷, não fica claro em que medida o presidencialismo pode ser considerado responsável pelo fracasso da democracia.

Só oito países no Terceiro Mundo mantiveram democracias contínuas por pelo menos 25 anos até 1992. Cinco deles são parlamentaristas (Barbados, Botswana, Índia, Jamaica e Trindade e Tobago) e três são os já mencionados sistemas presidencialistas do Terceiro Mundo. Cinco outras democracias do Terceiro Mundo duraram pelo menos 25 anos mas depois ruíram. Desses cinco casos, três eram presidencialistas: Chile, Filipinas e Uruguai. Um, o Sri Lanka, era parlamentarista — apesar de em 1978 ter sido aprovada uma emenda constitucional mudando para um sistema híbrido, depois do que as eleições foram suspensas por vários anos. O último caso, o Líbano, usava um formato híbrido.

Os resultados da análise da democracia no Terceiro Mundo, resumidos na Tabela 2, sugerem duas conclusões: (1) o sucesso muito maior da democracia parlamentarista em geral depende parcialmente do sucesso esmagadoramente maior da democracia entre os países industrializados, nenhum dos quais — exceto os EUA — tem uma constituição presidencialista⁸; e (2) nenhum dos seis principais tipos de democracia foi bem-sucedido no Terceiro Mundo; tanto a democracia parlamentarista como a presidencialista falharam durante a maior parte do tempo. O mau desempenho do parlamentarismo no Terceiro Mundo pode ser relacionado ao fato de que ele foi implementado basicamente em países africanos e asiáticos onde os obstáculos sociais, econômicos e culturais à democracia eram maiores do que na maioria dos casos latino-americanos. A maioria das democracias parlamentaristas que sofreram colapsos estava em países do "quarto mundo"; muitos deles haviam passado recentemente por turbulentas lutas de independência desestabilizadoras; e várias democracias parlamentaristas apresentavam profundas clivagens étnicas e uma identidade nacional pouco desenvolvida. Não obstante, o mau desempe-

(6) "Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination". *Comparative Political Studies*, no prelo, 1993.

(7) Esse ponto foi estabelecido por muitos analistas. Ver, por exemplo, Kenneth Bollen. "Political democracy and the timing of development". *American Sociological Review*, vol. 44, agosto 1979, pp. 572-87.

(8) A Quinta República francesa é *premier*-presidencialista.

nho do parlamentarismo no mundo subdesenvolvido serve para nos lembrar que condições sociais e econômicas inóspitas e um limitado comprometimento da elite com a democracia criam dificuldades, não importa o tipo de regime.

Tabela 2

Democracia em países menos desenvolvidos desde 1945, por tipo de regime

A. Democracias bem-sucedidas, 1945-91
(data da primeira eleição entre parênteses)

<i>Sistemas parlamentaristas</i>	<i>Sistemas presidencialistas</i>
Barbados (1966)	Colômbia (1958)
Botswana (1966)	Costa Rica (1949)
Índia (1952)	Venezuela (1958)
Jamaica (1962)	
Trindade e Tobago (1962)	

B. Democracias que ruíram após pelo menos 25 anos
(período de governo democrático entre parênteses)

<i>Sistemas parlamentaristas</i>	<i>Sistemas presidencialistas</i>	<i>Híbridos ou outros tipos</i>
Sri Lanka (1948-78)	Chile (1933-73) Filipinas (1946-72) Uruguai (1942-73)	Líbano (1943-75)

Quaisquer conclusões empíricas definitivas sobre a tendência de um ou outro tipo de sistema a entrar em colapso deveria basear-se em um número maior de estudos de casos detalhados dos vários fracassos da democracia no Terceiro Mundo, especialmente dos vários sistemas parlamentaristas que não foram estudados da perspectiva da análise institucional. Como o trabalho de Linz sobre o colapso dos regimes democráticos mostrou⁹, esse estudo requer atenção para os muitos fatores contingentes que contribuem para as crises de regime. Linz constrói ainda uma argumentação convincente para explicar por que o presidencialismo — pelo menos como é praticado na maioria dos países latino-americanos contemporâneos — não foi capaz de colocar obstáculos suficientes no caminho de crises que poderiam levar ao colapso.

(9) Linz, Juan J. *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown, and reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Uma crítica da argumentação de Linz

Concordamos com a parte principal de três das quatro críticas básicas de Linz ao presidencialismo. Estamos de acordo em que a questão da legitimidade dual é inquietante nos sistemas presidencialistas. Nos sistemas mais claramente parlamentaristas, o executivo é escolhido pela assembléia e responde perante ela, que é a única instituição democraticamente legítima no nível nacional do sistema político. Um executivo como esse, diferentemente de um que tenha origem, inteiramente ou em parte, em uma presidência eleita pelo voto popular, carece de uma base de legitimidade independente.

Não obstante, em um grau menor do que nos sistemas presidencialistas, nos sistemas parlamentaristas também existem reivindicações conflitantes à legitimidade. Às vezes surgem conflitos entre as câmaras baixa e alta de uma legislatura bicameral, cada uma delas afirmando exercer o poder legítimo. Se ambas as casas legislativas têm o poder de confiança em relação ao gabinete, o resultado mais provável quando as casas são controladas por maiorias diferentes é um gabinete de coalizão de compromisso. Nesse caso não há legitimidade dual entre executivo e assembléia, mas entre as duas câmaras da assembléia. Um arranjo como esse poderia ser problemático se as duas câmaras fossem controladas por partidos ou blocos radicalmente opostos¹⁰, mas na maioria dos sistemas uma das casas pode ser dissolvida em uma tentativa de resolver o impasse. Em um pequeno número de sistemas parlamentaristas, incluindo o Canadá, a Alemanha e o Japão, as câmaras altas têm poderes importantes sobre a legislação mas não podem exercer o voto de desconfiança contra o governo. Em alguns, a câmara alta não pode ser dissolvida pelo governo. Há então uma genuína legitimidade dual entre o executivo e a (parte da) legislatura. Essa legitimidade democrática dual não é exclusivamente um problema do presidencialismo, embora seja provavelmente mais pronunciada no presidencialismo. Um parlamento unicameral evitaria o potencial de legitimidade dual no parlamentarismo, mas ele sacrifica as vantagens do bicameralismo, particularmente para países grandes, federativos ou pluralistas¹¹. Além do mais, como argumentaram Shugart e Carey, a existência de dois agentes do eleitorado, cada um deles dotado de autoridades diferentes mas meticulosamente definidas, pode ser uma vantagem do presidencialismo. A chave é definir os poderes e o método de eleição dos dois ramos, de modo a minimizar o conflito entre eles.

Também concordamos com Linz em que a rigidez do presidencialismo criada pelo mandato fixo pode ser um problema — às vezes um problema sério. Com o mandato fixo, é difícil desfazer-se de presidentes impopulares ou ineptos sem provocar um colapso do sistema, e em muitos países é impossível (porque a constituição proíbe) reeleger um bom presidente. Todavia, não há nenhuma razão para que um sistema presidencialista deva proibir a reeleição. Os dispositivos contra a reeleição foram introduzidos

(10) Ver Lijphart, A., *Democracies*, para uma discussão de uma crise constitucional como essa na Austrália.

(11) *Idem*, *ibidem*, capítulo 6.

basicamente para reduzir os incentivos a que o presidente abuse dos poderes executivos para garantir sua reeleição. A proibição de reeleição imediata também interessa a políticos ambiciosos que pretendem disputar o cargo político mais alto da nação, já que tira de cena um concorrente potencialmente poderoso. Em alguns países, os políticos regionais ou *caciques* apoiaram essa proibição, na medida em que buscavam proteção contra a possibilidade de um presidente popular usar uma campanha de reeleição nacional contra os interesses frequentemente mais paroquiais representados pelo congresso. Em outros lugares, as oposições democráticas às ditaduras "presidenciais" preexistentes procuraram proibir a possibilidade de um novo presidente perpétuo. A despeito de seu potencial de abuso, a reeleição pode ser permitida — e nós acreditamos que deveria ser, em países onde há instituições confiáveis para salvaguardar as eleições de manipulações abusivas por parte dos ocupantes do governo.

Entretanto, mesmo que a reeleição seja permitida, ainda resta a rigidez do mandato fixo. O argumento da "flexibilidade" de substituição de gabinetes nos sistemas parlamentaristas é uma faca de dois gumes. Em um sistema parlamentarista, o partido do primeiro-ministro pode substituir seu líder ou um parceiro da coalizão pode retirar seu apoio, conduzindo a uma mudança de governo, sem precisar apelar ao golpe que poderia ser a única maneira de tirar um presidente sem apoio. Concordamos com Linz em que a instabilidade do gabinete não precisa levar à instabilidade do regime e pode representar uma válvula de segurança. Contudo, em muitos sistemas parlamentaristas fracassados, como na Somália e na Tailândia, a crise ocorreu precisamente devido à dificuldade de sustentar gabinetes viáveis. O presidencialismo eleva o patamar mínimo para a derrubada do executivo: os oponentes devem ou aguardar o fim do mandato ou patrocinar um governo não democrático. Pode haver casos em que esse patamar elevado para a mudança de governo seja desejável, já que seria de esperar que ele promovesse mais previsibilidade e estabilidade para o processo decisório do que o frequente dismantelamento e reconstrução de gabinetes que aflige alguns sistemas parlamentaristas.

Em tese, o problema dos mandatos fixos poderia ser resolvido sem adotar o parlamentarismo, permitindo-se — sob certas condições — a convocação de eleições antecipadas¹². Isso representaria um desvio do presidencialismo, que se define pelo período fixo do mandato. Não obstante, embora um ramo do poder não possa demitir o outro sem provocar a sua própria reeleição, o princípio da separação de poderes ainda é mantido em uma medida que não se encontra em nenhuma variante do parlamentarismo.

Nós questionamos a afirmação de Linz de que o presidencialismo induz mais do que o parlamentarismo a uma visão da política do tipo "o vencedor leva tudo". A nosso ver, os sistemas parlamentaristas não oferecem uma grande vantagem nessa questão. O grau em que as democracias promovem regras do tipo "o vencedor leva tudo" depende do sistema eleitoral e do sistema partidário. Os sistemas parlamentaristas com partidos

(12) Depois de uma fracassada tentativa de golpe em fevereiro de 1992, os políticos venezuelanos começaram a considerar seriamente um plano para permitir que os eleitores tirassem o chefe do executivo por meio de uma nova eleição*. Esse poder existe em alguns estados dos Estados Unidos.

disciplinados e um partido majoritário oferecem menos controles [*checks*] sobre o poder executivo, promovendo, portanto, mais do que os sistemas presidencialistas, uma perspectiva do tipo "o vencedor leva tudo"¹³. Na Grã-Bretanha, por exemplo, nas últimas duas décadas um partido frequentemente conquistou uma maioria decisiva das cadeiras parlamentares a despeito de obter bem menos de 50% dos votos. Não obstante não contar com uma margem decisiva de votos populares, o partido pode controlar todo o executivo e a legislatura por um período de tempo prolongado. Ele pode até mesmo usar estrategicamente seu poder de dissolução para renovar seu mandato por mais cinco anos, convocando uma nova eleição antes do final do mandato corrente.

Devido à combinação de partidos disciplinados com a capacidade do primeiro-ministro para dissolver o parlamento, os sistemas Westminster não propiciam essencialmente nenhum controle [*check*] sobre o primeiro-ministro. Os primeiros-ministros apóiam regularmente as iniciativas legislativas e de políticas de seu partido, independentemente dos méritos das propostas específicas. Aqui, mais do que em qualquer sistema presidencialista, o vencedor leva tudo. Dada a maioria de um só partido no parlamento, é improvável que um voto de desconfiança prevaleça, logo há pouca ou não há nenhuma oposição para pôr o governo em xeque [*check*]. Por causa dessas imperfeições, o líder do Labour Party, Neil Kinnock, propôs na Conferência Anual de 1991 uma mudança constitucional exigindo parlamentos com mandato fixo. Outras reformas, incluindo a representação proporcional e a eleição da câmara alta pelo voto popular, são também discutidas com frequência como remédios para os males aparentes do parlamentarismo no Reino Unido.

O presidencialismo se baseia num sistema de contrapesos [*checks and balances*]. Esses contrapesos podem ser criticados de outras perspectivas, mas eles normalmente inibem as tendências do tipo "o vencedor leva tudo" que Linz imputa ao presidencialismo. Os contrapesos são criados precisamente para limitar essa possibilidade. Se perder a presidência, um partido ou coalizão ainda pode conquistar votos decisivos no congresso, situação esta que na maioria dos países o autorizaria a restringir a ação do presidente e até bloquear algumas iniciativas presidenciais. Se os próprios poderes legislativos do presidente são apenas negativos (poder de veto, mas não poder de decretar nem poder privativo de ditar a agenda), um congresso controlado pela oposição pode até mesmo deter a iniciativa de legislar, como ocorre nos Estados Unidos. Controlar o congresso não é o maior prêmio em jogo, e normalmente não capacita o partido ou coalizão a ditar a política, mas ainda permite que estabeleçam parâmetros para a política. Pode ser por si só um grande prêmio se a presidência tiver poderes legislativos relativamente fracos.

Além do mais, comparadas aos sistemas parlamentaristas do estilo Westminster, a maioria das democracias presidencialistas oferece maiores perspectivas de dividir o gabinete entre vários partidos. Essa prática, essencialmente desconhecida entre as democracias parlamentaristas West-

(13) Esse ponto ajuda a ilustrar um dos argumentos-chave deste texto, o de que as características do sistema partidário fazem uma grande diferença igualmente no sistema parlamentarista e no presidencialista.

minster, é comum nos sistemas presidencialistas multipartidários. Para serem eleitos, os presidentes precisam montar uma ampla coalizão interpartidária, ou para o primeiro turno (se o formato das eleições for o de maioria simples) ou para o segundo turno (se prevalecer um sistema de dois turnos, ou maioria absoluta). Geralmente, os presidentes distribuem cadeiras do ministério a partidos diferentes do seu com o objetivo de atrair o apoio desses partidos ou, depois das eleições, para recompensá-los por esse apoio. A divisão do ministério dessa maneira é outra forma de dar aos perdedores na disputa presidencial uma fatia do bolo.

Consequentemente, ao contrário do que diz Linz, alguns sistemas parlamentaristas — em particular aqueles com sistemas eleitorais distritais de um só membro — têm mecanismos do tipo "o vencedor leva tudo" mais fortes do que os sistemas presidencialistas. É especificamente a combinação de parlamentarismo e sistema eleitoral distrital de membro único com eleição por maioria simples que produz resultados desse tipo. Nos sistemas presidencialistas com sistemas distritais de membro único com eleição por maioria simples, o partido que não controla a presidência pode controlar o congresso, havendo assim um importante controle [*check*] sobre o poder executivo.

Isso não quer dizer que o presidencialismo é geralmente mais propício a um governo de coalizão do que os sistemas parlamentaristas. Na verdade, como argumentaremos depois, é possível sustentar que os mecanismos de construção de coalizões interpartidárias no sistema presidencialista são mais frágeis do que nos sistemas parlamentaristas. Mas os exemplos mais puros do que Lijphart chama democracia Westminster, na qual o vencedor leva tudo, são as democracias parlamentaristas e não as presidencialistas.

Vantagens dos sistemas presidencialistas

Apesar de discordarmos de uma das críticas de Linz ao presidencialismo, estamos de acordo em que ele apresenta uma argumentação sólida. No fim das contas, os sistemas parlamentaristas parecem apresentar fortes vantagens sobre os sistemas presidencialistas. Todavia, os sistemas presidencialistas e *premier*-presidencialistas apresentam algumas características atraentes que podem ser maximizadas por uma atenção meticulosa ao desenho constitucional.

A vantagem básica de um sistema presidencialista reside precisamente na característica que levou Linz a advertir contra a dualidade da legitimidade democrática. Se os poderes forem cuidadosamente definidos e o método de eleição limitar a fragmentação do sistema partidário, pode ser benéfico ter dois — em vez de um — agentes do eleitorado. No governo democrático representativo há dois modelos gerais de controle pelos cidadãos. Em um, que Powell¹⁴ chamou Responsabilidade dos Governantes [*Government Accountability*], os eleitores devem ter a oportunidade de escolher entre

(14) G. Bingham Powell, Jr. "Constitutional design and citizen electoral control". *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, pp. 107-30.

dois governos alternativos claramente identificáveis: o que está no poder e a oposição. No outro, chamado Delegados Representantes [*Representative Delegates*], os eleitores devem poder escolher entre um amplo menu de opções partidárias, de modo que cada eleitor tenha a probabilidade de encontrar um partido que expresse suas preferências políticas gerais. O parlamentarismo exige uma escolha entre esses dois *desiderata*; o presidencialismo ou o *premier*-presidencialismo podem permitir os dois tipos de eleição.

O modelo Westminster de parlamentarismo funciona muito bem segundo os padrões da Responsabilidade dos Governantes, na medida em que o governo e a oposição são claramente definidos: vota-se ou para manter os conservadores ou para tirá-los e ter um governo trabalhista. Contudo, esse modelo funciona mal na garantia de representação minoritária: um apoiador do nacionalismo escocês ou dos Verdes tem pouca esperança de ver candidatos de seu partido preferido eleitos, e ainda menos de ver o partido desempenhar algum papel no legislativo, se chegar a conquistar cadeiras. O problema do acentuado desgaste das minorias é uma das razões pelas quais vários sistemas parlamentaristas no estilo Westminster fracassaram no Terceiro Mundo (por exemplo, Nigéria, Paquistão e Sri Lanka).

Outras formas de parlamentarismo funcionam muito bem para fornecer Delegados Representantes, como por exemplo na Itália, onde os eleitores podem escolher entre muitos partidos. Esses partidos representam várias combinações possíveis de posições políticas sobre diversas dimensões de questões e muitos deles têm uma chance razoável de ocupar um lugar no gabinete. Mesmo aqueles que não obtêm representação no gabinete podem desempenhar um papel importante no patrocínio de emendas à legislação nas comissões ou no plenário do parlamento. Entretanto, esse modelo de parlamentarismo funciona mal no sentido de garantir aos eleitores Responsabilidade dos Governantes, já que muitas mudanças de gabinete ocorrem sem nenhuma conexão direta com uma eleição. Tipicamente, os mesmos partidos se revezam no governo sem que seja viável nenhuma mudança fundamental na orientação política. A falta de um executivo responsável, identificável e estável é uma das razões pelas quais esses regimes fracassaram em alguns países do Terceiro Mundo (por exemplo, Somália, Sudão e Tailândia).

O parlamentarismo requer, conseqüentemente, uma escolha ou um compromisso entre Responsabilidade de Governo e diversidade de representação. Como o parlamento é o único agente do eleitorado, não é viável oferecer ambas as formas de controle pelos cidadãos através do processo eleitoral. Acrescentemos um segundo agente, o presidente, e isso se tornará possível. Uma eleição presidencial, especialmente se os ocupantes do governo puderem ser reeleitos, pode ser estruturada de forma a ser normalmente uma disputa onde seja possível identificar claramente quem está no governo e quem está na oposição, podendo os eleitores fazer o mesmo tipo de escolha feito nas eleições parlamentares Westminster. A

eleição da assembléia pode se ater ao problema da representatividade, com a representação proporcional sendo usada para permitir que os partidos menores tenham um papel na assembléia. Se as diferentes decisões eleitorais se traduzirão em políticas, bem como se os riscos da legitimidade dual podem ser minimizados, tudo depende dos poderes das duas instituições e da medida em que elas se controlam [*check*] uma à outra. Depende também do tipo de sistema partidário e de sua relação com os poderes de cada ramo. Essas são as questões levantadas no restante de nossa discussão.

Tipos de presidência: um argumento em favor de presidentes fracos

O artigo de Linz se baseia principalmente nas categorias genéricas dos sistemas parlamentarista e presidencialista; ele geralmente não faz diferença entre tipos de sistemas parlamentaristas e presidencialistas. Nos parágrafos finais, entretanto, ele argumenta que "não se pode concluir que qualquer tipo de parlamentarismo funcionará. Na verdade, para completar a análise seria preciso refletir sobre o melhor tipo de constituição parlamentarista e suas características institucionais específicas. Entre estas estaria um cargo de primeiro-ministro que combinasse poder com responsabilidade, o que, por sua vez exigiria partidos políticos fortes e bem disciplinados" (p. 68).

Concordamos que é importante distinguir entre diferentes tipos de regimes parlamentaristas porque nem todos os tipos de parlamentarismo funcionam igualmente bem. Os sistemas parlamentaristas variam quanto à medida em que o parlamento e suas comissões podem emendar projetos propostos pelo gabinete e também na facilidade com que as majorias podem votar para derrubar um gabinete. Consequentemente, como Linz reconhece, a simples dicotomia presidencialismo vs. parlamentarismo, embora útil como ponto de partida, é não obstante insuficiente para avaliar os méritos relativos de diferentes desenhos constitucionais.

Não é só entre os regimes parlamentaristas que as diferenças no tipo básico de regime são importantes. O presidencialismo também abrange uma gama de sistemas de governo, e as variações dentro do presidencialismo são importantes — talvez até mesmo mais importantes do que as variações no tipo de parlamentarismo. Sob certas condições, os riscos do presidencialismo podem ser atenuados, o que Linz geralmente negligencia. É importante dar atenção a fatores que podem minimizar os problemas do presidencialismo porque pode ser politicamente mais viável modificar os sistemas presidencialistas do que mudar para um governo parlamentarista. Nas três seções seguintes discutimos três fatores que ajudam o presidencialismo a funcionar melhor.

É possível argumentar que os sistemas presidencialistas funcionam melhor se o presidente tiver poderes relativamente limitados. Em um

sistema presidencialista, enfraquecer a presidência significa basicamente enfraquecer seus poderes sobre a legislação, embora não deva ser subestimada a importância de reduzir os poderes presidenciais sobre a formação do ministério por meio da exigência de confirmação das nomeações pelo congresso. Em vários países latino-americanos assim como na Coreia e nas Filipinas, a tendência foi dotar constitucionalmente os presidentes de grandes poderes legislativos.

Para comparar os poderes presidenciais na arena legislativa, examinamos seis áreas de poderes legislativos. Para cada uma delas, imaginamos uma escala variando de zero (poderes presidenciais fracos ou nenhum) a quatro (poderes presidenciais fortes). A primeira é o veto em bloco/derrubada do veto: o presidente tem poder de veto?; se tem, que maioria do congresso é necessária para derrubar o veto? Os presidentes terão maior poder se seu veto não puder ser derrubado; terão menos, se não tiverem poder de veto ou se o veto puder ser derrubado por maioria simples. A segunda é o veto parcial, uma arma formidável nas mãos de alguns presidentes, por meio da qual eles podem rejeitar partes de projetos em vez de aceitá-los ou rejeitá-los como um todo. Os presidentes terão maior poder se puderem exercer um veto parcial que não possa ser derrubado, e serão mais fracos se não tiverem possibilidade nem mesmo de veto parcial. Em terceiro lugar estão os poderes de decreto, pelo que entendemos a autoridade de alguns presidentes para fazer leis — pelo menos provisoriamente — sem consulta prévia ao congresso. Esse poder é distinto do poder de baixar decretos de natureza regulatória ou administrativa, que devem conformar-se à legislação existente. Os presidentes com grandes poderes de decreto podem fazer leis a despeito da oposição do congresso. Em quarto lugar estão os poderes privativos conferidos a alguns presidentes de estabelecer a agenda em algumas áreas-chave de políticas. Nessas áreas, a iniciativa de legislar cabe ao presidente. Esse poder será maior se a assembleia não puder emendar as iniciativas presidenciais, mas tiver de aceitá-las como apresentadas ou rejeitá-las. Em quinto lugar, consideramos a medida em que o presidente tem primazia no processo orçamentário, limitando a capacidade do congresso para alterar receitas ou despesas. Num extremo do espectro, o presidente prepara o orçamento e o congresso não pode emendá-lo. No outro extremo, ou a assembleia prepara o orçamento ou tem autoridade constitucional irrestrita para emendá-lo. Finalmente, um pequeno número de presidentes pode submeter propostas legislativas diretamente aos eleitores, passando assim completamente por fora do congresso. Essa medida fortalece o poder do presidente ao dar a este um segundo meio de obter aprovação para a legislação.

Na parte superior da Tabela 3 são fornecidos detalhes sobre a classificação dessas seis áreas. A pontuação em cada área é simplesmente somada para chegar a um total para o país, como é mostrado para vários países na parte inferior da Tabela 3.

Tabela 3
Poderes legislativos presidenciais

País	Veto em bloco	Veto parcial	Decreto	Iniciativa legislativa exclusiva	Iniciativa orçamentária	Proposta de referendo	Score total
Argentina	2	0	0	0	0	0	2
Bolívia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil 1946	2	3	0	1	1	0	7
Brasil 1988	1	2	2	1	1	0	7
Chile 1925	2	3	1	1	1	0	8
Chile 1970	2	4	1	2	1	2	12
Chile 1989	2	0	0	1	2	0	5
Colômbia pré-1991	1,5	2,5	2	1	1	0	8
despesas	(2)	(3)					
outros	(1)	(2)					
Colômbia 1991	1	2	1	0	1	0	5
Coréia	2	0	1	0	3	0	6
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
orçamento	(0)						
outros	(2)						
Estados Unidos	2	0	0	0	0	2	
Equador	1,5	1,5	1	0	0	2	6
Filipinas	2	1,5	0	0	3	0	6,5
México	2	0	0	0	0	0	2
Uruguai	1	1	0	2	2	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0

Quando o presidente tem grandes poderes legislativos, restringe-se muito a capacidade do congresso para debater, fazer composições para aprovar projetos e negociar acordos em questões controvertidas que a sociedade enfrenta. Ao contrário, o presidente assume enorme importância legislativa e tem armas formidáveis para ajustar a legislação a seus caprichos e limitar a construção do consenso na assembléia. Nesse sentido, provavelmente não é um acidente o fato de alguns dos fracassos mais evidentes entre as democracias presidencialistas terem ocorrido em sistemas que obtiveram uma classificação muito alta de acordo com a tabela 3: o regime de 1946 no Brasil, o Chile antes do golpe de 1973 e as Filipinas, por exemplo. O primeiro regime da Colômbia (1958-91) também se classificou numa posição muito alta; ele tinha um histórico questionável como democracia estável e seus poderes presidenciais foram ultimamente diminuídos. No outro extremo da escala dos poderes presidenciais encontramos as três democracias presidencialistas mais antigas, Costa Rica, Estados Unidos e Venezuela, todos com escores de 2 ou menos. Obviamente não há correlação perfeita entre poderes presidenciais e democracia estável; dois países que têm escores baixos (Argentina e Bolívia) sofreram frequentemente rupturas de democracia, e dois com altos escores (Chile de 1932-73 e Colômbia de 1958 a 1991) sobreviveram por um período longo. Não obstante, é sugestivo o fato de que as democracias presidencialistas mais estáveis tiveram poderes presidenciais fracos.

Quando a presidência é fraca em relação ao congresso, as situações em que o presidente não conta com maioria no congresso não precisam levar à crise e podem até mesmo ser desejáveis. Certamente é preferível que o partido do presidente seja majoritário, pois de outro modo aumenta a probabilidade de impasse entre o executivo e o legislativo. Mas se o partido do presidente for grande mas não dominante, então um ou mais entre os vários partidos menores que ocupam cadeiras no congresso podem negociar com o presidente no processo legislativo, e assim desempenhar um papel importante, embora não sejam os "fazedores de reis" que os pequenos partidos frequentemente são nos sistemas parlamentarista.

Se o regime é *premier*-presidencialista, os poderes do presidente sobre a formação do governo são (por definição) mais fracos do que num regime presidencialista. Tipicamente, esses presidentes também não têm poderes — ou têm poderes limitados — sobre a legislação, além de poderes que podem ser concedidos para propósitos específicos pelo gabinete ou pelo parlamento. Consequentemente, em contextos multipartidários o *premier*-presidencialismo é preferível ao presidencialismo puro, porque evita os riscos de um gabinete responsável exclusivamente perante um presidente que tem apenas um pequeno bloco de apoiadores confiáveis na assembléia. No *premier*-presidencialismo, quando o presidente não conta com uma maioria confiável, a maioria dos poderes executivos ordinários passa para um gabinete responsável exclusivamente perante o parlamento. O *premier*-presidencialismo também tem uma vantagem sobre o parlamentarismo puro em contextos multipartidários, no sentido de que os eleitores

têm um agente, o presidente, que designa qual partido (ou partidos) tentará formar um governo, e esse agente pode ser responsabilizado diante do eleitorado pelas escolhas feitas.

Presidencialismo e disciplina partidária

Linz argumenta com razão que os sistemas parlamentaristas funcionam melhor com partidos disciplinados. Acreditamos que um certo grau de disciplina partidária também facilita o funcionamento dos sistemas presidencialistas¹⁵. Nos sistemas presidencialistas os partidos não precisam ser altamente disciplinados, mas a indisciplina desenfreada torna mais difícil estabelecer relações razoavelmente estáveis entre o governo, os partidos e a legislatura. Os presidentes devem ser capazes de trabalhar com as legislaturas, pois de outro modo é provável que eles enfrentem dificuldades enormes para governar efetivamente. Um mínimo de disciplina partidária permite que os presidentes façam acordos estáveis com o congresso.

Onde a disciplina é extremamente fraca, os líderes partidários podem negociar um acordo apenas para verem-no descumprido por seus correligionários no congresso. É possível que os presidentes não contem com o apoio nem mesmo de seu próprio partido. Nessas condições, eles são forçados a depender de bases de apoio *ad hoc*, necessitando frequentemente fazer acordos com os parlamentares individualmente, em vez de negociarem basicamente com os líderes partidários que podem garantir os votos de seus colegas no parlamento. Essa é uma situação difícil para os presidentes, e estimula o uso disseminado do clientelismo e da patronagem para garantir o apoio individual dos parlamentares. Ela pode até levar os presidentes a tentar passar por fora do congresso por meio de medidas de constitucionalidade duvidosa ou a desrespeitar abertamente a constituição, possivelmente se aliando aos militares.

Com partidos moderadamente disciplinados, os presidentes não precisam lidar com os parlamentares na base do um-a-um. Em vez disso, eles podem negociar basicamente com líderes partidários, o que reduz o número de atores envolvidos nas negociações e conseqüentemente simplifica o processo. Eles podem contar com líderes partidários que são normalmente capazes de fornecer os votos da maioria de seus partidos, de forma que há maior previsibilidade no processo político.

O argumento suscita um corolário óbvio: como estimular uma maior disciplina partidária em países onde ela é escassa? A disciplina partidária depende de como os candidatos são escolhidos e de quem controla a ordem dos candidatos nas cédulas de votação¹⁶. Se um órgão partidário central controla a escolha de candidatos, os legisladores são estimulados a seguir a linha partidária; de outro modo, eles se arriscam a perder sua candidatura na próxima eleição. Inversamente, quando prevalecem as eleições primá-

(15) Fred Riggs constrói o argumento oposto, afirmando que partidos indisciplinados facilitam o funcionamento das democracias presidencialistas. Ver seu "The survival of presidentialism in America: Para-constitutional practices". *International Political Science Review*, vol. 9, 1988, pp. 247-78. Riggs baseia seu argumento no pressuposto de que os partidos dos EUA são indisciplinados, o que supostamente ajuda a explicar por que o presidencialismo nos EUA não se mostra mais deletério. Mas Riggs subestima o grau de disciplina partidária dos partidos americanos. Ver D. Roderick Kiewiet e Mathew D. McCubbins. *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Os dois regimes presidencialistas mais antigos, além dos EUA (Costa Rica e especialmente Venezuela), têm partidos razoavelmente centralizados e disciplinados.

(16) O inverso também é verdade; os políticos que preferem partidos indisciplinados optam por métodos de escolha de candidatos e sistemas eleitorais igualmente indisciplinados.

rias ou a escolha dos candidatos é descentralizada, *ceteris paribus*, o órgão central tem menos controle sobre os legisladores.

Do mesmo modo se o partido (especialmente o órgão partidário nacional) determina quem se elege, como ocorre em um sistema de lista fechada em eleições proporcionais, os políticos têm um forte incentivo a seguir a liderança partidária; senão, eles prejudicam sua posição na lista. Inversamente, onde os candidatos se elegem graças a seus próprios recursos e esforços, como nos sistemas em que candidatos do mesmo partido podem competir entre si, os políticos dependem menos de seus partidos. Nessas condições, é provável que a disciplina partidária seja mais fraca.

Sistemas partidários e presidencialismo

Linz observa que os problemas do presidencialismo são multiplicados em países com clivagens políticas acentuadas e partidos políticos numerosos (p. 52). Esse argumento poderia ser levado mais longe: os perigos do presidencialismo dizem respeito basicamente a países com clivagens acentuadas e/ou partidos políticos numerosos. E são atenuados em países onde as clivagens são menos profundas e o sistema partidário não é particularmente fragmentado. A maioria dos países com sistemas presidencialistas ou apresenta clivagens políticas acentuadas ou muitos partidos, e portanto os argumentos de Linz sobre os problemas do presidencialismo são normalmente pertinentes. Mas alguns sistemas presidencialistas apresentam clivagens menos marcadas e menor fragmentação partidária. Nesses casos, o presidencialismo frequentemente funciona razoavelmente bem, como sugerem os casos dos Estados Unidos, Costa Rica e Venezuela. Esse ponto é importante, pois indica que uma maneira de diminuir as pressões sobre os sistemas presidencialistas é tomar medidas para limitar a fragmentação do sistema partidário.

Uma grande fragmentação do sistema partidário é um problema para o presidencialismo porque aumenta a probabilidade de impasse entre executivo e legislativo. Dificilmente o partido do presidente chegará próximo da maioria de cadeiras no congresso, e ele será forçado a depender de uma coalizão. Infelizmente, coalizões interpartidárias tendem a ser mais frágeis em sistemas presidencialistas, por duas razões¹⁷.

Primeiro, enquanto em sistemas parlamentaristas as coalizões geralmente se dão depois da eleição e são duradouras, nos sistemas presidencialistas elas se dão frequentemente antes da eleição e não são se mantêm depois dela. O poder executivo não é formado por meio de acordos pós-eleitorais entre os partidos e não é dividido entre vários partidos responsáveis pelo governo, muito embora frequentemente se formem ministérios com membros de vários partidos. Nos sistemas presidencialistas as coalizões de governo podem diferir marcadamente das coalizões eleito-

(17) Sobre esse ponto, ver também Arend Lijphart, "Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations", In: Linz e Valenzuela, orgs., *The crisis of presidential democracy*.

rais, ao passo que nos sistemas parlamentaristas a mesma coalizão responsável pela criação do governo é também responsável por governar.

Dada a separação de poderes, um acordo entre partidos pode se limitar apenas a questões congressuais, sem acarretar qualquer obrigação no que diz respeito às relações entre os partidos e o presidente. Vários partidos podem apoiar o presidente durante a campanha eleitoral, mas isso não garante seu apoio quando ele assumir o governo. Embora membros de vários partidos costumem participar de ministérios, os partidos não são responsáveis pelo governo. Os partidos ou os legisladores individualmente podem se unir à oposição sem sair do governo, e portanto um presidente pode terminar seu mandato com pequeno apoio no congresso.

Segundo, nos sistemas presidencialistas, o compromisso individual dos parlamentares com a sustentação de um acordo negociado pela liderança partidária é com frequência menos garantido. A amplitude das atribuições do ministério não implica necessariamente apoio partidário ao presidente, como normalmente acontece num sistema parlamentarista. O compromisso individual dos parlamentares de seguir a orientação do partido varia muito, pelas razões mencionadas na seção anterior, indo desde os partidos congressuais extremamente coesos da Venezuela até os extremamente indisciplinados partidos "sempre-cabe-mais-um" do Brasil. Consequentemente, o apoio partidário a um governo não precisa implicar o apoio individual de seus representantes no congresso. No Brasil, por exemplo, a ausência de disciplina partidária significa que os legisladores votam individualmente como quiserem, fato que reforça a instabilidade do apoio congressual à política do governo. Em contraste, na maioria dos sistemas parlamentaristas os parlamentares são mais ou menos obrigados a sustentar o governo, a menos que seus partidos decidam abandonar a aliança de governo. Os parlamentares se arriscam a provocar a queda do governo e perder suas cadeiras em novas eleições se deixarem de sustentar o governo¹⁸.

Essas dificuldades de construção de coalizões interpartidárias estáveis tornam problemática a combinação de multipartidarismo fragmentado e presidencialismo, e ajudam a explicar a escassez de democracias presidencialistas duradouras. No presente, o Equador, que só teve um regime democrático a partir de 1979 — e ainda assim uma democracia problemática — é a mais antiga democracia multipartidária do mundo. Apenas um país com essa combinação institucional, o Chile, manteve a democracia por no mínimo 25 anos consecutivos. Houve pelo menos catorze outras democracias presidencialistas multipartidárias antes da atual onda de democratização, mas nenhuma durou mais que o regime brasileiro de 1946 a 1964.

Onde a fragmentação partidária é limitada, a necessidade de coalizão interpartidária é diminuída e os perigos do presidencialismo são normalmente atenuados. O presidente pode não contar com maioria no congresso, mas seu partido certamente será um partido importante que controla uma parcela significativa das cadeiras. Essa situação reduz o problema das reivindicações concorrentes à legitimidade porque é provável que muitos

(18) A questão-chave aqui é de se os partidos são ou não disciplinados, e nada garante que eles o sejam em sistemas parlamentaristas. Não obstante, a necessidade de sustentar o governo nos sistemas parlamentaristas serve como um incentivo à disciplina partidária que está ausente nos sistemas presidencialistas. Ver Leon Epstein. "A comparative study of Canadian parties". *American Political Science Review*, vol. 58, 1964, pp. 46-59.

parlamentares sustentem o presidente. Os conflitos entre a legislatura e o executivo aparecem, mas tendem a ser menos graves do que quando a maioria esmagadora dos parlamentares se opõe ao presidente.

Os problemas do mandato fixo também são amenizados por uma fragmentação limitada do sistema partidário. O período fixo de governo é particularmente pernicioso quando o partido do presidente está em clara minoria, tornando difícil ao presidente realizar seu programa. Em uma situação de clara minoria, o espectro do imobilismo e da ingovernabilidade predomina. Não é coincidência o fato de as democracias presidencialistas mais antigas e mais consolidadas — EUA, Costa Rica e Venezuela — terem sistemas partidários com dois ou dois e meio partidos efetivos. Seis das sete democracias presidencialistas que duraram no mínimo 25 anos consecutivos (Uruguai, Colômbia, e Filipinas, além dos três casos já mencionados) tiveram menos de três partidos efetivos¹⁹, restando o Chile como a única exceção.

(19) O número de partidos efetivos é calculado elevando-se ao quadrado a porcentagem da votação (ou das cadeiras), calculando-se a soma de todos os quadrados e dividindo-se esse número por um.

Normas eleitorais do presidencialismo e do premier-presidencialismo

Esses argumentos sugerem que, *ceteris paribus*, os sistemas presidencialistas funcionam melhor com normas ou calendários eleitorais que limitem a fragmentação partidária e melhorem as perspectivas de uma compatibilidade pelo menos geral entre o presidente e a maioria da assembléia. A fragmentação do sistema partidário pode ser reduzida por qualquer uma dessas medidas — e é melhor evitar medidas draconianas que podem levar à exclusão de grupos políticos importantes, que poderiam questionar a legitimidade do sistema político²⁰.

Já dissemos que ter o executivo e a assembléia responsáveis perante os eleitores permite que a eleição presidencial seja estruturada de modo a maximizar a responsabilidade, e a eleição legislativa de modo a permitir uma representação mais ampla. Mas, como evitamos os problemas associados à existência de um presidente com uma clara minoria de apoio no eleitorado ou na assembléia, ou em ambos? Aqui as normas eleitorais têm aqui um peso importante. A fragmentação do sistema partidário pode ser limitada, mesmo com a representação proporcional, por um de três fatores: (1) por um formato de maioria proporcional em turno único para a eleição do presidente; (2) pela simultaneidade das eleições presidenciais e legislativas; (3) estabelecendo-se uma magnitude de distrito relativamente ampla ou um cociente eleitoral relativamente alto.

(20) Sobre esse ponto, ver Arturo Valenzuela. "Origins and characteristics of the Chilean party system: A proposal for a parliamentary form of government". Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Working Paper #164, maio 1985.

O método cada vez mais comum de exigência de maioria absoluta em eleições presidenciais tem a importante vantagem de evitar a eleição de um presidente que conquista uma maioria relativa estreita, mas que perderia facilmente para outro candidato em um confronto entre os dois. A maioria absoluta é atraente porque exige que o eventual ganhador conquiste o apoio de mais de 50% dos eleitores. Todavia, esse sistema também estimula a fragmentação do campo de competidores, seja para a presidência seja para a

assembléia. Muitos candidatos entram no primeiro turno com o objetivo ou de terminar em segundo lugar e surpreender no segundo turno o candidato favorito, ou de "chantagear" os dois candidatos líderes para fazerem acordos entre os dois turnos. Um candidato como Alberto Fujimori no Peru ou Stanislaw Timynski na Polônia pode surgir do nada e impedir uma vitória do primeiro colocado no primeiro turno, ou até mesmo ultrapassá-lo e vencer o segundo turno. De acordo com cálculos de Shugart e Carey, nos sistemas de dois turnos o vencedor final obtém em média pouco menos de 40% da votação do primeiro turno, enquanto o segundo colocado consegue em média só 25%. A regra da maioria simples, por outro lado, na maioria dos casos estimula a existência de apenas dois concorrentes "sérios" à presidência. Nos sistemas de maioria simples, as médias dos vencedores e dos segundos colocados ficam próximas de 50% e 35%²¹. Outros mecanismos além da estrita maioria simples podem evitar a ocorrência, incomum mas potencialmente perigosa, de um vencedor que conquiste menos de 40% da votação. Tais mecanismos incluem a exigência de 40% para o primeiro colocado ou uma diferença mínima entre os dois primeiros colocados em lugar da maioria absoluta para evitar um segundo turno, ou o emprego de um colégio eleitoral no qual os eleitores são obrigados constitucionalmente a escolher um dos dois candidatos com maior número de votos populares.

Talvez mais importante ainda seja a realização de eleições legislativas simultaneamente às eleições presidenciais, o que resulta numa forte tendência de os dois maiores partidos serem os mais importantes, mesmo que seja usado um sistema eleitoral realmente proporcional, na medida em que o presidente não é eleito num segundo turno²². A eleição presidencial é tão importante que tende a dividir os eleitores em dois campos, e é mais provável que os eleitores escolham o mesmo partido nas eleições legislativas do que quando as duas eleições não coincidem.

Se as eleições legislativas são realizadas em momento diferente das eleições presidenciais, a fragmentação do sistema partidário legislativo se torna muito mais provável. Os exemplos incluem o Brasil e o Chile, embora nos dois países, antes dos golpes militares (respectivamente 1964 e 1973) os presidentes fossem eleitos por maioria simples. Nesses casos, bem como nos atuais regimes da Argentina, Brasil, Equador, El Salvador e Coréia do Sul, as assembleias são eleitas com maior frequência do que os presidentes, o que significa que há eleições no meio do mandato presidencial. Depois dessas eleições intermediárias, os presidentes normalmente têm um apoio legislativo muito reduzido. Em alguns casos os sistemas partidários para o congresso e os presidentes são tão divergentes que os presidentes só contam com uma minoria de parlamentares com cujos votos podem contar. Advertimos, portanto, que no presidencialismo são preferíveis as eleições simultâneas. No *premier*-presidencialismo, um regime pode funcionar muito bem — dados os poderes presidenciais mais fracos e o voto de desconfiança — com eleições não coincidentes. Todavia, manter o presidencialismo com eleições não coincidentes é procurar encrenca, especialmente na presença de outros incentivos à fragmentação partidária.

(21) Os países dos quais os dados foram retirados são, para a maioria simples, Brasil (1946-60), Colômbia, República Dominicana, Nicarágua (só 1990), Filipinas (1946-69) e Venezuela; para a maioria absoluta, os atuais regimes do Brasil, Equador, França, Peru, Polônia e Portugal. Ver Shugart e Carey, *Presidents and assemblies**, capítulo 10.

(22) Os dados empíricos sobre esse ponto estão em Matthew Shugart, "The effects of the timing of elections for the president and assembly". In: Scott Mainwaring e Matthew Shugart, orgs. *Presidentialism and democracy in Latin America*, no prelo.

Se o presidente é eleito de forma a maximizar a possibilidade de disputa entre dois candidatos e de maioria absoluta (ou quase isso) para o vencedor, a assembléia pode ser escolhida de forma a permitir a representação da diversidade partidária. Isso não significa que o presidente só precisa contar com um pequeno número de cadeiras na assembléia? Não, na medida em que a extrema fragmentação não precisa necessariamente ocorrer se for usado um sistema apenas moderadamente proporcional e, especialmente, se a assembléia for eleita ao mesmo tempo que o presidente (e o presidente, como foi discutido, *não* for eleito por maioria absoluta). A representação proporcional pode ser posta em prática, permitindo a representação de alguns importantes "terceiros" partidos, sem chegar ao extremo de países como Israel, Itália, Polônia ou Brasil.

A mudança do governo presidencialista para o governo parlamentarista: uma advertência

Convencido de que os sistemas parlamentaristas são mais propícios a sustentar uma democracia estável, Linz advoga implicitamente a mudança para o governo parlamentarista. Não estamos convencidos quanto aos resultados da mudança para governos parlamentaristas em países com partidos indisciplinados. Partidos sem disciplina criam problemas nas democracias presidencialistas, mas criam problemas ainda mais graves em sistemas parlamentaristas²³. Em países com partidos indisciplinados há o risco de que a mudança para o governo parlamentarista possa exacerbar, e não atenuar, os problemas de governabilidade e instabilidade, a menos que, ao mesmo tempo, a legislação eleitoral e partidária seja alterada visando promover uma maior disciplina.

Nos sistemas parlamentaristas, o governo depende da manutenção da confiança da assembléia. Onde os parlamentares atuam individualmente como "donos de seu passes", não constrangidos por laços partidários, as maiorias governamentais que foram cuidadosamente montadas nas negociações pós-eleitorais se dissipam facilmente. Livres para votar como lhes aprouver, os legisladores abandonam individualmente o governo quando é politicamente conveniente fazê-lo. Nessas condições, é provável que ocorra o clássico calcanhar de Aquiles de alguns sistemas parlamentaristas: as mudanças frequentes de gabinete.

Pode-se levantar um contra-argumento de que o presidencialismo contribuiu para a fraqueza dos partidos em alguns países latino-americanos, de forma que a mudança para o governo parlamentarista fortaleceria os partidos através da eliminação de uma das causas da fraqueza partidária. Além disso, os analistas poderiam esperar que o mecanismo do voto de confiança promovesse por si só a disciplina partidária, já que a permanência no governo dependeria da disciplina partidária. Não descartamos essa hipótese, mas mesmo assim, no curto prazo, a mudança para o governo

(23) Giovanni Sartori defende* esse ponto em "Neither presidentialism nor parliamentarism". In: Linz e Valenzuela, orgs. *The crisis of presidential democracy*. [edição brasileira: "Nem presidencialismo, nem parlamentarismo", tradução de John Monteiro. *Novos Estudos* 35, novembro 1992*.]

parlamentarista sem a efetivação de mudanças paralelas que estimulassem uma maior disciplina partidária poderia se revelar problemática. A Quarta República francesa mostrou que o governo parlamentarista em si e por si não precisa estimular a formação de partidos disciplinados. Mostrou também os perigos de partidos indisciplinados em uma democracia parlamentarista, mesmo no contexto de uma nação industrial, na medida em que os governos eram derrubados com frequência considerável.

Qualquer mudança para o governo parlamentarista, portanto, precisaria desenhar meticulosamente um conjunto completo de instituições que aumentassem a probabilidade de ele funcionar bem. Nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas igualmente, as combinações institucionais têm importância primordial²⁴.

Conclusão

Nossos argumentos não sugerem um desacordo radical com a contribuição seminal de Linz para nossa compreensão de como o presidencialismo afeta as perspectivas para a democracia. O presidencialismo tal como é normalmente praticado é menos favorável à democracia estável do que o parlamentarismo. Não obstante, acreditamos que Linz subestimou a importância das diferenças entre desenhos constitucionais e institucionais dentro da categoria geral de sistemas presidencialistas, e ao fazê-lo superestimou a medida em que o presidencialismo enquanto tipo de regime é inerentemente falho, independentemente de arranjos constitucionais e institucionais. Os sistemas presidencialistas podem ser desenhados para funcionar mais efetivamente do que normalmente o fazem. Argumentamos que dotar o presidente de poder legislativo limitado, encorajar a formação de partidos razoavelmente disciplinados no legislativo e evitar a extrema fragmentação do sistema partidário são todas medidas que aumentam a viabilidade do presidencialismo. Linz reconhece claramente que não é qualquer tipo de parlamentarismo que funcionará; nós dizemos o mesmo sobre o presidencialismo.

Também argumentamos que o presidencialismo, particularmente se ele for meticulosamente desenhado, apresenta algumas vantagens sobre o parlamentarismo. A nosso ver, Linz não considera suficientemente este ponto. Além do mais, questionamos o argumento de Linz em uma questão-chave — o alegado caráter de "o vencedor leva tudo" do presidencialismo. O efeito conjunto de nossos argumentos é pedir mais atenção para combinações institucionais e desenhos constitucionais e sugerir que as vantagens do parlamentarismo podem não ser tão pronunciadas como Linz argumentou. Não obstante, evidentemente partilhamos o consenso de que seu artigo pioneiro foi uma das mais importantes contribuições acadêmicas da última década, e que merece toda a atenção dos estudiosos e dos formuladores de políticas.

(24) De uma perspectiva diferente, James W. Ceaser apresenta um argumento similar. Ver seu "In defense of separation of powers". In: Robert A. Goldwin e Art Kaufman, orgs. *Separation of powers — Dos it still work?* Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1986, pp. 168-93.

Recebido para publicação em março de 1993.

Scott Mainwaring é professor do Helen Kellogg Institute, Universidade de Notre Dame. Já publicou nesta revista "Políticos, partidos e sistemas eleitorais" (Nº 29).

Matthew Shugart é professor da Universidade da Califórnia (San Diego).

Novos Estudos

CEBRAP

Nº 37, novembro 1993

pp. 191-213
