

PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO: FAZ ALGUMA DIFERENÇA?

Juan Linz

Novos esforços foram empreendidos nas últimas décadas para estudar e entender a diversidade da democracia política.¹ Em contraste com a atenção que muitos escritores clássicos deram aos aspectos institucionais, os estudos mais recentes têm-se ocupado sobretudo dos modelos de conflito político e, mais especificamente, dos sistemas de partidos e formação de coalizões. Com exceção da vasta literatura sobre o impacto dos sistemas eleitorais na formação de sistemas partidários, iniciada com os primeiros textos de Ferdinand Hermens e a clássica obra de Maurice Duverger,² e seguida pelos ensaios de Douglas Rae e Giovanni Sartori, entre

-
1. Neste trabalho não incorporei os materiais sobre os diferentes regimes presidencialistas ibero-americanos, nem os estudos sobre o Chile apresentados no simpósio organizado por Arturo Valenzuela e pelo autor na Georgetown University, no seminário, da Universidade Católica do Chile ambos em 1989. Os ensaios apresentados nessas reuniões foram de enorme valor para a redação deste capítulo. A falta de tempo e o fato de que a maioria desses trabalhos permanece inédita me impediram de mencioná-los. Quero expressar minha gratidão aos participantes dos dois congressos.
 2. F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy. A study of Proportional Representation* (South Bend, Ind.: Notre Dame, 1941); Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity* (New York: Wiley, 1954), publicado em francês em 1951; Stein Rokkan, "Elections: Electoral Systems", *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Crowell-Collier-MacMillan, 1986); Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt* (Munich: Piper, 1978); Douglas

outros, os cientistas políticos têm dado pouca atenção ao papel das instituições políticas, a não ser no estudo de alguns países específicos. Debates sobre monarquia e república, regimes parlamentaristas e presidencialistas, Estado Unitário e federalismo, foram preteridos e não incorporados aos debates sobre o funcionamento de instituições e práticas políticas democráticas, incluindo seu efeito nos sistemas partidários.³ No momento em que vários países iniciam o processo de elaborar ou modificar constituições, alguns desses temas deveriam ser discutidos mais a sério como parte do esforço para alcançar a estabilidade e a consolidação democráticas.

As inovações constitucionais do pós-guerra - a moção de censura construtiva alemã e a Constituição da Quinta República francesa, que, com seu regime semipresidencial, fortalece o Executivo para compensar as fragilidades do parlamentarismo assembleísta -, atraíram imitadores e a atenção do mundo acadêmico. Mas ainda precisamos de um estudo mais sistemático e, em certa medida, comportamental, das implicações de diferentes instituições no processo político - estudo que possa servir de base para alguns dos atuais debates sobre as reformas institucionais e constitucionais. Com a notável exceção do livro de Kaltefleiter,⁴ que analisa os casos de Executivo bipolar, como a Quinta República francesa e a República de Weimar, e o recente ensaio de Stefano Bartolini⁵ sobre os países europeus onde o chefe de Estado é escolhido em eleição direta, essas diferenças entre regimes parlamentaristas, presidencialistas e semipresidencialistas não têm despertado interesse da ciência política, e apenas receberam uma limitada atenção em recentes estudos comparativos acerca das democracias contemporâ-

Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale Univ. Press, 1967); B. Grofman e Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences* (New York: Agathon, 1986); Arend Lijphart e B. Grofman, eds., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (New York: Praeger, 1984); Giovanni Sartori, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method", in B. Grofman e A. Lijphart, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*, op. cit. pp. 43-68.

3. Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", trabalho inédito.
4. Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der Parlamentarischen Demokratie* (Colônia: Westdeutscher Verlag, 1970).
5. Stefano Bartolini, "Sistema Partitico ed Elezione Diretta del Capo dello Stato in Europa", *Rivista Italiana di Scienza Politica* (agosto, 1984), pp. 209-222.

neas. Refiro-me aqui aos estudos de Bingham Powell⁶ e Arend Lijphart.⁷ Este, porém, acaba de escrever um excelente artigo sobre as implicações do regime presidencialista.

Em grande parte, tal lacuna se deve ao fato de que, com exceção dos Estados Unidos, a maioria das democracias estáveis da Europa e da Commonwealth britânica têm sido regimes parlamentaristas. Poucas delas são semipresidencialistas ou semiparlamentaristas. Como a maioria dos países com constituições presidencialistas acabaram se transformando em democracias instáveis ou em regimes autoritários, foram excluídos dos estudos comparativos sobre a democracia. Dado que muitos fatores sociais, econômicos, culturais e políticos apareciam como centrais na análise das crises e do colapso da democracia naqueles países, praticamente não encontramos referências ao papel dos fatores institucionais nessas crises, a não ser no caso do Chile, em relação ao qual houve alguma menção do conflito entre o presidente Allende e o Congresso na análise da ruptura democrática.⁸ Pode ou não ser coincidência que tantos países com regimes presidencialistas tenham encontrado sérias dificuldades para consolidar a democracia, mas com certeza a relação entre essas instituições e o processo político merece mais atenção do que tem recebido. Teria sido interessante voltar aos debates do passado entre intelectuais e constitucionalistas sobre o presidencialismo e o parlamentarismo. Porém, a utilidade daqueles debates para a solução de nosso atual problema esbarra, por um lado, na excessiva admiração pela grande república democrática norte-americana, com seu governo presidencial, ignorando em certa medida que Woodrow Wilson a descreveu como um "governo congressional"; e, por outro, na dura crítica ao parlamentarismo francês, provavelmente refletida na literatura jurídica latino-americana daquela época.

No momento de revisar as provas tipográficas de meu trabalho sobre o colapso dos regimes democráticos, fiquei surpreso ao rere-

6. G. Bingham Powell, Jr. *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1982).
7. Arend Lijphart, *Democracies* (New Haven: Yale Univ. Press, 1984); A. Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", trabalho apresentado no Seminário *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Georgetown University, Washington D. C., maio 14-16, 1989. Versão portuguesa neste livro.
8. Arturo Valenzuela, *El Quiebre de la Democracia en Chile* (Santiago de Chile, FLACSO, 1989); pp. 55-80, 253-260.

a análise de O'Donnell sobre o "jogo impossível" ocorrido na Argentina pós-peronista; chamou-me a atenção a extraordinária dificuldade encontrada para integrar ou isolar os peronistas, ao contrário dos comunistas italianos que, apesar das tensões da democracia na Itália, nunca levaram o país a desfechos comparáveis. Como resultado, escrevi uma breve digressão sobre as conseqüências políticas do presidencialismo e do parlamentarismo, que depois ampliei e que constitui o tema básico desta análise.⁹ As idéias que pretendo desenvolver requerem, sem dúvida, uma pesquisa mais profunda, utilizando a evidência empírica de diferentes países, principalmente da América Latina, mas também das Filipinas, Coréia do Sul, Nigéria e, talvez, Líbano. Um trabalho mais consistente requer muita pesquisa sobre as percepções, tanto das elites políticas quanto do público, em relação aos presidentes e aos congressos nos dois tipos de regime.

É surpreendente que, nos trabalhos clássicos sobre sistemas democráticos, grande parte das discussões a respeito de governos presidencialistas se limite aos Estados Unidos e à comparação entre esse país e a Grã-Bretanha, sem praticamente fazer nenhuma referência à longa experiência da América Latina com os regimes presidencialistas. Minha análise, no presente trabalho, torna-se inevitavelmente discutível em função dessa lacuna na literatura. Portanto, gostaria que ela fosse tomada como um estímulo para investigações mais sistemáticas.

Parlamentarismo e presidencialismo

A distinção básica entre os dois regimes aos quais nos referiremos está baseada em tipos ideais, ainda que na realidade política tal distinção seja bem menos clara. Nos sistemas parlamentaristas, a única instituição democraticamente legitimada é o Parlamento. O governo deriva sua autoridade da confiança do mesmo, seja das maiorias parlamentares ou da tolerância parlamentar em relação aos governos minoritários, e só pelo tempo que o Legislativo se dispuser a apoiá-los entre uma eleição e a seguinte ou, excepcionalmente, durante o período no qual o Parlamento não estiver em condições de formar um governo alternativo.¹⁰

Com a crescente personalização da liderança partidária e a identificação que sentem os votantes com os líderes, e não apenas com os

partidos - ou até com os partidos em virtude de sua capacidade de apresentar líderes atraentes -, os primeiros-ministros se assemelham cada vez mais aos presidentes. Não obstante, os primeiros não recebem seu poder de uma identificação direta com o eleitorado nem podem apelar diretamente ao povo contra os parlamentares que os apoiam ou contra seu próprio partido, a não ser após a dissolução da Câmara e a convocação de novas eleições. Os conflitos entre os primeiros-ministros e os presidentes só podem surgir nos casos discutidos por Bartolini, nos quais um governo parlamentarista é combinado com uma eleição direta do presidente por voto popular ou quando o presidente possui uma considerável reserva de poder. A maioria dos presidentes em sistemas parlamentaristas, assim como os monarcas constitucionais em monarquias parlamentaristas democráticas, tem somente poderes e funções limitadas, e tanto os mecanismos institucionais para sua eleição quanto as práticas políticas (por exemplo, na Islândia, Áustria e Irlanda) têm minorado o conflito potencial entre esses dois papéis legitimamente democráticos: o do presidente e o do primeiro-ministro.

Os sistemas presidencialistas se baseiam no princípio oposto. O povo elege diretamente um Executivo, por um período determinado. A Constituição outorga consideráveis poderes a esse Executivo, que decide por si só a composição de seu ministério e exerce controle total sobre a administração. Esse Executivo não depende de um voto de confiança dos parlamentares, embora estes também tenham sido eleitos democraticamente. Ele não é apenas o detentor do poder Executivo: é também o chefe simbólico do Estado, e só pode ser afastado, entre uma eleição e outra, no caso excepcional do *impeachment*. Como mostra a história dos Estados Unidos, na prática os presidentes dependem da cooperação do Congresso e, por isso, o equilíbrio entre o poder Executivo e o Legislativo varia consideravelmente em tais regimes. Seria muito interessante e importante conhecer como, ao longo do tempo, tal equilíbrio se desenvolveu em diversos países latino-americanos, e em que medida a relação entre esses dois poderes foi de cooperação ou de conflito.

Duas características se destacam nos sistemas presidencialistas. Uma é que o presidente reclama total legitimidade democrática. Essa reivindicação apresenta-se quase sempre com fortes cores plebiscitárias, sem embargo de que a votação popular dos presidentes seja às vezes menor que a de muitos primeiros-ministros que encabeçam gabinetes minoritários em sistemas parlamentaristas e que são perce-

9. Juan J. Linz, *La Quiebra de las Democracias* (Madrid: Alianza, 1987), pp. 127-131.

10. Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en Espana. Encuadre Constitucional y Práctica Política* (Madrid: Civitas, 1983).

bidos como detentores de uma legitimidade eleitoral débil. Vejamos um exemplo: a posição de Allende, que obteve uma votação de 36,2%, através de uma coalizão heterogênea, era diferente da do primeiro-ministro espanhol Adolfo Suárez, que obteve 35,1% dos votos, em 1979. O mesmo aconteceu com seus respectivos adversários: Alessandri, com 34,9%, e Felipe González, com 30,5%; e seus oponentes menos bem-sucedidos, como Tomic, com 24,8%, e Fraga ou Carrillo, com 6,1% e 10,8%, respectivamente. Um sistema presidencialista outorga ao vencedor a qualidade de chefe de Estado (representando a Nação) e os poderes do Executivo, gerando expectativas populares distintas das que se dirigem a um primeiro-ministro, qualquer que seja a popularidade deste e ainda que tenha recebido o mesmo número de votos.

O fato marcante é que, em um sistema presidencial, os legisladores, especialmente quando representam partidos disciplinados e bem-organizados, constituindo opções políticas e ideológicas reais para o eleitorado, também desfrutam de uma legitimidade democrática, e é possível que a maioria desse Parlamento represente uma opção política contrária à dos votantes que apóiam o presidente. Sob tais circunstâncias, quem está mais bem legitimado, com base nos princípios democráticos, para falar em nome do povo: o presidente ou a maioria desse Congresso que se opõe à sua política? Observe-se que ambos derivam seu poder do voto popular, que lhes foi dado livremente em uma competição entre alternativas bem-definidas. Isto significa que sempre existe um conflito latente, com chances de irromper de maneira dramática. Não há nenhum princípio democrático que resolva tal questão. Os mecanismos constitucionais aplicáveis ao caso são em geral complexos, muitíssimo técnicos, legalistas e, portanto, de duvidosa legitimidade democrática. Não é por acaso que os militares têm intervindo como 'poder moderador' em algumas dessas situações.

Poder-se-ia argumentar que esse tipo de conflito é normal nos Estados Unidos, onde nunca gerou graves crises. Não caberia nos limites deste ensaio explicar a peculiaridade das instituições políticas norte-americanas, pois isso nos obrigaria a discutir a especificidade dos partidos políticos daquele país, fato que já levou muitos cientistas políticos a pedirem um sistema partidário mais responsável e ideologicamente disciplinado. O desenvolvimento de partidos políticos modernos, particularmente em sociedades

ideológicas e/ou socialmente polarizadas, em contraste com o tipo de partido existente nos EUA, talvez tornasse esses conflitos bem mais complexos e ameaçadores.¹¹

A segunda característica institucional dos sistemas presidencialistas é o fato de que os presidentes são eleitos por um período de tempo que, sob circunstâncias normais, não pode ser modificado ou encurtado e, devido às disposições que em alguns países impedem a reeleição, também não pode ser prolongado. Assim, o processo político é quebrado em dois períodos rigidamente descontínuos, não permitindo os reajustes que possam ser exigidos por eventos políticos, econômicos e sociais. A duração do mandato presidencial se transforma em um fator político essencial, ao qual todos os atores do processo político têm de se adaptar. Conseqüências muito importantes decorrem desse fato. Uma delas é a sucessão em caso de morte ou incapacidade do presidente, que às vezes se complica pelo fato de o sucessor automático ter sido eleito separadamente e representar outra opção, coalizão ou partido político; ou ter sido imposto pelo candidato presidencial, como seu companheiro de chapa, sem que se levasse em consideração sua capacidade de exercer o Poder Executivo ou de obter o apoio plebiscitário que o presidente conseguiu na época de sua eleição. A história brasileira nos oferece exemplos dessas situações, um deles há poucos anos: a morte do Presidente Tancredo Neves e sua sucessão por Sarney. Na Argentina, também, dificuldades dessa ordem surgiram com a morte de Perón e a ascensão de Isabelita ao poder. O presidencialismo leva à personalização do poder, mas a necessidade de uma sucessão entre as eleições pode colocar na presidência alguém que em circunstâncias normais não teria o apoio do eleitorado, nem dos líderes partidários e nem da elite política; isso graças aos mecanismos formais do regime e não a um verdadeiro processo político.

A verdade é que as constituições presidencialistas abrigam duas premissas opostas. Por um lado, seu objetivo é criar um Executivo estável e poderoso, com legitimidade popular e tendendo a uma legitimação plebiscitária, capaz de se opor ao particularismo dos interesses representados no Congresso, sejam eles partidários, regionais, clientelísticos ou locais. A legitimidade desses interesses

11. Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol. 9, nº 4, (outubro 1988), pp. 247-278.

é limitada ou nula a partir da concepção rousseauísta de que a democracia está implícita na idéia do povo. No conceito anglo-saxônico de democracia, ao contrário, a diversidade dos interesses sociais, o ajustamento pragmático entre os mesmos e a defesa deles na esfera política possuem considerável legitimidade. Bloqueada esta defesa pela concepção presidencialista, é bem provável que se desloque para outros campos, que não o político: para a esfera da política sindical e dos grupos de interesse, e, às vezes, do conflito entre regiões e localidades com o governo central. Por outro lado, constituições presidencialistas estão também baseadas no temor à personalização do poder e na lembrança do caudilhismo ou, voltando mais no tempo, no medo de um monarca absoluto. Em consequência disso, abrigam numerosos mecanismos cuja intenção é limitar esse poder, visto como potencialmente arbitrário. Destaca-se entre esses mecanismos a impossibilidade da reeleição. A suspeita de que o presidente pode tornar-se arbitrário está refletida nas numerosas medidas para controlar o poder presidencial, como, por exemplo, a exigência de que certas nomeações ou decretos dependam da aprovação do Congresso, no *impeachment*, em instituições como a *Contraloría*, do Chile, bem como nas atribuições geralmente concedidas ao Poder Judiciário. Mesmo a legitimação de alguns tipos de intervenção das forças armadas como poder moderador era antigamente entendida como parte desse propósito. Investigar em profundidade a contradição entre os dois citados princípios nos textos constitucionais e na prática política dos regimes presidencialistas da América Latina, poderia ser uma idéia interessante. Mas acreditamos que qualquer estudioso de história e política latino-americana possa assinalar vários exemplos.

Seria muito útil explorar como essa contradição fundamental do presidencialismo - o desejo de um Executivo forte e estável e a latente suspeita que cerca esse mesmo poder - afeta a tomada de decisões políticas, o estilo de liderança, as práticas políticas e a retórica, tanto dos presidentes quanto de seus oponentes. Com certeza isso introduz uma dimensão de conflito que não pode ser explicada apenas com base nos fatores sociológicos ou econômicos convencionais. Se aceitássemos a discutível hipótese de uma propensão ao personalismo no caráter nacional e na cultura política da sociedade hispânica, restariam poucas dúvidas de que algumas dessas tendências são reforçadas por arranjos institucionais.

Se tivéssemos de resumir a diferença básica entre presidencialismo e parlamentarismo, diríamos que o primeiro introduz uma maior rigidez no processo político, em contraste com a flexibilidade desse processo nos sistemas parlamentaristas. Aquela rigidez pode parecer uma vantagem para os que defendem o presidencialismo, já que reduz algumas das incertezas e imprevisibilidades, em princípio inerentes ao parlamentarismo. Neste último, o número bem maior de atores, partidos, líderes e até legisladores independentes podem a qualquer momento, entre uma eleição e outra, introduzir mudanças básicas, estabelecer novas coalizões e, acima de tudo, mudar o chefe do Executivo - o primeiro-ministro. A busca de um poder forte e previsível parece favorecer o presidencialismo, mas, paradoxalmente, fatos inesperados, que vão desde a morte do presidente até sérios erros de julgamento, em especial frente a situações de mudança, tornam o mandato presidencial menos previsível e muitas vezes mais fraco que o do primeiro-ministro, que sempre pode impor sua autoridade e legitimidade democrática pedindo um voto de confiança.

As incertezas de um período de transição e consolidação de um novo regime fazem com que a rigidez da Constituição presidencial seja mais problemática, se comparada à possibilidade de respostas flexíveis que os sistemas parlamentaristas proporcionam.

O processo político nas democracias presidencialistas e parlamentaristas

Na discussão precedente centramos nossa análise nas dimensões institucionais do nosso problema. Falamos de alguns dos dispositivos legais das constituições presidencialistas e sobre certas normas não escritas que diferenciam os tipos de democracia. Mas, além desses aspectos, precisamos abordar outras situações como, por exemplo, a maneira pela qual se estrutura a competição política em um sistema onde o presidente é eleito diretamente pelo povo; o estilo segundo o qual é exercido o poder; as relações entre o presidente, a classe política e a sociedade; e a forma como se exerce o poder tendo em vista a resolução dos conflitos. Nossa premissa é que as características institucionais às quais nos referimos moldam, direta ou indiretamente, o processo político e o modo de governar. Quando tivermos descrito as diferenças que de

tudo isso resultam, estaremos em condições de questionar qual dos dois regimes oferece melhores possibilidades de êxito na transição, consolidação e estabilização da democracia.

Talvez a consequência mais séria do presidencialismo seja a introdução de um forte elemento de soma zero na política democrática, com normas do tipo 'o ganhador leva tudo'. A eleição parlamentar pode proporcionar uma maioria absoluta para um partido específico, mas em geral dá representação a vários partidos, alguns com pluralidade maior do que os outros, tornando-se necessárias algumas negociações e divisões de poder a fim de obter o apoio majoritário para um primeiro-ministro, ou a tolerância em relação a um governo minoritário. Isto significa que o governante estará atento às demandas de diferentes grupos e preocupado em manter seu apoio; correspondentemente, os diferentes partidos não perderão a expectativa de compartilhar o poder e a oportunidade de conseguir benefícios para aqueles que os apóiam.

A sensação de que o mandato vem diretamente do povo e confere independência durante o período de governo em relação aos demais atores políticos, inclusive os membros da coalizão que o elegeu, pode imbuir o presidente de um senso de poder e missão que não tem correspondência na limitada pluralidade que o elegeu. As resistências que talvez encontre podem parecer-lhe mais frustrantes, desmoralizantes ou irritantes do que para um primeiro-ministro. Este sabe, desde o início, quanto depende do apoio de seu partido, de outros partidos, de outros líderes e do Parlamento como instituição. A não ser que o primeiro-ministro tenha maioria absoluta, o sistema parlamentarista abriga alguns dos elementos institucionais do modelo que se tem chamado de *democracia consociativa*.¹² Quanto a este ponto, é importante notar que o restabelecimento da democracia em dois países latino-americanos regidos por Constituições presidencialistas, em circunstâncias difíceis, levou

12. A literatura sobre a "democracia consociativa" aumentou bastante desde que Arend Lijphart publicou o seu "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, Vol. 1, nº 1 (abril 1968), pp. 3-44. Sua obra *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale Univ. Press., 1977), a coleção de trabalhos em Kenneth McRae, ed., *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto; McClelland e Stewart (Carleton Library), e a resenha de Adriano Pappalardo, "Le Condizioni della Democrazia Consociativa. Una Critica Logica ed Empirica", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 9, nº 3 (dezembro 1979), pp. 367-445, servem como entrada no tema.

os líderes políticos dos partidos majoritários a procurarem acordos do tipo consociativo para atenuar os riscos de dar a um só partido a autoridade associada à presidência e as implicações de soma zero para aqueles que não conseguiram o poder. Refiro-me ao *pacto de punto fijo* da Venezuela,¹³ e mais especificamente aos vários pactos e à *concordância* que acompanhou o restabelecimento da democracia na Colômbia,¹⁴ cujo principal objetivo pode ser descrito como a tentativa de prevenir as implicações de soma zero de um regime presidencial.

O caráter de soma zero do jogo político em regimes presidencialistas é reforçado pelo fato de que vencedores e perdedores são definidos em função do mandato presidencial, período durante o qual não há esperança de mudanças, nem a possibilidade de ampliação da base de apoio por razões de unidade nacional ou da formação de grandes coalizões em casos de emergência; situações de crise que, no parlamentarismo, podem levar à dissolução da Câmara e a novas eleições. No presidencialismo, os perdedores terão de esperar quatro ou cinco anos para ter algum acesso ao Poder Executivo e, portanto, para participar da formação de gabinetes e poder distribuir recursos aos seus partidários. Esse caráter de soma zero do jogo político torna a eleição presidencial mais tensa e polarizada, tanto para ganhadores quanto para perdedores.

As eleições presidenciais têm a vantagem de permitir que o povo eleja diretamente quem vai governá-lo por um certo período de tempo, em vez de deixar essa decisão, como em muitos sistemas parlamentaristas, nas mãos dos políticos. Supostamente, o presidente terá mandato popular direto. Mas se não se exige uma votação mínima e se vários candidatos competem em um só turno, o eleito pode obter apenas uma pequena maioria; a diferença entre o vencedor e o que ficou em segundo lugar pode ser desprezível, não justificando o sentimento de apoio plebiscitário popular que o vencedor e aqueles que o apóiam em geral acreditam ser verdadeiro.

13. Daniel Levine, "Venezuela: The Nature, Sources and Prospects of Democracy", in Larry Diamond, Juan J. Linz e Seymour M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1989); D. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela* (Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1973).

14. Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Press, 1988).

Para eliminar esse elemento de acaso, a legislação eleitoral algumas vezes exige uma pluralidade mínima para o vencedor ou prevê algum mecanismo de escolha entre os mais votados. Mas esses procedimentos podem frustrar os que apoiaram o candidato ganhador. O modelo mais freqüente é o que acaba transformando a eleição em uma confrontação dos dois candidatos que estão na frente, isto é, uma eleição em dois turnos. Fica assim estabelecida uma opção bipolar que, sob certas condições, pode produzir uma considerável polarização. Uma das possíveis conseqüências da confrontação entre dois candidatos viáveis é que antes das eleições se formem amplas coalizões, nas quais não se podem ignorar os partidos extremistas que possuam algum apoio, já que a vitória pode depender do pequeno número de votos que os mesmos sejam capazes de contribuir. Quando tais partidos têm número significativo de adeptos, seu peso tenderá a ser desproporcional entre os que apóiam o candidato, dando chance a seu adversário de denunciar a perigosa influência dos extremistas, e a estes uma boa possibilidade de chantagem sobre um candidato moderado. A não ser que um forte candidato de centro obtenha mais apoio que aqueles que se comprometem em alianças com setores extremistas, uma eleição presidencial desse tipo pode fomentar tendências centrífugas e polarizantes no eleitorado.

É possível argumentar que em uma sociedade onde a maioria do eleitorado está no centro do espectro político, compartilha posições basicamente moderadas, concorda com a exclusão dos extremistas e apenas difere sem radicalismo daqueles que possuem tendências esquerdistas ou direitistas, aquelas possibilidades negativas ficam excluídas. Como Goldwater e McGovern descobriram na noite da eleição, é pouco provável que um eleitorado predominantemente centrista e moderado dê a vitória a candidatos que se aliem aos extremos ou assumam posições vistas como radicais. De qualquer forma, parece improvável que sociedades que enfrentam sérios problemas econômicos e sociais, divididas na avaliação de um regime autoritário que em algum momento teve significativo apoio, e com partidos considerados extremistas, com fortes organizações e um considerável poder de angariar votos, possam se enquadrar no modelo da eleição presidencial dos Estados Unidos. Em uma eleição de um só turno, nenhum dos principais candidatos de uma sociedade polarizada, com um eleitorado volátil, pode ignorar essas forças com as quais em outra situação não estaria disposto a negociar. Em uma eleição de dois turnos, os dois candi-

datos que passam ao segundo já têm condições de medir as próprias forças e de calcular o quanto suas alianças podem contribuir para uma coalizão vitoriosa; ao mesmo tempo, os grupos extremistas percebem o limite de sua influência, a incerteza diminui e, assim, é possível projetar um resultado mais racionalmente calculado, tanto da parte dos candidatos quanto da parte dos votantes. De certa maneira, esse processo se aproxima ao da formação de coalizões em um Parlamento para eleger um primeiro-ministro. Vejamos, porém, em maior detalhe, esse potencial de polarização e essa dificuldade de isolar alternativas políticas que as elites ou segmentos relevantes do eleitorado rejeitam como extremistas.

Para ilustrar nossos argumentos, pensemos na Espanha de 1977, em sua primeira eleição livre após Franco.¹⁵ Em primeiro lugar, a falta de informações sobre a preferência do eleitorado e a incerteza do momento teriam dificultado a formação de coalizões. E, sem dúvida, os vencedores potenciais teriam se visto forçados a realizar coalizões mais amplas do que as estritamente necessárias para a vitória. Supondo que a oposição democrática a Franco se unisse para apoiar um único candidato, Felipe González, fato que na época parecia certo, ele não poderia ter concorrido independentemente, como o fez nas eleições parlamentares, devido às expectativas sobre o peso do voto comunista, que representava quase 10% do eleitorado. Uma imagem de Frente Popular teria dominado a campanha. Com exceção de algumas eleições senatoriais, dificilmente as diferentes forças políticas, da extrema esquerda ao centro democrata-cristão e aos partidos regionais moderados, teriam conseguido manter sua identidade nas eleições parlamentares.

Esse problema teria sido bem maior para a centro-direita que apoiara a reforma e, especificamente, a reforma pactada como forma de saída do regime autoritário. Não é certo que Adolfo Suárez,

15. Sobre a transição espanhola veja-se: José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo e Andrés de Blás, eds., *La Transición Española* (Madrid: Sistema, 1989), com ampla bibliografia; José María Maravall, *La Política de La Transición* (Madrid: Taurus, 1981); Paul Preston, *The Triumph of Democracy in Spain* (Londres: Methuen, 1986); Juan J. Linz, "Liderança Inovadora na Transição para a Democracia e uma Nova Democracia: O caso da Espanha", in Gilberto Dupas, organizador, *A Transição que Deu Certo* (São Paulo: Trajetória Cultural, 1989), pp. 213-267. Sobre a opinião pública e o sistema partidário, veja-se J. J. Linz, M. Gómez-Reino, F. A. Orizo e D. Vila, Informe FOESSA: *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España (1975-1981)*. (Madrid: Euromérica, 1981).

apesar de sua popularidade como primeiro-ministro da transição, tivesse desejado ou conseguido unir todas as forças à direita dos socialistas. Naquele momento, muitos democratas-cristãos, inclusive os que em 1979 concorreram pela chapa da *Unión de Centro Democrático*, relutariam em abandonar os amigos políticos dos anos de oposição. Por outro lado, para Suárez seria constrangedor apresentar-se com o apoio da *Alianza Popular*, considerada continuísta e que tinha em seu quadro os líderes de sete grupos que haviam participado dos ministérios de Franco. Tampouco pareceria coerente que a AP apoiasse um líder como Suárez, disposto a legalizar o Partido Comunista.

Se excluirmos a possibilidade de que o candidato da direita fosse Manuel Fraga, mais tarde líder aceito da oposição, teria sido difícil para Adolfo Suárez manter uma posição diferenciada e isenta da imagem de continuidade com o regime de Franco. De fato, a campanha da UCD em 1977 foi dirigida tanto contra a AP como contra os socialistas e, devido às incertezas sobre o apoio que a AP receberia e ao medo e hostilidade que ela gerava na esquerda, todos os membros do partido concentraram grande parte da campanha em seu líder, o que reduziu a polarização potencial entre os *democratas de toda la vida* e os neófitos da democracia, que constituíam uma parte significativa da elite da UCD, e de seus seguidores.

Inevitavelmente, em uma eleição presidencial a centro-direita e o candidato da direita teriam centralizado seus ataques nos segmentos mais 'perigosos' (como os comunistas e os nacionalistas periféricos) que apoiavam os candidatos da esquerda democrática, e nos compromissos que teriam sido feitos com tais setores. A centro-esquerda e o candidato democrático esquerdista também necessitariam ressaltar a continuidade de seu adversário com o regime de Franco, a influência dos ex-franquistas entre os que o apoiavam e a ausência até dos democratas de centro, como os catalães moderados, na coalizão formada para tentar elegê-lo. Estes últimos desempenhariam um papel importante após a eleição de 1977 e nos anos de elaboração da Constituição e do primeiro governo constitucional (1979), apoiando o governo de Suárez.

Com toda certeza, uma eleição presidencial em 1977 poderia ter sido bem mais polarizada do que as parlamentares de 15 de junho. Se o primeiro-ministro Suárez tivesse rejeitado um entendimento com a AP, ou se Fraga, com base em suas expectativas de uma

maioria natural de direita, agisse da mesma forma com os suaristas, o resultado seria bastante incerto, com maior probabilidade de vitória para o candidato da esquerda. Um presidente com tal respaldo popular, mesmo que o resultado das eleições parlamentares fosse diferente, se sentiria legitimado para fazer uma Constituição mais partidária, além de mudanças mais radicais na política e na sociedade. Sem dúvida, bem mais do que as que Felipe González realizou em 1982, após cinco anos como membro do Parlamento, com seu partido governando várias municipalidades, depois de um Congresso do PSOE no qual a ala esquerda utópica do partido já fora derrotada, e de uma campanha na qual o principal objetivo foi buscar votos no centro do espectro ideológico, onde eleições prévias já haviam mostrado que existia uma grande concentração do eleitorado. Pessoalmente não tenho nenhuma dúvida de que o processo de transição e consolidação da democracia espanhola teria sido bastante diferente, e provavelmente mais difícil, com a vitória dos socialistas em 1977. Comentários do próprio Felipe González sobre o que uma vitória de seu partido teria significado, mesmo em 1979, confirmam minha hipótese.

Gostaria de advertir que algumas das conseqüências negativas da polarização, implícitas em uma disputa presidencial, não são inerentes a esse sistema. Se houver um consenso massivo na população sobre as posições da centro-direita moderada e da centro-esquerda, e se o limitado peso dos extremos se tornar suficientemente claro para que ninguém em particular se interesse em fazer alianças com eles, tais conseqüências deixarão de ser inevitáveis. Isso é possível quando existe um consenso para manter os extremos isolados ou quando eles próprios optam por concorrer em separado, para fazer sua propaganda e marcar presença. Mas duvido que tais condições surjam em muitas sociedades durante o processo de transição e consolidação da democracia.

Em situações de medo em relação a uma polarização, os políticos podem se alinhar para apoiar um candidato de compromisso a quem respeitem e que não gere antagonismos.¹⁶ Esse candidato pode ser

16. É significativo que Robert A. Dahl, em seu artigo "A Bipartisan Administration", *New York Times*, 14 de novembro de 1973, na época da renúncia de Nixon e até a eleição de um novo presidente, propusesse um governo de coalizão de democratas e republicanos. Citado por A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, *op. cit.*, pp. 28-29.

eleito mais em função de suas qualidades pessoais do que por seu programa político; e é mais provável que seja líder de um partido pequeno. Tal opção reforçará a meta de realizar uma transição para a democracia com uma competição pelo poder entre políticas menos agressivas, ou de reequilibrar um sistema em crise. Não obstante, é duvidoso que uma coalizão tão *ad hoc* queira ou possa apoiar o presidente durante seu governo, já que ele precisará tomar decisões difíceis. Os que o apóiam poderão estar preocupados, em especial nos últimos anos do longo mandato, com seus próprios compromissos políticos ou ideológicos. Um presidente assim poderia representar uma fraca liderança e perder o apoio do Congresso. Seus partidários teriam a possibilidade de se desvincular dele (sem ter de pagar o preço de provocar uma crise de governo, como em um regime parlamentarista) e começar suas campanhas para as próximas eleições.

O estilo da política em regimes presidencialistas

Até o presente momento discutimos certas implicações do presidencialismo no processo eleitoral e alguns leitores podem estar pensando que uma coisa é a eleição e outra é o que o governante fará com os poderes que a Constituição lhe outorga. Por que não poderia o presidente eleito superar o processo de polarização da campanha, cicatrizar as feridas, oferecer aos derrotados uma oportunidade de colaborar, ignorar ou isolar os aliados extremistas e se tornar o presidente de todo o povo? Tal visão ou estilo de governo não pode ser descartada, mas dependerá da personalidade do líder e de seus opositores. Antes de uma eleição ninguém pode ter certeza de que essa seja a opção do novo titular e, sem dúvida, o processo de mobilização política em um contexto plebiscitário dificulta o desenvolvimento dessa alternativa. Além disso, tal atitude poderia enfraquecer mais do que fortalecer o novo presidente, pois este estaria correndo o risco de alienar os componentes mais extremistas de sua coalizão. Estes estariam ainda competindo com o partido dominante mais moderado da aliança, no Congresso e em outras arenas, pelo apoio do eleitorado. Haveria, com certeza, denúncias de traição, dificultando a intenção de ignorar as demandas daqueles setores. Além disso, se a opção por uma linha conciliatória não contasse com a reciprocidade dos perdedores, a posição do presidente se tornaria ainda mais fraca; caso tivesse feito a proposta

publicamente, uma recusa poderia levá-lo a uma posição de intransigência, categorizando até seus opositores moderados entre os membros menos legítimos da coalizão adversária, o que reforçaria o confronto retórico gerado durante a campanha.

O estilo da política no sistema presidencialista decorre em grande parte da natureza do próprio cargo, em especial dos poderes a ele associados e dos limites que lhe são impostos, como os derivados da necessidade de cooperação com um Congresso que pode ter uma composição partidária diferente da coalizão presidencial vencedora. Entre esses limites, é necessário ressaltar a noção de tempo que se associa a uma eleição por um período fixo, sem direito à reeleição. O cargo presidencial é bidimensional por natureza e, em certo sentido, ambíguo, pois o presidente é o representante de uma clara opção política, de uma opção partidária, mas também representa seu partido na coalizão que o levou ao poder.

Essa dimensão mais ampla - a dimensão simbólica e o elemento de deferência adjacentes ao poder, aspectos da autoridade que Bagehot¹⁷ viu representados na monarquia e que já foram encarnados com sucesso por alguns presidentes de regimes parlamentaristas (como recentemente Sandro Pertini na Itália, ou Theodor Heuss nos primeiros anos da República Federal Alemã) - não se concilia facilmente com o papel de político partidário lutando para implementar seu programa. Não é simples ser ao mesmo tempo o presidente de todos os chilenos e o presidente dos trabalhadores, ser elegante e fino no *La Moneda* e um orador demagógico em um comício de massa em um estádio. Muitos eleitores e elites-chave vêem o segundo papel como uma traição ao de chefe de Estado, um homem acima dos partidos, símbolo da continuidade do Estado e da nação que eles associam ao presidente. O sistema presidencialista não permite essa diferenciação, ao contrário de uma monarquia parlamentarista ou uma república com um primeiro-ministro e um chefe de Estado.¹⁸

17. Walter Bagehot, *The English Constitution* (Londres: World Classics, 1955). Primeira edição: 1887.

18. Não se pode excluir a probabilidade lógica de que um primeiro-ministro eleito diretamente seja ao mesmo tempo chefe de Estado, mas tal fato nunca ocorreu na prática. Essa solução foi proposta na Holanda - para conservar a monarquia - e em Israel.

A conseqüência mais importante da relação direta entre um presidente e seus votantes (já que uma vez escolhido não depende dos políticos para consolidar seu poder, se ameaçado por votos de censura) talvez seja a sensação de ser o representante eleito por todo o povo. Identificar o povo com seus partidários, esquecendo que grande parte dele votaria nos candidatos adversários, não é difícil. O componente plebiscitário implícito na autoridade presidencial provavelmente causará uma grande frustração ao presidente quando ele assumir o poder e tiver de enfrentar a oposição e tomar consciência das limitações ao exercício de sua autoridade. Nesse contexto, é bem possível que considere suas políticas como as únicas que refletem a vontade popular, identificando as de seus opositores a pequenos interesses particulares repudiados pelo povo. Esse sentimento de identidade entre líder e povo, promovendo ou reforçando um certo populismo, pode ser a fonte da força e do poder, mas também pode levá-lo a ignorar o caráter limitado do mandato que recebeu (mesmo quando esse mandato é de fato majoritário) para a implementação de um programa. Isso encoraja certa negligência, às vezes desrespeito e até relações hostis com a oposição.

Um primeiro-ministro é em geral membro do Congresso. Apesar de sentar-se na bancada do governo, sabe que é membro de um corpo maior, no qual é forçado a se relacionar de igual para igual com outros políticos e com líderes de outros partidos, especialmente quando depende do apoio destes, como chefe de um governo de coalizão ou de um de minoria. Um presidente, devido à sua posição especial de chefe de Estado, não está obrigado a essas interações, já que tem a liberdade de receber ou não seus opositores e, quando o faz, é sempre no contexto protocolar do palácio presidencial. Além disso, o adversário derrotado e os líderes da oposição ocupam uma posição ambígua no regime presidencialista. Mesmo que sejam líderes públicos, por não deter nenhum cargo nem serem parlamentares, não podem agir em relação ao presidente da mesma forma que o líder da oposição parlamentar em Westminster.

No presidencialismo, a ausência de um rei ou de um presidente da república que possa agir simbolicamente como poder moderador priva o sistema da flexibilidade necessária para restringir o exercício do poder. Falta uma figura que possa exercer uma influência moderadora em situações de crise ou que, até como poder neutro, facilite uma rebelião parlamentar contra o primeiro-ministro e mantenha contato com forças sempre prontas para ques-

tionar a liderança do primeiro-ministro, em especial as forças armadas. Nem os presidentes dos corpos legislativos, que em uma confrontação parlamentar entre partidos podem aplicar certos freios, têm sobre o presidente uma ascendência comparável à que têm sobre o primeiro-ministro, que se senta na bancada do governo enquanto eles presidem a Câmara.

Dada a inevitável posição estrutural e institucional de um presidente, é provável que o povo, ou seja, as pessoas que o apóiam e se identificam com ele, pensem que o chefe de Estado tem mais poder do que realmente tem ou deveria ter, centralizando nele expectativas exageradas. Manipulados ou mobilizados, certos eleitores estarão sempre prontos para agir contra qualquer oposição. A interação entre um presidente popular e a massa que o aclama pode gerar um clima político de medo e tensão da parte de seus opositores. O mesmo se pode dizer da relação direta que um presidente conservador ou um presidente com antecedentes militares pode estabelecer com as forças armadas em sua condição de comandante-em-chefe, assim como das oportunidades de contato de um presidente com os líderes do exército, sem o obstáculo da presença de um primeiro-ministro, ou de um ministro da Defesa, o que seria normal em monarquias ou repúblicas parlamentaristas.

Mesmo que haja algum grau de convergência entre sistemas em princípio diferentes, a posição dos ministros em governos parlamentaristas é bem diferente da posição dos ministros ou secretários de governo nos regimes presidencialistas. Claro que estamos pensando em sistemas parlamentaristas altamente disciplinados e em um primeiro-ministro com maioria absoluta no Parlamento, segundo o modelo da *Kanzlerdemokratie*, na qual o primeiro-ministro tem a liberdade de formar seu Gabinete sem a aprovação parlamentar para cada ministro em separado.

A personalização do poder na política moderna, em especial graças à televisão, reduziu o senso de responsabilidade coletiva e a natureza colegiada do governo de Gabinete, assim como a responsabilidade individual dos ministros. Não obstante, quando um primeiro-ministro de um sistema parlamentarista depende de coalizões partidárias ou encabeça um governo minoritário com aprovação parlamentar, sua relação com o Gabinete provavelmente será bem diferente da relação de um presidente com seu ministério.

O poder de um presidente de escolher livremente seus colaboradores e de dispensá-los quando se tornam desnecessários, e a

impossibilidade dos mesmos voltarem ao Parlamento com uma base independente de poder para que, nas reuniões dos partidos e no curso dos trabalhos parlamentares, possam questionar as idéias do primeiro-ministro, com certeza desestimulará a presença de homens ou mulheres de forte personalidade em um Gabinete presidencial. Um presidente tem muito mais condições de proteger das críticas seu ministério do que um primeiro-ministro - já que o Parlamento pode convocar os ministros a responder perguntas, interpeleções e votos de censura. Mais uma vez, as práticas e a posição relativa do Congresso e da presidência no sistema constitucional e as relações de poder delas decorrentes podem modificar esses modelos implícitos, direcionando os primeiros-ministros modernos e seus gabinetes a uma posição cada vez mais semelhante à dos regimes presidencialistas.

Deixando de lado as complexidades do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo em diferentes regimes presidencialistas, os perigos relativos do predomínio de um ou de outro, e a possibilidade de vetar ou de produzir impasses nas decisões legislativas, sem dúvida os regimes presidencialistas se baseiam em uma legitimidade democrática dual e não existe nenhum preceito democrático que possa decidir quem, em princípio, representa a vontade do povo. Na prática, em particular nos países em desenvolvimento com grandes desigualdades regionais, é possível que a competição política e social e as perspectivas do Legislativo sejam diferentes das que se verificam nos segmentos que apóiam o presidente. O princípio territorial de representação, às vezes reforçado pela desproporcionalidade nas circunscrições eleitorais ou a existência de um Senado nas repúblicas federativas, tende a proporcionar, no Congresso, um maior peso aos representantes de áreas rurais e pequenas províncias do que aos da metrópole. Neste caso, torna-se fácil alegar que as credenciais democráticas dos representantes das áreas atrasadas são dúbias e que os mesmos não passam de oligarcas locais, eleitos graças a influências clientelísticas ou a seu poder econômico e social.

Em uma democracia, independente de que isso seja ou não real e do grau em que poderíamos desqualificar esses votantes, que em vez de serem influenciados por sindicatos, associações de bairro e máquinas partidárias, são leais e seguem a liderança de notáveis locais, líderes tribais, sacerdotes e até patrões - independente de tudo isso, as elites urbanas sentirão a tentação de sempre questionar a representatividade dos que foram eleitos por essas pessoas. Nesse

contexto, um presidente que encontre resistência a seu programa no Legislativo conseguirá com facilidade mobilizar o povo contra os oligarcas, reivindicar para si a verdadeira legitimidade democrática, negá-la a seus opositores e mobilizar adeptos para manifestações coletivas. Também é concebível que, em determinadas sociedades, o presidente seja representante do eleitorado mais tradicional ou provinciano, e que use esse apoio para questionar o direito dos segmentos mais urbanos e modernos de se opor à sua política. Na ausência de um princípio lógico para definir quem realmente possui legitimidade democrática, é tentador usar formulações ideológicas para legitimar o componente presidencial do sistema e deslegitimar os que se opõem a ele, transformando o que não passa de conflito institucional em sérios conflitos políticos e sociais.

O problema da continuidade e da descontinuidade

Uma das vantagens do sistema presidencialista é a estabilidade do Executivo, fato destacado diante da instabilidade de muitos governos parlamentaristas e das freqüentes crises e mudanças de primeiros-ministros, particularmente nas democracias européias multipartidárias. Tudo indica que a aparente instabilidade governamental da Terceira e da Quarta República francesas, da Itália de hoje e, mais recentemente, de Portugal, contribuiu para formar a imagem negativa do parlamentarismo, comentada por muitos estudiosos, em especial da América Latina, e para reforçar sua preferência pelo presidencialismo. Nessa comparação, amiúde se esquece que várias democracias parlamentaristas têm produzido governos estáveis. Sob essa aparente instabilidade, os críticos não perceberam a continuidade dos mesmos partidos no poder, a rearticulação dos gabinetes, a mesma coalizão sob o mesmo primeiro-ministro e, apesar das crises de Gabinete, a freqüente continuidade de um mesmo ministro em ministérios-chave. Também se ignora que o sistema parlamentarista permite a substituição de um primeiro-ministro que perdeu o controle de seu partido, ou que esteja envolvido em escândalos etc., cuja permanência no cargo poderia gerar uma séria crise política. Ele pode ser substituído por alguém do próprio partido, pela formação de uma nova coalizão, ou pela retirada do apoio de partidos que sustentam o governo de minoria, sem que aconteça uma crise institucional maior. A não ser que os alinhamentos parlamentares impeçam a formação de um governo de caráter democrático,

o Parlamento, com maior ou menor dificuldade ou demora, será capaz de selecionar um novo primeiro-ministro. Nos casos de crises mais sérias, sempre existe a alternativa de convocar novas eleições. Esta saída, porém, nem sempre resolve o problema, e às vezes o agrava, como ocorreu na Alemanha, na primeira metade dos anos 30.

Pelo contrário, os presidentes são eleitos para um tempo determinado em seu cargo. As mudanças que geram crises governamentais e substituições de primeiro-ministro estão excluídas durante esse período. Mas isso denota a rigidez desse processo político, que dificulta ao máximo o ajustamento a situações de mudança, não permitindo a substituição de um líder que perdeu a confiança do próprio partido ou dos partidos que apoiaram sua eleição. Não permite sua substituição por alguém mais capaz de conseguir um compromisso com a oposição quando a polarização atinge tamanha intensidade que a violência ou a ruptura ilegal tornam-se possibilidades ameaçadoras. Comparada a um voto de não-confiança, a medida extrema do *impeachment* existente nos textos constitucionais é muito mais difícil de ser aplicada. Um presidente acossado pode sentir a tentação de usar seus poderes com exagero, o que faria com que seus opositores pensassem em depô-lo antes do final de seu mandato. Mas, a não ser que ele esteja disposto a renunciar, não existem mecanismos para substituí-lo sem infringir a Constituição. Mesmo a renúncia sob pressão pode gerar uma crise política maior, já que o segmento do eleitorado que o levou ao palácio do governo pode se sentir enganado por não ver sua opção respeitada e organizar manifestações públicas de apoio ao presidente. Parece difícil imaginar que o problema se resolva entre os líderes políticos sem que o povo participe do debate ou sem recurso a instituições não democráticas, como os tribunais, ou à intervenção política das forças armadas. O intenso conflito subjacente a tais crises não pode ficar semi-escondido nos corredores e nas salas do Legislativo.

Observa-se a mesma rigidez quando um titular morre ou, durante o exercício de seu cargo, fica incapacitado de exercê-lo. No último caso, existe a tentação de ocultar sua incapacidade até o fim do mandato, tentação que, de forma excepcional, também surge nas democracias parlamentaristas. Na situação de morte ou renúncia por uma razão ou outra, o regime presidencialista presumivelmente assegura a sucessão automática, não deixando um vácuo de autoridade nem criando interrupções. No entanto, a sucessão pelo vice-presidente para completar o mandato, que na recente

história dos Estados Unidos tem funcionado relativamente bem, em algumas ocasiões apresenta sérios problemas. A situação se torna bem mais grave quando a Constituição permite candidaturas separadas para presidente e vice-presidente e, portanto, em vez de ser um membro do mesmo partido, presumivelmente com os mesmos objetivos políticos, o vice tenha sido eleito por um partido ou coalizão diferentes. Em tal caso, os que apoiaram o presidente anterior podem sentir que o sucessor não representa sua opção e que não possui a legitimidade democrática popular requerida para o cargo. Hoje em dia a alternativa mais comum é que ambos tenham sido indicados de comum acordo, mas fica em aberto a pergunta sobre os critérios de tal indicação. Sem dúvida existem casos nos quais o vice-presidente foi nomeado para equilibrar a chapa concorrente, e portanto representa uma descontinuidade. Em outros, o presidente impôs um candidato pouco qualificado, para que o vice-presidente não representasse nenhum perigo potencial a seu poder. E em algumas situações trata-se de uma escolha extremamente pessoal, como a da mulher do presidente. Em um sistema presidencialista, nada assegura que os eleitores ou a liderança política do país teriam indicado um vice-presidente assim para exercer os poderes que se propuseram a dar ao presidente anterior. Portanto, a continuidade que a sucessão automática assegura nos sistemas presidencialistas pode ser mais aparente do que real. Existe a possibilidade de um governo interino até a realização de novas eleições na data mais próxima possível. Mas se a sucessão foi provocada por uma crise, não se pode garantir que esse seja o melhor momento para uma nova eleição presidencial.

Por definição, a democracia é um governo *pro tempore*, um governo no qual o eleitorado, em intervalos regulares, pode exigir uma prestação de contas daqueles que governam e impor uma mudança.¹⁹ A limitação do tempo para qualquer governo entre uma eleição e outra talvez seja a maior garantia contra a onipotência e o abuso de poder, a última esperança para os que se encontram em uma posição de minoria. Mas também tem conseqüências bastante disfuncionais, uma vez que nenhum governo pode ter certeza de que entre as duas eleições terá tempo para cumprir muitas das promessas que fez, para implementar grandes programas

19. Juan J. Linz, 'Il fattore tempo nei mutamenti di regime', *Teoria Política*, Vol. II, n° 1 (1986), pp. 3-47.

de mudança social e realizar mudanças irreversíveis na sociedade. Todos os governos, democráticos ou não, desejariam assegurar para si próprios a continuidade por um longo período de tempo. Na maioria dos regimes democráticos, a concentração do poder nas mãos do presidente levou à criação de regras para limitar esse poder a um ou, no máximo, dois mandatos, proibindo-se a reeleição. Essas disposições são frustrantes para homens ambiciosos e os líderes políticos têm procurado legalizar o continuísmo. Mesmo que tais ambições não existam, a consciência do pouco tempo que dispõem para cumprir um programa ligado a seu nome deve provocar um impacto no estilo da política dos regimes presidencialistas. O medo da descontinuidade nas políticas e a desconfiança em relação a um potencial sucessor geram um sentimento de urgência que Albert Hirschman²⁰ chamou de *the wish of vouloir conclure* (o desejo de concluir) e que pode levar a políticas mal-elaboradas, a uma implementação rápida demais, à impaciência com a oposição, a gastos que teriam sido melhor distribuídos em tempo mais longo, ou a políticas que podem gerar tensão e ineficácia. Um presidente quer ter a certeza de que inaugurará sua Brasília antes de deixar o cargo, de que implementará seu programa de nacionalizações etc. Um primeiro-ministro, que em geral tem motivos para acreditar que seu partido ou a coalizão que o apóia pode ganhar a próxima eleição, não governa sob esse tipo de pressão. Temos visto primeiros-ministros que permaneceram em seus cargos durante várias legislaturas sem nenhum medo de que se tratasse de um passo em direção à ditadura, porque sabiam que sua remoção podia acontecer a qualquer momento, sem que se recorresse a medidas inconstitucionais.

A limitação de tempo e o princípio de não-reeleição, cujo valor não pode ser questionado, significam que o sistema político tem de produzir um líder capaz e popular a cada quatro ou cinco anos e que o capital político acumulado por um presidente bem-sucedido não pode ser usado depois desse tempo determinado.

Toda liderança política é ameaçada pelas ambições de líderes do segundo escalão, pelas intenções dos mesmos de se apresentar para a sucessão e por suas intrigas. Mas é bem provável que a perspectiva da sucessão no fim do mandato fomente essas tendências e

as suspeitas do presidente em relação a tais ameaças. Por outro lado, o desejo de continuidade do presidente o leva a procurar um sucessor que não ameace seu poder enquanto ele estiver no cargo, ou seja, uma pessoa não muito capaz nem atraente. A inevitável sucessão também cria um tipo especial de tensão: a que existe entre o ex-presidente e seu sucessor no cargo, que sentirá a tentação de deixar bem clara sua independência e diferença de pontos de vista em relação a seu predecessor, mesmo que ambos pertençam ao mesmo partido; um processo bem perigoso, que pode ameaçar a unidade do partido. Alguém que já foi presidente com todo o poder, prestígio e adulação que o cargo comporta, sempre terá dificuldade em aceitar a perda e a exclusão da perspectiva de retomá-lo, no caso de que seu sucessor fracasse. Essa frustração pode gerar importantes conseqüências políticas, como a tentativa de exercer o poder por trás do cenário, influenciar na próxima sucessão presidencial incentivando um candidato diferente daquele apoiado pelo presidente em exercício etc.

Certamente, nos sistemas parlamentaristas surgem problemas semelhantes quando um líder proeminente deixa sua posição, mas ainda se acha capaz e deseja retomar o poder. Porém, a necessidade de manter a unidade partidária, a deferência com a qual os outros líderes do partido e o governante provavelmente tratarão o líder que deixou o poder, e a consciência de seu sucessor de que precisa de cooperação por parte dessa poderosa pessoa que não se senta mais na bancada do governo, podem facilitar a alternância de líderes do mesmo partido no cargo. Tal líder sabe que a qualquer momento pode ser chamado de volta para reassumir o cargo, e seu sucessor também o sabe; esse fato aumenta a consciência de ambos de que uma confrontação poderia ter custos muito elevados para os dois, situação que em geral leva a compartilhar o poder.

O limite de tempo característico dos sistemas presidencialistas combinado ao caráter de soma zero das eleições nesse mesmo regime, no qual o vencedor único exclui os derrotados de qualquer possibilidade de participar do Poder Executivo, do controle da administração e de seus benefícios, torna uma eleição presidencial mais dramática e polarizada do que a maioria das eleições parlamentaristas. Os realinhamentos das forças políticas entre eleições, que em um sistema parlamentarista podem acontecer dentro das salas do Parlamento, têm de se tornar públicos, antes e na época de uma eleição, para assegurar uma coalizão vencedora. O tempo torna-se assim uma dimensão muito importante do processo político. O ritmo

20. Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Garden City, N. J.: Doubleday, 1965), pp. 313-316 sobre "la rage de vouloir conclure".

da política de um sistema presidencialista e o de um sistema parlamentarista tendem a ser diferentes. No presidencialismo, os compromissos e pactos têm de ser públicos e, presumivelmente, obrigatórios, no mínimo por quatro anos. Os que realizam no processo diário de governo, em um sistema parlamentarista, podem ser menos públicos e são sempre potencialmente reversíveis, sem que isso implique traição aos eleitores. De fato, acordos, pactos, compromissos necessários, mas que podem ser considerados sem princípios ou oportunistas, ou como traição a princípios ideológicos, são muito mais difíceis de realizar quando objeto de intensa vigilância do eleitorado. Basta recordar as dificuldades enfrentadas pelo presidente Frondizi em suas negociações com os peronistas antes das eleições e compará-las às dos democratas-cristãos italianos, como Andreotti, ao negociar com os comunistas em Montecitorio. O regime presidencialista dá bem menos espaço para a formação de consensos tácitos, novas coalizões, compromissos pragmáticos e negociações difíceis de serem defendidas em público, mas que podem ser necessárias.

Tais compromissos, negociações e divisões de poder foram utilizados - usando mecanismos consociativos ou semiconsociativos - na redemocratização da Colômbia, na Venezuela e, mais recentemente, no Brasil. Mas aparecem como um desvio indesejável em relação às regras do sistema, uma forma de limitar as alternativas dos votantes, um expediente que foi batizado, de maneira um tanto superficial e pejorativa, de 'democradura'. Sem dúvida, algumas vezes a redemocratização requer processos consociativos, grandes coalizões e pactos de diversos tipos; mas o sistema presidencialista pressiona no sentido da formalização desses pactos, forçando-os a se tornarem obrigatórios por um período de tempo, sem possibilitar sua revisão. Além disso, esse processo praticamente obriga o eleitorado a abrir mão da escolha livre, como no caso colombiano. Em um sistema parlamentarista, os acordos podem ser realizados depois que o eleitorado tenha expressado sua preferência, como no consenso da transição espanhola.

O parlamentarismo assegura a estabilidade democrática?

Nossa análise sobre as problemáticas implicações do presidencialismo para a manutenção de uma democracia não deve ser interpretada como uma constatação de que nenhuma democracia presidencial tenha a condição de ser estável. Apenas significa que em muitas sociedades as probabilidades são menores.

Certamente, as democracias parlamentaristas proporcionam maior flexibilidade no processo de transição e consolidação da democracia, mas não podemos afirmar que sempre assegurem estabilidade democrática, nem que qualquer tipo de parlamentarismo seja o mais adequado. Na realidade, para completar a análise teríamos de examinar o tipo de regime parlamentarista mais apropriado para facilitar tal processo e suas formas institucionais, incluindo leis eleitorais que alcançassem melhor esses objetivos.

Todos os regimes dependem das grandes forças e instituições sociais para a concretização de sua estabilidade. Também dependem do consenso para dar legitimidade à autoridade adquirida por processos democráticos, pelo menos no período entre eleições e dentro dos limites da Constituição. Em última análise, todos os regimes dependem da capacidade dos líderes políticos para governar, inspirar confiança, ter noção dos limites de seu poder, e para conseguir um mínimo de consenso. O argumento apresentado neste trabalho é que tais qualidades se tornam mais importantes em um regime presidencial, no qual podem encontrar maiores dificuldades para ser alcançadas. Essa dependência em relação as qualidades de um líder político, que pode ou não surgir em certo momento, envolve sérios riscos. Nosso objetivo aqui foi discutir o papel de diferentes instituições na construção de democracias estáveis.

Presidencialismo e federalismo

Tem se argumentado que o presidencialismo é particularmente adequado para as repúblicas federalistas, já que nelas o presidente pode ser um símbolo unificador, suprimindo a ausência de uma monarquia, e representando a nação enquanto totalidade, de maneira mais eficiente que o Parlamento. Não deixa de ser um argumento aceitável, apoiado pelo poderoso exemplo dos Estados Unidos, que combina o federalismo, refletido em seu influente Senado, com a presidência. Mas não se deve esquecer o grande número de democracias com estrutura federalista, ou quase federalista, que têm um governo parlamentarista, a começar pela Índia, país com enorme heterogeneidade social e cultural. A República Federal da Alemanha é outro exemplo da possibilidade de se combinar o federalismo com o parlamentarismo; aliás, os Länder e seus primeiros-ministros contribuíram com um importante núcleo de candidatos à Chancelaria da República. Canadá e Austrália são outros dois extensos

países federalistas com governos parlamentaristas, o que explica algumas das diferenças entre os Estados Unidos e o Canadá, principalmente em relação a seus respectivos sistemas partidários. Apesar das tensões entre Quebec e o Canadá de língua inglesa, o sistema parlamentarista conseguiu manter a unidade da nação. A Suíça, talvez um dos países mais federalistas (para não dizer confederativos) da Europa, optou por um sistema que, devido a suas convenções, não pode ser classificado como estritamente parlamentarista, mas tampouco é presidencialista. A Áustria não deixa de ser outra república federalista com um sistema parlamentarista, embora a eleição direta de seu presidente a situe na categoria de formas de governo semipresidencialistas ou semiparlamentaristas. Diversos regimes quase-federais, como o Estado das Autonomias na Espanha, o Estado regionalizado na Itália e o crescente federalismo belga se desenvolveram em conexão com regimes parlamentaristas. Na Espanha e na Bélgica a monarquia tem cumprido algumas das funções integradoras inerentes à presidência, assim como o Governador Geral nos Domínios. Mas a presidência da República Federal da Alemanha e a da Itália, eleita indiretamente, amiúde cumpriram essa mesma função sem os poderes normalmente atribuídos ao presidente nos regimes presidencialistas. Na América Latina, o excessivo peso demográfico e o ainda maior peso político de alguns dos grandes Estados, com importantes áreas metropolitanas, não permitiriam que um presidente eleito diretamente fosse tão representativo de toda a federação quanto nos países onde os diferentes Estados são mais equilibrados, em termos de população e de recursos. Portanto, é duvidoso afirmar que um sistema presidencial integraria a nação melhor do que um sistema parlamentarista.

O presidencialismo e os militares

Outro argumento usado a favor do presidencialismo é que este mune o sistema político de uma liderança pessoal, dando possibilidade às forças armadas de uma maior identificação com seu comandante supremo, o que seria mais difícil de acontecer com um primeiro-ministro. Historicamente, essa relação direta entre as forças armadas e um monarca já existiu. Ainda encontramos seu vestígio em monarquias européias, mesmo depois da democratização da Europa durante os anos de entreguerra, e hoje em dia na Espanha. Essa relação foi algumas vezes perigosa para a democracia, como

no caso da Grécia, mas também favoreceu a estabilidade democrática quando o monarca se comprometeu com ela, como Juan Carlos, rei da Espanha.

Os presidentes, tanto nos sistemas presidencialistas quanto nos semipresidencialistas, foram concebidos como continuadores dessa tradição, o que algumas vezes levou à eleição de generais para a presidência, não só na América Latina, mas também em alguns países europeus nos anos de entreguerra, como na Finlândia, Polônia, República de Weimar, com Hindenburg, e Portugal, antes e depois do Estado Novo. E nem sempre fica muito claro quanto essa relação direta das forças armadas com o presidente, principalmente quando este é oficial do exército, não contribui para enfraquecer a liderança político-civil e os partidos. Os estudiosos do assunto não consideram as práticas políticas da República de Weimar, na qual o alto comando do exército tinha acesso direto ao presidente, sem a mediação do Gabinete, uma contribuição para a estabilidade da democracia alemã. Em Portugal, a transição gerou entre Parlamento e militares uma peculiar diarquia, que nasceu do pacto entre os partidos e o MFA (Movimento das Forças Armadas). O processo inicial de elaboração da Constituição - que limitava os poderes do Parlamento - e o papel dos militares moderados para se livrar das ameaças revolucionárias deram às forças armadas, até em recentes reformas constitucionais, um poder que elas não teriam na maioria das constituições democráticas. Nesse contexto, um presidente militar eleito por voto direto teria um papel muito importante. Contudo, em um sistema presidencialista, um presidente civil não cumprirá o papel de chefe das forças armadas, de maneira necessariamente melhor que os chefes da hierarquia militar subordinada ao ministro de Defesa e, através deste, ao Gabinete e ao primeiro-ministro, como acontece na maioria das democracias.

Sem dúvida, a personalização da autoridade em um presidente, que é ao mesmo tempo chefe do Governo e chefe de Estado - ponto de referência simbólico para a nação, quando tem ampla legitimidade e apoio -, durante um certo período poderia ser mais congruente com o sistema de valores da organização militar. Com certeza, isso seria uma vantagem, mas não se pode deixar de considerar o que ocorreria em uma situação oposta, ou seja, no caso em que o presidente perde legitimidade e desempenha um papel controverso. Neste caso, sua saída pode transformar-se em objetivo central para os militares, fazendo surgir ações inconstitucionais

contra ele, o que não é tão provável em uma relação menos direta e personalizada, como a do primeiro-ministro e a do ministro da Defesa com as forças armadas, em um sistema parlamentarista.

Sistema semipresidencial ou semiparlamentarista: executivo bipolar

O sucesso da Quinta República francesa despertou o interesse de estudiosos e políticos, que chegaram a considerar tal sistema como uma terceira alternativa em relação ao presidencialismo e ao parlamentarismo. As diversas formas como foi descrito na literatura especializada - Executivo bipolar, Executivo dividido, república presidencial parlamentarista, república quase-parlamentarista e semi-presidencial - indicam a diferença que pode existir entre esses sistemas, tanto na teoria quanto na prática.²¹ A relação dos países que experimentaram ou ainda têm esses regimes é bem longa, e todos os autores, em particular Duverger, estão de acordo que esse sistema funcionou de maneiras bem diferentes. Arend Lijphart corretamente argumenta que tais regimes não são uma síntese dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, mas sim uma alternativa entre fases presidenciais e parlamentaristas.

Eis aqui as características básicas desses sistemas de Executivo bipolar: têm um presidente que é direta ou indiretamente eleito pelo povo, mas também um primeiro-ministro que necessita da confiança do Parlamento. Existe uma série de outras características que nem sempre se encontram nos sistemas, mas que em geral se associam a eles. O presidente pode nomear o primeiro-ministro, mas precisa do apoio do Parlamento; também pode dissolver a Câmara, com ou sem o referendo do governo, se bem que o poder de nomear o primeiro-ministro sugere que sempre encontrará um governo disposto a apoiar a dissolução. Algumas vezes, o presidente tem a possibilidade de desafiar o Parlamento, usando o referendo por iniciativa própria, além de poder promulgar medidas de emergência que, pelo menos durante algum tempo, lhe permitem legislar sem a colaboração do Parlamento. As prerrogativas confe-

21. Sobre os sistemas semipresidencialistas e semiparlamentaristas (ou de Executivo dual), fora os trabalhos já mencionados de Kaltefleiter e Bartolini (e as fontes lá citadas), veja-se: Humberto Nogueira Alcalá, *El Régimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democrático?* (Santiago: Andante, 1986).

ridas ao presidente e ao primeiro-ministro variam consideravelmente na área jurídica e mais ainda na prática, mas, ao contrário do que acontece com o presidente nos sistemas parlamentaristas, o presidente desse sistema não é uma figura simbólica, pois tem poder potencial, se não real, para interferir nas políticas e no processo de governo.

Esses sistemas surgiram em circunstâncias muito especiais e únicas, em países bem diferentes. A atenção dos estudiosos centralizou-se na Quinta República Francesa,²² mas a maioria se esqueceu que uma das primeiras democracias que experimentou esse modelo foi a República de Weimar. Não deixa de ser surpreendente que não tenham pesquisado melhor a forma como operou.²³

A primeira formulação dos argumentos para a introdução de tal sistema pertence a Max Weber e, com algumas diferenças de enfoque, a Hugo Preuss, o homem que planejou a Constituição de Weimar. Os argumentos de hoje em dia não diferem muito dos daquela época. A Finlândia é outro país que se destacou pelo uso desse regime. A Áustria (depois de 1929), Islândia e Irlanda têm

22. Maurice Duverger, *Échec au Roi* (Paris: Albin Michel, 1978); também dele, "A New Political System Model: Semipresidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol. VIII (1980), pp. 165-187; Michel Debré, "The Constitution of 1958: Its Raison d'Être and How it Evolved", in William G. Andrews e Stanley Hoffman, eds., *The Fifth Republic at Twenty* (New York: State Univ. of New York, 1980); Raymond Aron, "Alternation in Government in the Industrialized Countries", *Government and Opposition*, Vol. 17, n° 1 (inverno 1981), pp. 3-21; Ezra Zuleiman, "Presidential Government in France", in Richard Rose e Ezra N. Suleiman, organizadores, *Presidents and Prime Ministers* (Washington D. C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 94-138.

23. Para o presidencialismo na República de Weimar e suas origens veja-se W. Kaltefleiter, *op. cit.*, cap. 4, pp. 130-144, com referências aos textos de Max Weber e Hugo Preuss e aos comentários legais da Constituição. Sobre o funcionamento do sistema veja-se a excelente análise nas páginas 153-167. Ver também Rainer Lepsius, "From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree", in J. Linz e A. Stepan, organizadores, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1978), especialmente pp. 34-79 e 45-50; Eberhard Jackel, "Der Machtantritt Hitlers-Versuch einer geschichtlichen Erklärung", in Volker Rittberger, ed. 1933 *Wie die Republik der Diktatur erlang* (Stuttgart: Kohlhammer, 1983), pp. 123-139; Horst Müller, "Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik. Die Frage des 'besonderen' Weges zum parlamentarischen Regierungssystem", in Manfred Funke, et al., *Demokratie und Diktatur* (Dusseldorf: Droste, 1987), pp. 140-157.

sido fundamentalmente parlamentaristas, mas possuem algumas das características do regime Executivo bipolar. Mais recentemente, Portugal, influenciado pelo modelo francês, tentou adotar o mesmo modelo. E apesar de não ter sido institucionalizado nas reformas constitucionais, também foi discutido na América Latina durante as recentes transições. Alguns elementos da experiência de Weimar foram introduzidos na Constituição espanhola de 1931. O contraste entre Weimar e a Quinta República nos faz perceber que a relação entre esse tipo de regime e a estabilidade da democracia não está isenta de ambigüidades.

Em todos os países onde tal sistema foi introduzido, circunstâncias históricas particulares contribuíram para sua implementação. Não se deve esquecer que na Europa de 1918, com exceção da Suíça e da França, as democracias eram todas monarquias constitucionais. Naquele momento, a terceira República Francesa, com seu regime de assembléia, não era um modelo dos mais atraentes. Assim, a Alemanha, após abolir a monarquia, se decidiu pela inovação política. Originalmente, o objetivo de Max Weber e outros era estabelecer uma monarquia parlamentarista segundo os modelos britânicos. Mas a impossibilidade de implantá-la, somada a certas peculiaridades do sistema partidário alemão, ao caráter federal do Estado e às preocupações em relação à liderança, internacional na Alemanha de então, levaram a pensar em um presidente eleito através de plebiscito, que fosse um líder sólido para a nova democracia sem abandonar a tradição parlamentar já estabelecida; um sistema até certo ponto como o dos Estados Unidos: pleno presidencialismo com plena divisão de poderes. Na Finlândia, onde muitos porta-vozes da direita desejavam estabelecer uma monarquia constitucional, o medo da hegemonia da esquerda gerou o peculiar compromisso que perdura até hoje. Para muitos, assim como aconteceu na França entre 1958 e 1962, um dos principais fatores para a não-implementação do regime parlamentarista foi a desconfiança nos partidos políticos, se bem que, como veremos, em última análise o funcionamento do sistema adotado depende dos partidos e também do sistema partidário. A idéia de um poder neutro, que arbitrasse entre os partidos, ou que estivesse acima deles, era muito forte em países onde a polarização partidária dificultava o funcionamento do parlamentarismo, como aconteceu com a reforma constitucional de 1929 na Áustria, praticamente abandonada em 1931.

Bartolini já demonstrou em detalhes que o sistema bipolar foi introduzido em países que tinham conseguido independência de outro país ou do poder dominante, para os quais a busca de um símbolo para a nova nação representava muito. Até certo ponto, foi o caso da Finlândia e, concretamente, o da Irlanda e o da Islândia, logo após sua independência. Nessas novas democracias ou Estados tornou-se fundamental obter uma legitimidade popular que desse ao presidente algo da dignidade do extinto monarca. As circunstâncias que levaram à implementação desse sistema em Portugal são bem mais complexas, devido às incertezas da transição para a democracia através de um golpe militar. A possibilidade de ter um general como presidente para fazer o papel de árbitro entre o Legislativo (representante dos partidos políticos) e o Conselho da Revolução (em um primeiro momento representante do Movimento das Forças Armadas - MFA - e depois das forças armadas) contribuiu para que se imitasse o modelo francês. Nas reformas constitucionais posteriores, a mudança do sistema partidário e um governo com apoio majoritário alimentaram um crescente parlamentarismo. A particular crise vivida pela França, levada ao extremo com a guerra da Argélia e o golpe de 13 de maio de 1958, e o singular papel de Charles De Gaulle, conduziram ao tipo de instituições presentes na Quinta República. Ainda se pode argumentar que, tanto na França como em Portugal, um dos fatores para adotar esse tipo de regime foi a necessidade de assegurar a subordinação do exército a um presidente que tivesse especial legitimidade nas forças armadas, como ocorria com Charles De Gaulle e com o presidente Ramalho Eanes.

Os sistemas que, em sentido lato, podem ser caracterizados como de Executivo dual mostram várias diferenças significativas nos poderes que as constituições atribuem aos presidentes que, pelo menos durante certas etapas, não correspondem ao poder real que exercem. Duverger, em sua análise de sete casos, aponta que em três deles o presidente exerce um papel importante; no quarto, talvez o exerça; e nos três restantes, seu papel é fraco, não correspondendo aos poderes constitucionais legais que lhe foram outorgados. Mais ainda, na análise de Kaltefleiter e outros sobre Weimar, demonstra-se que a mesma instituição funcionava de maneiras bem diversas, dependendo das circunstâncias do momento e, mais especificamente, da relação do presidente com o sistema de partidos. O mesmo pode ser dito da França: o fato de que o presidente não

tenha alcançado apoio majoritário no Parlamento por um curto período (1986-1988), tornou possível uma configuração mais consistente já que, no período subsequente, ele obteve maioria para sua coalizão no Parlamento. Como ocorre com todas as instituições públicas, é impossível analisar o comportamento do regime de Executivo dual, em particular de seu sistema partidário, isolado de um sistema político mais amplo. No caso da França, seria muito simplista atribuir a estabilidade da Quinta República à elaboração e implementação de uma Constituição diferente, já que simultaneamente se realizou uma importante mudança no sistema eleitoral, com a passagem da representação proporcional para um sistema de maioria, e uma barreira de 12% para a representação de partidos menores. Este forte sistema eleitoral, usando a terminologia de Sartori, combinado com o regime presidencial institucionalizado sob uma liderança tão pessoal quanto a de De Gaulle, produziram uma mudança fundamental no sistema partidário e, conseqüentemente, no sistema político. Sem dúvida, é impossível separar o impacto da mudança constitucional do impacto da mudança no sistema eleitoral, mas não esqueçamos que Michel Debré, o cérebro da Constituição da Quinta República, escreveu que “o processo eleitoral é um assunto mais sério que a separação de poderes”, e que, ao contrário de Weimar, da Finlândia e da Áustria, a França abandonou a representação proporcional.

A leitura dos estudos sobre o assunto em questão leva à conclusão de que o Executivo dual pode funcionar aproximando-se do modelo presidencial ou dos esquemas associados ao governo parlamentarista com um presidente que tenha influência, mas não poder. Isso depende, em parte, do plano institucional e da intenção dos que introduzem o sistema, mas, em parte talvez maior, da constelação de partidos em cada situação. Já em 1981, Raymond Aron escreveu: “o presidente da república é a autoridade suprema enquanto tiver maioria na Assembléia Nacional, mas, se alguma vez um partido que não seja o seu detiver essa maioria, deve passar o poder ao primeiro-ministro”. Foi o que aconteceu na França em 1986, em Portugal após 1982, e por longos períodos na Finlândia. Em nenhum desses casos o regime funcionou como semipresidencial ou semiparlamentarista, com o presidente e o primeiro-ministro encabeçando conjuntamente o governo. A Quinta República não é semipresidencial: em geral é presidencialista e, ocasionalmente, parlamentarista. Duverger também chegou à conclusão de que a

Quinta República não é uma síntese dos sistemas parlamentarista e presidencialista, mas uma alternância entre fases presidencialistas e parlamentaristas.

O sistema de Executivo bipolar pode funcionar relativamente bem, e já o fez (ainda que, como diz Suleiman, com consideráveis tensões e disfunções), quando a maioria eleitoral que apóia o presidente também elege a maioria para o Parlamento, e quando o presidente tem uma considerável autoridade dentro de seu partido e este partido é forte no Legislativo. Apesar da preocupação de muitos analistas, é possível dizer que as coisas não correram mal quando Mitterrand perdeu a maioria no Parlamento e teve de governar com o grupo conservador de Chirac, que conseguiu uma maioria parlamentar para respaldá-lo. Mas seria arriscado generalizar tal possibilidade em função dessa experiência, conhecendo as particulares características da classe política francesa e a personalidade de um político como Mitterrand. A República de Weimar, sob a chefia de Hindenburg, em especial em seu segundo período presidencial, mostra as complexidades e os perigos de um sistema desse tipo, quando a fragmentação no Parlamento e a polarização política, além da falta de uma autêntica ascendência do presidente sobre qualquer partido, inclusive sobre os que o ajudaram a se eleger, geram uma situação de ponto morto que o presidente procura resolver com sua reserva de poderes (usando medidas de emergência, como as do artigo 48 da Constituição de Weimar). Tampouco se pode excluir a possibilidade de que o presidente não esteja disposto a deixar que o primeiro-ministro governe com o apoio da maioria no Parlamento - situação que levaria a um ponto morto ou a uma aberta confrontação. Hipoteticamente, esse problema poderia ser resolvido conforme o modelo teórico da Constituição, ou seja, pelo direito à dissolução do Parlamento, com o objetivo de gerar maioria que apoie um primeiro-ministro compatível com o presidente. Só que essa alternativa não funcionaria se o eleito decidisse devolver o poder ao partido ou à coalizão que apóia o primeiro-ministro. Neste caso, o presidente poderia se ver forçado a renunciar ou abdicar, contra a vontade, ao poder que reivindicava. A incompatibilidade entre um presidente com poderes consideráveis e a maioria parlamentar pode levar a um sério impasse, gerando uma crise no sistema político.

Foi o que ocorreu na Espanha com o presidente Alcalá Zamora, depois da eleição de 1933. Quando a tolerância da CEDAS

e de seu líder, Gil Robles, se esgotou em relação aos governos minoritários do Partido Radical, o presidente não permitiu que o principal partido do Congresso lhe impusesse um primeiro-ministro, e dissolveu prematuramente o Parlamento, com a pouca razoável esperança de obter votos em uma sociedade polarizada, para eleger uma maioria de centro, com a qual pudesse trabalhar. O resultado foi a vitória da Frente Popular, em 1936, que, desconfiando do presidente, usou tecnicismos legais - considerou a dissolução que o beneficiara inconstitucional - para depô-lo e colocar na presidência alguém que lhe fosse favorável.²⁴

No caso de Weimar, a possibilidade de descansar nos poderes do presidente colaborou para outro desastroso resultado. Facilitou que os partidos renunciassem à sua responsabilidade de estruturar um governo parlamentarista, provocou a tolerância parlamentar de Brüning, a formação de contínuos gabinetes presidenciais quando Hindenburg deixou de apoiá-lo, e depois a constante busca de uma maioria para os chanceleres nomeados pelo presidente. Sucessivas eleições permitiram que os nazistas se transformassem no partido mais forte do Parlamento e levaram à entrega do poder a Hitler, com a esperança de que ele e seus aliados obtivessem a maioria, o que afinal aconteceu nas eleições semilivres de março de 1933.

Com base em algumas experiências do sistema de Executivo bipolar, o argumento de que em si mesmo e por si mesmo ele pode gerar estabilidade democrática parece duvidoso. O antecedente de sucesso no funcionamento desse regime mostra que algumas das condições favoráveis, em certa medida, são as mesmas que asseguram um governo parlamentarista estável. Ou seja, um Parlamento no qual os partidos apoiem o primeiro-ministro, mas com a condição de que este possa trabalhar em conjunto com o presidente. Isto nem sempre pode ser garantido quando o ciclo das eleições presidenciais e parlamentares não coincide, ou quando o presidente não é líder, ou pelo menos tem influência sobre um dos principais partidos do Parlamento. É possível argumentar que o sistema pode funcionar

24. Nicolás Pérez, *La Constitución Española (9 diciembre, 1931)*, (Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932), pp. 244-274 (vejam-se os artigos 75, 81 e 87); Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en España, op. cit.*, pp. 121-128, estuda o "parlamentarismo racionalizado" e o "papel do Presidente da II República"; Niceto Alcalá Zamora, *Los Defectos de la Constitución de 1931* (Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936).

como se fosse puramente presidencialista e que o Parlamento pode se tornar secundário, mas tal fato só aconteceria se houvesse um Parlamento totalmente fracionado e inexpressivo, incapaz de apoiar um primeiro-ministro, que então seria apenas um *alter ego* do presidente admitido pelo Parlamento. De certa forma, foi o que aconteceu com Brüning, mas com a diferença de que havia tensões, já que Hindenburg e os que o apoiavam tinham seu próprio programa, que entrava em conflito com o do primeiro-ministro. Neste caso, o sistema não assegura a estabilidade governamental. Eu diria que, tanto quanto ou mais que um sistema presidencial puro, o modelo de um Executivo dual depende da personalidade e habilidade do presidente. Porém, ao mesmo tempo, a responsabilidade se torna difusa, possibilitando o surgimento de conflitos adicionais, e ainda é provável que se criem situações nas quais o término fixo do cargo agrave o problema.

Minha intenção não é ser demasiado pessimista, por isso me parece necessário analisar com alguns detalhes as situações nas quais o sistema funcionou relativamente bem, independente da personalidade do presidente. Kaltefleiter, em sua minuciosa análise da presidência de Ebert e de Hindenburg em seu primeiro mandato, e os estudiosos da Quinta República ressaltaram as condições nas quais tal fato se deu. É importante lembrar que nem Ebert e nem De Gaulle foram eleitos pelo povo quando assumiram seu primeiro mandato presidencial. Ebert foi eleito pelo Legislativo, portanto o sucesso inicial do sistema não aconteceu através da eleição popular plebiscitária que Max Weber tinha em mente. A conclusão de Kaltefleiter é que a influência do presidente não é uma consequência de seu cargo, mas principalmente do apoio do partido ao qual pertence. O regime não elimina os problemas que surgem do sistema de partidos; pelo contrário, este decide o êxito ou não do regime. A situação ideal ocorre quando o presidente também é líder de seu partido e esse partido alcança a maioria no Parlamento. Esta foi a afortunada situação de De Gaulle, Pompidou, Mitterrand e, em uma medida menor, de Scharf, na Áustria. O presidente De Gaulle conseguiu gerar esse tipo de partido que o apoiou, mas é impossível determinar se sua vitória foi resultado de seu carisma pessoal em um momento de crise ou do cargo que exercia, além da influência da mudança do sistema eleitoral. A situação de um presidente que possui um considerável prestígio em seu partido, como no caso de Scharf, é bem diferente daquela na qual o presidente não tem

esse prestígio. Mas um sistema partidário estruturado é capaz de conseguir que o Parlamento apóie o governo, como aconteceu com outros presidentes da Áustria.

O quadro muda bastante quando se trata de um sistema de partidos amorfo, de um pluripartidarismo polarizado ou de uma grande fragmentação partidária. Em tal contexto, o presidente que também seja líder de um partido importante, como Ebert em seu primeiro mandato presidencial e Kekkonen, na Finlândia, pode usar sua posição para fazer com que seu partido colabore com outros e procurar um governo relativamente estável. Porém, o caso de Ebert demonstra que tal política pode minar a influência do presidente em relação a seu partido, já que, inevitavelmente, as posições que assumir deixarão de ser as de um líder partidário. Apesar disso, muitos ainda conseguem manter um certo prestígio em seu partido, como aconteceu com Ebert durante sua segunda presidência e como tem ocorrido com a maioria dos presidentes finlandeses, e que lhes permite governar em conjunto com os primeiros-ministros. A situação se torna mais difícil para um presidente que não tem muita influência em nenhum partido e que é obrigado a apoiar políticas com as quais não está de acordo ou que enfraquecem o governo parlamentarista; em tais circunstâncias, o simples fato de expressar uma opinião coincidente com a da oposição, se o sistema partidário for frágil, contribui para uma crescente crise.

Finalmente, Kaltefleiter analisa a situação de ponto morto de um sistema de partidos fracionado, incapaz de gerar um governo. Neste caso, os poderes do presidente para enfrentar a crise são decisivos, mas então já não se trata de um sistema presidencial puro, e sim de uma ditadura constitucional que aciona o uso de seus poderes extraordinários. O que aconteceu no segundo mandato presidencial de Hindenburg mostra que essa presidência aceitou fatos de uma incrível instabilidade, já que a divisão real de poderes deixara de existir e o presidente não podia governar sem o apoio do Legislativo, que por sua vez não tinha condições de fazê-lo. A situação acaba sendo similar à do pior sistema presidencial puro, com um Congresso inexpressivo e rebelde.

Seria necessária uma análise mais profunda para levantar as vantagens que tal tipo de sistema poderia proporcionar em suas condições mais favoráveis que, como já dissemos, são as de ter um

presidente que seja líder ou muitíssimo influente em um dos partidos mais importantes, que esse partido possa formar uma coalizão no Parlamento, e que tenha a maioria absoluta para formar um governo parlamentarista em condições de trabalhar com o presidente. Quais seriam as vantagens do regime de Executivo dual sobre um governo parlamentarista puro? É difícil defini-las sem entrar em maiores detalhes, mas, provavelmente, uma delas é que no Executivo dual o presidente pode mudar o primeiro-ministro e a linha política, sem provocar uma crise no sistema, e até sem crise dentro do partido que forma o governo, como aconteceu no caso de Mitterrand, com mudanças que foram desde o intervencionismo até uma política mais liberal do Partido Socialista no Parlamento. Não é fácil determinar se tal mudança teria se concretizado dentro do partido majoritário no Parlamento, caso não houvesse um presidente e sem o interesse do partido em se manter coeso, com o objetivo de ganhar de novo a presidência. Outra vantagem que alguém poderia mencionar é que a responsabilidade de um fracasso pode ser atribuída ao primeiro-ministro, preservando assim a figura do presidente. Não obstante, essa possibilidade não contribui em nada para o surgimento de partidos responsáveis e coesos. Outra idéia ressaltada por alguns dos que apóiam esse sistema é que o mesmo daria mais poder ao primeiro-ministro, quando o presidente estivesse incapacitado de exercer o seu, de forma efetiva. A premissa dessa idéia é que o presidente não desejaria se aferrar ao poder e que não teria o direito de dissolver a Câmara para destituir um primeiro-ministro apoiado por um partido que lhe retirou o voto de confiança.

Em seu estudo, Suleiman menciona os elementos de instabilidade e ineficiência que podem surgir, até quando o presidente e o primeiro-ministro são apoiados pelo mesmo partido ou pela mesma coalizão, já que o presidente sempre tem sua equipe e pode desenvolver políticas que não coincidam com as do primeiro-ministro. Além disso, membros do Gabinete de governo poderiam ter acesso direto ao presidente e passar à frente do primeiro-ministro, pedindo ao presidente que anulasse as decisões do mesmo, que ficaria em uma situação bastante incômoda. O resultado inevitável seria uma competição entre os dois governantes para mostrar quem é o mais forte e uma enorme politicagem que pode retardar a tomada de decisões e conduzir a políticas contraditórias. Como demonstra a experiência francesa sob a chefia de Mitterrand, não se trata de um regime que assegure o máximo de eficácia.

Em suma, é possível argumentar que o Executivo bipolar talvez funcione, mas não necessariamente da forma que pensam seus promotores. Pode dar bons resultados quando se torna de fato um sistema parlamentarista, como aconteceu na Irlanda, Islândia e Áustria (Segunda República), ou quando o partido ou partidos que apóiam o presidente e os que têm maioria na Câmara são os mesmos. Outra situação na qual pode dar certo é quando um político muito hábil percebe que chegou o momento de delegar o poder a um primeiro-ministro que tem apoio majoritário no Parlamento. Não obstante, parece difícil que tal regime tenha condições de superar os problemas de um sistema de partidos polarizado ou fragmentado, a não ser quando combinado a outros fatos importantes, como, por exemplo, as mudanças da lei eleitoral na Quinta República, os processos históricos subjacentes à crise do Partido Comunista francês, ou as excepcionais qualidades de liderança de Charles De Gaulle nos primeiros anos da Quinta República. Usando uma expressão de Kaltefleiter, quando se confronta com um sistema de partidos fraco e ineficiente, ao contrário do que alguns de seus promotores esperam, o regime de Executivo dual só é uma aparente terapia. Na verdade, não tem condições de superar as fragilidades de um sistema partidário deficiente.

Há outros perigos: um deles seria uma interpretação autoritária dos poderes do presidente, atitude tomada por Carl Schmitt ao transformar a interpretação da Constituição de Weimar e, em particular, a noção de *Hüter der Verfassung* (o guardião da Constituição) para criar a imagem de um líder acima e contra os partidos, o que, posteriormente, levaria ao *Führerstaat* e à ruptura com a tradição democrática liberal. Parece óbvio que tal risco não pode ser excluído quando a presidência é ocupada por um líder populista, que personifica o poder, ou por um militar que tem a possibilidade de usar o apoio que recebe das forças armadas para consolidar seu poder contra o Legislativo.

Com base nessas considerações, podemos nos perguntar por que o sistema bipolar, semipresidencialista ou semiparlamentarista exerce tamanha atração sobre muitos democratas que enfrentam a crise e os fracassos do presidencialismo e que não se mostram propensos a considerar o parlamentarismo. Sem dúvida, o aparente êxito da Quinta República gerou grande parte do interesse por esse tipo de regime, assim como a incipiente análise sobre outros casos, em especial o da República de Weimar e os elementos do sistema

misto, não estritamente semipresidencial, da República Espanhola de 1931 a 1936. Não obstante, acreditamos que a razão seja a forte tradição presidencialista latino-americana. Muitos pensam que a implantação de um sistema misto é uma forma indireta de introduzir o parlamentarismo, e até podem argumentar que é uma maneira sub-reptícia de fazê-lo, supondo que assim se iniciassem as práticas parlamentaristas sem um antagonismo frontal com os símbolos do presidencialismo. Portanto, trata-se de uma predisposição a não arriscar uma mudança radical na tradição constitucional. Em minha opinião, as experiências negativas que muitos países tiveram com os regimes presidenciais oferecem excelente oportunidade para uma inovação constitucional, mas, mesmo que algumas vezes tenham surgido para defender o parlamentarismo na América Latina, ainda não existe um consenso entre políticos e constitucionalistas.

Conhecendo as dificuldades e fragilidades do modelo de Executivo dual, comentarei as condições nas quais esse sistema pode se transformar em parlamentarista, meta de alguns que advogam o primeiro, mesmo que não o confessem publicamente. Aliás, como demonstram os exemplos da Irlanda, Islândia e Áustria, não é impossível que tal evolução aconteça. Confesso que não encaro esse processo de evolução política como algo fácil, mas não excluo a possibilidade de que possa ser implementado como sistema de transição para se chegar ao parlamentarismo. Isto exigiria um grande número de condições que, apesar de não serem irrealizáveis, me parecem bastante improváveis. Uma das mais importantes é que os partidos fizessem um acordo para eleger um presidente por consenso, que não estivesse excessivamente identificado com nenhum partido nem ávido para exercer seus poderes. Em essência, teria de ser alguém com enorme prestígio e aceito por quase todos, menos pelos extremos do espectro político, disposto a assumir um papel de neutralidade e a atuar como árbitro em circunstâncias extremas, mas sem ambição de exercer o poder. Não acredito que seja fácil encontrar um homem ou uma mulher que preencha tantos quesitos. Além disso, tal acordo ou compromisso tácito apenas se tornaria viável se ninguém o rompesse, apresentando outro candidato com forte apelo popular e apoiado por um grande partido. Com esse compromisso, todos os homens ou mulheres líderes dos maiores partidos, que realmente desejassem governar o país, se apresentariam como candidatos ao Congresso, com o que ficariam aptos para tentar obter a maioria no Legislativo, formar um governo e

atuar como poderosos primeiros-ministros parlamentaristas, sem desrespeitar o *status* simbólico e a influência do presidente. Isto seria um sistema semiparlamentarista, atuando sob uma Constituição semipresidencial. Mas eu me pergunto se os partidos e seus líderes, com ambições de assumir o governo, estariam dispostos a abandonar a competição pela presidência e lutar pelo poder no Parlamento para conseguir um voto de confiança.

Se a presidência for ocupada por um líder com muita personalidade e que pertença a um grande partido, é provável que o sistema se torne parlamentarista. E, caso o presidente tenha o apoio do Congresso, será um regime mais presidencial ou do outro tipo, cujas implicações já foram discutidas.

Regimes semipresidenciais e as forças armadas

Um fato que merece considerável atenção é o problema constitucional e político em relação a quem deve deter a autoridade sobre as forças armadas: se o presidente ou o primeiro-ministro.²⁵ O tema é bastante relevante já que na maioria das constituições democráticas, tanto presidencialistas quanto parlamentaristas, o presidente é o chefe simbólico das forças armadas, como continuidade da concepção tradicional do monarca como chefe supremo das mesmas. Em um regime presidencialista, o presidente da república nomeia o ministro da Defesa, que pode ou não ser um civil, e pode lhe delegar a elaboração das políticas militares. Em um sistema parlamentarista puro, a nomeação do ministro da Defesa e dos ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica, é competência do primeiro-ministro, ao formar seu Gabinete. Na realidade, as exigências da guerra moderna geraram a necessidade de se nomear um ministro da Defesa, em vez de ministros para cada um dos três corpos das forças armadas, o que assegura coordenação e integração entre eles. Tal inovação ocorreu não só devido ao desejo dos civis, mas também por vontade dos mais competentes militares, para reduzir a rivalidade e a falta de coordenação entre as três instituições. Em muitas democracias, um dos símbolos da supremacia civil tem sido a escolha do ministro da Defesa dentre pessoas do meio civil ou

25. Mesmo que se trate de uma experiência bastante relevante, o regime português da Constituição de 1976 e suas sucessivas reformas não foi incorporado nas discussões sobre os regimes semipresidencialistas.

da liderança política. Esta solução foi bem aceita por parte dos militares, os quais acreditam que um ministro civil terá mais competência que alguns de seus colegas com menos habilidade política para representar os interesses das forças armadas junto ao governo e ao Parlamento. Observemos a mesma situação no sistema de Executivo bipolar. É provável que tenhamos pelo menos três principais atores, se não forem quatro: o presidente, o primeiro-ministro, o ministro da Defesa e, geralmente, um chefe do comando conjunto, que detém o mando direto das forças. A linha hierárquica, tão arraigada no pensamento militar, adquire então uma nova complexidade. Será que o presidente atuará através de seu primeiro-ministro e este, em colaboração com o presidente, através do ministro da Defesa; ou o último estabelecerá uma relação direta com o presidente, passando à frente do *premier*, o que pode levar o chefe da nação a tomar decisões sem comunicá-las ao primeiro-ministro e sem a sua aprovação?

Essa tendência a uma relação hierárquica direta seria muito bem aceita pelos militares, para os quais tal fato simbolizaria a distinção da esfera militar e a retirada das políticas militares do controle e das mais amplas considerações políticas, próprias do Parlamento. Isto será ainda mais provável se o ministro da Defesa for um militar sem nenhum compromisso de lealdade com o grupo político que encabeça o governo, mas apenas com o presidente, comandante e chefe 'acima dos partidos'. É bem possível que um presidente que se considere o representante da nação, acima dos partidos, sinta afinidade com esse tipo de relação com seu ministro da Defesa e, através dele, com as forças armadas, satisfazendo-se com sua função de moderar os conflitos políticos e, assim, consolidar o regime. Assim procedendo, o presidente poderia inconscientemente contribuir para a redução do controle político civil sobre os militares. Este modelo pode dar maior estabilidade ao cargo de ministro da Defesa, se ele contar com o apoio da cúpula das forças armadas, e, ao mesmo tempo, reforçar a posição do ministro no Gabinete, devido à confiança que o presidente e o chefe dos efetivos militares depositam nele. Sem dúvida, um presidente com antecedentes militares terá mais afinidade com tais procedimentos, como já aconteceu em algumas ocasiões em democracias onde a subordinação dos militares foi um grande problema ou onde os mesmos podiam se considerar acima dos partidos, como no caso de Hindenburg; Mannerheim, na Finlândia; Eanes,

em Portugal; e do próprio De Gaulle.²⁶ Todos esses presidentes de sistemas de Executivo dual tiveram uma relação especial com as forças armadas.²⁷ Imaginemos uma situação na qual o primeiro-ministro representa um partido, ou uma coalizão de partidos, que não é o mesmo do presidente e que consegue impor sua indicação para o ministério da Defesa, contrariando a preferência do presidente, e que esse ministro entra em conflito com o alto comando das forças armadas. Não é bem possível que, em tal situação, os altos escalões dos efetivos militares, sabendo que o presidente tem mais afinidade com seus pontos de vista, usem isto para dirigir-se a ele em sua qualidade de comandante-em-chefe, passando por cima do primeiro-ministro e do ministro da Defesa? Fato que provavelmente colocaria os dois últimos em uma situação bastante difícil, caso o presidente resolvesse usar sua reserva de poderes para propor ou vetar políticas militares e nomeações.

Portanto, esse sistema implica uma crise política e constitucional latente. Gostaria de ressaltar que mesmo em uma monarquia constitucional, como a espanhola, onde os poderes do rei estão muito bem definidos e a responsabilidade política da direção do país está claramente nas mãos do primeiro-ministro e de seu Gabinete, que inclui o ministro da Defesa, esse assunto tem sido muito delicado e, em algumas ocasiões, os militares tentaram estabelecer um contato com o rei sem a intermediação da liderança política. Com mais motivos, o mesmo ocorreria em um sistema de Executivo bipolar. Qualquer Constituição de um regime como esse deve definir com clareza o *status* legal de cada um dos atores, para que os respectivos poderes não tenham de ser resolvidos em uma situação de crise, nem dar chance aos altos comandos militares de escolher qual das duas autoridades democraticamente legitimadas favorece mais seus interesses. Sem dúvida, o modelo de Executivo dual gera ambigüidades constitucionais em um dos pontos centrais de várias democracias: a subordinação dos militares às autoridades democraticamente eleitas e, claro, à supremacia civil.

26. É significativo que a Constituição espanhola de 1931 tornava inelegíveis os militares na ativa ou na reserva, e os aposentados há menos de dez anos (art. 70).

27. Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik* (Stuttgart: Ring-Verlag, 1957), capítulo IX, sobre o Reichswehr, pp. 229-284; ver pp. 249-253, sobre os artigos 53 e 54 da Constituição que requeriam a dupla confiança do Reichstag e do presidente para o ministro da Defesa.

Parlamentarismo: as implicações de nossa discussão

A idéia implícita em nossa análise é de que o parlamentarismo pode contribuir mais para a estabilidade dos regimes democráticos do que o presidencialismo.²⁸ A escolha teria de ser entre o presidencialismo e o parlamentarismo, pois, como já mencionamos, os sistemas semipresidencialistas e semiparlamentaristas, em geral, funcionam mais como parlamentares ou como presidenciais. Porém, nenhum sistema político pode assegurar uma democracia independentemente de outros aspectos das estruturas institucionais, como, por exemplo, suas leis eleitorais e, em última instância, o sistema de partidos. Além disso, não se pode ignorar as condições sociais e econômicas ou as fissuras culturais, lingüísticas, étnicas ou outras, que também ameaçam a estabilidade democrática.

Portanto, nossa análise não pode deixar de mencionar a possibilidade de que as desvantagens do presidencialismo, tratadas neste trabalho em detalhes, não sejam iguais ou maiores no caso do parlamentarismo. Os inconvenientes do sistema parlamentarista foram examinados com minúcia na literatura correspondente, com base na experiência da Terceira República francesa e, mais recentemente, ligados à complexa democracia da Itália e ao caso de Israel. No que se refere ao legado histórico da experiência democrática deste século, argumenta-se que o parlamentarismo não evitou, ou pior, que contribuiu para o colapso das democracias da Europa dos anos 20. Não obstante, o balanço europeu posterior à Segunda Guerra Mundial lhe é bastante favorável, como nos países da Comunidade Britânica, incluída a Índia e um bom número de democracias negras do Caribe. É verdade que nos anos 20 houve uma rápida sucessão de colapsos nos regimes democráticos: Itália, com o surgimento do fascismo; Espanha, em 1923 (embora seja questionável afirmar que a monarquia constitucional espanhola era uma democracia plena); Portugal, nos anos 20; Alemanha, nos primeiros anos da década de 30 (onde também é possível argumentar que se tratava de um sistema semipresidencial-semiparlamentarista); Áustria, em 1934; Espanha, em 1936; e os três Estados bálticos, assim como vários países do leste da Europa, inclusive a Grécia. Nos casos da Polônia, dos Estados bálticos e dos países balcânicos, o fato de serem

28. A obra mais importante sobre os sistemas parlamentaristas é de Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich: Piper, 1973).

Estados novos, a falta de integração nacional e a presença de grandes minorias étnicas, lingüísticas e religiosas influenciaram bastante no mencionado colapso. O legado da Primeira Guerra Mundial e o nascimento da democracia no contexto da derrota e de movimentos revolucionários foi um fator muito importante em diversos países, como no caso da Alemanha, Áustria e Hungria, e a 'frustrada vitória' no caso da Itália. Insistiu-se muito sobre o impacto da depressão mundial na estabilidade das democracias, mas não nos esqueçamos que esse elemento não estava presente em diversas rupturas democráticas ocorridas antes de 1929 e que o argumento de que tal impacto foi pior para a Alemanha e Áustria não é convincente, já que a depressão afetou muitíssimo vários países e que o desemprego era bem maior na Holanda e Noruega do que na Alemanha.

Mas a relação de democracias parlamentaristas que sobreviveram às crises dos anos 20 e 30 não deixa de ser igualmente impressionante; o Reino Unido, Holanda, Bélgica, Suécia, Noruega, Dinamarca, Irlanda e, mais importante, a Terceira República francesa que, apesar das dificuldades por que passou, sobreviveu até a derrota militar. Na Checoslováquia, só as pressões externas e o separatismo da Eslováquia conseguiram destruir o regime democrático, e na Finlândia, com um sistema semipresidencial-semiparlamentarista, a democracia também sobreviveu em circunstâncias difíceis. Podemos acrescentar à lista de governos parlamentaristas estáveis a Nova Zelândia, a Austrália e o Canadá.

Logo, seria precipitado dizer que o parlamentarismo foi o principal fator naqueles colapsos. Parece mais coerente discutir em que medida contribuiu para tal resultado. Será que tais democracias teriam sobrevivido durante aquele período crítico se fossem presidencialistas? Neste trabalho, desenvolver um argumento para demonstrar o contrário exigiria muito esforço e não seria plenamente convincente. Não devemos nos esquecer que a Terceira República francesa, um dos mais criticados regimes parlamentaristas porque deixava transparecer, mais do que qualquer outro, alguns dos defeitos desse sistema, conseguiu superar a crise de 1934, implementar em 1936 o governo da Frente Popular que introduziu importantes reformas, e se manter até a derrota militar. A estabilidade política alcançada pelas democracias escandinavas e pela Holanda nesse período prova que os sistemas parlamentaristas podem superar sérias crises de eficiência e renascer de uma forma inovadora. Além disso, o caso da Bélgica mostra que os partidos políticos em um regime parlamentarista podem responder com efetividade à ameaça fascista.

Mesmo que a evidência numérica não seja concludente, gostaríamos de assinalar que treze democracias parlamentaristas sobreviveram (incluídas as estáveis Nova Zelândia, Austrália e Canadá) e sete delas falharam. Se acrescentássemos a Polônia, Hungria, Bulgária, Iugoslávia, Romênia e Grécia às não-estáveis, a pontuação entre sucessos e fracassos estaria empatada. Depois da Segunda Guerra Mundial houve o colapso de apenas um sistema parlamentarista, o da Grécia. Mas não podemos nos esquecer de que a guerra civil no final da Segunda Guerra deixou um amargo legado ao novo regime democrático, cuja legitimidade foi questionada desde seu início e onde a questão monarquia *versus* república complicou a vida política.

Ao falar de regimes parlamentares, nos referimos àqueles que, como a Irlanda, Islândia e Áustria, funcionam de fato como parlamentaristas e, depois da Segunda Guerra Mundial, a todos os países da Europa Ocidental, exceto a Quinta República, Portugal e Finlândia, que têm um tipo ou outro de regime semipresidencial. É importante lembrar que, apesar do colapso da Quarta República na crise de 13 de maio de 1958, ela ainda conseguiu uma transição semilegal para a Quinta República, o que pode ser considerado mais como um caso de reequilíbrio de uma democracia do que como uma descontinuidade na regra democrática. Mesmo que a opção do presidente da Finlândia pela democracia tenha contribuído para evitar uma ruptura no regime, também podemos dizer que a crise finlandesa dos anos 30 foi um caso de reequilíbrio de uma democracia.

Entre os presidencialistas, apenas o dos Estados Unidos se destaca, em contraste com a crise dos anos 30 e outras, após a Segunda Guerra, na maior parte dos países latino-americanos. Durante a maior parte desse período, Uruguai, Colômbia e Chile também estiveram entre as democracias estáveis e, mais tarde, Venezuela e Costa Rica adquiriram um invejável padrão de estabilidade. Ao fracasso de um grande número de democracias latino-americanas, é necessário acrescentar o da Coreia do Sul, das Filipinas e da Indonésia.

Embora a análise quantitativa não seja conclusiva, devido a muitos outros fatores associados aos colapsos, ela sugere que os sistemas presidencialistas têm sido tão vulneráveis a uma ruptura democrática quanto, ou talvez mais que os parlamentaristas, e existe uma considerável evidência de que o regime presidencialista contribuiu muito para vários desses colapsos.

O parlamentarismo e os sistemas de partidos

Um dos principais argumentos usados contra os sistemas parlamentaristas é a exigência de partidos relativamente disciplinados, um razoável índice de lealdade popular para com eles, assim como a capacidade desses partidos trabalharem juntos e a não-existência ou o isolamento de partidos 'anti-sistema'. Não há como questionar o papel central dos partidos políticos em um regime parlamentarista, o que não acontece no presidencialismo, onde a liderança pessoal e o carisma de um candidato à presidência podem superar ou ignorar um sistema partidário fragmentado e desestruturado. Na verdade, tanto os sistemas parlamentaristas quanto os presidenciais têm sido bastante diversificados, indo desde os bipartidários até os pluripartidários extremamente polarizados. E, além disso, é bem provável que a lei eleitoral exerça um efeito mais forte sobre o sistema de partidos que esses regimes. Também se diz que um regime presidencial tende para um sistema bipartidário, mas tal evidência não é conclusiva, em particular se pensarmos no caso do Chile e no pluripartidarismo da Finlândia, no da França, ainda hoje, e no da Coréia do Sul, depois que retomou a democracia.

Alega-se que os obstáculos para implementação do parlamentarismo na América Latina são a ausência de partidos disciplinados, os pequenos interesses regionais, representados por partidos ou legisladores individuais, e a instável lealdade partidária. O problema é saber até que ponto esse tipo de sistema partidário não é resultado de um regime presidencial com um congresso fraco, às vezes reforçado por sistemas eleitorais de representação proporcional. E como os partidos não são responsáveis nem avalistas da estabilidade governamental, já que se trata de uma função do presidente, não seria de estranhar que eles concentrassem seu esforço em se opor, criticar e até fiscalizar o Executivo, em vez de apoiá-lo, cooperar com suas iniciativas e assumir responsabilidades. Se o presidente é eleito pelo povo, é natural que para as eleições do Congresso os partidos divulguem seus próprios programas e, mesmo que façam parte da coalizão que elegeu o presidente, consolidem seu caráter distinto, criticando o chefe da nação. Também é natural que, não sendo os responsáveis pela política nacional, se dediquem à representação de interesses particulares, a interesses regionais e à clientela eleitoral entre seus votantes. Não têm razões para zelar pelo sucesso de um presidente que pertence a outro partido nem para apoiar políticas impopulares,

já que em vez de receberem uma recompensa, caso a merecessem, é mais provável que fossem castigados. Um sistema assim não motiva a responsabilidade e disciplina dos partidos e muitas vezes o presidente tem de usar artimanhas e aceitar políticas que interessam a alguns grupos, para neutralizar a oposição e conseguir apoio. Até nos Estados Unidos tal fato ocorre. Conseqüentemente, pode-se afirmar que várias características negativas dos partidos de diversos países da América Latina - como seu caráter desestruturado e indisciplinado, em alguns casos, ou sua rigidez ideológica, em outros, a exemplo do Chile - foram intensificados pelo sistema presidencial.

Ou seja, estamos em condições de argumentar que o parlamentarismo conseguiria mudar essa situação, claro que realizando outras modificações nas instituições.

No sistema parlamentarista, os governos exigiriam dos partidos - fosse dos próprios, se tivessem a maioria, ou dos partidos de coalizão - o apoio nos votos de confiança. Caso isto não acontecesse, poderiam ameaçá-los com a renúncia e, em último caso, com a dissolução do Legislativo. O papel de cada partido e de cada representante ficaria claro para os votantes, e parece improvável que as ações destrutivas dos partidos não fossem reprimidas pelo eleitorado. O partido que não apoiasse seu primeiro-ministro teria de pagar um preço. A experiência espanhola nos últimos anos demonstra que um partido indisciplinado e cheio de facções, como a UCD (*Unión de Centro Democrático*), foi severamente castigado por seu eleitorado. De fato, uma das principais razões da perda de votantes pela UCD e pelos comunistas em 1982 foi a disputa interna percebida pelos eleitores. E, ao contrário, a capacidade do PSOE de superar suas tensões internas e surgir como um partido unido e capaz de governar deu-lhe a vitória em 1982, 1986 e 1989. É lógico que a maioria dos partidos e legisladores concentrem seu interesse em assegurar o sucesso e a estabilidade no poder de seu líder ou líderes. Obviamente, nem sempre agem dessa forma, mas pagarão um preço pela conduta desleal, a não ser que se trate de partidos 'anti-sistema', ou assim considerados, como aconteceu na Quarta República francesa e na Itália, depois da Segunda Guerra Mundial. Mas também existem alguns riscos na coesão e disciplina de partidos, em especial quando um único partido detém a maioria absoluta, já que isso pode limitar o debate na democracia interna, como se deu em partidos majoritários como o PSOE, na Espanha; o PASOK, na Grécia; e os conservadores britânicos, sob a liderança de Margaret Thatcher.

Mesmo que o interesse próprio dos partidos e de seus membros no Parlamento possa ser um elemento central para assegurar sua função principal de manter o governo em uma democracia parlamentarista, os modernos regimes desse tipo introduziram mecanismos adicionais para reduzir os perigos de fragmentação dos partidos e da instabilidade governamental, às vezes associados ao parlamentarismo pelos críticos do mesmo.

O fracionamento do sistema partidário quase sempre é uma consequência da estrutura social, mas um sistema eleitoral forte pode reduzi-lo consideravelmente. Sem dúvida, distritos eleitorais uninominais, onde a pluralidade de votos garante a eleição, podem reduzir o número de partidos representados no Parlamento, com exceção dos lugares onde minorias étnicas ou lingüísticas são numericamente dominantes e têm assegurada a representação. Mas em sociedades bem-divididas entre esquerda e direita, esse sistema poderia correr o risco da polarização e, potencialmente, enfraquecer os partidos no momento de realizar coalizões, além de excluir da representação as minorias étnicas e lingüísticas, dando a impressão de um consenso total sobre tendências nacionalistas ou separatistas. Não é por acaso que muitas democracias ocidentais, depois da Segunda Guerra Mundial, optaram pela representação proporcional.

A representação proporcional, contudo, não tem de ser um sistema eleitoral 'frágil' e assegurar cadeiras no Congresso a partidos ideológicos de minoria ou a grupos de interesses que contribuem para a instabilidade governamental, como aconteceu na República de Weimar. Há outros sistemas de representação proporcional e mecanismos eleitorais que reduzem a fragmentação, como os da Holanda e Israel, onde 1% dos votos dá uma cadeira no Congresso. Várias democracias parlamentaristas introduziram uma possibilidade mínima de representação: uma certa porcentagem de votos ou ganhar a representação pelo menos em um relativo número de distritos, ou uma combinação de ambas, como ocorre na República Federal da Alemanha. Este mecanismo nem sempre pode ser usado, pois apresenta algumas dificuldades em sociedades multiétnicas e multilingüísticas, como a espanhola. Inclusive poderia ser tão inequívoca quanto na Quinta República, com uma barreira de 12%. Alguns dos sistemas de representação proporcional, como o de D'Hondt usado na Espanha e na Grécia, garante aos maiores partidos uma representação desproporcional, em particular nos distritos com poucos membros, e contribuem para o chamado 'voto útil', ou seja,

a tendência dos eleitores em apoiar os partidos que têm a probabilidade de oferecer um líder de governo.

Outra das objeções aos sistemas parlamentaristas é que estes em geral necessitam fazer coalizões de governo, já que é bastante difícil que algum partido tenha a maioria absoluta. Com base nas experiências européias, é preciso deixar claro que os governos de coalizão podem ser estáveis e permitir uma maior representação democrática e mais debates que alguns governos majoritários. Da mesma forma, podem facilitar opções quando dois grandes partidos detêm um eleitorado estável, como no caso do FDP, que atua como fiel de balança entre os social-democratas e os democratas-cristãos, na Alemanha. Não obstante, temos de admitir que a instabilidade de governo tem sido um dos sólidos argumentos contra o parlamentarismo e a favor do presidencialismo.²⁹ Mas os que apresentam tal argumento se esquecem que nos sistemas presidencialistas ocorre uma considerável instabilidade do Gabinete e que nos sistemas pluripartidários os gabinetes também refletem, amiúde, governos de coalizão, com a desvantagem de que os ministros são escolhidos como indivíduos, sem compromisso com os partidos ou com o apoio a suas políticas. A imagem de uma Assembléia que derruba governos impulsivamente, associada à Terceira e à Quarta República francesas e à democracia italiana nas últimas décadas, não é uma norma do parlamentarismo, nem mesmo nos países latinos. Não nos esqueçamos que a Espanha, apesar da instabilidade durante o período que precedeu a queda de Suárez, desde 1977 só teve três primeiros-ministros. Por outro lado, a imagem negativa sobre a instabilidade do Gabinete parlamentarista deve ser retificada, já que muitos estudiosos alegam que na Quarta Repú-

29. Sobre a estabilidade dos governos parlamentaristas e semipresidencialistas na Europa, entre as duas guerras mundiais, veja-se J. Linz, *La Quiebra de las Democracias*, op. cit., pp. 74-75. Fora Portugal, Iugoslávia e Espanha (1918-1923), a Alemanha, com 210 dias, registra a maior instabilidade, seguida da Terceira República francesa, com 239, Itália com 260, Áustria, com 267, e Finlândia, com 294. Depois da Depressão, a Espanha, com 101, Alemanha, com 258, França, com 165, Áustria, com 149, e Finlândia, com 592, encabeçam os 14 países incluídos. Note-se que dois dos sistemas de Executivo dual estão entre os instáveis. Veja-se também Ekkart Zimmermann, "Government Stability in Six European Countries during the World Economic Crisis of the 1930's: Some Preliminary Considerations", *European Journal of Political Research*, Vol. 15 (1987), pp. 23-52.

blica o mesmo contribuiu indiretamente para aumentar a capacidade do sistema na tomada de importantes decisões. Além disso, tal associação quase sempre é mais aparente do que real, já que as mesmas pessoas ocupam por um longo período de tempo o cargo de primeiro-ministro, mesmo que de forma descontínua, e vários deles permanecem no cargo até depois de mudanças de Gabinete. Os partidos que ocupam certos ministérios também são os mesmos durante um prolongado período de tempo, assegurando a continuidade, bem mais do que parece, quando observamos os dados sobre a duração dos gabinetes e a frequência das crises.³⁰

A experiência da instabilidade governamental na República de Weimar levou os legisladores de Bonn a introduzir uma importante inovação constitucional: a moção de censura construtiva do artigo 67, adotado pela Constituição espanhola de 1978 em seu artigo 113.³¹ Tal inovação está sendo considerada nas atuais propostas de reforma constitucional em Portugal. São estes os dispositivos da Constituição alemã:

- artigo 67: a. O Bundestag só pode retirar seu voto de confiança no chanceler federal elegendo um sucessor através da maioria de seus membros e requerendo ao presidente federal a demissão do chanceler federal. O presidente deve cumprir o requerimento e nomear a pessoa eleita.
- artigo 68: Devem-se passar 48 horas entre a moção e a eleição. Se uma moção do chanceler federal para um voto de confiança não for aprovada pela maioria dos membros do Bundestag, o presidente federal pode, a pedido do chanceler federal, dissolver o Bundestag dentro de 21 dias. O direito da dissolução caduca se o Bundestag, mediante a maioria de seus membros, elege outro chanceler federal.

Esse mecanismo constitucional dá ao primeiro-ministro uma posição forte, pois não pode ser removido por uma maioria pura-

30. Mattei Dogan, ed., *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies* (Boulder, Co.: Westview, 1989), capítulo 10: "Irremovable Leaders and Ministerial Instability in European Democracies", pp. 239-275.

31. Sobre o voto de censura construtivo, veja-se Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en España, op. cit.*, no qual menciona os trabalhos dos constituintes alemães e espanhóis; e também Guilherme D'Oliveira Martins, *et al.: A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva* (Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 1988), inclusive com capítulos sobre a Constituição de Bonn e a espanhola de 1978 e com referências bibliográficas.

mente negativa, como aconteceu na República de Weimar, quando nazistas e comunistas tornaram impossível um governo estável, sem ter capacidade para formar um governo alternativo. De fato, esse mecanismo tem sido criticado por sua rigidez, que dificulta o revezamento no governo.

Em resumo, podemos afirmar, que a combinação de algumas reformas na lei eleitoral, modificando sistemas extremos de representação proporcional, com o mecanismo da moção de censura construtiva pode reduzir muito a instabilidade de governo nos sistemas parlamentaristas, e que também permite a mudança de primeiros-ministros sem uma crise constitucional ou sem recorrer a medidas tão extremas como o *impeachment* de um presidente.

A liderança nos sistemas presidencialista e parlamentarista

Um dos argumentos mais utilizados para defender o presidencialismo é que este assegura uma liderança forte e personalizada. Os defensores dessa tese se esquecem que, em geral, os presidentes não são líderes fortes, mas apenas candidatos de compromisso, que se tornam poderosos em virtude do cargo, mas cuja liderança pode ser obstruída pelo Congresso. Além disso, se observamos vários recentes exemplos na história da América Latina, vemos que muitos presidentes eleitos com um bom apoio popular perderam sua liderança no decorrer do seu mandato. E nosso argumento é que uma liderança forte não é incompatível com os sistemas parlamentaristas.

Para justificar nossa posição, o mais apropriado não é recorrer ao Reino Unido, cujo sistema bipartidário garantiu a liderança tanto de Churchill quanto de Margaret Thatcher, mas sim aos sistemas pluripartidários continentais, como os da Alemanha e da Itália, nos quais Adenauer e De Gasparini moldaram novas democracias e Willy Brandt foi capaz de mudar decisivamente a política da Alemanha Ocidental com uma coalizão de governo. Tampouco nos esqueçamos da liderança exercida por alguns primeiros-ministros social-democratas, como Branting e Olaf Palme, na Escandinávia; Kreisky, na Áustria; e Spaak, na Bélgica. Nas novas democracias do sul da Europa, o sistema parlamentarista permitiu a liderança de Adolfo Suárez, Felipe González e, também, de Calvo Sotelo, depois da tentativa de golpe de 1981; de Karamanlis e Papandreu, na Grécia; e, hoje em dia, a liderança do primeiro-ministro Cavaco

Soares, com maioria absoluta no Congresso de Portugal. Com certeza, não se trata de democracias sem liderança e, apesar do fracasso de Suárez e de Calvo Sotelo, as instituições democráticas não correram perigo nem na recente crise do governo de Papandreu.

Existe uma certa convergência entre os regimes presidencialistas e parlamentaristas no fato de que, em muitas democracias, o povo tem votado cada vez mais em um líder partidário que possa governar, apoiando o partido que promete mantê-lo no poder e retirando o apoio a partidos incapazes de apresentar candidatos com condições de encabeçar o governo. O enfraquecimento das lealdades ideológicas, a erosão do 'eleitorado fiel' frente a uma estrutura de classes mais homogênea, a crescente independência dos votantes com maior nível educacional e o uso do 'voto útil' contra partidos menores permite que líderes fortes apelem diretamente ao eleitorado. Ao mesmo tempo, esses líderes atraem eleitores para seu partido e com isso fortalecem sua base parlamentar. A importância da televisão na política contemporânea, que permite ao candidato apelar diretamente a seus votantes, talvez reforce ainda mais essa tendência. Nas democracias parlamentaristas contemporâneas, os eleitores têm votado mais no partido para garantir que seu líder consiga formar um governo e contra o partido cujo líder não goza de sua confiança. Quando esse líder existe no parlamentarismo, o processo de personalização da liderança o torna mais similar aos sistemas presidenciais, mas sem algumas das conseqüências negativas às quais já nos referimos ao analisar o presidencialismo.

Como demonstram o fracasso do ex-presidente Eanes e de seu PRD em Portugal, e as dificuldades hoje encontradas por um líder tão carismático como Adolfo Suárez, o regime parlamentarista não possibilita que uma pessoa sem apoio de um partido ou que tente criar uma base puramente personalista faça um apelo direto ao povo. Nesse tipo de regime, é impossível improvisar um líder com base apenas em seus atrativos pessoais e nos meios de comunicação, como está acontecendo atualmente no Brasil.

Não é correto caracterizar os sistemas parlamentaristas contemporâneos como incapazes de produzir lideranças e governos estáveis, e isto sem a perda de flexibilidade que já destacamos como uma de suas vantagens. Na verdade, o longo período de mandato de alguns primeiros-ministros em diversas democracias parlamenta-

ristas (mencionando apenas Margaret Thatcher e Felipe González) permite a continuidade da liderança, possibilidade que o princípio de não-reeleição exclui em muitos sistemas presidencialistas.

Uma liderança personalizada e carismática não é incompatível com a democracia parlamentarista, mas esse líder também precisa conquistar a confiança do partido, de um quadro de políticos que lhe fornecerá membros para seu Gabinete, além de líderes nos comitês parlamentares e uma presença constante na sociedade, através de funcionários eleitos por tal partido, como governadores, prefeitos etc. Um líder assim, em contraste com alguns presidentes, não estará isolado do governo e rodeado apenas por seus adeptos pessoais, tecnocratas e amigos. Será, ao mesmo tempo, um líder nacional e do partido e, conseqüentemente, terá mais recursos para governar de fato.

Desejamos reiterar que se trata de uma probabilidade, e que nenhum sistema, seja presidencialista ou parlamentarista, pode assegurar o surgimento de uma liderança real e capaz, com condições de ganhar a confiança de um partido e da nação.

Talvez uma das principais vantagens de um sistema parlamentarista seja a de produzir líderes em maior número que o presidencialismo. Claro que isso nem sempre acontece, em particular quando um só partido, devido à sua maioria, tem uma posição hegemônica. Em um sistema pluripartidário, onde os líderes de todos os partidos importantes têm uma razoável expectativa de ser primeiros-ministros ou de participar do Gabinete com um posto importante, o número de aspirantes a posições de liderança que entrará no Parlamento provavelmente será bem maior do que em grande parte dos sistemas presidencialistas. Além disso, no processo parlamentarista, esses líderes podem adquirir uma melhor visão, não controlada pelo governo, de como chegar aos votantes no período entre eleições - a menos que os meios de comunicação estejam muito bem controlados pelo governo. Vários líderes podem se destacar e criar um prestígio nos debates parlamentares, em moções de censura, votos de confiança etc.

De certa forma, o Parlamento é um viveiro de líderes potenciais. E, como o sistema parlamentarista não exclui líderes que perderam o poder, é provável que os mesmos estejam sentados nos bancos da oposição, esperando sua vez. Isto é algo que os candidatos presidencialistas derrotados não podem fazer. No parlamen-

tarismo, o líder ou líderes da oposição podem transmitir sua posição ao eleitorado, sem ter de esperar o relativo curto período de uma campanha presidencial. Não é por acaso que nos sistemas presidencialistas os candidatos, em geral, não vêm do Legislativo: em sua maioria, foram governadores de estados onde conseguiram uma base local de vínculos com a clientela eleitoral, e onde alcançaram um certo prestígio. Tal fato representa uma importante desvantagem para a nação, já que os candidatos à presidência, amiúde, têm pouca experiência em relação à política externa e aos problemas macroeconômicos, além de vínculos muito fracos com os legisladores que terão de apoiar seus programas legislativos e suas políticas. Isto acontece inclusive nos Estados Unidos e, provavelmente, em outros países federativos, como o Brasil e a Argentina.

Vários estudos já demonstraram que as carreiras políticas que levam aos postos mais importantes do Gabinete e, finalmente, ao cargo de primeiro-ministro, na maioria dos sistemas são uma mescla de lealdade e competência, além de um longo trabalho como parlamentar. Os *back benchers* - deputados que não são líderes - podem 'morder' e até, de vez em quando, atacar a liderança do partido e o primeiro-ministro; mas 'morder' com muita frequência é um comportamento passível de sanções. Mesmo nos sistemas parlamentaristas que se apegam ao princípio de liberdade de consciência dos deputados, os que mudam de partido são uma pequena minoria, bem diferente da recente experiência brasileira, e mesmo que os traidores sejam bem-aceitos em outros partidos, sempre se desconfia deles e é improvável que consigam realizar uma carreira política de sucesso - como demonstram dados de vários países -, incluindo os que contribuíram para a dissolução da UCD, com poucas e notáveis exceções. No sistema parlamentarista, a estrutura de incentivos alimenta a disciplina do partido e, em consequência, a consolidação de organizações partidárias. Nos regimes presidencialistas não existem incentivos de lealdade ao partido, a não ser quando se trata de partidos ideológicos bem-estruturados. Como o presidente pode oferecer incentivos pessoais para ganhar apoio, e como o sucesso de um legislador individual depende menos da atuação de seu partido no poder do que de seus vínculos com a clientela eleitoral, a lealdade partidária é muito fraca. Este é um dos motivos pelos quais o Congresso dos Estados Unidos ainda é um dos mais fortes legislativos da atualidade e cujos membros individuais gozam da maior independência, ainda

que outros fatores, como a equipe de assessores do Congresso, os recursos que o mesmo lhes concede e a diversidade ideológica dentro dos partidos, também contribuam para isso.

No sistema presidencialista pode haver partidos fortes, mas o presidencialismo quase sempre é relacionado a partidos fracos, fragmentados, clientelistas ou personalistas. Basta pensar nos partidos do Brasil, das Filipinas e o recente sistema da Coréia do Sul. O presidencialismo poderia fomentar o surgimento de líderes, mas é improvável que crie líderes de partidos com condições de gerar apoio no Congresso para governar. Amiúde se recorre a técnicos sem militância, cujas carreiras apenas dependem de sua competência. Nesse contexto, pode-se questionar o nível de realização do Partido Peronista com um Gabinete de *experts*. Aqueles que se queixam da fragilidade dos partidos em alguns países latino-americanos, com pouca liderança e sem qualidades no Legislativo, deveriam observar com mais seriedade a relação entre esse fato e o sistema presidencial.

A transição do presidencialismo ao parlamentarismo

Um tema que tem surgido no processo de inovação constitucional, em países que sempre tiveram uma Constituição presidencialista ou naqueles onde o regime autoritário impôs uma Constituição desse tipo, é que a transição se realiza através de uma eleição livre de um novo presidente, em teoria sob a Constituição anterior, para um mandato normal ou, às vezes, reduzido. Tal situação difere fundamentalmente da que se observou nas democracias européias ocidentais no momento da transição, onde a primeira eleição depois da ditadura foi para uma legislatura, definida ou não como constituinte, com a liberdade de criar as novas instituições sem deslegitimar uma magistratura democraticamente eleita. As Cortes espanholas eleitas em 1977, como resultado da 'Ley para la Reforma Política' que facilitou a transição, eram, em princípio, livres para discutir qualquer fórmula constitucional. Mesmo sabendo que se tratava de algo não realista nem significativo para o processo político, debateram, por razões simbólicas, se a Espanha deveria ou não ser uma monarquia, quando o tema já fora decidido pelo *referendum* da 'Ley para la Reforma', em dezembro de 1976, e pelo papel que o rei desempenhara na transição.

É discutível se uma assembléia constituinte, que inicia a tarefa de elaborar novas leis constitucionais ou emendas a uma Constituição, pode ignorar a existência de um presidente democraticamente eleito. Isso introduz um novo e complexo problema, cuja solução exige a colaboração entre o Congresso e o presidente. Parece razoável acreditar que um presidente eleito como símbolo da renovação democrática esteja disposto a colaborar com o Congresso na criação de novas instituições políticas e que deseje dar apoio e prestígio à nova Constituição, o que não exigiria que ele renunciasse a seus poderes até depois da plena aprovação da nova Constituição nem à sua magistratura até o final de seu mandato, sempre que se compromettesse a defender a nova Constituição parlamentarista. Não esqueçamos que nos sistemas parlamentaristas existe um chefe de Estado, monarca ou presidente, em geral não eleito pelo povo, mas sim por um colégio eleitoral representativo. Sem nenhuma dúvida, um presidente eleito pelo povo nessa situação poderia atuar como defensor da nova Constituição e teria todo o direito de terminar seu mandato com as funções a ele designadas na mesma, em especial se chegou ao poder com o apoio de todos os que desejavam uma transição para um sistema plenamente democrático.

Tal solução também teria a vantagem de assegurar a continuidade legal e simbólica da legitimidade e da tradição, ao mesmo tempo que romperia com a legalidade autoritária, no que fosse incompatível com o novo regime democrático. O presidente eleito conforme as normas constitucionais do momento da transição seria parte do processo de reforma, e a nova Constituição e o novo governo parlamentarista representariam a ruptura com o passado que contribuiu para o colapso da democracia ou que foi produto de uma imposição autoritária.

Considerações finais

Centramos nossa análise em alguns dos problemas estruturais inerentes ao presidencialismo, como a simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, a probabilidade de conflitos e a falta de mecanismos óbvios para resolvê-los, o caráter de soma zero das eleições presidenciais, a implicação de uma regra de maioria que leva a uma desproporcionalidade capaz de deixar mais de 60% dos votantes sem representação, o efeito potencialmente polarizante, a rigidez de períodos fixos e da regra de não reeleição.

Também tratamos de algumas das conseqüências para a cultura política, o sistema de partidos e a formação de elites no Congresso que, da mesma forma, em geral são associadas ao presidencialismo. Ressaltemos que nem todas essas conseqüências se encontram em todos os casos ou em cada um deles. Apenas argumentamos que são mais prováveis. Para prová-las sistematicamente seria necessária uma pesquisa bem mais profunda, mesmo que exemplos desses temas venham à mente com facilidade. Apesar de todas as dificuldades da tarefa, temos procurado elaborar a análise contrafactual do que teria acontecido se várias democracias fossem parlamentaristas em vez de presidencialistas durante sérias crises e, o que teria ocorrido em algumas democracias parlamentaristas se sua Constituição fosse presidencialista.

Neste trabalho analisamos igualmente a grande variedade e o caráter ambíguo dos chamados sistemas semipresidencialistas ou semiparlamentaristas, ou de Executivo dual, que também poderiam ser classificados como de presidencialismo parlamentarizado. Como outros estudiosos já observaram, esses sistemas funcionam ora como presidencialistas, ora como parlamentaristas. Se o presidente não demonstrar extraordinária habilidade política e *savoir faire* no caso de uma maioria parlamentar diferente da que o apoiou na eleição, tais sistemas podem gerar situações de conflito ou paralisia. De fato, no caso da República de Weimar e da República espanhola dos anos 30, esse regime levou a soluções de duvidosa constitucionalidade e contribuiu decisivamente para erodir as instituições democráticas. Tampouco deixamos de destacar as inquietantes conseqüências que cria para a relação com as forças armadas.

Finalmente, analisamos algumas das principais objeções ao parlamentarismo, observando que, em algumas situações, são corretas; mas também destacamos como várias democracias parlamentaristas contemporâneas conseguiram superar os resultados não funcionais, próprios de um parlamentarismo extremo, com sistemas partidários fracionados. Da mesma forma, discutimos como os sistemas parlamentaristas contemporâneos podem gerar uma forte liderança nacional e de partido, capaz de governar em condições críticas, com suficiente apoio.

Sem dúvida, nem o parlamentarismo, nem o presidencialismo e nem o sistema misto podem resolver com sucesso problemas tão intrincados, como os que hoje acontecem no Líbano, Chipre, em

alguns países africanos e em outras sociedades emaranhadas em guerras civis. Tampouco questionaríamos a existência de formas distorcidas tanto do parlamentarismo quanto do presidencialismo. Só estamos argumentando que, para uma democracia estável, o último parece representar maior risco que o primeiro.

Os 'engenheiros' políticos, da mesma forma que os que constroem pontes, devem levar em conta as condições mais desfavoráveis, mesmo que elas nunca se concretizem. Talvez sejam considerados esbanjadores quando fizerem os cálculos do custo adicional que, no caso da construção de instituições políticas, são os custos da inovação, do desafio à tradição. Assim como os construtores de pontes nunca podem prever com exatidão em que circunstâncias extremas elas cairão, ninguém que elabora uma Constituição pode garantir que as instituições que está criando sobreviverão a todos os desafios e perigos. Não obstante, a evidência acumulada no passado dos sistemas presidencialistas, especialmente na América Latina e na Ásia, e o sucesso das democracias parlamentaristas contemporâneas na Europa ocidental demonstram que as possibilidades são mais favoráveis para as instituições parlamentaristas.

Talvez a segurança que sinto em relação à minha preferência se deva ao fato de ser cidadão espanhol, de um país onde líderes políticos chegaram a um consenso para ter a ousadia de criar novas instituições que levaram a um regime parlamentarista democraticamente consolidado. Acredito que o uso inteligente da oportunidade política, após tantos fracassos e a ditadura, torna evidente que a inovação é possível e pode obter sucesso. Ninguém, entre 1975 e 1978, poderia ter certeza desse êxito. Não obstante, a experiência da Espanha e de outras democracias européias, em especial a da Alemanha Federal, confirma que uma liderança inovadora e a meditada elaboração de uma Constituição podem contribuir, e muito, para criar as condições necessárias a uma democracia estável.

Como Adolfo Suárez em um de seus importantes discursos durante a transição espanhola, quando ainda não era primeiro-ministro, gostaria de terminar citando o grande poeta Antonio Machado: *'Está el hoy abierto al mañana. Mañana, al infinito. Hombres de España. Ni el pasado ha muerto, ni está el mañana, ni el ayer escrito'*.