



José Antonio Cheibub\*

**Resumo:** O artigo busca refletir sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo nos regimes democráticos. O argumento é desenvolvido em três partes: (i) discute-se a diferença entre parlamentarismo e presidencialismo, um tema sobre o qual há muita literatura; (ii) argumenta-se que se deve abandonar a visão baseada na máxima de que a expansão dos poderes do Executivo nas democracias contemporâneas se dá às custas do poder do Legislativo; e (iii) mostra-se que a diferença entre as formas de governos democráticos é menor do que se pensa e que, na verdade, existe uma convergência entre elas na maneira como distribuem poderes específicos entre o Executivo e o Legislativo. Utilizando o método argumentativo, verifica-se que, empiricamente, não é verdade que o Legislativo esteja perdendo poder para o Executivo. A tendência é expansão simultânea dos dois poderes. O que importa, portanto, é como são interpretados os poderes à disposição do Legislativo.

**Palavras-chave:** Expansão de poderes. Poder Executivo. Poder Legislativo. Parlamentarismo. Presidencialismo.

**Abstract:** This paper aims to reflect on the relationship between the legislative and executive powers in democratic regimes. The argument is developed in three parts: (i) discusses the difference between parliamentary and presidential regimes, a topic on which there is a lot of literature, (ii) argue that one should abandon the view based on the maxim that the expansion of executive powers in contemporary democracies is at the expense of the legislative power, and (iii) shows that the difference between the democratic forms of government are smaller than you think and, indeed, there is a convergence between them in the distribution of specific powers between the executive and the legislature. Using the method of argument, it appears that, empirically, it is not true that the legislature is losing power to the executive. The trend is that there is simultaneous expansion of the two powers. What matters, therefore, is how the powers that are available to the legislature are interpreted.

**Keywords:** Expansion of powers. Executive. Legislative. Parliamentarism. Presidentialism.

## 1 Introdução

Neste trabalho discutem-se os parlamentos nas democracias contemporâneas. O objetivo principal é refletir sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo nos regimes democráticos, adotando uma perspectiva que talvez possa ser considerada otimista. Apesar de

---

\* É professor de Ciência Política na Universidade de Illinois e atualmente trabalha em um projeto sobre eleições e *accountability* em regimes democráticos e não democráticos. (cheibub@illinois.edu)

considerá-la, na verdade, realista, admite-se que há pouca relação com a visão pessimista de que as democracias de hoje estão fadadas a existir sob um poder executivo onipotente e um poder legislativo enfraquecido e a ele subjugado. Espera-se mostrar que esta é uma visão não só simplista, mas também errônea do que realmente se passa nos regimes democráticos, do papel das instituições no comportamento dos atores políticos, e das relações entre os dois poderes centrais nestes regimes – o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O argumento é desenvolvido em três partes. Primeiro, discute-se a diferença entre parlamentarismo e presidencialismo, um tema sobre o qual há muita literatura. O objetivo nessa discussão é simplesmente mostrar que, apesar das diferenças institucionais que existem entre estes dois regimes, as diferenças são poucas em relação aos incentivos que os atores políticos têm para cooperar e formar coalizões de governo e coalizões legislativas.

Segundo, busca-se argumentar que se deve abandonar a visão baseada na máxima de que a expansão dos poderes do Executivo nas democracias contemporâneas se dá às custas do poder do Legislativo.

Por fim, mostra-se que a diferença entre as formas de governos democráticos são menores do que se pensa e que, na verdade, existe uma convergência entre elas na maneira como distribuem poderes específicos entre o Executivo e o Legislativo.

## **2 A Confiança Parlamentar nos Regimes Democráticos**

Não se pode falar em “parlamento” nas democracias contemporâneas sem que se pense ao mesmo tempo como ele se relaciona com os governos, ou seja, com o Poder Executivo. É na interação com o Poder Executivo que os parlamentos nos regimes democráticos adquirem relevância. É por meio desta interação que eles moldam o destino dos indivíduos que supostamente representam.

Quando se trata das relações entre o Executivo e o Legislativo, a distinção central é a que existe entre os sistemas que se baseiam na confiança parlamentar e aqueles, nos quais o Executivo e o Legislativo são independentes entre si. A distinção crucial é a que separa os sistemas nos quais o governo tem de obter o apoio (implícito ou explícito) de uma maioria legislativa para que se mantenha no poder, daqueles em que o governo exerce um mandato previamente determinado e limitado pelo tempo, completamente independente do que se passa no Legislativo. Esta distinção define o que chamamos de regimes parlamentaristas e presidencialistas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Há os que se propõe à existência de um terceiro regime, “híbrido”, tal como existe na França, Portugal ou Polônia. Tais regimes combinam um presidente eleito em eleições populares (diretas ou indiretas) com um governo sujeito ao voto de confiança. Postula-se, porém, que estes sistemas são mais bem analisados, pelo menos no que tange às questões a serem tratadas aqui, como os sistemas parlamentaristas: é o fato de que os governos estão sujeitos ao voto de confiança que dá os contornos principais ao processo político nestes regimes.

O processo político, em cada um destes tipos de democracia, desdobra-se de maneira bastante diferente: enquanto a política no sistema presidencialista revolve-se em torno de um calendário político fixo e público, a política parlamentarista oferece um grande número de possibilidades estratégicas, que surgem porque o governo pode interferir na existência do parlamento e o parlamento na existência do governo. A instituição da confiança parlamentar oferece tanto ao governo quanto ao parlamento opções que não estão disponíveis nos sistemas presidencialistas. Ela induz a emergência de partidos fortes na esfera legislativa, e aumenta o grau de complexidade com o qual o parlamentar se depara, quando tenta equilibrar interesses que frequentemente são divergentes: o interesse do partido, sempre ligado ao desejo de sustentar o governo no poder; o interesse de seus eleitores, e os interesses derivados de sua própria consciência.

A figura 1 mostra o processo de formação de um governo em uma democracia presidencialista, o qual ocorre nos seguintes passos: após as eleições, o presidente anuncia o governo; em alguns casos os ministros são submetidos à aprovação do congresso; e, por fim, o governo está formado, com o chefe de governo em seu posto até a próxima eleição. Há, com certeza, mudanças na composição do governo ao longo do mandato presidencial e, como veremos abaixo, coalizões de governo são feitas e desfeitas durante o período presidencial. Entretanto, o processo é relativamente simples, já que o chefe do governo deve cumprir um mandato, cuja duração é fixa.

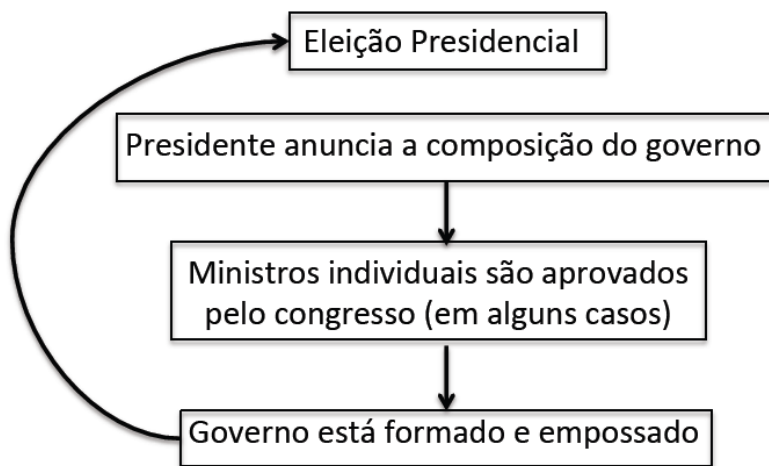


Figura 1 – Formação do Governo em Democracias Presidencialistas

Fonte: Elaboração própria

Comparando este esquema com um que representa o processo de formação do governo numa democracia parlamentar, tal como ilustrado na figura 2, verifica-se visualmente a complexidade do processo parlamentarista, em que nem o parlamento, nem o governo podem considerar a sua existência como certa. Isto torna a política em algumas democracias

parlamentaristas muito mais interessante de se acompanhar do que a política numa democracia presidencialista.

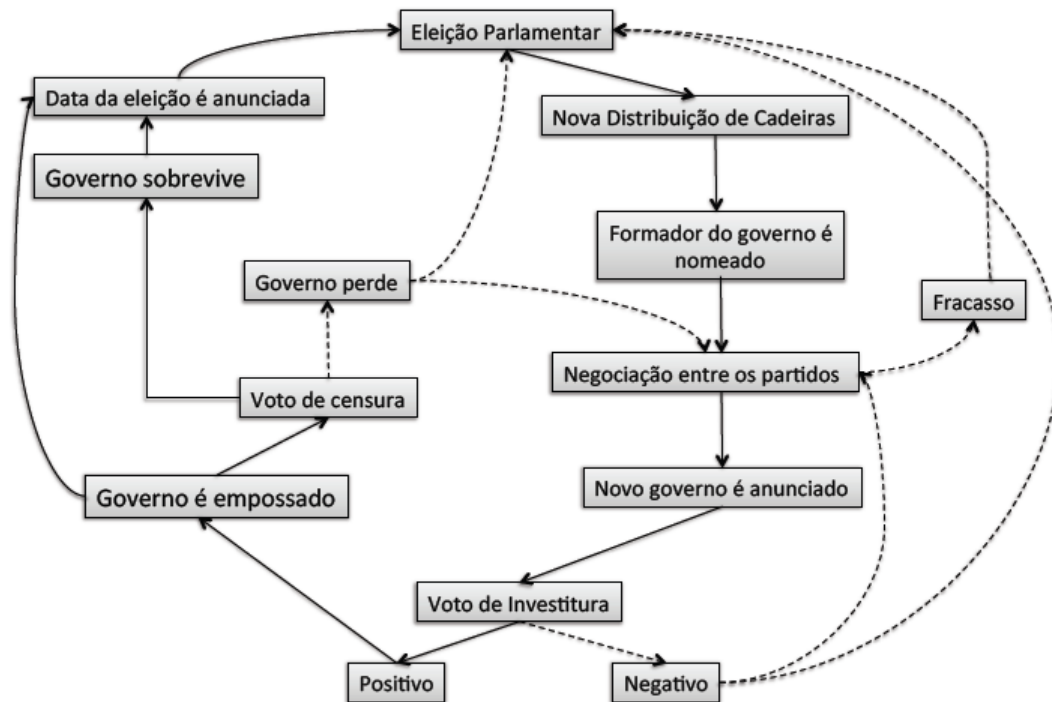


Figura 2 – Formação do Governo em Democracias Parlamentaristas

Fonte: Elaboração própria

É inegável que a política em democracias parlamentaristas e presidencialistas se dá de maneira diferente. Contudo a questão crucial não é se estes sistemas são institucionalmente diferentes e sim se estas diferenças levam a resultados diversos. É verdade, por exemplo, que seriam os governos mais estáveis em um sistema do que no outro? Que seriam mais eficazes e capazes de ver sua agenda legislativa implementada? Que seria o risco de quebra do regime democrático maior num sistema do que no outro? Enfim, é possível afirmar ser, de um modo geral, um sistema melhor do que o outro?

Por muito tempo a resposta sempre foi um ressonante sim: o regime parlamentarista seria melhor do que o regime presidencialista. Entretanto, o presidencialismo fora dos Estados Unidos provou-se instável e altamente problemático. Na verdade, democracias parlamentaristas e presidencialistas eram consideradas tão diferentes que os estudiosos de uma não interagiam com os estudiosos da outra. O domínio dos estudos parlamentaristas era da Inglaterra e da Europa continental, enquanto o domínio dos estudos sobre o presidencialismo era dos Estados Unidos e da América Latina, servindo esta para demonstrar os riscos e os problemas do presidencialismo. Os estudiosos do parlamentarismo estavam primordialmente preocupados com a maneira como um governo se forma: se é composto por um ou vários partidos, ou se estes partidos comandam ou não uma maioria legislativa. Isto, segundo eles, determinaria a maneira

como o governo funciona, ou seja, a probabilidade de que fosse ou não um governo bem sucedido.

Os estudiosos do presidencialismo que adotaram uma perspectiva comparada, por sua vez, preocupavam-se com o papel do próprio sistema de separação de poderes que define o presidencialismo nas crises que assolaram as democracias Latino-americanas. Para eles, foram a rigidez de um sistema baseado em mandatos fixos tanto para o Executivo quanto para o Legislativo e, por consequência, o fato de serem os dois poderes mutuamente independentes em termos de formação e sobrevivência que estiveram por trás da instabilidade democrática na América Latina, assim como em outros países que, em algum ponto de suas histórias, adotaram o presidencialismo (como o Congo, Gana, as Filipinas, a Nigéria, Serra Leoa e Coreia do Sul).

A figura 3 ilustra a estrutura do argumento que conecta o presidencialismo à quebra do regime democrático. Aqui é suficiente dizer que este argumento deriva do mandato fixo uma falta generalizada de incentivo à cooperação entre os atores políticos (assumindo implicitamente que os políticos têm um objetivo único, qual seja o de manter os seus postos, ou de manter-se no poder). Esta falta de incentivos à cooperação levaria ao surgimento de presidentes minoritários, um fenômeno que se acentuaria com o multipartidarismo que caracteriza a maior parte das democracias presidencialistas. Dados os mandatos fixos, e os postulados de que a aquisição e a manutenção de seus postos são o que os motiva, presidentes minoritários necessariamente levariam a um impasse o Executivo e o Legislativo, o qual se manifestaria numa paralisia decisória. O resultado quase que inevitável seria a quebra do regime democrático.

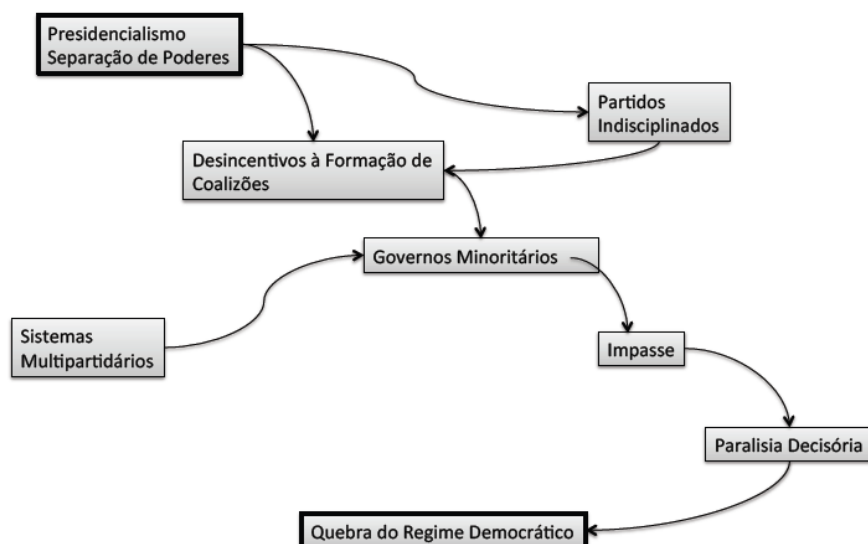


Figura 3 – Do presidencialismo à queda da democracia

Fonte: Elaboração própria

Esta visão, porém, não se sustenta. Não se trata de negar que existem diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo. As duas figuras são suficientes para nos convencer de que os dois sistemas são consideravelmente, se não radicalmente, diferentes. A questão é se estas

diferenças são suficientes para tornar a maneira pela qual os atores políticos se relacionam fundamentalmente diferente. Posto de outra maneira, a questão é saber se a capacidade dos governos de obter apoio legislativo varia em função destas diferenças.

O que se argumenta aqui é que não. Estas diferenças não são suficientes para fazer com que a maneira pela qual presidentes obtêm apoio legislativo seja significativamente diferente daquela pela qual primeiros ministros o fazem. Desenvolve-se esse argumento em dois passos. Primeiro, mostra-se porque governos minoritários em democracias parlamentaristas não são necessariamente governos problemáticos, paralisados, incapazes de fazer qualquer coisa. Em segundo lugar, aplica-se ao presidencialismo o mesmo pressuposto sobre as motivações dos atores políticos que explicam a presença de governos minoritários no parlamentarismo.

Mas antes de prosseguir, é importante introduzir algumas definições. Diz-se que um partido é parte do governo quando detém a liderança de pelo menos um ministério. Um governo majoritário é formado por partidos que, em conjunto, controlam mais do que 50% das cadeiras no parlamento. Um governo minoritário é formado por um ou mais partidos, os quais, em conjunto, não chegam a controlar 50% das cadeiras no Legislativo. Um governo de coalizão é composto por dois ou mais partidos. Um governo de partido único, por sua vez, como o nome sugere, é composto por apenas um partido. É importante notar que estas classificações não são mutuamente exclusivas: um governo de coalizão pode ser majoritário ou minoritário; um governo minoritário pode ser formado por um ou mais partidos.

Até há pouco tempo atrás, a visão padrão dos governos minoritários no parlamentarismo era a de que estes emergiriam apenas como resultado de crises, de fracasso no processo de formação de uma coalizão majoritária. Seriam governos temporários, que existiriam apenas enquanto a situação política não voltasse ao seu equilíbrio.

Hoje os governos minoritários já não são mais vistos desta maneira (STROM, 1990). O que se sabe é que uma grande parte dos governos minoritários tem, na verdade, o apoio legislativo de uma maioria, ou seja, o governo é composto por partidos, cujas bancadas não chegam a 50% das cadeiras. Entretanto, o governo pode contar com o apoio de outros partidos durante o processo legislativo, de forma que a sua existência não signifique um governo ineficaz e paralisado. Normalmente esta situação ocorre quando alguns dos partidos que poderiam juntar-se ao governo preferem não fazê-lo, seja porque acreditam que os custos eleitorais de participar do governo sejam maiores do que os seus benefícios, seja porque sabem que o sistema no qual operam oferece oportunidades para que influenciem o processo legislativo e, por consequência, a formulação das políticas públicas, mesmo sem estar formalmente no governo. Obviamente, a premissa é a de que os partidos têm interesse tanto em estar no poder quanto em influenciar as políticas públicas. Estes dois interesses definem a moeda que é usada nas negociações parlamentares: postos ministeriais e apoio a determinadas políticas. Uma negociação é bem sucedida quando ela produz uma distribuição de postos e políticas que seja

satisfatória aos partidos que dela participam. Nesse sentido, governos de minoria em democracias parlamentaristas não devem ser vistos como o resultado de uma falha no processo de formação do governo. Eles são vistos como o resultado de uma escolha racional dos partidos políticos, que preferem ficar fora do governo, ao mesmo tempo em que apoiam algumas das medidas propostas pelo governo. Em outras palavras, os governos minoritários simplesmente representam uma maneira específica de se compor uma maioria legislativa.

Como se dá o processo de formação do apoio legislativo em um sistema presidencialista? Imagine uma situação em que o partido do presidente não controla uma maioria no congresso. De acordo com a visão tradicional do presidencialismo, isto levaria à formação de um governo minoritário, sob o qual o presidente não veria aprovadas as suas iniciativas legislativas. O congresso aprovaria leis que seriam vetadas pelo presidente e, posto que ambos têm mandato fixo, a situação permaneceria em impasse até à próxima eleição (ou até que alguma medida drástica fosse tomada).

Mas o que acontece se forem elaboradas sobre os políticos no presidencialismo as mesmas suposições que são feitas sobre políticos no parlamentarismo? Em outras palavras, o que acontece se for assumido que os políticos nos regimes presidencialistas têm interesse tanto em estar no poder e desfrutar de postos ministeriais quanto em ver políticas aprovadas que estejam de acordo com as suas próprias preferências, sejam elas quais forem? Neste caso, tanto quanto no parlamentarismo, os políticos no presidencialismo possuiriam duas moedas a serem utilizadas em suas negociações: os postos de governo e o apoio a políticas públicas, ou projetos legislativos específicos.

Partindo deste pressuposto, pode-se demonstrar formalmente que, nos regimes presidencialistas, as coalizões de governo são formadas ou não (ou seja, o presidente decide governar com base numa minoria parlamentar) pelas mesmas razões que elas são formadas ou não nos regimes parlamentaristas. Vale dizer que a emergência de um governo minoritário ou um governo de coalizão majoritária vai depender das oportunidades disponíveis para os partidos influenciarem o processo de formulação de políticas quando estiverem fora do governo e, fundamentalmente, de distribuição das preferências dos partidos ao longo de uma dimensão substantiva (CHEIBUB *et al.* 2004): se estas preferências são polarizadas, o presidente oferece postos ministeriais para induzir os partidos a tomar uma posição mais próxima às dele. Quando as preferências são próximas umas das outras, o presidente guarda para si todos os postos ministeriais e deixa que os partidos decidam as políticas (isto porque sabe que, sejam quais forem, estas políticas não vão estar muito longe do que ele próprio preferiria). Assim, governos minoritários, tanto nas democracias parlamentaristas quanto nas presidencialistas, não são necessariamente incapazes de obter o apoio de uma maioria parlamentar.

A evidência empírica apoia esta interpretação. A tabela 1 mostra a porcentagem de governos de coalizão nos diferentes tipos de democracia. São considerados apenas os casos em

que nenhum partido controla mais do que 50% das cadeiras no Legislativo. Estes são os casos de maior interesse, pois são nestas situações que a necessidade de uma coalizão para obter-se a maioria se apresenta. Observa-se, de fato, que governos de coalizão são menos frequentes em democracias presidencialistas do que naquelas baseadas no princípio da confiança parlamentar. Entretanto, pode-se ver também que a proporção de governos de coalizão em democracias presidencialistas – 62% – não é pequena. Esta proporção está longe de indicar que os governos de coalizão sejam raros sob o presidencialismo. Ademais, a proporção de governos de coalizão aumenta com a fragmentação das assembleias nos dois tipos de democracia considerados na tabela 1. Assim, embora a frequência de governos de coalizão seja menor em democracias presidencialistas, a diferença é simplesmente de grau, e não de gênero.

Tabela 1 – Proporção de governos de coalizão nos regimes democráticos por fragmentação parlamentar de 1945 a 2002

|                             | Total | Parlamentarista | Semipresidencial | Presidencialista |
|-----------------------------|-------|-----------------|------------------|------------------|
| % cadeiras do maior partido |       |                 |                  |                  |
| Menos de 50%                | 72.7% | 75.2%           | 86.6%            | 61.7%            |
| Entre 33% e 50%             | 66.0% | 68.9%           | 85.4%            | 49.0%            |
| Menos de 33%                | 89.5% | 96.9%           | 89.7%            | 82.4%            |

Fonte: Elaboração própria

Ademais, a taxa de sucesso legislativo dos governos presidencialistas – ou seja, a proporção de leis iniciadas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo – é maior entre os governos minoritários de partido único do que qualquer outro tipo de governo em situações de minoria (ou seja, situações em que nenhum partido tem mais de 50% das cadeiras).

Tabela 2 – Percentual de leis iniciadas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo de 1945 a 2002

| Situações em que nenhum partido tem maioria parlamentar | Parlamentarismo |  | Presidencialismo |  |
|---|-----------------|--|------------------|--|
|   |                 |  |                  |  |
| Governo de partido único                                | 85.7            |  | 65.0             |  |
| Governo de coalizão                                     | 77.2            |  | 55.8             |  |
| Governo de coalizão majoritária                         | 76.0            |  | 52.5             |  |
| Governo de coalizão minoritária                         | 76.2            |  | 50.5             |  |
| Governo de partido único minoritário                    | 76.9            |  | 63.2             |  |

Fonte: Elaboração própria

Por fim, como se vê na tabela 3, o risco de quebra do regime democrático não é maior nos governos minoritários de partido único – os, por assim dizer, “governos problema” – do que nos governos de coalizões majoritárias. Na verdade, o status do governo, seja ele maioria ou



minorias, de coalizão ou não, não afeta em nada as chances de sobrevivência das democracias presidencialistas.

Tabela 3 – Expectativa de vida das democracias parlamentaristas e presidencialistas (em anos) de acordo com a situação do Governo de 1945 a 2002

| Situações em que nenhum partido tem maioria parlamentar |                 |                  |
|---|-----------------|------------------|
|   | Parlamentarismo | Presidencialismo |
| Governo de partido único                                | 75              | 32               |
| Governo de coalizão                                     | 141             | 26               |
| Governo majoritário                                     | 227             | 26               |
| Governo minoritário                                     | 64              | 29               |
| Governo de coalizão majoritária                         | 227             | 26               |
| Governo de coalizão minoritária                         | 54              | 24               |
| Governo de partido único minoritário                    | 75              | 32               |

Fonte: Elaboração própria

A conclusão a se tirar, portanto, é clara: a estrutura do sistema presidencialista não é suficiente para tornar governos de coalizão atípicos. Estes governos podem ser mais frequentes nas democracias parlamentaristas, mas as razões para a sua formação são as mesmas nos dois sistemas: a tentativa dos partidos em equilibrar dois objetivos, quais sejam, o de controlar ministérios e o de aprovar políticas tão próximas quanto o possível de suas preferências. Os que veem o presidencialismo como não provendo nenhum incentivo para a cooperação entre os partidos políticos enfatizam excessivamente o primeiro objetivo – o controle de ministérios – em detrimento do segundo – políticas públicas. É só vendo os políticos como atores que se preocupam com os dois objetivos que se pode compreender que, ainda que não precisem compartilhar os postos com o fim de sobreviver no poder, presidentes os compartilham para poder governar.

### 3 Executivos fortes

Entendimento geral condiciona a associar executivos fortes com legislativos fracos; a pensar que a expansão dos poderes do Executivo necessariamente ocorre à custa dos corpos legislativos.

Esta visão é bastante comum nas democracias presidencialistas, em que presidentes emitem decretos com força de lei e, desta forma, acredita-se contornar o Legislativo no processo de produção de leis e definição das políticas públicas.<sup>2</sup>

De modo geral, existem duas explicações para o uso de decretos: as chamadas teorias da “ação unilateral” e da “delegação” (PEREIRA et al., 2006). Ambas veem o uso de decreto como uma entre várias alternativas à disposição de presidentes que buscam implementar uma agenda legislativa. A escolha de um entre vários instrumentos é vista como sendo uma função do contexto político dentro do qual o presidente e o Legislativo interagem e de fatores circunstanciais, tais como a popularidade do presidente, a ocorrência de eleições, ou a existência de pressões para que o Executivo aja com rapidez e asserção.

Estas explicações diferem em relação a quem elas identificam como sendo o agente no processo que leva ao uso de decreto pelo presidente. Na teoria da “ação unilateral”, presidentes fazem uso de decretos quando eles não têm o necessário apoio no congresso para aprovar as suas leis. Nesta perspectiva, o uso de decretos significa que o presidente contorna um congresso hostil. Assim, espera-se que a proporção de decretos na estratégia legislativa do presidente aumente à medida em que ele não possa contar com o apoio de uma maioria legislativa confiável e estável. A teoria da delegação, por sua vez, vê o decreto como um instrumento conveniente à disposição da maioria legislativa, que pode, por uma série de razões, preferir transferir alguns de seus poderes para o Executivo.

Tanto a teoria da “ação unilateral” quanto a da “delegação” predizem o uso de decretos como função das condições políticas com as quais o presidente se depara. A única diferença é que elas predizem efeitos opostos. De acordo com a teoria da “ação unilateral”, o uso de decretos aumenta quando o presidente se depara com condições políticas desfavoráveis. De acordo com a teoria da “delegação”, o uso de decretos aumenta quando o presidente se depara com condições políticas favoráveis. A evidência empírica é mista, com diferentes autores argumentando que ela apoia uma ou outra teoria.

O interessante é que em ambas as teorias, decretos presidenciais significam a perda de poder por parte do Legislativo. Mas é realmente inevitável que haja esta perda de poder quando o presidente emite decretos? É realmente o caso em que decretos presidenciais necessariamente enfraquecem o Poder Legislativo? A meu ver a resposta é claramente negativa.

Não se trata de negar que decretos sejam um instrumento poderoso nas mãos do Executivo, seja ele um presidente ou um primeiro ministro (afinal, decretos também existem em democracias parlamentaristas). Ao emitir um decreto, o Executivo imediatamente altera o *status*

---

<sup>2</sup> Por exemplo: “O grau com o qual o regime se inclina a delegar poderes legislativos ao Executivo pode ser medido considerando-se a frequência com a qual o Executivo usa os poderes pró-ativos de decreto. Quanto maior o uso de decretos presidenciais para criar leis imediatas e permanentes, maior é a transformação do Executivo em legislador supremo e, inversamente, maior é a degradação do Legislativo e sua transformação em um corpo submisso.” O objetivo não é singularizar este autor, mas ilustrar uma perspectiva que, acredito, informa muitas análises de regimes democráticos (CROISSANT, 2003, p. 73)

*quo* político, forçando que o Legislativo responda à situação criada pelo ato presidencial. Dado que o Executivo é o primeiro a agir, o decreto lhe dá controle sobre a agenda legislativa. Mas o Executivo sabe que as suas preferências e ações não são as únicas que contam. Seus decretos estão sujeitos ao escrutínio do Legislativo, do Judiciário, ou de ambos (para não falar do escrutínio da opinião pública). São raras, se existentes, as constituições democráticas que dão ao Executivo poder de decreto absolutamente irrestrito: este é normalmente envolto em uma série de normas secundárias que decidem se e quando o decreto expira, áreas nas quais o Executivo não pode emitir decretos, e assim por diante. Estas regras não são irrelevantes, mas o fato é que, sejam quais forem, o Legislativo sempre tem a oportunidade de pronunciar a última palavra sobre o assunto: se o decreto não está de acordo com o que uma maioria legislativa acha aceitável, esta maioria tem a oportunidade de rejeitá-lo ou modificá-lo.

Apresentando de outra forma, ainda que o poder de decreto dê ao Executivo uma ampla margem de manobra, o fato é que o Executivo sabe que ele não pode emitir decretos que estejam em conflito com as preferências de uma maioria legislativa. Dadas as demandas crescentes para que o Executivo aja de maneira rápida e eficaz, este ponto é simplesmente crucial: os limites da ação aceitáveis por parte do Executivo são determinados pela maioria, tal como se expressa num parlamento ou num congresso. Isto não é um detalhe trivial. Na verdade é o que separa os decretos emitidos por governos democráticos daqueles emitidos por ditaduras. Enquanto em ambos os casos o Executivo age unilateralmente, em um, ele pode fazê-lo sem se preocupar com as preferências de qualquer outro ator, muito menos as preferências da maioria dos eleitores. No outro, o Executivo não pode ignorar estas preferências, posto que esta maioria tem o poder de desfazer as suas ações e até mesmo de removê-lo de seu posto.

Uma situação análoga emerge com relação a uma característica institucional disponível apenas em regimes baseados na confiança do Legislativo. Trata-se do direito que os governos têm de associar uma votação sobre uma questão substantiva qualquer à confiança do parlamento no governo. É importante frisar aqui a diferença, sutil em nível semântico, mas de grande significado político, entre o voto de confiança e o voto de não-confiança (ou o voto de censura). Enquanto mecanismos que forcem a demissão compulsória do governo, ambos existem apenas nas democracias parlamentaristas. Entretanto, o voto de censura é um instrumento à disposição da oposição. Para que o governo seja removido, ele requer que uma maioria expresse o desejo de vê-lo fora do poder. O voto de confiança, por sua vez, é um instrumento à disposição do governo que o inicia e solicita que uma maioria expresse o seu apoio às suas políticas.

Reclamações sobre o uso do voto de confiança nos sistemas parlamentaristas são comuns, e normalmente se referem ao fato de que este força o parlamentar a aceitar uma proposta de lei que não teria aceito sob outras circunstâncias. Assim, tal qual o poder de decreto, o voto de confiança é visto como uma instituição que fortalece o Executivo por meio do enfraquecimento do Poder Legislativo.

Mas estas instituições – poder de decreto e voto de confiança – têm algo mais em comum: ambas ajudam a resolver problemas cruciais que são inerentes aos regimes democráticos (HUBER, 1996). Em primeiro lugar, num contexto político multidimensional, no qual questões as mais variadas devem ser tratadas simultaneamente, tanto o decreto quanto o voto de confiança permitem que o governo proteja os acordos negociados pelos partidos que compõem a coalizão de governo. Estas instituições evitam a ocorrência das maiorias cíclicas que sabemos serem quase que inevitáveis num contexto tão complexo quanto o que caracteriza o processo legislativo. As maiorias fazem isto ao forçar o parlamentar a fazer uma escolha entre uma proposta legislativa específica e o *status quo*. Note-se, de passagem, que à medida em que o Legislativo retém a última palavra, tal proposta só vai se tornar lei se uma maioria do Legislativo preferi-la ao *status quo*.

Além do mais, estas chamadas instituições restritivas, como o decreto e o voto de confiança, ajudam na resolução de uma tensão que é inerente às democracias: a tensão gerada pelo fato de que os mesmos partidos que devem cooperar para legislar, ou seja, para governar, devem também periodicamente competir entre si em eleições populares. Por exemplo, ao forçar um voto de confiança, o governo permite que parlamentares que não podem apoiar certas políticas por causa dos custos eleitorais que estas produziriam para esses parlamentares, o façam com o fim de apoiar a sobrevivência do governo. O voto de confiança amplifica o que está em jogo no voto de uma política específica e, ao fazê-lo, permite que o parlamentar coopere com o governo ao mesmo tempo em que ele se protege da ira de seus eleitores. Note-se, mais uma vez, que esta estratégia do governo só será bem sucedida se a proposta legislativa, à qual se adiciona o voto de confiança, não for de encontro às preferências de uma maioria legislativa quando comparada com o *status quo*. Assim, ainda que tenha uma vantagem, o governo não pode agir **contra** a maioria. O fato de que existem casos em que o governo perde um voto de confiança e, conseqüentemente, é obrigado a renunciar, indica que o governo se depara com limites bem definidos. Estes são os casos em que o governo tentou aprovar políticas que iam de encontro às preferências da maioria parlamentar e, por causa disto, fracassou.

Assim, a ideia de que a expansão dos poderes do Executivo intensifica o conflito inerente que existe entre esse e o Poder Legislativo em regimes democráticos é simplista, para não dizer errônea. A figura 4 oferece uma representação esquemática desta perspectiva. Num plano definido pelos poderes do Executivo e do Legislativo, a escolha é como alocar poderes na linha que conecta as duas situações extremas, definidas pela supremacia completa de um poder sobre o outro. Os sistemas políticos variariam em termos de sua localização nesta linha: movimentos para cima iriam na direção das democracias; movimentos para baixo, na direção das ditaduras.

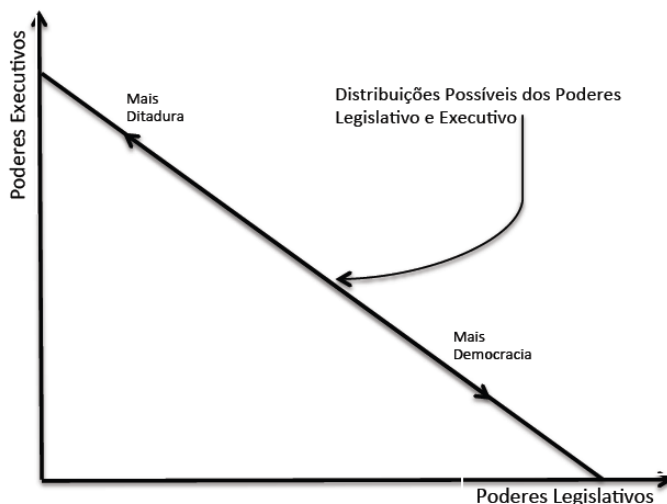


Figura 4 – Distribuição de Poderes Legislativo e Executivo vistos com soma-fixa

Fonte: Elaboração própria

Mas existe uma alternativa a esta perspectiva. Como representado na figura 5, as democracias podem se localizar, e de fato se localizam, em qualquer dos pontos dentro do plano definido pela distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo. Ademais, a experiência histórica é mais bem representada por um movimento na direção do nordeste desta figura, ou seja, na direção de um fortalecimento simultâneo dos Poderes Executivo e Legislativo, do que por um movimento ao noroeste ou ao sudeste, em que um deles predomina sobre o outro. Por fim, a única predição inequívoca que se pode fazer sobre o desempenho esperado das infinitas distribuições de poderes possíveis é que o quanto mais próximo de zero, pior: uma situação em que nem o Executivo nem o Legislativo tenham poderes significativos é provavelmente uma situação em que o sistema político não tem a capacidade para lidar com as questões com as quais ele se depara.

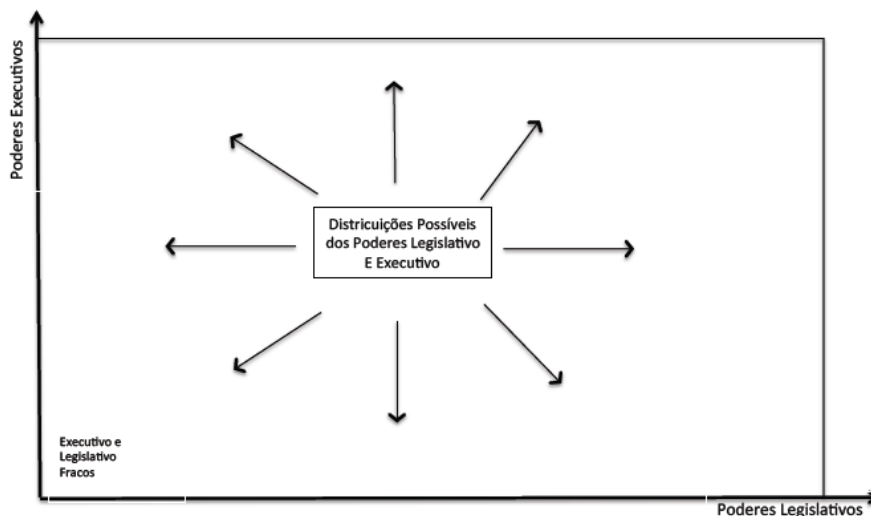


Figura 5 – Distribuição de Poderes Legislativo e Executivo vistos com soma-variada

Fonte: Elaboração própria

Mas o que diz a experiência histórica? Como é que os Poderes Executivo e Legislativo evoluíram ao longo dos anos? Medir estes poderes não é fácil e não existe um método que seja realmente satisfatório. Lembrando, então, que aqui se usa um entre vários métodos possíveis, o que se vê é que a expansão do Poder Executivo se deu concomitante à expansão do Poder Legislativo. A figura 6 mostra a evolução de dois índices, um de poderes do Executivo e outro de poderes do Legislativo, construídos com informações extraídas da grande maioria das constituições que existiram desde 1850. O índice de poderes executivos contém 41 itens, entre os quais a presença de poder de decreto e emergência; o poder de iniciar projetos de emendas constitucionais, de leis orçamentárias e outros tipos de leis; o poder de veto, e o poder de nomear e demitir os membros do governo. O índice de poderes legislativos é composto por 25 itens, entre os quais o poder de investigar e controlar os atos do executivo; o poder de requerer informações do executivo; o poder de aprovar nomeações ministeriais; de derrubar o veto do executivo; de se pronunciar sobre decretos e medidas de emergência, e de iniciar projetos de lei orçamentária. As linhas nesta figura indicam a média de poderes executivos e legislativos para todas as constituições em vigência num determinado ano. Os dados vêm do acervo do Projeto Comparativo de Estudos Constitucionais (CCP, 2013).

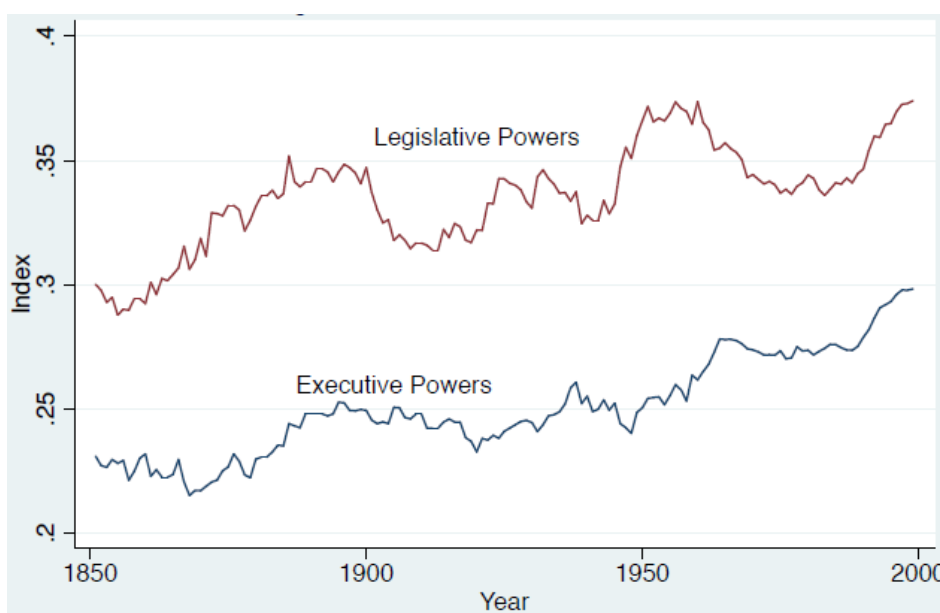


Figura 6 – Poderes Executivo e Legislativo nas Constituições mundiais de 1850 a 2000

Fonte: Elaboração própria (em inglês)

Como se pode observar, não existem constituições que conferem todos os poderes possíveis, seja ao Executivo, seja ao Legislativo: a quantidade de combinações institucionais possíveis é consideravelmente maior do que o que foi de fato implementado nos últimos 150 anos. Apesar de a figura sugerir que as constituições sempre dão mais poderes ao Executivo do

que ao Legislativo, esta interpretação é errônea, pois os dois índices não estão medidos na mesma escala. O que se pode dizer com certeza, com base nesta figura, é que o poder do Executivo tem se expandido ao longo dos anos, como já sabemos, mas também que esta expansão não está associada ao enfraquecimento do Poder Legislativo: ambos se expandiram ao longo dos anos, sugerindo que as democracias contemporâneas se sustentam, cada vez mais, tanto em um executivo quanto em um legislativo fortes.

#### 4 Convergência Constitucional?

É comum assumir que a diferença entre parlamentarismo e presidencialismo vai além da simples presença da confiança legislativa. Quando se pensa nestes sistemas de governo, atribui-se a eles uma série de outras características que não se relacionam diretamente com a confiança legislativa. Presidencialismo e parlamentarismo são normalmente vistos como “pacotes”: a escolha de um traria consigo uma série de outros atributos institucionais, não necessariamente intrínsecos à forma de governo.

A tabela 4 resume a configuração que se espera encontrar em cada uma das formas de governo, em seis dimensões: controle da agenda legislativa; poder de veto; controle de nomeações e demissões dos membros do governo; fiscalização do Executivo; poder de emergência, e poder de decreto. É possível argumentar que existe uma expectativa sobre como cada um destes poderes vai se materializar nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Estas expectativas podem ser justificadas em cada um dos casos com base em argumentos teóricos e empíricos.

Tabela 4 – Atributos definidores e modulares das relações Executivo-Legislativo

| Atributos Definidores            | Parlamentarismo | Presidencialismo |
|----------------------------------|-----------------|------------------|
| Confiança na Assembleia          | Não             | Sim              |
| Chefe de Estado eleito pelo povo | Sim             | Não              |
| Atributos Eletivos               |                 |                  |
| Decreto executivo                | Não             | Sim              |
| Poderes de emergência            | Forte           | Fraco            |
| Iniciativa legislativa           | Legislativo     | Executivo        |
| Supervisão legislativa           | Sim             | Não              |
| Veto do Executivo                | Sim             | Não              |
| Nomeação                         | Executivo       | Legislativo      |

Fonte: Elaboração própria

De forma breve, constituições parlamentaristas seriam caracterizadas por um controle estreito da agenda legislativa por parte do Executivo, um poder de veto fraco ou não existente, poder de decreto relativamente forte, provisões relativamente fracas para situações de

emergência, pouco envolvimento do chefe de estado na composição do governo, e um sistema de fiscalização do Executivo relativamente atrofiado. Constituições presidencialistas, por sua vez, seriam caracterizadas por um fraco controle da agenda legislativa pelo Executivo, um poder de veto forte, um relativamente fraco poder de decreto, forte poder de emergência, controle sobre a composição do governo pelo chefe de estado, e instrumentos de fiscalização do Executivo relativamente bem desenvolvidos.

Para que não se pense que estas configurações institucionais sejam irrelevantes ou secundárias, elas foram apontadas como causadoras de uma série de fenômenos importantes: sobrevivência da democracia, tipo de política econômica implementada pelo governo, tamanho do déficit fiscal, desempenho econômico do país, capacidade de administrar clivagens sociais, frequência de conflitos étnicos, paz mundial, cooperação internacional, qualidade da democracia, natureza do sistema partidário, desenvolvimento humano, e responsabilidade do governo. Assume-se, assim, que vários atributos da relação entre executivos e legislativos se aglutinem de forma específica a cada um dos dois tipos de regimes democráticos, parlamentarista e presidencialista. E esta configuração é considerada como influente numa série de aspectos altamente relevantes para cidadãos e líderes nacionais e internacionais.

Mas até que ponto estas configurações teóricas realmente caracterizam as constituições parlamentaristas e presidencialistas? Ou, para perguntar de outra maneira, é possível prever a distribuição de poderes entre executivos e legislativos se sabemos que uma dada constituição é presidencialista ou parlamentarista? A resposta simples e curta é: não com grande confiança.

Baseia-se esta afirmação em um estudo envolvendo, de novo, todas as constituições que existiram, mas agora desde 1789 (CHEIBUB *et al.* 2013). O primeiro passo neste estudo foi classificar as constituições como presidencialistas e parlamentaristas (incluindo entre estas as semipresidencialistas). Isto produziu um conjunto de 401 constituições: 204 presidencialistas e 197 parlamentaristas. O próximo passo foi registrar a maneira como estas constituições atribuíram os poderes listados na tabela 4. Finalmente, cada constituição foi comparada com cada uma das outras no que se refere aos atributos. Para cada um dos 80,200 pares distintos de constituições obtidos, computou-se um índice de similaridade entre eles: um par com um índice igual a zero é composto por duas constituições que diferem em todas as dimensões listadas na tabela 4. Um par com um índice igual a um é composto por duas constituições idênticas em termos das dimensões que aparecem na tabela 4. Se a forma de governo de fato define os atributos subsidiários das relações entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, se parlamentarismo e presidencialismo são, de fato, pacotes institucionais, devem-se observar índices de similaridade relativamente altos entre os pares compostos por duas constituições presidencialistas ou duas constituições parlamentaristas, e relativamente baixos entre os pares compostos por duas constituições com formas de governo diferentes.



A tabela 5 mostra a correlação entre o índice de similaridade entre os pares constitucionais. Pode-se ver, por exemplo, que apesar de relativamente alta, a correlação entre duas constituições com o mesmo tipo de regime está longe de ser perfeita. Vê-se também que as constituições parlamentaristas são consideravelmente diversas na maneira como estruturam as relações do Executivo e do Legislativo: um par de constituições parlamentaristas é, na verdade, mais dissimilar do que um par composto por uma constituição parlamentarista e outra presidencialista, ou um par composto por uma constituição parlamentarista e outra semipresidencialista. Pode-se ver também que as constituições semipresidencialistas (iguais às parlamentaristas, pois requerem a confiança do Legislativo, e às presidencialistas, porque requerem eleição popular do chefe de governo para um mandato fixo) estão, na verdade, mais próximas dos regimes presidencialistas do que dos parlamentaristas. Por fim, considerando os tipos de pares constitucionais em conjunto com outros fatores, observa-se que a informação sobre o tipo de governo não ajuda muito a prever como as relações do Executivo e do Legislativo se estruturam. Para fazer esta previsão, na verdade, vale mais a pena saber o século, o país e a região, nos quais as constituições de cada par foram escritas do que as suas respectivas forma de governo.

Tabela 5 – Correlação dos índices de similaridade entre pares constitucionais por forma de Governo

| Constituição A       | Constituição B  |                  |                      |
|----------------------|-----------------|------------------|----------------------|
|                      | Parlamentarismo | Presidencialismo | Semipresidencialismo |
| Parlamentarismo      | 0.61            |                  |                      |
| Presidencialismo     | 0.64            | 0.72             |                      |
| Semipresidencialismo | 0.65            | 0.73             | 0.76                 |
| Correlação geral     | 0.68            |                  |                      |

Fonte: Elaboração própria

O que se conclui, portanto, é que a maneira clássica de se pensar as formas de governo – sistemas com ou sem confiança legislativa, sistemas parlamentaristas ou presidencialistas – é limitada, para não dizer irrelevante. Como se viu anteriormente, o processo político no parlamentarismo é consideravelmente diferente do processo político no presidencialismo. Entretanto, esta diferença não se deve ao fato de que estes sistemas distribuam poderes subsidiários de maneira diferente entre o Executivo e o Legislativo. Talvez convergência entre as formas de governo não seja o melhor termo para descrever este processo. Em realidade o que se vê é um processo por meio do qual as formas constitucionais estejam-se tornando verdadeiras formas híbridas na maneira pela qual elas organizam suas relações de poder. O que é certo, porém, é que não se pode derivar a força do Executivo ou do Legislativo da forma de governo democrático.

## 5 Conclusão: O papel do Legislativo

O objetivo aqui foi tentar dissipar a visão segundo a qual se vive num momento de diminuição do Poder Legislativo nos regimes democráticos. O fato de que o poder do Executivo tenha se expandido consideravelmente nas décadas passadas não quer dizer que os corpos legislativos tenham perdido o seu poder, ou que tenham se transformado em instituições ineficazes, inúteis, dispensáveis ou secundárias. Comentou-se muito pouco sobre o papel fiscalizador do Poder Legislativo, sobre a sua capacidade de policiar o governo. Isto não quer dizer que controle e fiscalização sejam funções menos importantes. Pelo contrário, estas são funções importantíssimas, cuja expansão se torna quase que inevitável em vista da institucionalização das casas legislativas e dos avanços tecnológicos que ampliam a capacidade de monitoramento. A preferência foi pela abordagem da chamada função tradicional do Legislativo – legislar – porque é este o papel, cuja atenuação é constantemente lamentada.

Porém, os argumentos aqui apresentados sugerem que, empiricamente, não é verdade que o Legislativo esteja perdendo poder para o Executivo. A tendência é a de que há expansão simultânea dos dois poderes. O que importa, portanto, é como são interpretados os poderes à disposição do Legislativo; em outras palavras, o que se considera que o Legislativo deveria estar fazendo. O temor é de que, em meio à busca do que o Legislativo poderia ou deveria fazer, se tem negligenciado o que ele de fato faz.

É possível que parte da ampla e persistente nostalgia pelos poderes que o Legislativo perdeu com o passar do tempo seja, na verdade, nostalgia por um parlamento mítico, que só existe nas ficções democráticas. Estas são instituições nas quais o povo se reúne por meio de seus representantes com o fim de propor e decidir o curso das políticas públicas. O poder é distribuído equanimemente entre os seus membros, os quais têm total liberdade para propor o que quiserem, debater o quanto for necessário, e votar apenas quando verdadeiramente preparados. Porém, os parlamentos não são instituições igualitárias. Dentro deles, o poder não é distribuído equanimemente, nem todos os membros podem propor projetos de lei. O tempo e, por consequência, o debate são um recurso escasso, e as votações acontecem de acordo com um calendário que, provavelmente, não se relaciona com o grau de preparação daqueles que devem votar. Ademais, parlamentos fazem parte de um sistema composto por outros poderes, os quais, em muitos casos, têm o direito constitucional de interferir no processo legislativo.

Hoje se sabe o suficiente sobre o processo de escolha coletiva para aceitar que, sem esta hierarquia de funções dentro do corpo legislativo, ou sem as ações legislativas do Poder Executivo, o processo decisório dentro do parlamento seria ineficiente, pouco satisfatório, e instável. É graças à existência destas instituições que introduzem desigualdades entre os parlamentares, ou entre o Executivo e o Legislativo, que os parlamentos reais, por oposição aos parlamentos da ficção democrática, têm o poder que eles têm. É justamente porque a vontade de parlamentares individuais é às vezes limitada, ou porque o Executivo é capaz de definir a

agenda legislativa, que parlamentos reais são capazes de desempenhar a tarefa fundamental de estabelecer os parâmetros dentro dos quais as políticas públicas devem ser conduzidas. Parâmetros estes que demarcam a linha entre o que é aceitável para uma maioria de representantes populares e o que vai de encontro às preferências desta maioria. Enfim, os parâmetros que separam as democracias das ditaduras.

### **Referências**

CCP – COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. Site institucional. Disponível em: <<http://www.comparativeconstitutionsproject.org/>> Acesso em 2 fev. 2013.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG; Tom. **Beyond Presidentialism and Parliamentarism**, 2013.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government Coalition under Parliamentarism and Presidentialism. **British Journal of Political Science**, 34: 565-587, October, 2004.

CROISSANT, Aurel. Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea. **Democratization**. v. 10, n. 3, p. 68-98, 2003.

HUBER, John, **Rationalizing Parliament**. Cambridge University Press, 1996.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ Lucio. Under what conditions do presidents resort to decree power? theory and evidence from the brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2006.

STROM, Kaare. **Minority government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.

Artigo recebido em: 10/04/2013