

Presidencialismo e parlamentarismo: Uma revisão do debate

Adriano da Nobrega Silva¹

Resumo

O presente ensaio tem por objeto discorrer sobre as vantagens e desvantagens do presidencialismo quando comparado com o parlamentarismo no que concerne aos seguintes aspectos: a) representatividade; b) *accountability* eleitoral e mecanismos de *checks and balances*; c) governabilidade; e d) capacidade dos partidos de realizar funções governativas e de representação coletiva.

Palavras-chave:

Presidencialismo, parlamentarismo, representatividade, governo, partidos políticos.

Abstract

The purpose of this paper is to provide a review about the advantages and disadvantages of presidentialism when compared with parliamentarism, specially about: a) representativeness; b) electoral accountability and mechanisms of checks and balances; c) governability; d) capacity of political parties of working as vehicles of government and collective representation.

Keywords

Presidentialism, parliamentarism, representation, government, political parties.

¹ Consultor Legislativo da Área III – Tributação e Direito Tributário. Mestre em Direito e Doutorado em Ciência Política.

1. Presidencialismo e as críticas de Juan J. Linz

Em 1985, Juan J. Linz escreveu o ensaio denominado “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” (LINZ, 1985), no qual argumentou que os regimes presidenciais eram menos propensos do que os regimes parlamentares a sustentar democracias estáveis. Esse trabalho ganhou profunda repercussão na Ciência Política, dedicando-se a literatura a cotejar as vantagens e desvantagens de um regime em comparação com o outro (MAINWARING; SHUGART, 1997), ainda que só tenha sido publicado em versão definitiva quase uma década depois de sua apresentação original (LINZ, 1994).

Antes de adentrar no debate acerca dessas críticas e das possíveis vantagens e desvantagens de cada um dos regimes, é oportuno delimitar o que é um regime presidencial e o que é um regime parlamentar.

1.1 O parlamentarismo

O regime parlamentar apresenta, em geral, as seguintes características (CINTRA, 2007; FREEDMAN, 2011; NICHOLLS, 2011): a) dois ou mais partidos concorrem nas eleições para o parlamento e o congresso assim eleito escolhe o primeiro ministro ou os ministros que comporão o poder executivo dentre os membros do partido ou da coalizão majoritários; b) a legitimidade do poder executivo é indireta, uma vez que seus membros são oriundos das escolhas feitas pelo poder legislativo; c) há separação entre as funções de chefe de governo (exercidas pelo primeiro ministro) e as funções cerimoniais de chefe do Estado (exercidas por um monarca ou por um presidente); d) os ministros são normalmente escolhidos dentre os parlamentares do partido ou da coalizão que compõe o governo; e e) o primeiro ministro e os demais ministros que compõem o poder executivo podem, a qualquer momento, ser destituídos dessas funções caso os membros do parlamento assim decidam.

1.2 O presidencialismo

O presidencialismo, por seu turno, é o regime no qual (MAINWARING; SHUGART, 1997; CINTRA, 2007): a) o presidente é o chefe do poder executivo, sendo eleito pelo voto popular ou por um colégio eleitoral, colégio este que, essencialmente, não possui preferências diversas daquelas que seriam obtidas pelo voto popular; b) o presidente acumula as funções de chefe de governo e de chefe do Estado; c) os mandatos do presidente e dos membros do parlamento são fixos; d) o presidente tem a prerrogativa de escolher os ministros independentemente da composição

do congresso; e e) a equipe ministerial, em princípio, responde perante o presidente e não perante o parlamento.

1.3 As críticas de Juan J. Linz ao presidencialismo

Analizando os regimes presidenciais em comparação com os parlamentares, Juan J. Linz (1994) teceu as seguintes críticas ao presidencialismo, conforme a síntese feita por Mainwaring e Shugart (1997): a) nos regimes presidenciais, o presidente e a assembleia competem pela legitimidade; b) o mandato fixo do presidente introduz uma rigidez indesejada no sistema político que é desfavorável à democracia; c) o presidencialismo induz a não formação de coalizões e a não abertura de concessões à oposição; d) pelo fato de o presidente ser eleito pelo voto popular, ele acaba sendo menos tolerante com as oposições; e e) é mais comum no presidencialismo que *outsiders* políticos ganhem a chefia do poder executivo, com potenciais efeitos de desestabilização do regime.

Nota-se que essas críticas passam pela questão da representatividade do chefe do poder executivo no presidencialismo, uma vez que o presidente compete com o parlamento pela legitimidade política; no grau de *accountability* que os eleitores podem esperar do presidente eleito, uma vez que seu mandato é fixo; no funcionamento do sistema político, pois se argumenta que os presidentes não costumam governar com base em coalizões; e no funcionamento do sistema eleitoral, sob a premissa de que *outsiders* políticos, por meio da arena eleitoral, podem ganhar acesso à chefia do poder executivo.

2. O Presidencialismo e a representação

Segundo Juan J. Linz (1985), o presidencialismo constitui, em si mesmo, um dilema para a representação², uma vez que se baseia na eleição de um presidente que, não necessariamente, estará alinhado com os interesses particulares representados no Parlamento, sejam eles interesses partidários, regionais, locais ou clientelistas. Isso causa um conflito potencial entre os poderes executivo e legislativo pela legitimidade, uma vez que ambos retiram da arena eleitoral o fundamento de validade de seus mandatos. Esse problema seria inexistente no parlamentarismo, pois o chefe do executivo teria seu mandato dependente da vontade do parlamento e, assim, necessariamente, estaria alinhado com os interesses nele representados.

Para Mainwaring e Shugart (1997), esse problema de legitimidade pode estar presente em um regime parlamentar bicameral em que as duas

2 Representação é aqui considerada como a relação entre os interesses dos cidadãos e os produtos oriundos dos processos políticos, no qual os legisladores agem no sentido de atender àqueles interesses. (SAMUELS; SHUGART, 2003).

casas legislativas tenham a prerrogativa do voto de confiança e, dessa forma, a de dissolver o gabinete ministerial, caso essas duas casas sejam controladas por grupos de interesses diferentes. Além disso, os autores apontam que, muitas vezes nos regimes parlamentares, o presidente da república é dotado de atribuições que em muito excedem meros poderes “cerimoniais” de chefe de estado, a exemplo da prerrogativa que pode lhe ser conferida de dissolver o parlamento (como ocorre na Itália), de vetar leis (como ocorre na República Tcheca e na Eslováquia), ou mesmo de nomear servidores para o alto escalão, inclusive para ministérios (como ocorre na República Tcheca e na Eslováquia).

Outro aspecto aparentemente desconsiderado por Linz é o de que, no presidencialismo, é possível que os eleitores encarem as atribuições do poder executivo como diversas daquelas exercidas pelo poder legislativo, o que atenuaria a potencial crise de legitimidade a qual, em sua opinião, seria imanente ao sistema. Para Samuels e Shugart (2003), se é irrelevante, no sistema parlamentar, distinguir a representação dos membros do executivo da representação dos membros do legislativo, uma vez que ambos se confundem, no presidencialismo, os eleitores podem considerar uma vantagem que ambos tenham mandato para realizar atribuições diferentes: o presidente elaborando políticas nacionais e, assim, tendo certa flexibilidade para mudanças nas políticas públicas a fim de responder adequadamente a emergências nacionais, ao passo que os membros do congresso sendo bem mais limitadas, restringindo-se, por exemplo, a “trazer a carne para casa”³. Assim, segundo esses autores, uma vez que a representação política – ou seja, o vínculo que une eleitores e eleitos em termos de preferências – é diferente nos regimes presidencial e parlamentar, pois depende de uma série de processos políticos, como também do desenho do sistema constitucional, o mais correto seria falar em qualidade da representação e não em problemas de representação, o que será detalhado a seguir.

2.1 A representação por mandato e a representação por *accountability*

Ao tratar da representação, Przeworski et al. (1999) fazem uma diferença entre responsividade e *accountability*. Na primeira, caracterizada pela existência de representação por mandato, os eleitores sinalizam aos candidatos quais são suas preferências e estes, uma vez eleitos, devem agir de acordo com os compromissos que assumiram em suas candidaturas ou serão

3 Livre tradução do autor da expressão *bring home the bacon*, numa clara referência ao fato de que os eleitores esperam que os legisladores atuem de modo a satisfazer demandas das localidades em que são eleitos, fazendo como que, por exemplo, venham a conseguir que sejam destinadas verbas orçamentárias a seus distritos eleitorais, prática que, nos Estados Unidos, é também conhecida como *pork barrel*.

privados de seus mandatos. Na última, de modo retrospectivo, os eleitores avaliam se os eleitos agiram ou não de acordo com aqueles compromissos, podendo puni-los ao não acreditar-lhes seus votos em eleições futuras.

A crítica de Linz (1994) de que o mandato fixo dos chefes do executivo no presidencialismo introduz uma rigidez indesejável neste regime aparentemente se baseia na noção de representação por mandato existente no parlamentarismo, pois neste regime, caso o primeiro-ministro não atenda às expectativas do parlamento, será retirado o voto de confiança e, conseqüentemente, seu gabinete ministerial será dissolvido. Ocorre que, mesmo no parlamentarismo, a representação por mandato dos membros do executivo não funciona adequadamente. Isso porque os parlamentares podem ter dificuldade em obter informações acerca do comportamento dos membros do executivo, haja vista que os processos políticos no parlamentarismo tendem a ser menos transparentes que no presidencialismo (STRØM, 2000). Essa dificuldade pode ser transmitida, reflexamente, aos eleitores, quando escolhem os integrantes do parlamento, hipótese em que se está diante de representação por *accountability*. Isso porque, conforme Mitchell (2000), caso, no regime parlamentar seja adotado, na arena eleitoral, o critério da lista fechada dos candidatos, o partido político pode “blindar” os candidatos de sua escolha atribuindo-lhes lugares melhor posicionados no topo das listas partidárias. Outra hipótese apontada por este autor na qual o eleitor pode acabar não tendo como sancionar os membros do parlamento que lhe desagradem é a de realização de eleição em turno único, com um único candidato sendo eleito por distrito, pois, neste cenário, o eleitor pode acabar se vendo forçado a votar em um candidato que possa ter “traído sua confiança”, para não ter que votar em um candidato que lhe seria ainda pior. Assim, mesmo no regime parlamentarista, o eleitor pode se deparar com uma rigidez indesejada no sistema político. Associando-se a isso, é preciso lembrar que, nos regimes parlamentaristas – aparentemente mais adequados a funcionar bem em sociedades pequenas, homogêneas e estáveis, nas quais as habilidades e as preferências dos candidatos podem ser prontamente observáveis ou previstas a partir de experiências prévias – os mecanismos de previsão utilizados pelos eleitores vêm perdendo sua utilidade, uma vez que a experiência prévia dos candidatos pode não ser adequada para as novas tarefas impostas pelas democracias contemporâneas, bem como os atalhos cognitivos utilizados para a escolha dos candidatos, tais como a etnia ou a classe social, podem não fornecer pistas adequadas sobre as preferências e as habilidades destes (STRØM, 2000). Outro aspecto a considerar é

que a rigidez do mandato fixo dos presidentes pode ser atenuada com a previsão de convocação antecipada de eleições (MAINWARING; SHUGART, 1997), ou mesmo com a utilização de instrumentos excepcionais de destituição do presidente, a exemplo da instauração de processos de *impeachment* (CINTRA, 2007).

Tendo em vista que os regimes parlamentaristas funcionam com base em mecanismos de *accountability* indireta – o primeiro-ministro é um agente designado pelos parlamentares e estes são agentes designados pelos eleitores –, dado o crescente aumento na volatilidade eleitoral, isso acaba gerando um problema de conflito de lealdade: as decisões dos líderes partidários, por exemplo, acabam não se baseando apenas no comportamento esperado dos demais parlamentares, mas também na reação que se imagina que os eleitores terão (STRØM, 2000).

A arena eleitoral também acaba impactando o funcionamento do presidencialismo, pois, conforme Samuels e Shugart (2003), mesmo num regime presidencial que se assemelhe bastante ao sistema parlamentar de Westminster, no qual a cédula eleitoral seja única, a eleição presidencial seja realizada em turno único, em que não seja requerida maioria absoluta de votos para que o candidato seja eleito, em que as eleições para o parlamento e para o executivo ocorram nas mesmas datas, cujo governo seja regime unitário e não federal, cujo parlamento seja unicameral e cujo presidente possua poucos poderes constitucionalmente previstos, ainda assim, a separação institucional dos poderes executivo e legislativo permaneceria. Por conta disso, passa-se à análise do impacto das regras eleitorais na *accountability* em um regime presidencialista.

2.2 As regras eleitorais e a *accountability* no presidencialismo

Como já afirmado, Samuels e Shugart (2003) consideram que, no presidencialismo, os eleitores têm, potencialmente, capacidade de distinguir quais são as atribuições do presidente e quais são as atribuições dos membros do parlamento. Assim, em termos normativos, no presidencialismo, a representação por *accountability* teria condições de funcionar adequadamente. Segundo eles, os eleitores enxergam mais claramente as atribuições do presidente como desvinculadas das do parlamento quando o presidente possui maiores prerrogativas constitucionais e quando a separação de propósitos entre o executivo e o legislativo facilita essa percepção do eleitor.

A separação de propósitos mencionada pelos autores é a circunstância na qual o presidente e os membros do parlamento, ainda que pertencentes ao mesmo partido, são vistos como perseguindo objetivos diversos. É exatamente aqui que as regras eleitorais contribuem para o melhor funcionamento da representação por *accountability*, permitindo ao eleitor

enxergar o poder executivo como dissociado do legislativo. Isso ocorre quando: a) as eleições parlamentares são separadas da eleição presidencial, uma vez que os candidatos ao parlamento não precisam associar suas imagens à do presidente em sua campanha; b) os candidatos ao legislativo possuem incentivos para concorrer à eleição ou à reeleição no parlamento de modo não necessariamente associado às bandeiras de seu partido⁴; c) há desproporção (*malapportionment*) entre a população de um dado distrito eleitoral que vota em eleições presidenciais e o número de assentos que os representantes desse mesmo distrito possuem no parlamento.

Outro aspecto relacionado com as regras eleitorais diz respeito ao impacto que a forma pela qual são realizadas as eleições presidenciais tem no sistema partidário. Carey e Shugart (1992) afirmam que eleições realizadas em um único turno de votação tendem a formar dois blocos lutando pela presidência, ao passo que eleições realizadas em mais de um turno são mais fragmentadas. Essa coalizão eleitoral em dois blocos pode, posteriormente, acabar se reproduzindo no parlamento, o que, em teoria, confirmaria o argumento de Linz (1994) de que presidencialismo induz a não formação de coalizões e a não abertura de concessões à oposição. Mais adiante, se retornará a essa questão, mas deve-se apontar, desde já, que o principal problema do presidencialismo parece caminhar no sentido contrário, exatamente no de que a fragmentação dos partidos políticos no legislativo tem efeitos negativos na sobrevivência dos regimes presidenciais (MAINWARING, 1990; STEPAN; SKACH, 1993). Esse problema, contudo, acaba sendo atenuado, em certa medida, pelo chamado efeito *coattails*, segundo o qual as eleições presidenciais acabam por, em determinadas condições, moldar o desenho dos partidos no poder legislativo, a exemplo do apontado acima por Carey e Shugart (1992).

2.3 Os mecanismos de *checks and balances*

Dado que no parlamentarismo o chefe do poder executivo é dependente do legislativo, na medida em que deve a este não só sua indicação ao cargo, mas também sua continuidade nele, parece ser inapropriado discutir separação de poderes e mecanismos de *checks and balances* em relação a tal regime, o que poderia resultar numa afirmação simplista de que, quanto

4 Conforme Samuels e Shugart (2003) e Carey e Shugart (1995), os candidatos possuem baixos incentivos para se dissociar da imagem do partido quando concorrem em listas fechadas em distritos de magnitude relativamente grande. Por outro lado, quando concorrem em grandes distritos, em listas abertas, eles precisam se dissociar da imagem do partido, a fim de mostrar ao eleitor que possuem um diferencial e, assim, angariar votos com base em critérios mais pessoais.

a esses aspectos, o regime presidencialista é mais adequado. Entretanto, a questão não é tão simplória quanto aparenta à primeira vista.

Moe e Caldwell (1994) argumentam que no presidencialismo os poderes e as atribuições são compartilhados e sujeitos a verificação. Por conta disso, a formalização dos mecanismos de controle funciona muito bem na proteção dos interesses políticos, pois evitam a necessidade de realização, a todo instante, de compromissos políticos e asseguram uma duração razoável das vitórias políticas, dado que o mandato dos presidentes é fixo. Além disso, em função dessa formalização dos controles, o grau de discricionariedade da burocracia nesse regime é reduzido.

No parlamentarismo, como já apontado, ainda que não se possa falar propriamente de mecanismos de *checks and balances*, deve-se reconhecer que o regime encontra-se calcado na noção de representação por mandato, segundo a qual o primeiro-ministro e seu gabinete ministerial podem ser removidos caso não atendam aquilo que deles se espera. Ainda que se possa afirmar, como já apontado, que os parlamentares podem ter dificuldade em obter informações acerca do comportamento do gabinete ministerial e que haja problemas de conflito de lealdade no regime (STRØM, 2000), deve-se observar que no presidencialismo, tanto os membros do poder executivo, quanto os do legislativo, também podem buscar antecipar as reações dos eleitores. Além disso, a alegada falta de transparência dos mecanismos no parlamentarismo acaba decorrendo de uma escolha estratégica consistente no sacrifício de mecanismos formais de controle e de verificação em prol da efetividade do governo e do fortalecimento das lideranças partidárias, privilegiando-se que os compromissos políticos sejam solucionados de maneiras mais informais, sem descuidar do desempenho e da *accountability*, e assegurando-se à burocracia uma maior discricionariedade em suas ações (MOE; CALDWELL, 1994).

Uma das críticas que se pode fazer ao presidencialismo, aliás, reside exatamente no fato de haver neste regime, em função da separação de poderes, múltiplos atores com poder de veto, o que faz com que a aprovação de novas leis seja algo extremamente difícil⁵. Como, então, esse impasse é resolvido?

3. A governabilidade no presidencialismo

Tornando às críticas de Linz (1994) ao presidencialismo, o autor afirmou que o presidencialismo induz a não formação de coalizões e a não

⁵ Ainda que se reconheça, como o fazem Moe e Caldwell (1994) que o outro lado dessa moeda é o de que as proposições que conseguirem superar o “impasse” legislativo imanente ao presidencialismo estarão melhor protegidas contra sua revogação no futuro.

abertura de concessões à oposição; bem como que, pelo fato de o presidente ser eleito pelo voto popular, ele acaba sendo menos tolerante com as oposições. Além dessas críticas, pode ser acrescentada a apontada na seção anterior, de que no presidencialismo, por haver múltiplos atores com poder de veto, a aprovação de novas leis é extremamente difícil. Nesse cenário, então, existem dois problemas relacionados à governabilidade: um relacionado à formação do governo (e ao funcionamento dos partidos políticos nesse processo) e outro relativo à produção legislativa.

3.1 Os partidos e a formação dos governos no presidencialismo

Numa primeira apreciação do papel dos partidos no presidencialismo, retornam-se às críticas de Linz (1994) de que o presidencialismo favorece a não formação de coalizões e a não abertura de concessões à oposição; além de favorecer a potencial intolerância do presidente com as oposições. Essas críticas desconsideram que, neste regime de governo, em função da separação das eleições para os dois poderes, é possível que o poder executivo seja controlado por um partido ou grupo partidário, ao passo que o poder legislativo seja controlado por outro partido ou grupo. Isso acaba por estimular a negociação entre os dois grupos e, eventualmente, a formação de coalizões. Também é possível que surja a necessidade de coalizões quando o partido do presidente não alcance votos suficientes que lhe assegurem uma maioria confortável nas deliberações legislativas, ainda que tenha saído vitorioso nas eleições para os dois poderes.

Sem descuidar desses aspectos, deve-se mencionar que Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), analisando a formação de coalizões nos dois regimes de governo, observaram que a frequência na realização de coalizões, ainda que favorável ao parlamentarismo, não é tão ampla. Além disso, em mais da metade dos casos em que o partido do presidente não conseguiu a maioria parlamentar, foi formada uma coalizão. Em termos de instabilidade do regime, os autores apontaram que as democracias presidenciais são igualmente vulneráveis na existência, ou não, de coalizões. O cenário aponta, então, para a incorreção na consideração de Linz (1994) de que o presidencialismo favorece a não realização de coalizões. Mais importante ainda, demonstraram que a realização destas parece não ter qualquer relação com a sobrevivência do regime.

Apesar disso, deve ser mencionado que, ao lado da prerrogativa de determinar a execução de gastos orçamentários de interesse dos parlamentares, a formação do gabinete é um importante instrumento que os presidentes têm para negociar, com os partidos políticos, o apoio para a formação de seus governos e, conseqüentemente, aumentar a potencial

realização de coalizões de governo (AMORIM NETO, 2006; RAILE et al., 2010), as quais não irão, necessariamente, coincidir com a coalizão eleitoral. Esses instrumentos funcionam como importantes mecanismos de governabilidade, sobretudo quando o partido do presidente não dispõe, no parlamento, de uma maioria suficiente para lhe assegurar a implementação de sua agenda.

Quanto ao funcionamento interno dos partidos, Samuels e Shugart (2010) apontam que o funcionamento destes no executivo e no legislativo é função da habilidade da organização partidária de se sobrepor a seus membros, não só na campanha eleitoral, como também no governo. Para eles, quando os líderes partidários acabam por se sobrepor ou por adquirir ascendência sobre o partido, isso não só causa tensão interna no partido, como também acaba por fazer com que os partidos tenham diminuída sua capacidade de servir como instrumentos de representação democrática. Isso porque, no seio de um mesmo partido, acabam sendo veiculadas bandeiras e preferências diversas e, por vezes, inconciliáveis entre si. Esse é, segundo os autores, um problema inexistente nos regimes parlamentaristas, uma vez que neles não há um espaço tão amplo para a divergência de preferências partidárias.

Carey e Shugart (1992) apontam que as regras eleitorais têm influência na força dos partidos políticos. Os seguintes fatores, eleitorais e institucionais ajudam, segundo eles, a enfraquecer os partidos: a) as lideranças nacionais do partido não terem controle sobre quais são os candidatos que concorrerão às eleições em nome do partido; b) essas mesmas lideranças não terem a prerrogativa de indicar a ordem na qual os candidatos são eleitos; c) o fato de os votos em um candidato do partido não ajudarem a aumentar o número de assentos no parlamento ganhos pelo partido como um todo; d) a existência de competição intrapartidária no mesmo momento em que ocorre competição interpartidária; e e) a inexistência de cláusulas de barreira que dificultem o surgimento de novos partidos. Todos esses fatores, na opinião dos autores, podem fazer com que os partidos acabem sendo dirigidos por lideranças locais (caciques).

Na arena política, como afirmado anteriormente, a fragmentação dos partidos políticos é apontada como um dos fatores com efeitos negativos na sobrevivência dos regimes presidenciais (MAINWARING, 1990; STEPAN; SKACH, 1993). Associando a fragmentação partidária e a existência de múltiplos atores com poder de veto no presidencialismo, como resolver a potencial paralisia decisória na produção legislativa que pode ocorrer neste regime de governo? Esse tema será abordado na seção seguinte.

3.2 A produção legislativa e os poderes constitucionais no presidencialismo

Uma das formas encontradas, no presidencialismo, para se assegurar a governabilidade parece ser a de assegurar que as lideranças partidárias em ação na arena política sejam fortes. A outra é a de dotar o presidente de prerrogativas constitucionais que lhe assegurem alguma preponderância no processo legislativo.

No caso brasileiro, a título de exemplo, a partir de 1988, as lideranças partidárias passaram a ter papel central no processo decisório na Câmara dos Deputados.

Figueiredo (2012) aponta que os líderes partidários na Casa detêm a prerrogativa de apresentar requerimentos para: a) incluir proposição pela dispensa de interstício, com a distribuição de avulsos; b) incluir em pauta proposição urgente; c) incluir em pauta proposição que trate de relevante e inadiável interesse nacional; d) alterar a ordem de discussão ou votação de proposição sobre as do mesmo grupo; e) adiar votação de proposição por até cinco sessões; f) adiar, por até duas sessões, votação de proposição em tramitação urgente; g) destacar parte de proposição para votação em separado; h) dispensar discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis; i) encerrar discussão; j) submeter matéria a votação nominal; k) solicitar verificação de votação antes do decurso de uma hora da última; l) submeter matéria a votação secreta; m) submeter a votação matéria não emendada no segundo turno; n) convocar sessão secreta; o) convocar sessão solene; p) convocar sessão extraordinária e prorrogar prazo de sessão ordinária e da Ordem do Dia; q) convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matérias constantes do ato de convocação; r) criar Comissão Especial; e s) transformar sessão ordinária em Comissão Geral.

De acordo com Miranda (2010), as lideranças partidárias possuem, ainda, na Câmara dos Deputados, a prerrogativa de indicar os membros do partido que comporão as comissões permanentes e temporárias, os vice-líderes partidários, os membros da Ouvidoria Parlamentar e do Conselho de Ética.

Todas essas prerrogativas têm, segundo Miranda (2010), as seguintes consequências: o parlamentar comum, para ser indicado para compor uma comissão hierarquicamente mais valorizada, precisa estar alinhado com as preferências de seu líder; os líderes partidários diminuem os custos de transação do processo legislativo, uma vez que representam um número maior de participantes; os líderes partidários diminuem os custos das estratégias parlamentares relacionadas à modificação da agenda legislativa e alteração dos processos de discussão e deliberação das proposições.

A ampliação dos poderes dos líderes partidários é, segundo Figueiredo e Limongi (2006), um dos fatores que explica o melhor desempenho do poder executivo em levar à frente sua agenda política no período posterior à Constituição de 1988, quando comparado com o período democrático sob a égide da Carta Política de 1946. O outro fator apontado pelos autores é, exatamente, a ampliação das prerrogativas legislativas atribuídas ao Presidente da República.

Dentre as prerrogativas que são atribuídas aos presidentes nos diferentes países, Shugart e Carey apontam as seguintes (1992): a) vetar total ou parcialmente os projetos de lei aprovados pelo parlamento; b) editar proposições legislativas com força de lei; c) poder iniciar, com caráter de exclusividade, projetos de lei sobre determinadas matérias; d) ter a iniciativa exclusiva de encaminhar o orçamento para discussão no parlamento; e e) ter a prerrogativa de propor referendos.

Considerações finais

Nos últimos anos, a literatura cresceu enormemente nos estudos acerca do presidencialismo e do parlamentarismo. Num primeiro momento, este era tido como um regime de governo melhor para a democracia, ao passo que o outro era tido como associado à instabilidade política, ao autoritarismo, à disputa pela legitimidade política entre o executivo e o legislativo, e à paralisia legislativa. Desde então, contudo, o cenário tem se alterado em alguma medida. A paralisia decisória vem sendo remediada com a atribuição de prerrogativas, legislativas e não legislativas, aos presidentes, bem como com o aumento do poder dos líderes partidários. A disputa pela legitimidade política não é tida como um problema pelos defensores do presidencialismo, na medida em que acreditam que os eleitores consideram que os poderes executivo e legislativo existem para cumprir tarefas diferentes. O autoritarismo e a instabilidade política podem não ser problemas iminentes ao regime de governo, mas sim às desiguais sociedades em que o presidencialismo foi implantado. Isso não significa, contudo, afirmar que o parlamentarismo teria melhor sorte nessas sociedades, uma vez que a dependência recíproca entre o executivo e o legislativo neste regime, a informalidade no trato dos problemas políticos e a maior discricionariedade da burocracia poderiam não encontrar melhor sorte para a democracia nos locais em que o presidencialismo é adotado. Resta a crítica de Linz de que, no presidencialismo, *outsiders* políticos podem chegar à presidência, com efeitos danosos para a democracia. Quanto a esse argumento, duas observações. A primeira é a de que, a título de exemplo, o Brasil vivenciou experiência dessa natureza em

1990 e, apesar do *impeachment* presidencial, o regime aparentemente se manteve intacto. O segundo é o de que isso resulta da própria decisão de que o presidente é escolhido pelo voto e não pela decisão do parlamento.

Referências Bibliográficas

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Eletoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0007123404000195>. Acesso em: 1/7/2012.

CINTRA, A. O. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: L. Avelar; A. O. Cintra (Eds.); **Sistema político brasileiro: uma introdução**. p.37–59, 2007. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung; Editora UNESP.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: G. A. D. Soares; L. R. Rennó (Eds.); , 2006. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

FIGUEIREDO, J. B. O colégio de líderes: surgimento e evolução. **E-Legis - Revista eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, , n. 8, p. 6–33, 2012.

FREEDMAN, L. Parliamentary Democracy. **The encyclopedia of political science**, 2011. CQ Press.

LINZ, J. J. Democracy: Presidential or parliamentary. Does it make a difference? ,1985.

_____. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: J. J. Linz; A. Valenzuela (Eds.); **The failure of presidential democracy: The case of Latin America**. p.3–87, 1994. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. ,1990. Notre Dame: Kellogg Institute. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>>. .

_____ ; SHUGART, M. S. Juan Linz, presidentialism and democracy: a critical appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997.

MIRANDA, G. L. DE. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201–225, 2010.

MITCHELL, P. Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 335–351, 2000.

MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 150, n. 1, p. 171–195, 1994.

NETO, O. A. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, p. 415–440, 2006.

NICHOLLS, K. Parliamentary Government. **The encyclopedia of political science**, 2011.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2010. Disponível em: <<http://prq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1065912909355711>>. Acesso em: 6/4/2012.

SAMUELS, D. J.; SHUGART, M. S. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, p. 33–60, 2003.

_____. **Presidents, parties and prime ministers**. New York: Cambridge University Press, 2010.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism. **World Politics**, v. 46, n. 1, p. 1–22, 1993. Ieee. Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=1414516>>. .

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, p. 261–290, 2000.