1

Poderes Executivo e Legislativo e estabilidade democrática: um *survey* dos estudos empíricos

Fernando Ribeiro

Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)

Resumo: O artigo busca apresentar uma sistematização dos principais trabalhos que lidam com a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos sistemas presidencialistas e a estabilidade dos regimes democráticos. Nesse sentido, serão abordados, inicialmente, as concepções teóricas e institucionais que definem os sistemas presidencialistas, bem como os alegados perigos institucionais que esse sistema de governo encerra. Segue-se com a resenha dos principais trabalhos empíricos sobre o tema. Por fim, as considerações finais apontam que o presidencialismo traz tanto quanto o parlamentarismo elementos que podem causar rupturas dos regimes democráticos.

Palavras Chave: Presidencialismo *versus* parlamentarismo. Relações Executivo/Legislativo. Estabilidade de regimes democráticos.

Abstract: *The article tries to present a systematization of the main works that deal with the relationship between executive and legislative powers in presidential systems and stability of democratic regimes. In this sense, it is initially approached, the theoretical and institutional concepts that define presidential systems as well as the alleged dangers that this specific system of government brings to democratic stability. It follows with a review of major empirical studies on the topic. Finally, the conclusions point that presidential government system brings as much as parliamentary government elements that can cause disruptions of democratic regimes.*

Key Words: *Presidentialism vs. Parlamentarism. Executive-legislative branch relations. Democracy Stability.*

1. Introdução

Na América Latina, grassariam não apenas os conhecidos desequilíbrios macroeconômicos, apresentados sob a forma de patologias monetárias como a inflação, ou sob a forma da não conversibilidade de suas moedas desaguando em recorrentes crises de Balanços de Pagamentos. Nesses tristes trópicos, não apenas as moedas se desvalorizam, mas também a democracia esvazia-se de sentido, na medida em que, de forma quase que simultânea, ao menos na América do Sul, os custos de tolerância ascendem enquanto a repressão à oposição e à concorrência política transforma os sistemas políticos em hegemonias fechadas.

Essa dinâmica, segundo boa parte da literatura em ciência política comparada, resultaria, em elevadíssima medida, de um único elemento: o sistema de governo presidencialista (LINZ, 1991; SHUGART e CAREY 1992; SARTORI, 2001; AMES, 2003; STEPAN e SKACH, 1994). Se tal sistema, ademais, vier acompanhado de pluripartidarismo, as chances de tal vaticínio se elevam quase com certeza (MAINWARING, 1991). Assim, abaixo do Rio Grande, o presidencialismo encerraria os problemas de paralisia decisória, de rigidez institucional, de ambiguidades sobre a legitimidade de ambos os Poderes, etc.

Apesar disso, o sistema presidencialista foi a opção adotada pelos países que ingressaram no marco da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991). Como apontam Shugart e Carey (1992), os agentes relevantes na definição dos marcos institucionais não se deixaram levar pelas qualificações negativas do presidencialismo em face das benesses institucionais do parlamentarismo, tão frequentes na literatura acima citada.

Nesse contexto, em que novas constituições tinham que estabelecer os marcos institucionais básicos da vida política, emergiram dúvidas se haveria alguma relação entre estabilidade democrática e sistema de governo. É nesse quadro que Linz (1991, p. 63) formula e traduz a temática de um debate que prevalece ainda no início do século XXI:

> 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 (LINZ, 1991, p. 63).

No entanto, já se vai um quarto de século de transição para a democracia e os sistemas presidencialistas lograram, em boa medida, em manterem-se estáveis a despeito de choques econômicos, políticos e sociais, incorporando em sua dinâmica alguns sucessos, especialmente no que diz respeito à consecução da estabilização monetária, bem como de uma agenda de natureza liberal em termos de ordenamento econômico.

A literatura sobre sistemas de governo é abundante e, no geral, desenrola-se ao redor dos traços institucionais definidores dos sistemas presidencialista e parlamentarista e dos sistemas mistos. Naturalmente, não apenas elementos institucionais permeiam a literatura. Questões de natureza substantiva como os padrões de dinâmica política vigentes em cada sistema, bem como inquietações sobre elementos de natureza exógena que eventualmente se articulam com a estabilidade ou não dos regimes democráticos em diferentes sistemas de governo, constituem, conjuntamente com a problemática das instituições, as aproximações com os sistemas de governo.

Em termos do desenvolvimento deste trabalho importa sistematizar e cotejar diferentes definições institucionais do sistema presidencialista em regimes democráticos, não se precipitando, por ora, a se apresentar uma definição de democracia, elemento a ser tratado mais adiante, quando serão apresentados elementos empíricos sobre as relações entre sistemas de governo e estabilidade democrática.

Em duas frentes, a literatura da política comparada aponta para, e problematiza, a fragilidade do sistema presidencialista na manutenção do regime democrático. De um lado, a literatura crítica do presidencialismo estruturou seus argumentos a partir da esperada influência das instituições presidencialistas sobre a dinâmica

política em termos de estabilidade democrática (SUÁREZ, 1982; RIGGS, 1988; LIJPHARDT, 1991, 1992 e 2003; LINZ, 1991; LINZ e VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1991, 1992 e 1993; STEPAN e SKACH, 1993 e 1994; VALENZUELA, 2004). Por outro lado, estudos empíricos buscaram identificar correlações entre o sistema presidencialista e a probabilidade de ruptura de regimes democráticos (MAINWARING, 1990, STEPAN e SKACH, 1993 e 1994).

Este artigo tem por objetivo questionar a linearidade da relação entre presidencialismo e instabilidade democrática. Para tanto, após esta introdução, são desenvolvidos os seguintes pontos: na próxima seção busca-se consolidar uma definição institucional do presidencialismo. Será apresentada uma definição institucional dos sistemas presidencialistas que os caracteriza, como o sistema em que os mandatos de ambos os Poderes são fixos e a manutenção de cada Poder não depende de mútua confiança. Os elementos que representam os "perigos do presidencialismo" são discutidos na terceira seção. Nesse ponto, ver-se-á como a legitimidade dual, os mandatos fixos e o Executivo unipessoal podem levar à instabilidade dos regimes democráticos. A seção seguinte se desdobra sobre o objetivo do artigo. Nela são apresentados os estudos empíricos mais representativos e são colocados os questionamentos que pretendem problematizar a linearidade da relação entre sistema presidencialista e estabilidade dos regimes democráticos. Por fim, são alinhadas as considerações finais.

2. Uma definição institucional dos sistemas presidencialistas

Uma primeira aproximação aos sistemas de governo pode ser apreendida com base na dicotomia apresentada por Verney (1992). Os sistemas presidencialistas e parlamentaristas são estruturados como simétricos a partir de um eixo composto de 11 pontos, que abrangem desde o processo histórico/analítico de formação de cada um dos sistemas até as especificidades de divisão (parlamentarismo) e fusão (presidencialismo) das figuras de chefe de Governo e de chefe de Estado, além da composição do governo como um órgão colegiado nos sistemas parlamentaristas ou como figurado em uma única pessoa nos sistemas

presidencialistas. Lijphart (1991, 1992 e 1999) parece ter se apropriado dessa noção de Verney, segundo a qual um traço distintivo entre os sistemas de governo seria a natureza do Executivo em termos do estilo da tomada de decisão, proposição a ser analisada adiante.

Entre os 11 pontos levantados por Verney (1992), contemporaneamente e em termos puramente institucionais, sustenta-se como necessária e suficiente para a caracterização dos sistemas de governo a separação histórica e institucional do governo e da Assembleia; o mandato presidencial fixo e a responsividade política do governo (proposições 1, 2, 7 e 8, respectivamente)[1]. Dessa forma, observa-se na literatura certo consenso de que as fronteiras analíticas propostas por Verney (1992) para distinguir os sistemas de governo sofrem de redundâncias, bem como apontam elementos que, a rigor, não são suficientes para uma

[1] Os pontos levantados por Verney (1992) referem-se a:

1) A Assembleia torna-se Parlamento (parlamentarismo); a Assembleia se mantém apenas como Assembleia (presidencialismo).
2) O Executivo divide-se em duas partes (chefe de Estado e chefe de Governo) (parlamentarismo); o Executivo é um presidente eleito por um período definido.
3) O chefe de Estado aponta o chefe de Governo (parlamentarismo); o chefe de Estado é ao mesmo tempo chefe de Governo (presidencialismo).
4) O chefe de Governo aponta o Gabinete (parlamentarismo); o presidente nomeia os ministros, que são seus subordinados (presidencialismo).
5) O Gabinete ou o chefe de Governo é um corpo coletivo (parlamentarismo); o presidente é o único Executivo (presidencialismo).
6) Os membros do Gabinete são, em geral, membros da Assembleia (parlamentarismo); Os membros da Assembleia não são elegíveis para tomar parte do governo e vice-versa (presidencialismo).
7) O governo é politicamente responsivo à Assembleia (parlamentarismo); o Executivo é responsivo à Constituição (presidencialismo).
8) O chefe de Governo pode aconselhar o chefe de Estado à dissolução do Parlamento (parlamentarismo); o presidente não pode dissolver ou coagir a Assembleia (presidencialismo).
9) O Parlamento é soberano sobre suas partes constituintes – Assembleia e Gabinete (parlamentarismo); a Assembleia é, em última instância, soberana e não há fusão entre os Poderes como há no parlamentarismo (presidencialismo).
10) O governo é apenas indiretamente responsivo ao eleitorado (parlamentarismo); o Executivo é diretamente responsivo ao eleitorado (presidencialismo).
11) O Parlamento é o centro de poder do sistema político (parlamentarismo); não há centralidade do poder no sistema político (presidencialismo).

tipologia dos sistemas de governo (MAINWARING e SHUGART, 1997; SHUGART e CAREY, 1992; CHEIBUB, 2007).

Avançando sobre os elementos suficientes e necessários para a definição institucional dos sistemas de governo presidencialistas democráticos, observa-se que a origem do Poder Executivo e da Assembleia nacional enraíza-se em processos eleitorais distintos. Do ponto de vista da sobrevivência de cada ramo do Poder, nem o Executivo pode dissolver a Assembleia e nem esta pode, por motivos políticos, destituir o chefe de Governo. De tal sorte que os traços institucionais puros do presidencialismo podem ser alinhados como abaixo se segue:

- Os mandatos de ambos os Poderes são fixos e a manutenção de cada Poder não depende de mútua confiança (SHUGART e CAREY, 1992; SARTORI, 2001; LINZ, 1991; LIJPHART, 1991 e 1999; MAINWARING e SHUGART, 1994; CHEIBUB, 2007).

- O Executivo é escolhido por eleições populares diretas (SHUGART e CAREY, 1992; LINZ, 1991; LIJPHART, 1991 e 1999; MAINWARING e SHUGART, 1994) ou indiretas, desde que a instância intermediária ratifique com elevadíssima frequência a vontade popular (SARTORI, 2001).

- A formação do governo (do gabinete ministerial) é prerrogativa do chefe do Executivo (SHUGART e CAREY, 1992; SARTORI, 2001; LINZ, 1991), o qual é unipessoal em contraposição ao Executivo colegiado característico dos sistemas parlamentaristas (LIJPHART, 1991 e 1992).

Esses elementos institucionais, segundo uma vasta literatura que tem início com a terceira onda de redemocratização de meados dos anos 1980, tornariam os sistemas presidencialistas mais propensos a rupturas dos processos de redemocratização do que os sistemas parlamentaristas (LINZ, 1991; SHUGART e CAREY 1992; SARTORI, 2001; AMES, 1995 e 2003; STEPAN e SKACH, 1994).

Os elementos institucionais acima apontados constituem pontos de convergência na literatura referenciada, no que tange à definição dos sistemas presidencialistas. Avaliando as propos-

tas de modificação do sistema de governo no Brasil, Amorim Neto (2006, p. 320) opta por traçar uma definição formal do sistema presidencialista com base na aceitação dos três traços institucionais apontados.

O traço institucional que deve ser frisado é a relação entre os Poderes em termos da sobrevivência de cada Poder ou, no caso do presidencialismo, justamente a sua sobrevivência independente (novamente a questão dos mandatos fixos). Assim, fundamenta-se uma definição de presidencialismo e, mais ainda, uma tipologia dos sistemas de governo, que têm como primeiro parâmetro a responsividade do governo: sistemas em que o governo é responsivo à Assembleia definem-se, a princípio, como sistemas parlamentaristas ou mistos. De outro lado, sistemas em que a sobrevivência do governo não depende da Assembleia definem-se como sistemas presidencialistas, independentemente da ocorrência de presidentes eleitos diretamente e/ou de sua prerrogativa de definir o ministério (CHEIBUB, 2007).

Um segundo parâmetro é justamente a existência ou não de um presidente independentemente eleito. Dessa forma, dada a responsividade do governo à Assembleia, a ausência de um presidente eleito diretamente define a ampla maioria dos sistemas parlamentaristas. Porém, em havendo, nesse caso, um presidente independentemente eleito, pode-se ter um sistema parlamentarista ou misto. A distinção entre ambos os sistemas reside, uma vez mais, na sobrevivência do governo: sistemas em que os governos respondem apenas à Assembleia serão parlamentaristas. Sistemas mistos emergem quando a sobrevivência do governo depende tanto da Assembleia quanto do presidente.

Dessa forma, pode-se defender que os sistemas presidencialistas caracterizam-se fundamentalmente pela sobrevivência independente do governo em relação à Assembleia, o mesmo sendo estendido à sobrevivência da Assembleia. Como visto, a existência de presidentes diretamente eleitos mostra-se como elemento presente também em sistemas mistos e parlamentaristas. Além disso, a prerrogativa de dirigir o governo reduz-se à questão da composição colegiada ou unitária do Poder Execu-

tivo, que reproduz um traço do sistema eleitoral e não um padrão institucional próprio aos sistemas de governo. Conclui-se, então, que os sistemas presidencialistas caracterizam-se por:

- mandatos de ambos os Poderes são fixos e a manutenção de cada Poder não depende de mútua confiança (SHUGART e CAREY, 1992; SARTORI, 2001; LINZ, 1991; LIJPHART, 1991, 1992 e 1999; MAINWARING e SHUGART, 1994; CHEIBUB, 2007).

Portanto, ao se restringir a definição institucional do presidencialismo tem-se aquilo que Sartori (2001, p. 100) designa como uma lógica sistêmica, desde logo o "ponto geral" segundo o qual é possível se agrupar os diferentes sistemas de governo.

3. Os perigos do presidencialismo: elementos institucionais

As críticas aos traços institucionais do presidencialismo e como tais traços ampliam as possibilidades de ruptura dos regimes democráticos encontram tradução máxima em Linz (1991). O autor aponta quatro pontos que potencializam a ruptura da poliarquia nos sistemas presidencialistas: a) legitimidade dual; b) mandatos fixos; c) jogo de soma zero; e d) estilo da política nos sistemas presidencialistas. Os dois primeiros pontos remetem, respectivamente, à origem e à sobrevivência distinta dos Poderes. O terceiro mostra-se como consequência dos dois anteriores. A questão do estilo da política nos sistemas presidencialistas resultaria na concentração das chefias de Governo e de Estado na figura do presidente.

A partir dos elementos constitutivos dos sistemas de governo, Lijphart (1992) aponta três desvantagens do presidencialismo em relação ao parlamentarismo no que diz respeito à estabilidade da ordem poliárquica: a) impasse decisório entre os ramos do Poder; b) mandatos fixos; e c) jogo de soma zero, que esse ator articula a caracterização de sistema majoritário ao presidencialismo.

1 – Origem distinta: legitimidade dual

Dos três elementos apontados como desestabilizadores dos regimes presidencialistas, a questão do reclame de legitimida-

de democrática pelos dois agentes do eleitorado (Executivo e Assembleia) mostra-se como o mais relevante. Uma vez que a origem de cada Poder é separada mediante diferentes pleitos eleitorais, e dado que a sobrevivência de cada Poder é independente entre si, constitui-se uma estrutura institucional em que os incentivos para cooperação entre ambos os ramos do Poder são escassos, ocasionando eventos de paralisia decisória (SHUGART e CAREY, 1992; LIJPAHART, 1992; LINZ, 1991; STEPAN e SKACH, 1993 e 1994; COX e McCUBBINS, 1993).

Decorre da dualidade democrática, portanto, a falta de incentivos para a construção de coalizões de governo, na medida em que a sobrevivência do Executivo não depende da formação de maiorias na Assembleia (MAINWARING, 1990). Trata-se, nesse caso, de um resultado político fruto do desenho institucional presidencial, que se mostra oposto à necessidade de formação de coalizões de governo nos sistemas parlamentaristas de natureza mais consociada (SHUGART e CAREY, 1992; STEPAN e SKACH, 1993 e 1994).

Assim, uma forma de se "resolver" os impasses no processo decisório relativos à legitimidade dual dos ramos do Poder seria atribuir mais poder ao Executivo em detrimento da Assembleia. Isto resulta na ambiguidade das constituições presidenciais, que buscam dotar de mais poder o Executivo, com vistas à governabilidade; mas, de outro lado, mantêm suspeitas sobre a concentração de poder no Executivo (LIJPHART, 1992).

Aponta-se, portanto, uma contradição na estrutura institucional do presidencialismo. De um lado, o presidencialismo reproduz em grau elevado as características de uma democracia majoritária. De outro, os presidentes podem mostrar-se vulneráveis ou fracos em relação ao apoio do Congresso à sua agenda legislativa. A origem democrática do chefe do Executivo, juntamente com a concentração das chefias de Governo e de Estado, pode dar à figura presidencial a impressão de imensos poderes para executar seu plano de governo, prescindindo de se buscar a construção de coalizões partidárias na Assembleia (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING, 1990, 1991; STEPAN e SKACH, 1993 e 1994).

Uma qualificação mostra-se inescapável nesse momento: tais elementos são, na verdade, de natureza substantiva, pois nada garante que os presidentes se sintam continuamente inflados de um "empuxo plebiscitário" que os prescinda de articular coalizões partidárias na Assembleia, ao longo de todo o seu mandato e entre diferentes presidentes.

Se ampliar os poderes presidenciais traz riscos para o sistema político, o sistema eleitoral poderia implicar restrições ao exercício do Poder Executivo por meio de cláusulas constitucionais relativas à proibição de reeleição (proibição de reeleição em geral, proibição de reeleição imediata, apenas uma reeleição). Contudo, tais cláusulas parecem amplificar os elementos de instabilidade dos sistemas presidencialistas: tornam o presidente mais fraco no seu único ou último mandato recolocando a questão da paralisia decisória; aprofundam o problema resultante da sobrevivência independente dos Poderes, na medida em que os mandatos fixos implicam o dilema do que fazer com um presidente minoritário e/ou impopular e imprime a decisão sobre o destino de um presidente bem-sucedido eventualmente impossibilitado de dar continuidade a sua gestão. Além disso, proibições à reeleição esvaziam a natureza democrática da escolha do chefe do Executivo (LIJPHART, 1992).

2 – Sobrevivência independente: mandatos fixos

Mandatos fixos tanto para o Poder Executivo quanto para a Assembleia, elementos que remetem à independente sobrevivência de cada Poder, dotam o sistema de uma rigidez que lhe impossibilita resolver eventuais crises entre ambos os Poderes. Dessa forma, podem-se ter presidentes minoritários que não conseguem fazer prevalecer suas preferências de políticas públicas na Assembleia: presidentes minoritários têm como contrapartida composições partidárias oposicionistas na Assembleia (SHUGART e CAREY, 1992; STEPAN e SKACH, 1993 e 1994).

Mas não é apenas isso, a sobrevivência independente do governo e da Assembleia leva à indisciplina partidária, na medida em que a sustentação do governo não depende da convergência

entre as preferências dos legisladores e do Executivo. Ou seja, a impossibilidade de dissolução do governo por parte do Executivo e a definição de novas eleições para a Assembleia libertam os legisladores de seu compromisso com a sustentação do governo, resultando, portanto, em indisciplina partidária (LINZ, 1991).

A estabilidade do Executivo nos sistemas parlamentaristas depende da manutenção da confiança na Assembleia. Nesse sentido, seja por meio da substituição do líder do partido majoritário na coalizão e, portanto, do primeiro-ministro, seja por meio da retirada de apoio de algum partido da coalizão, mudanças no gabinete representam apenas mudanças no governo sem a necessidade de uma ruptura da ordem democrática. Dessa forma, a instabilidade de gabinetes representaria antes um elemento institucional capaz de fazer frente a mudanças políticas ou a mudanças nas preferências dos eleitores do que um elemento a tornar instável a ordem poliárquica.

3 – Executivo unipessoal – *winner-take-all game*

Uma vez que o centro do poder político está alocado na chefia do Poder Executivo, "os vencedores e perdedores são definidos em função do mandato presidencial, período durante o qual não há esperança de mudanças" (LINZ, 1991, p. 71). Ou seja, "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" (LINZ, 1991, p. 71). Trata-se, então, de se qualificar o sistema presidencialista como um jogo de soma zero.

Nesse contexto, em que a cadeira presidencial é o principal objetivo do jogo político e em que os mandatos fixos imprimem aos perdedores o senso de derrota durante todo o mandato presidencial, o processo eleitoral eventualmente ganha contorno de radicalismo e de tensão (LINZ, 1991, p. 70-3). Ademais, em função da independência da sobrevivência entre os Poderes, não há incentivos para que a coalizão vitoriosa envolva os perdedores em negociações para formação de gabinetes. De fato, os perdedores da corrida eleitoral para a chefia do Executivo, por

seu lado, nada têm a ganhar ao disponibilizar qualquer forma de apoio ao presidente recém-eleito, constituindo mais um elemento de imobilização (SHUGART e CAREY, 1992).

Tais traços contrastam com o fato de que, nos sistemas parlamentaristas, "compartilhar o poder e formar coalizões é muito comum, e os legisladores estão, portanto, muito atentos a demandas e interesses dos partidos menores" (LINZ, 1991, p. 74).

Dessa forma, uma medida básica de desproporcionalidade da representação na figura do chefe do Executivo diz respeito simplesmente ao fato de que 100% das cadeiras são obtidas pelo candidato que obtiver mais votos do que seus oponentes, o que nem sempre significa uma vitória com maioria absoluta. Portanto, o primeiro traço da natureza majoritária do presidencialismo traduz-se, simplesmente, na diferença entre 100% dos votos e a parcela dos votos obtidos pelo candidato vencedor. Assim, "o resultado é que o chefe de Estado e o chefe de Governo podem representar apenas uma minoria dos votos" (SHUGART e CAREY, 1992, p. 30 – citação traduzida pelo autor).

Diante de tais vaticínios, a estabilidade do regime democrático parece frágil nos sistemas presidencialistas. Porém, o que a evidência empírica mostra não é exatamente o que se esperaria a partir da resenha teórica acima desenvolvida.

4. Estudos empíricos

A separação dos Poderes, em termos de origem democrática e sobrevivência, resultaria na maior probabilidade de rupturas democráticas em sistemas presidencialistas do que em sistemas parlamentaristas, nos quais vige o voto de censura. Diante dessa assertiva, também traduzida na citação de Linz (1991, p. 63), envidaram-se esforços de natureza empírica para se confirmar ou refutar as esperadas relações entre sistema de governo e estabilidade democrática.

Dessa forma, uma primeira aproximação indicaria "a forte correlação entre democracias estáveis e sistemas parlamentaristas" (MAINWARING, 1990, p. 7 – citação traduzida pelo autor). Assim,

entre as 25 democracias mais estáveis (longevidade de pelo menos 30 anos; o autor utiliza uma amostra entre 1959 e 1989), apenas quatro operavam sob sistemas presidencialistas, outras três, sob sistemas híbridos e as 18 restantes eram parlamentaristas[2].

Contudo, apontar que, entre as democracias mais longevas, os sistemas parlamentaristas são mais frequentes, não diz nada sobre as relações entre estabilidade do regime democrático e sistema de governo simplesmente porque a avaliação dessas relações deve ter como universo de análise justamente os processos de ruptura da ordem democrática. Ou seja, se em 1959 havia maior número de democracias parlamentaristas do que presidencialistas, pode-se chegar a 1989 com o mesmo resultado, ainda que para cada democracia parlamentarista mantida estável tenha havido mais rupturas do que para cada democracia presidencialista estável.

Conforme será tratado adiante, importa avaliar a proporção entre regimes democráticos instáveis e estáveis ao longo do tempo, levando-se em conta os sistemas de governo, bem como outros elementos que, por hipótese, possam mostrar-se relevantes para a estabilidade/instabilidade dos regimes democráticos.

Seguindo as proposições de Linz (1991), segundo as quais a estabilidade de regimes democráticos é mais frágil em sistemas presidencialistas, Stepan e Skach (1993) buscam construir uma fundamentação empírica para:

> [...] o argumento teórico de que as democracias parlamentares tendem a aumentar os graus de liberdade que facilitam a importante tarefa de reestruturação econômica e social das novas democracias, bem como ajudam a consolidar as instituições democráticas. (p. 4 – citação traduzida pelo autor).

[2] O autor considera os casos da Colômbia e da Índia como discutíveis em termos de manutenção e exercício da ordem democrática. Também aponta as controvérsias sobre os sistemas de governo da França e da Finlândia, embora os classifique como sistemas híbridos (semipresidencialismo).

Escrevendo num momento em que processos de redemocratização vinham se concluindo a partir da fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e que, portanto, arranjos constitucionais vinham sendo definidos em grande medida a favor da adoção de sistemas presidencialistas, os autores demonstram preocupação com "a virtual não adoção de sistemas parlamentaristas pelas novas democracias" (p. 4 – citação traduzida pelo autor). Assim, principiam seu argumento empírico observando as relações entre o número efetivo de partidos e os sistemas de governo numa amostra extremamente reduzida: 41 países que à época constituíam a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que figuram como democracias estáveis entre 1979 e 1989.

A conclusão é que sistemas parlamentaristas operam com um número maior de partidos efetivos do que sistemas presidencialistas, circunstância que traduz a inexistência de estímulos à consolidação de coalizões necessárias para a estabilidade da democracia em sociedades com clivagens econômicas, étnicas, religiosas, etc. (STEPAN e SKACH, 1993, p. 6). Contudo, observando-se os dados trazidos pelos autores, verifica-se que a conclusão é falsa, pois, do total de 41 países, 36 são parlamentaristas e destes apenas 11 apresentam sistemas multipartidários (30,5% da amostra). Todo o restante dos sistemas parlamentaristas apresenta sistemas partidários com menos de três partidos efetivos.

O fato de que, na totalidade da amostra de sistemas presidencialistas, apenas em cinco países não há sistemas multipartidários, não pode se constituir em causa para extrapolações que abracem a instabilidade democrática de outros sistemas presidencialistas. Afinal, sistemas presidencialistas com sistemas bipartidários também entram em colapso, bem como sistemas parlamentaristas multipartidários também colapsaram no período entre as guerras do século XX.

Além disso, observa-se que, em sistemas presidencialistas, o sistema partidário sempre operará, segundo a literatura, contra a estabilidade do regime democrático: poucos partidos efetivos significam incapacidade de construção de *coalitional behavior*,

tão necessário para acomodar clivagens no sistema político (STEPAN e SKACH, 1993, p. 6). De outro lado, o presidencialismo e o multipartidarismo confundem-se como causas de instabilidade para a democracia, na medida em que reduziriam a possibilidade de governos majoritários (MAINWARING, 1990, 1991, 1993 e 1997).

Seguindo em sua busca por "provar" empiricamente as deficiências das instituições presidencialistas na manutenção da democracia, os autores correlacionam eventos de golpes militares de Estado com sistema de governo. Os autores não apresentam qualquer definição de democracia, mesmo reducionista e procedimental como é a tradição nessa espécie de estudo comparativo. A amostra para avaliar essa relação (golpe de Estado e sistema de governo) é distinta de outras utilizadas no texto. De fato, as amostras parecem ser definidas de acordo com o argumento que se quer defender.

Dessa forma, apoiados em uma amostra de 53 países (excluídos países da OCDE), este é o critério dos autores para definir países onde estabilidade e prosperidade econômica poderiam ser endógenas à estabilidade democrática. Vale dizer que a utilização de PIB *per capita* seria mais adequada, que entre 1973 e 1989 estruturaram um regime democrático por ao menos um ano. Os autores concluem também, sem apresentar precisões conceituais sobre o que seria um golpe de Estado militar, que, de 25 países presidencialistas que mantiveram-se democráticos por ao menos um ano, 10 passaram por golpes de Estado levados a cabo por militares, ao passo que, dos 28 sistemas parlamentaristas, apenas cinco foram desestabilizados por golpes de Estado (STEPAN e SKACH, 1993). As rupturas são dadas pelo valor do *Gastil Political Right Scale*. A metodologia de cálculo do referido índice e as justificativas para a utilização de determinado valor do índice como tradutor da ruptura democrática não são apresentadas.

Shugart e Carey (1992), que se quer dialogam com o trabalho de Stepan e Skach (1993), apontam que a metodologia utilizada por Mainwaring (1990) é frágil em três pontos: primeiro, não esgota o processo político de todo o século XX (amostra de 1959 a 1989). Em segundo lugar, e como decorrência, sua amostra não contem-

pla os períodos de ruptura da democracia que mais acometeram os sistemas parlamentaristas (Entre-guerras). Em terceiro lugar, superestima as derrocadas da ordem democrática sob sistemas presidencialistas ao incluir os períodos de falência da democracia que mais assolaram os sistemas presidencialistas entre meados dos anos 1960 e 1970, especialmente na América Latina.

Além disso, em quarto lugar, dado que a inclusão de algum país na amostra de democracias estáveis requer pelo menos 30 anos de estabilidade, vários sistemas presidencialistas nascidos dos processos de redemocratização na América Latina e no Centro e Leste Europeu, nos anos 1980 e 1990, não constam da amostra. Dessa forma, em contraste com o que aponta Mainwaring (1990), nada pode ser afirmado sobre a estabilidade/instabilidade da democracia em sistemas presidencialistas recém-democratizados (SHUGART e CAREY, 1992).

Atentos a tais limitações, Shugart e Carey (1992, p. 39-43) buscam apontar correlações entre rupturas da ordem democrática e sistemas de governo partindo da expectativa de que os sistemas presidencialistas são mais propensos a falências da ordem democrática do que os sistemas parlamentaristas. Inicialmente, apresenta-se uma composição das rupturas democráticas segundo sistemas de governo. Assim, os autores indicam que, ao longo do século XX (até 1991), de 39 rupturas de regimes democráticos, nada menos que 21 (53,8%) ocorreram sob sistemas parlamentaristas, 12 (30,1%), sobre sistemas presidencialistas e 6 (15,4%), em sistemas híbridos. Assim, "nosso maior número de fracassos parlamentaristas do que presidencialistas é algo que não se poderia esperar com base na literatura em ciência política comparada" (p. 40 – citação traduzida pelo autor).

Entretanto, eventualmente a correlação entre falência da democracia e sistema parlamentarista pode estar errada se, primeiro, de maneira geral, o sistema parlamentarista for mais frequente do que a divergência entre as taxas de ruptura democrática entre os sistemas parlamentaristas e os sistemas presidencialistas. Em segundo lugar se, entre os países subdesenvolvidos, a frequência de sistemas parlamentaristas for maior do que a de sistemas

presidencialistas; a composição das falências da ordem democrática, segundo sistemas de governo, pode estar superestimando a fragilidade institucional dos sistemas parlamentaristas.

Diante disto, a Tabela 1, elaborada a partir de Shugart e Carey (1992, p. 38-43), indica que: 1) sistemas parlamentaristas são, em geral, mais frequentes do que sistemas presidencialistas (48 casos contra 24); 2) ainda em termos gerais, ou seja, consolidando os casos dos países desenvolvidos com os dos países em desenvolvimento, metade dos regimes democráticos com sistema presidencialista não se manteve (50%), ao passo que tal proporção nas democracias parlamentaristas cai para 43,8%[3]. Ou seja, atrelar a análise apenas à composição das rupturas segundo sistemas de governo pode ser equivocada como apontado acima: 21 rupturas nos sistemas parlamentarias *vis-à-vis*, 12 nos sistemas presidencialistas.

Tabela 1 – Rupturas e estabilidade democrática segundo sistemas de governo e desenvolvimento econômico (números absolutos e %) – Observações até 1991

Países desenvolvidos e países em desenvolvimento							
Parlamentarismo				Presidencialismo			
Rupturas	Estabilidade	Total	Rupturas/ Total (%)	Rupturas	Estabilidade	Total	Rupturas/ Total (%)
21	27	48	43,8	12	12	24	50,0
Países em desenvolvimento							
Parlamentarismo				Presidencialismo			
Rupturas	Estabilidade	Total	Rupturas/ Total (%)	Rupturas	Estabilidade	Total	Rupturas/ Total (%)
13	9	22	59,1	12	11	23	52,2

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Shugart e Carey (1992).

[3] Os autores consideram uma democracia estável caso tenha havido ao menos duas eleições subsequentes. Além disso, a estabilidade democrática implica uma efetiva substituição de regime e não um ajustamento, ou seja, uma ruptura da ordem democrática que é seguida pela recolocação dessa ordem não é contada como uma falência da democracia (SHUGART e CAREY, 1992, p. 39).

Avaliando-se segundo o desenvolvimento econômico, tem-se que: (1) qualquer dos sistemas de governo é mais ineficaz na manutenção da democracia entre os países em desenvolvimento do que no total dos países e, portanto, é mais ineficaz do que nos países desenvolvidos; (2) das 22 democracias parlamentaristas situadas nos países em desenvolvimento, apenas nove mantiveram-se estáveis e outras 13 se romperam, resultando na proporção de 59,1%. Entre as democracias presidencialistas, pouco mais da metade (52,2%) foi assolada pelos "perigos do presidencialismo". É relevante apontar que essa observação é construída justamente com relação àquela parcela do mundo "(...) onde o sucesso de qualquer tipo de democracia tem sido mínimo [...]" (p. 40 – citação traduzida pelo autor).

Essas taxas apresentadas pelos autores informam para cada democracia (seja estável ou não) quantas foram as ocorrências de rupturas. Contudo, outra forma mais eficaz de se medir a "taxa de ruptura" da ordem democrática, segundo sistemas de governo, é a razão ruptura/estabilidade, ou seja, para cada ocorrência de sucesso na manutenção da democracia, quantos regimes democráticos foram derrubados. Os autores não exploram essa possibilidade analítica que é estruturada neste trabalho a partir dos dados levantados pelos próprios autores.

Assim, a Tabela 2 mostra esses valores com base nas informações de Shugart e Carey (1992). Aponta-se que, para o total dos países, para cada democracia parlamentarista estável, menos de uma (0,8) democracia parlamentarista é derrubada. No caso dos sistemas presidencialistas, essa proporção eleva-se à unidade. Tal desproporção resulta da maior frequência de países ricos no conjunto de sistemas parlamentaristas e, portanto, está além de explicações de natureza institucional.

Contudo, controlando-se para o desenvolvimento econômico, observa-se, uma vez mais, que as democracias parlamentaristas nos países subdesenvolvidos são mais frágeis do que as democracias presidencialistas. De fato, para cada democracia parlamentarista mantida estável até 1991, nada menos do que 1,44

democracia parlamentarista experimentou uma mudança no regime político. Entre as democracias presidencialistas, tal proporção é significativamente menor (1,1).

Tabela 2 – Rupturas, estabilidade democrática e "taxa de ruptura" segundo sistemas de governo e desenvolvimento econômico (números absolutos e razão) – Observações até 1991

Países desenvolvidos e países em desenvolvimento					
Parlamentarismo			Presidencialismo		
Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/Estabilidade)	Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/Estabilidade)
21	27	0,8	12	12	1,0
Países em desenvolvimento					
Parlamentarismo			Presidencialismo		
Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/Estabilidade)	Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/Estabilidade)
13	9	1,4	12	11	1,1

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Shugart e Carey (1992).

Em estudo posterior, Mainwaring e Shugart (1997) apresentam um detalhamento maior das relações entre sistemas de governo e estabilidade/instabilidade dos regimes democráticos[4]. A partir do levantamento sistemático da *Freedom House*, os autores identificam 33 países que lograram manter a estabilidade democrática entre 1972 e 1994.

Buscando qualificar a manutenção da democracia nesses 33 países, segundo condições além dos arranjos institucionais dos sistemas de governo, Mainwaring e Shugart (1997) introduzem três variáveis que eventualmente respondem pelas condições

[4] Os autores adotam uma definição bastante pragmática de democracia: valendo-se da estrutura classificatória da *Freedom House*, são considerados democráticos países que obtiveram média menor ou igual a três no índice de direitos políticos e que em nenhum ano o índice de direitos políticos ou de liberdades civis foi maior do que quatro.

de ruptura ou de estabilidade da poliarquia: classificação dos países segundo os critérios do Banco Mundial (baixa e baixa-média renda, alta-média renda e alta renda) a partir dos valores do Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* em dólares correntes em 1994; tamanho populacional (micro, pequenos e médio-grandes Estados) e herança colonial britânica. Embora as variáveis população e herança colonial britânica sejam relevantes, será despendida maior atenção às correlações entre PNB *per capita* e manutenção da democracia na amostra apresentada pelos autores.

Dessa forma, uma primeira aproximação mostra que, entre as 33 democracias estáveis, dois terços encontram-se no grupo de alta renda *per capita*. Mais ainda, entre as 22 democracias estáveis desse grupo, nada menos do que 15, ou 68% delas, são parlamentaristas. Assim, o sistema parlamentarista aparece como mais estável em relação ao presidencialismo com apenas duas ocorrências no grupo de países mais ricos, ou seja, menos de 10% dos casos (Tabela 3). A estabilidade das democracias parlamentaristas pode não decorrer dos desenhos institucionais próprios a esse sistema de governo, mas sim em decorrência de processos históricos que resultaram na sua implantação nos países que se industrializaram ao longo do século XIX (MAINWARING e SHUGART, 1997).

Tabela 3 – Democracias estáveis entre 1972-1994 segundo sistemas de governo e PNB *per capita* (números absolutos e %)

Sistema de Governo segundo PNB *per capita*								
	Presidencialista		Parlamentarista		Outros		Total	
	Nº	% do total	Nº	% do total	Nº	% do total	Nº	% do total
Baixo e Baixo-médio	3	50	2	9,1	0	0	5	15,2
Alto-médio	1	16,7	5	22,7	0	0	6	18,2
Alto	2	33,3	15	68,2	5	100	22	66,7
Total	6	100	22	100	5	100	33	100

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Mainwaring e Shugart (1997).

Agregando-se os resultados do processo de redemocratrização iniciado em meados dos anos 1980, os autores apresentam uma nova amostra com 57 democracias estáveis há pelos menos 10 anos, provendo um "olhar completo sobre as democracias contemporâneas, que duraram ao menos 10 anos" (MAINWARING e SHUGART, 1997, p. 24 – citação traduzida pelo autor). Nessa amostra, observa-se que: (1) o presidencialismo é mais frequente em países com renda *per capita* baixa, baixa-média e alta-média (84,6% dos casos presidencialistas estão nessas faixas de renda); (2) sistemas parlamentaristas agora aparecem com maior frequência entre as faixas menores de renda do que na amostra anterior, contudo, em relação à distribuição do sistema presidencialista nessas faixas de renda, as democracias parlamentaristas são relativamente menos frequentes (55,3% dos casos parlamentaristas) (Tabela 4). Entretanto, todas as democracias parlamentaristas nessas categorias de renda são ex-colônias britânicas e pouco mais da metade são micro ou pequenos Estados. Por fim, (3) os sistemas presidencialistas são exclusivos a países com mais de 5 milhões de habitantes.

Tabela 4 – Democracias estáveis desde pelo menos 10 anos (até 1994) segundo sistemas de governo e PNB *per capita* (números absolutos e %)

Sistema de Governo segundo PNB *per capita*								
	Presidencialista		Parlamentarista		Outros		Total	
	Nº	% do total	Nº	% do total	Nº	% do total	Nº	% do total
Baixo e Baixo-médio	8	61,5	12	31,6	0	0	20	35,1
Alto-médio	3	23,1	9	23,7	1	16,7	13	22,8
Alto	2	15,4	17	44,7	5	83,3	14	42,1
Total	13	100	38	100	6	100	57	100

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Mainwaring e Shugart (1997).

As conclusões gerais em relação às democracias estáveis há pelo menos 10 anos (até 1994) são de que: os sistemas parlamentaristas são mais frequentes em países com renda alta

(44,7% contra 15,4% dos sistemas presidencialistas alocados nessa faixa de renda) e as democracias parlamentaristas que não estão entre os países ricos são ex-colônias britânicas e, em geral, são micro e pequenos Estados em termos populacionais. Dessa forma, o presidencialismo vem acompanhado, em termos de frequência, por menores níveis de renda *per capita* e por países mais populosos. Observando a taxa de ruptura das democracias entre 1975 e 1994, verifica-se que, apesar dos contornos menos favoráveis ao presidencialismo, esse sistema de governo mostra menos rupturas do que as democracias parlamentaristas.

Nesse caso, os autores modificam o critério de estabilidade democrática em termos do período necessário para sua qualificação, reduzindo-o de 10 para 5 anos, nos quais o índice de direitos políticos deve ter sido menor ou igual a três e em nenhum ano tanto esse índice quanto o de liberdades civis pode ter apresentado um valor superior a quatro. Assim, é definida uma ruptura democrática como a ocorrência de um valor superior a quatro, em qualquer ano, seja para o índice de direitos políticos, seja para o relativo às liberdades civis.

A Tabela 5 indica, em termos gerais, que a probabilidade de ruptura da ordem democrática, com base nos eventos registrados entre 1975 e 1994, é quase duas vezes maior nos sistemas parlamentaristas do que nas democracias presidencialistas (0,13 / 0,08). Segundo os níveis de renda, embora os sistemas presidencialistas sejam relativamente mais frequentes nas faixas inferiores (baixa e baixa-média), para cada sistema presidencialista estável ocorreu 0,13 ruptura, ao passo que, entre os sistemas parlamentaristas alocados nessa faixa de renda, a proporção de rupturas para cada democracia estável monta a 0,17. Sistemas parlamentaristas nos países desenvolvidos, contudo, são mais vulneráveis do que os sistemas presidencialistas nos países em desenvolvimento. De fato, para cada democracia parlamentarista estável nos países desenvolvidos, observa-se 0,18 ruptura, contra a já assinalada proporção de 0,13 nos sistemas presidencialistas em andamento nos países em desenvolvimento.

Tabela 5 – Rupturas, estabilidade democrática e "taxa de ruptura" segundo sistemas de governo e PNB *per capita* (números absolutos e razão) – 1975-1994

Sistema de Governo						
	Parlamentarismo			Presidencialismo		
PNB *per capita*	Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/ Estabilidade)	Rupturas	Estabilidade	Taxa de Ruptura (Ruptura/ Estabilidade)
PNB *per capita* Baixo e baixo-médio	2	12	0,17	1	8	0,13
PNB *per capita* Alto-médio	0	9	0	0	3	0
PNB *per capita* Alto	3	17	0,18	0	2	0
Total	**5**	**38**	**0,13**	**1**	**13**	**0,08**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Mainwaring e Shugart (1997).

Buscando qualificar as expectativas de instabilidade política associadas aos sistemas presidencialistas, Cheibub (2007) parte de uma definição procedimental de democracia com o intuito de definir o universo de sistemas políticos passíveis de ruptura e migração para regimes não democráticos. Regimes democráticos são apresentados como aqueles em que cargos políticos (ao menos a chefia do Executivo e o corpo de legisladores) são compostos a partir de eleições concorrenciais (mais de um partido político concorre nas eleições), ou seja, nas quais haja uma oposição com efetivas chances de obter os cargos com base nos resultados eleitorais (os quais devem mostrar-se, *ex-ante*, incertos e, *ex-post*, irreversíveis, além de associados a um calendário eleitoral)[5].

O conjunto obtido traduz-se em 3.273 anos de operação de regimes democráticos em 129 países entre 1946 e 2002, o que representa

[5] Tais critérios são expostos também em relação a regras a serem observadas, a fim de se enquadrar determinado sistema político no conceito de democracia estruturado pelo autor: o chefe do Executivo e os membros da Assembleia devem ser eleitos; mais de um partido competindo nas eleições (nesse caso, se, ao longo do tempo, o partido no Poder mudar as regras em seu favor e/ou extinguir os outros partidos do quadro formal partidário, o regime torna-se não democrático); regras idênticas devem presidir a alternância de Poder (CHEIBUB, 2007).

41,5% do tempo total de operação de regimes políticos (democráticos e não democráticos) ao longo do mesmo período, que engloba 199 países que existiram em algum momento ao longo desse período.

Explorando-se os dados apresentados por Cheibub (2007, p. 42-48), é possível verificar que sistemas presidencialistas em geral, independentemente de variáveis "exógenas", como PIB *per capita*, tamanho populacional, herança colonial ou localização geográfica, apresentam probabilidade de falência dos regimes democráticos maior do que os sistemas parlamentaristas e mistos, seja a partir da razão entre eventos de rupturas/estabilidade, seja a partir da relação entre eventos de rupturas e anos de estabilidade (Tabela 2.6).

Ao se qualificar os resultados por meio do corte de renda, e valendo-se da classificação do Banco Mundial, obtêm-se resultados gerais semelhantes aos verificados para a totalidade dos países (sistemas presidencialistas são mais frágeis em termos de manutenção dos regimes democráticos do que sistemas parlamentaristas). Contudo, sistemas parlamentaristas em países com renda *per capita* inferior a PPP $11.906 em 2007 mostram-se mais frágeis do que sistemas parlamentaristas em países ricos (Tabela 6).

Tabela 6 – Taxa de ruptura (razão eventos de ruptura/estabilidade), eventos de ruptura em relação aos anos de estabilidade (eventos de ruptura / anos de estabilidade) e duração média do período democrático (ano) segundo sistemas de governo – 1946-2002

Total de países			
	Misto	Parlamentarista	Presidencialista
Ruptura/ano	0,009	0,011	0,033
Taxa de ruptura	0,17	0,38	1,08
Duração média (anos)	15,5	27,4	19,4
Países em desenvolvimento			
	Misto	Parlamentarista	Presidencialista
Ruptura/ano	0,030	0,031	0,038
Taxa de ruptura	0,31	1,00	1,29
Duração média (anos)	7,9	18,8	18,2

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Cheibub (2007).

Um dos elementos que explicaria a maior instabilidade dos sistemas presidencialistas em relação aos sistemas parlamentares seriam as alegadas diferenças na estrutura de incentivos para a formação de coalizões entre ambos os sistemas. Dada a separação dos Poderes em termos de sobrevivência, supõe-se que não haveria incentivos para a formação de coalizões no presidencialismo em oposição à definição institucional do parlamentarismo, em que a sobrevivência do governo depende de maioria formada na Assembleia (MAINWARING, 1992; STEPAN e SKACH, 1993). Ou seja, dada a ausência de incentivos para a formação de coalizões no presidencialismo, criam-se governos minoritários, que, na estrutura do presidencialismo, levam a impasses decisórios que devem ser solucionados por meios extraconstitucionais.

Lançando mão de uma amostra de dados de todas as democracias entre 1946 e 1999, Cheibud, Przeworski e Saiegh (2002) indicam que "as circunstâncias sob as quais coalizões ministeriais se formam ou não são as mesmas nos dois sistemas" (p. 189), isto porque a formação de coalizões em ambos os sistemas depende da distância das preferências de políticas entre o partido formador da coalizão (partido presidencial ou o partido majoritário no sistema parlamentarista) e o partido mais próximo no espectro político. Ou seja, quanto mais diferentes foram as preferências de política entre o partido formador e o partido mais próximo no espectro ideológico, mais racional será a formação da coalizão: "Quando as preferências do partido formador e de algum outro (ou outros) com o qual ele constitui uma maioria estão próximas, o partido formador não tem nenhum incentivo para oferecer pastas ministeriais a outros partidos" (p. 189-90).

Sendo assim, embora governos de coalizão sejam mais frequentes em sistemas parlamentaristas, esta seria uma "diferença de grau, não de espécie" (p. 190). O grau de fragmentação partidária resulta em maior frequência de coalizões em ambos os sistemas de governo e, mais importante, governos minoritários parecem ter a mesma eficácia legislativa em ambos os

sistemas em relação a governos de coalizão, quer sejam majoritários, quer sejam minoritários. Assim, dada a pouca diferença na frequência de coalizões entre ambos os sistemas e dada, também, a pequena diferença na eficácia legislativa dos governos minoritários ou de coalizão, Cheibud, Przeworski e Saiegh (2002) concluem que "democracias presidencialistas são igualmente vulneráveis, sejam os governos de coalizão ou não" (p. 191).

Por fim, outro estudo empírico busca identificar as diferenças na taxa de coalescência entre os diferentes sistemas de governo, incluindo-se os sistemas mistos. Partindo da medida de coalescência, dada por uma adaptação do índice de proporcionalidade de Rose:

Índice de Coalescência = $1-1/2\sum_{i=1}^{n}(|S_i - M_i|)$

Na qual Mi é a percentagem de ministérios detidos pelo partido; i. S_i é a percentagem de cadeiras detidas pelo mesmo partido i no conjunto de cadeiras detidas pelo total de partidos que têm representação ministerial. Valores próximos à unidade denotam maior convergência entre a composição partidária do Ministério e a composição partidária da coalizão de apoio ao Executivo. O índice varia entre zero e um (AMORIM NETO, 2002, p. 53; AMORIM NETO e SAMUELS, 2010, p. 16).

A amostra utilizada pelos autores se constitui de "tantos gabinetes ministeriais quanto possível" a partir de dados de Woldendorp *et. al.* (2000) e de Mainwaring *et. al*. (2001). As evidências encontradas apontam que, nos sistemas presidencialistas, a frequência de gabinetes ministeriais proporcionais à composição partidária de apoio ao Executivo no Legislativo é menor do que aquela encontrada em sistemas parlamentaristas e semipresidencialistas: "três sistemas presidencialistas mostram os menores graus de coalescência (Equador, Brasil e Venezuela) e várias repúblicas ou monarquias parlamentaristas apresentam coalescência perfeita todo o tempo" (p. 17).

5. Considerações Finais

O que concluir com base nos estudos empíricos resenhados acima? Primeiro, em alguns casos, as definições de presidencialismo e parlamentarismo, bem como de semipresidencialismo, não são exatamente iguais, embora isto não consista no maior problema para estabelecer comparações. Uma das maiores restrições à comparabilidade entre as conclusões de cada trabalho e, portanto, uma restrição à formulação normativa sobre sistemas de governo e estabilidade democrática é o fato de que cada trabalho adota diferentes conceitos de democracia (Quadro 2.1). Em segundo lugar, os recortes temporais e espaciais das amostras diferem largamente entre si. A maior amplitude é apresentada no trabalho de Cheibub (2007), que apresenta evidências desfavoráveis ao sistema presidencialista em face do parlamentarismo, ainda que o autor estruture fortes e relevantes explicações para esse padrão (ver item 2.2.3 adiante) (Quadro 2.1). Dessa forma, construir robustas conclusões a partir da amostra de trabalhos acima resenhos mostra-se problemático e temerário. É relevante apontar que aumentar a amostra de trabalhos talvez tornasse essa assertiva mais contundente. Contudo, a ausência de uma evidência empírica (tão requerida nos cânones do novo institucionalismo como apontado acima – item 1.2) indica, fundamentalmente, a validade de uma aproximação ao problema político que vá além das instituições e contemple uma totalização. Nas palavras de um autor relevante no campo do novo institucionalismo:

> O presidencialismo é mais frequente na América Latina e na África do que em outras partes do mundo, e essas partes do mundo podem ter enormes obstáculos para a democracia, independentemente da forma de governo. Por outro lado, o parlamentarismo tem sido o sistema de governo adotado na maioria da Europa e nas antigas colônias britânicas (uma grande percentagem das quais são microestados), onde as condições para a democracia podem ser em geral mais favoráveis. Assim, há razões para ser cauteloso sobre a correlação observada entre a forma constitucional e o sucesso dos regimes democráticos (MAINWARING e SHUGART, 1997, p. 29 – citação traduzida pelo autor).

Quadro 1 – Sumário dos trabalhos empíricos resenhados

Autor	Definição procedimental de democracia	Amostra		Taxa de Ruptura*	
		Países	Período	Presidencialismo	Parlamentarismo**
Mainwaring (1990)	Países com menos de 30 anos de regime democrático, o qual é definido por: 1) eleições concorrenciais para cargos políticos importantes (o autor não qualifica "importantes"); 2) possibilidade de alternância de poder por meio de eleições; e 3) sufrágio universal (MAINWARING, 1990, p. 7 e 4)	25	1959-89	–	–
Shugart e Carey (1992)	Ao menos duas eleições subsequentes e efetiva substituição de regime (SHUGART e CAREY, 1992, p. 39)	72	1900-91	1,10	1,40
Stepan e Skach (1993)	Em ao menos um ano no período considerado, o país deve ter se qualificado como democrático a partir da classificação do *Gastil Political Right Scale*, que não é apresentada no trabalho dos autores (STEPAN E SKACH, 1993, p. 7 e 10)	53	1973-89	0,67	0,22
Mainwaring e Shugart (1997)	Ao longo de pelo menos cinco anos, o índice de direitos políticos deve ter sido menor ou igual a três e em nenhum ano tanto esse índice quanto o de liberdades civis pode ter apresentado um valor superior a quatro (MAINWARING e SHUGART, 1997, p. 28)	57	1975-94	0,13	0,17

continua ...

... continuação

Autor	Definição procedimental de democracia	Amostra		Taxa de Ruptura*	
		Países	Período	Presidencialismo	Parlamentarismo**
Cheibub (2007)	Cargos políticos (ao menos a chefia do Executivo e o corpo de legisladores) são compostos a partir de eleições concorrenciais (mais de um partido político concorre nas eleições), ou seja, nas quais haja uma oposição com efetivas chances de obter os cargos a partir dos resultados eleitorais (os quais devem mostrar-se, *ex-ante*, incertos e, *ex-post*, irreversíveis, além de associados a um calendário de eleitores) (CHEIBUB. 2007, p. 27)	129	1946-2002	1,29	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Mainwaring (1990); Shugart e Carey (1992); Stepan e Skach (1993); Mainwaring e Shugart (1997); Cheibub (2007).

(*): Razão entre o número de rupturas e o número de regimes mantidos estáveis ao longo de certo período. No quadro, a taxa de ruptura refere-se apenas a amostra com países em desenvolvimento. Mainwaring (1990) não faz essa destinação na amostra que utiliza. Stepan e Skach (1993) definem países em desenvolvimento como aqueles que não estão na OCDE. Mainwaring e Shugart (1997) usam a classificação do Banco Mundial para 1994: baixa e baixa-média renda *per capita* dada para países com valores inferiores a US$ 2.555 correntes. Média-alta define-se entre US$ 2.556 e US$ 7.910 correntes. Acima desse valor estão os países com renda *per capita* alta. Para Cheibub (2007), utilizou-se o corte do Banco Mundial: PIB *per capita* em PPP menor do que $ 11.906 em 2007.

(**): Embora em seu livro Shugart e Carey estejam preocupados com sistemas híbridos, para os números acima apontados, foram utilizadas informações referentes apenas a sistemas parlamentaristas. Para Stepan e Skach (1993), países parlamentaristas e semipresidencialistas. Mainwaring e Shugart (1997) incluem sistemas híbridos, mas os cálculos acima apontados levaram em conta apenas sistemas parlamentaristas. Para Cheibub (2007), apenas sistemas parlamentaristas puros.

Referências

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Cambridge, v. 57, n. 2, p. 324-343, Fev. 1995.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412p.

AMORIM NETO, Octavio e SAMUELS, David. Democratic Regimes and Cabinet Politics. In: **RIEL**, Belo Horizonte, n.1, 2010.

CHEIBUB, Jose Antonio. **Presidentialism, Parlamentarism and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____; PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. **Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas**. Dados [*online*]. 2002, vol. 45, n. 2, p. 187-218. ISSN 0011-5258.

COX, Gary e McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviatan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.

LIJPHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p.121-137.

_____. **Presidential versus parliamentary government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

_____. **Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven and London: Yale University Press, 1999.

LINZ J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p. 61-120.

_____; VALENZUELA, Arturo. **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation. University of Notre Dame. Kellogg Institute. **Working Paper**, n. 144, set. 1990. 30p.

_____. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.

_____. Presidentialism in Latin America. In: LIJPHART, Arend (edt.). **Presidential versus parliamentary government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

_____. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, 1993.

_____. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (edts.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 55-109.

_____; SHUGART, Matthew S.; LINZ, Juan. Presidencialismo y Democracia: Una Revision Critica. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 34, n. 35, p. 1-33, 1994.

_____; _____. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (edt.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 12-54.

_____. BRINKS, Daniel e PÉREZ-LÍÑÁN, Aníbal. Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. In: **Studies in Comparative International Development**, 36:37-65, 2001.

RIGGS, Fred. The survival of presidentialism in America: Paraconstitutional Practices. **International Political Science Review**, v. 9, n. 4, p. 247-78, out. 1988.

SARTORI, G. **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001. 247p.

SHUGART, Matthew S; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred e SKACH, Cindy. Constitucional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. **World Politics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, out. 1993.

_____. Presidentialism and Parliamentarism in comparative perspective. In: LINZ, Juan; VALENZUELA, A. (Edts.). **The failure of residential democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

SUÁREZ, Waldino. El Poder Executivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 29, p. 109-44, set./out. 1982.

VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 5-19, 2004.

VERNEY, Douglas V. **Parliamentary Government and Presidential Government**. In: LIJPHART, Arend (Edt.). **Parliamentary versus Presidential Government**. Oxford: Oxford University Press, p. 31-47, 1992.

WOLDENDORP, Jaap, HANS, Keman e BUDGE, Ian. **Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition – Duration – Personnel**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.