

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Petr Michal

Prezidentský systém v Brazílii

Presidential System in Brazil

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu své práce za podnětné rady při jejím vypracování. Zároveň bych chtěl poděkovat celému Ústavu politologie za dlouhé období, během kterého jsem mohl studovat a rozvíjet svůj zájem v politice, rozšířit svou znalost jazyků, ale také nahlížet na okolní svět jinými očima.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval(a) samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze, dne 14. prosince 2012

.....
Petr Michal

Klíčová slova (česky):

prezidentské systémy, koaliční prezidencialismus, politické instituce, prezidentské zhroucení, Brazílie 1985–

Keywords (English):

presidential systems, coalitional presidentialism, political institutions, presidential breakdown, Brazil 1985–

Abstrakt (česky)

Brazílie nemá vhodné předpoklady pro svoji existenci – prezident je obdařen silnými legislativními pravomocemi, které mu umožňují dominovat politiku, a zároveň čelí značně fragmentovanému parlamentu. Takovýto systém by měl v zásadě generovat časté politické krize a měl by se podepsat na nestabilitě politického režimu. V této práci se pokoušíme předložit důvody, proč tomu tak není. Díky proměně mezinárodního ideologického a politického kontextu (mj. konec Studené války) došlo nejen ke zvnitřnění demokracie mezi jednotlivými politickými aktéry, ale také k návratu armád do kasáren. Parlament a prezident byli ponecháni svému osudu. Prezident sice stále dominuje legislativnímu procesu (což je dáno jeho širokými pravomocemi) a může ovlivňovat možnosti, mezi kterými se parlament rozhoduje, ale ústava jej (de facto) nutí k tomu, aby se snažil hledat podporu u parlamentu a vytvářel široké koalice. Parlament má v rukách nástroje jak předkládat prezidentovi alternativní návrhy a de facto rozhoduje o tom, zda jeho politika nalezne dlouhodobého uplatnění. V extrémní poloze (např. politické krize) je parlament proaktivním politickým hráčem, který kontroluje přežití prezidenta.

Abstract (English)

Brazil is not gifted by greatest conditions for its existence – president do have strong legislative powers, which allow him to dominate politics, and he is confronted by severely fragmented legislature. This kind of political constellation should cause strong political crises and should be responsible for unstability of political regime. In this paper, we are trying to describe reasons why it is not so. Thanks to the change of international ideological and political context (i.e. end of Cold War) democracy has been internalized by various political actors and army returned back to barracks. Parliament and president were left alone to face their own fate. Even though president dominates legislative process (thanks to his strong powers) and can structure parliament's choices, constitution (de facto) forces him to seek support in parliament and create wider coalitions. On the other hand parliament has strong tools how to offer president alternative proposals and de facto decides if president's policy will be permanent or not. In extreme cases (i.e. political crises) is parliament proactive actor, which controls presidents survival.

OBSAH

Seznam zkratek	7
Úvod	8
1. Prezidentský systém	12
1.1. Výhody prezidentských systémů	13
1.2. Kritika prezidencialismu Juana Linze	15
1.3. „Korekce“ prezidentských systémů	16
1.4. Zasazení do perspektivy	17
1.4.1. Stabilita prezidentských demokracií	18
1.4.2. Latinská Amerika v perspektivě třetí vlny demokracie	20
2. Politické instituce	24
2.1. Ústavou definované pravomoci prezidenta	24
2.1.1. Právo veta	25
2.1.2. Právo exkluzivního uvedení	26
2.1.3. Dekrety se silou zákona	27
2.1.4. Urgence	29
2.2. Strany a stranické systémy	29
2.2.1. Poslanci	29
2.2.2. Strany	30
2.2.3. Stranické systémy	31
2.3. Volební systémy	32
3. Parlamentarizace prezidencialismu	35
3.1. Nové formy politické nestability – dominantní postavení parlamentu	36
3.1.1. Noví aktéři a témata vedoucí k nové formě nestability	37
3.1.2. Řešení politických krizí bez zhroucení	39
3.1.3. Strategie přežití	41
3.2. Vztah prezidenta a parlamentu	43
3.2.1. Prezidentův kalkul	47
3.2.2. Prezidentův kabinet a vztah k opozici	49
4. Prezidentský systém v Brazílii	52
4.1. Vymezení hracího pole – politické instituce	52
4.1.1. Prezidentské pravomoci a centralizace parlamentu	52
4.1.2. Volební systém	59
4.1.3. Stranický systém	62
4.2. Strategie prezidentů	72
4.2.1. Sarney, Collor, Franco	76
4.2.2. FHC, Lula	81
Závěr	84
Seznam použité literatury	88
Seznam obrázků a tabulek	94

Seznam zkratek

ANC	– Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 (Ústavní sněm 1987-1988)
CD	– Câmara dos Deputados do Brasil (Poslanecká sněmovna CN; dolní komora parlamentu)
CN	– Congresso Nacional do Brasil (Národní kongres; parlament)
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito (Parlamentní vyšetřovací komise)
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
MP	– Medida provisória (provizorní opatření; forma prezidentského dekretu)
OAS	– Organization of American States (Organizace amerických států)
PCB (PPS)	– Partido Comunista Brasileiro / Partido Popular Socialista (Brazilská komunistická strana / Lidová socialistická strana)
PCdoB	– Partido Comunista do Brasil (Komunistická strana Brazílie)
PDC	– Partido Democrata Cristão (Křesťanskodemokratická strana)
PDS	– Partido Democrático Social (Demokraticko-sociální strana)
PDT	– Partido Democrático Trabalhista (Demokratická strana práce)
PFL	– Partido da Frente Liberal (Strana liberální fronty)
PL	– Partido Liberal (Liberální strana)
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro (Strana brazilského demokratického hnutí)
PP	– Partido Popular (Lidová strana)
PPB (PP)	– Partido Progressista (Brasileiro) (Brazilská pokroková strana)
PPR	– Partido Progressista Reformador (Strana progresu a reformace)
PRN	– Partido da Reconstrução Nacional (Strana národní rekonstrukce)
PRONA	– Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Strana přestavby národního pořádku)
PSB	– Partido Socialista Brasileiro (Brazilská socialistická strana)
PSD	– Partido Social Democrático (Sociálně demokratická strana)
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira (Strana brazilské sociální demokracie)
PST	– Partido Social Trabalhista (Sociálně-dělnická strana)
PT	– Partido dos Trabalhadores (Dělnická strana)
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro (Brazilská strana práce)
PTR	– Partido Trabalhista Renovador (Dělnická strana obnovy)
PV	– Partido Verde (Strana zelených)
SF	– Senado Federal do Brasil (Senát CN, horní komora parlamentu)
USA	– United States of America (Spojené státy americké)

Úvod

Brazílie je v politologické literatuře považována za zemi, která by měla být odsouzena k nezdaru. Důvodem je značně fragmentovaný parlament a prezident s výraznými legislativními pravomocemi. Právě kombinace takovýchto politických institucí by měla vyvolávat napětí a časté krizové situace, které by měly být ohrožením pro přetrvání samotného demokratického pořádku. Avšak opak se zdá být skutečností. I přestože brazilští prezidenti velice často využívají k legislativnímu vládnutí pravomocí, které jim uděluje ústava, nezdá se že by tyto jednostranné kroky vyvolávaly výraznější krize. S vládou skrze dekrety nebyl spojován pouze prezident Collor, ale dekrety také využívali často i prezidenti po něm. Žádný z nich však nevytvořil politickou krizi podobnou té, která se objevila okolo prezidenta Collora. Nejen to, Brazílie byla schopna vyrovnat se s nástupnictvím dvou viceprezidentů (Sarney, Franco) a brazilský parlament byl schopen iniciovat a vést vyšetřování vůči prezidentovi, které skončilo impeachmentem prezidenta (Collor), tedy ústavním postupem do té doby vzácným. Nic z tohoto se nepodepsalo závažněji na stabilitě demokratického režimu, naopak všechny tyto momenty se ukázaly být klidnějšími než by bylo možné očekávat. Prezidenti mají i přes své výrazné pravomoci tendence utvářet většinové koaliční vlády, namísto obcházení parlamentu.

Toto všechno nás nutí se ptát proč a jak funguje prezidentský systém v Brazílii. Co je skryto, za tím, že Brazílie byla schopna ustát otřesy v prvních letech (1985-1994) a proč tyto události nespustili hlubší krizi režimu? Proč prezidenti utvářejí koaliční vlády, i když mají výrazné legislativní pravomoci? Jak je možné, že prezident Collor byl odstraněn ze své funkce a ostatní prezidenti nikoliv a to i přestože i oni využívali značně dekrety pravomocí – znamená využívání dekretů nutně destabilizaci režimu, anebo mají dekrety i jiné vlastnosti? Má prezident možnost vládnout podle vlastního uvážení bez ohledu na parlament, anebo je jeho vládnutí striktně podřízeno parlamentu – jaká je role parlamentu v politickém systému (legislativním procesu apod.)? Pro zodpovězení těchto otázek se uchylujeme k teoretické literatuře o prezidentských systémech. Využíváme zvláště práci teoretiků upozorňující na důležitost kombinací prezidentských systémů a politických institucí a v jejich interpretaci se pokoušíme objevit vztah prezidenta a parlamentu, který se pokoušíme deskriptivně ukázat na příkladu Brazílie.

Pokud jsou tématem této práce prezidentské systémy, pak musíme reflektovat použitou literaturu. Juan Linz je patrně nejvlivnějším teoretikem prezidentských systémů. Jeho kritiky, obsažené v textech *Perils of Presidentialism* (1990) a *Failure of Presidential*

Democracy (1994), vypovídají o latentním konfliktu, který je vlastní všem prezidentským systémům, díky své organizaci. Linzův přístup byl relativizován jinými autory, kteří zdůrazňovali, že podoba a fungování prezidentských systémů (resp. míra konfliktu) se liší podle toho jak široké pravomoci ústava přiznává prezidentovi, resp. s jakým typem volebních a stranických systémů prezident koexistuje. Mezi významné příspěvky v tomto ohledu patří práce Shugarta a Careyho *Presidents and Assemblies* (1992) a sborník Shugarta a Mainwaringa *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1997). Přestože obě dvě práce zdůrazňují důležitost pravomocí prezidenta, byla to teprve práce Careyho a Shugarta *Executive Decree Authority* (1998), která se pokusila dále rozvinout význam dekretových pravomocí prezidenta. Scott Morgenstern a Benito Nacif se ve svém sborníku *Legislative Politics in Latin America* (2002) přidávají, avšak pokoušejí se do úvah vnést i pozici a strategii parlamentu (ať už je ovlivňována politickými stranami, nebo individuálními poslanci). Některé práce se pokoušejí přímo odmítnout Linzovy závěry, např. o neschopnosti prezidencialismu vytvářet koaliční vlády (Cheibub - *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (2007)), anebo řešit krizové situace skrze ústavní mechanismy (Pérez-Liñán - *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (2007)). V otázce vytváření vládních kabinetů a prezidentových úvah, zda vládnout skrze dekrety, nebo hledat podporu u parlamentu je zvláště přínosná práce Amorima Neta *Presidencialismo e governabilidade nas Américas* (2006).

V otázce Brazílie byl náš výběr mnohem omezenější. Pro popis politického vývoje Brazílie po roce 1985 jsme vybrali příspěvek Bethell a Nicolaua ze sborníku *The Cambridge History of Latin America* (2008). Pro pochopení prezidentských pravomocí, centralizace parlamentu a vztahu prezidenta vůči němu nám posloužily zvláště příspěvky Argeliny Figueiredo a Fernanda Limongiho *Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil* (2000), který je anglickým shrnutím jejich dlouhodobé publikační činnosti zaměřené na Brazílii, a *Poder de agenda na democracia brasileira* (2006). Přínosnou prací v otázce prezidentských dekretů a jejich delegační funkce se ukázal být Negrettův článek *Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America* (2004). Otázce stranických systémů v Brazílii se již před časem věnoval Scott Mainwaring ve sborníku *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (1995), jeho příspěvek byl přínosný vzhledem lepšímu pochopení proměn stranických systémů v období nedemokratického režimu. Avšak jeho popis končí v raném období 90. let. Proto jsme jej museli doplnit o současnější (avšak kratší) příspěvky Mela (*Sistema partidário,*

presidencialismo e reforma política no Brasil (2006) a Bragy (*Eleições e democracia no Brasil* (2010)), které se pokoušejí reflektovat narůstající stabilizaci stranického systému.

V první kapitole se obecně snažíme vymezit, co je myšleno prezidentskými systémy. Prezidentské systémy jsou vytvořeny tak, aby zabráňovaly tyranii většiny (oddělené složky vlády), ale také umožňují voličům lépe reprezentovat své zájmy v národní politice (volba prezidenta), ale také své partikulární zájmy (volba parlamentu). Stabilita obou zástupců veřejnosti a jejich oddělené účely pak v teorii vytvářejí podmínky pro hledání společné dohody. Základní kritika prezidentských systémů Juana Linze, však tyto představy zpochybňuje. Prezidentské systémy jsou v jeho pohledu náchylnější ke krizím, právě díky přímým volbám prezidenta a parlamentu (konflikt dvojí legitimacy), nemožnosti vzájemného odvolání (stabilita mandátů/rigidita) a také faktu, že charakter prezidentských voleb (winner-take-all) se přenáší do úřadu a prezident má tendenci obcházet parlament. Jakkoliv vlivná a platná tato kritika stále je, musíme se pokusit porozumět jejím limitům. Pro lepší porozumění ji doplňujeme o zasazení do historické perspektivy vzniku prezidentských demokracií, ale také do období po třetí vlně demokracie.

Druhá kapitola se věnuje politickým institucím, které doprovázejí prezidentské systémy. Ty strukturují hrací pole pro jednotlivé politické aktéry – prezidenta i parlament, resp. prezidenta a politické strany. Volební systémy ovlivňují vznik jednotlivých aktérů, protože vymezují kdy a jakým způsobem má dojít k novému vymezení sil. Zvolená metoda a naplánování voleb ovlivňují charakter zvolených kandidátů, ale také rozdílnost reprezentovaných zájmů v parlamentu. Stranické systémy určují prostředí, se kterým je prezident nucen koexistovat, anebo kooperovat – rozdílná míra fragmentace, polarizace a jednota stran bude značně ovlivňovat prezidentovy kroky při hledání kompromisu. Pravomoci, které jsou prezidentovi přiznány ústavou, nejenom strukturují prezidentovy možnosti, jak může zasahovat do legislativního procesu, ale také strukturují schopnost parlamentu jaké prostředky mohou použít pro tlak na prezidenta. Jedním z bodů, kterému se v této části budeme věnovat je pochopení dekretových pravomocí – rozdílné formy mají totiž rozdílné užití a rozdílné významy – některé umožňují prezidentovi ignorovat parlament, u jiných pouze prezident navrhuje vlastní úpravu, která je otevřena k diskusi. Vhodná forma dekretu může sloužit jako integrační nástroj pro zapojení parlamentu do vytváření legislativy. Toto všechno je ovšem závislé na tom jakému parlamentu prezident čelí.

Ve třetí kapitole se na popisu nové formy krizových situací pokoušíme odhalit skutečné postavení prezidenta a parlamentu. Zde se snažíme představit parlament jako dominantní složku, která tím, že kontroluje prezidentovo setrvání ve funkci, omezuje

prezidenta a nutí jej ke kooperativní strategii. A tak prezident, který bude chtít kooperovat se bude snažit vytvářet koaliční vlády, které se promítnou do podoby vládního kabinetu. Naopak prezident, který z nějakých (ideologických či jiných) důvodů nebude chtít sdílet vládu s politickými stranami, se bude spoléhat na daleko menší kabinety plné odborníků a naplnění svého politického programu se bude snažit dosáhnout výhradně skrze dekretní pravomoci. Prezidentův kalkul je však značně komplikovaný a závěry o konkrétní prezidentově strategii bychom neměli dělat pouze a jenom na základě toho, že prezident využívá, či nevyužívá dekrety, nebo jestli je jeho kabinet plný odborníků. Existují totiž relevantní důvody proč i koaliční prezident může využívat vládu plnou odborníků, anebo vydávat nadměrné množství legislativních dekretů. Teprve s přihlédnutím k oběma těmto faktorům jsme schopni odhalit poskytuje dostatečné vysvětlení konkrétní prezidentovy strategie.

Ve čtvrté kapitole se pokoušíme na příkladu Brazílie a za využití všech zmíněných bodů rozplést fungování prezidentského systému v zemi. Nejprve se věnujeme popisu prezidentových pravomocí a organizace parlamentu, charakteristikám volebního systému a pokoušíme se reflektovat vývoj stranického systému. Následně se pokoušíme na příkladu brazilských prezidentů demonstrovat jejich odlišné strategie vládnutí, které zahrnují odlišné přístupy ve vytváření koaličních vlád, ale také odlišné využívání dekretních pravomocí, resp. vztahu prezidenta a parlamentu.

1. Prezidentský systém

Prezidentské systémy jsou často definovány společně se systémy parlamentními jako vzájemné protiklady. Avšak takovéto umístění na ose prezidencialismus-parlamentarismu je zavádějící. Nejmarkantnější rozdíl mezi nimi můžeme nalézt v odlišném počtu zástupců veřejnosti, kteří jsou charakterizovatelní přímou lidovou volbou – parlamentarismus má pouze jednoho (přímo volený parlament, jehož prodloužením je vláda), naopak prezidencialismus má dva: přímo voleného prezidenta a přímo volený parlament.

Právě od tohoto odlišení se odvíjejí i existující definice prezidentských systémů: Juan Linz mluví o prezidencialismu jako o systému vlády, kde má exekutiva značné ústavní pravomoci, tzn. plná kontrola nad složením kabinetu a jeho činnosti: (1) exekutiva je volena přímo lidem na předem určený a časově ohraničený mandát a je tak nezávislá na vyjádření nedůvěry parlamentu; (2) prezident není pouze hlavou exekutivy, ale také symbolickou hlavou státu, (3) prezident nemůže být odstraněn z funkce během svého volebního období (pouze skrze vzácnou metodu impeachmentu).¹

V podobném duchu se vyjadřuje Arend Lijphart: (1) prezident je volen na pevný, ústavou předem definovaný mandát a za normálních okolností nemůže být přinucen k rezignaci (s výjimkou velmi neobvyklé a příležitostné instituce impeachmentu); (2) prezident je volen přímou volbou buď přímo nebo skrze skupinu volitelů; a (3) exekutiva je unipersonální, tzn. je tvořena pouze jednou osobou a je nekolegiální.²

Patrně za nejvýstižnější je možné považovat definici Shugarta a Careyho, kteří chápou politický systém za prezidentský pokud splňuje následující kritéria: (1) přímá volba hlavy exekutivy; (2) mandáty hlavy exekutivy a zastupitelského sboru jsou pevně dány a obě dvě složky nejsou závislé na vyjádření vzájemné důvěry; (3) hlava exekutivy jmenuje a řídí složení vlády; a (4) prezident má ústavou zaručené legislativní pravomoci.³

Stejně jako v případě předchozích definic zde můžeme nalézt prvek přímé volby exekutivy a také unipersonální charakter prezidentské pozice. Velkým rozdílem je však poslední bod jejich definice. Zatímco parlamentní systémy jsou nuceny k určité směně mezi efektivitou⁴ a reprezentativitou⁵, existence oddělených voleb obou zástupců veřejnosti v prezidentských systémech tuto nutnost nezakládá. Logika voleb prezidenta a parlamentu se

¹ Linz, 1990a: 52; Linz 1994: 6.

² Lijphart, 1992: 2-5.

³ Shugart, Carey, 1992: 19.

⁴ *efficiency* – schopnost voličů identifikovat a vybrat mezi konkrétními politickými programy v soutěži o moc nad exekutivou

⁵ *representativeness* – schopnost voleb zajistit vyjádření a zastoupení rozličným zájmům v zastupitelském sboru

může řídit odlišnými principy. Avšak v situaci konkrétního vládnutí v demokratickém systému je takovéto oddělení nemožné. Právě neúplnost tohoto oddělení je zárukou interdependence obou zástupců veřejnosti a vytváření se podmínek pro vzájemnou kontrolu – tzv. systém brzd a protiváh (*checks and balances*). Poslední charakteristika vychází právě z tohoto předpokladu interdependence, kdy prezident (jako nejvyšší představitel exekutivy) závisí při prosazování svého programu na spolupráci s parlamentem a disponuje pravomocemi, které mu umožňují omezovat jeho činnost (např. právo veta, dekrety).⁶

Prakticky identickou definici jako Shugart a Carey nabízí i Giovanni Sartori. Poslední bod výše uvedené definice však považuje za nadbytečný.⁷ Prezident má již takto významné pravomoci a konkrétní definice jejich rozsahu, resp. přítomnost jakýchkoliv pravidel omezujících činnost parlamentu (nebo naopak prezidenta) je ve výsledku pouhým institucionálním specifíkem vztahu mezi prezidentem a parlamentem, nikoliv definiční charakteristikou určující, zda se jedná o systém prezidentský, či úplně jiný.

Jako prezidentský v této práci považujeme takový systém, který odpovídá definici Shugarta a Careyho v Sartoriho úpravě.

1.1. Výhody prezidentských systémů

Jakkoliv je v politologii přístup k prezidentským systémům rozporuplný, nebylo by vhodné považovat veškeré jejich prvky za špatné. Debata o jejich prospěšnosti, resp. jejich zhoubnosti, se do určité míry řídí východisky konkrétních kritiků. To, co pro jedny může znamenat zásadní přednost, může být jinými vnímáno jako zásadní slabost. Jaké jsou tedy přednosti prezidentských systémů:

(1) Nabízejí voličům výrazně větší škálu volby než parlamentní systémy – voliči se mohou svobodně vyjádřit k odlišným otázkám, kdo by měl vést vládu a jak by měla vypadat reprezentace zájmů v parlamentu.

(2) Nabízejí vyšší míru volební odpovědnosti zvolených zástupců (*electoral accountability*). Avšak tato volební odpovědnost je přítomna pouze za skutečnosti, že prezident může být znovu zvolen, tzn. v politických systémech, ve kterých je opakované zvolení povoleno. Potřeba zajištění si nominace na znovuzvolení do úřadu je už sama o sobě pobídkou pro větší odpovědnost exekutivy.⁸ Naopak v případě že je takovéto zvolení

⁶ Shugart, Carey, 1992: 7-19.

⁷ Sartori, 2001: 95.

⁸ Shugart, Carey, 1992: 44-45; Shugart, Mainwaring, 1997: 33-34.

prezidenta omezeno, nebo přímo zakázáno, stává se prezident neodpovědným.⁹ Prezidentské systémy kromě toho nabízejí voličům možnost ovlivnění konkrétního složení vlády (*identifiability*). Voliči jsou schopni dosáhnout vysoké míry identifikace vzhledem k jasnosti s jakou se jejich hlas projevuje v konkrétním složení exekutivy.¹⁰

(3) Vzhledem k tomu, že v otázce přežití jsou vláda i parlament na sobě navzájem nezávislí, existuje zde prostor pro svobodu parlamentu projednávat konkrétní legislativní otázky bez ohledu na přežití vlády. Takováto nezávislost může napomoci budování kompromisů a koalic, protože i většinový prezident se může ocitnout snadno bez podpory v parlamentu, stejně tak se parlament může snažit předcházet možným konfliktům s populárním prezidentem.¹¹ Jinými slovy, oddělení přežití prezidenta a parlamentu vytváří morální zázemí a institucionální nastavení pro smíření plebiscitních, populistických a národních apelů s realitou vládnutí tím, že nutí legislativu a exekutivu k vyjednávání.¹²

(4) Pevné mandáty značí stabilitu kabinetu a konkrétního politického programu, což znamená zvýšenou obtížnost pro odstranění exekutivy. Takovýto krok může být považován za žádoucí, např. časté a opakující se parlamentní volby mohou vést v situaci ekonomické nestability k prohlubování sociálního konfliktu ve společnosti.¹³

(5) Systém brzd a protivah se z principu snaží omezovat majoritní charakter systému tím, že znesnadňuje vznik jednobarevných majoritních kabinetů. Tím se vymezuje vůči westminsterskému modelu demokracie, ve kterém premiér může prosazovat program bez ohledu na opozici, tzn. exekutiva není formálně omezena ničím jiným, než mírou disciplinovanosti vládnoucí strany. Takovýto systém zároveň zvyšuje nebezpečí zneužití předčasných voleb, které se tak mohou stát strategickým nástrojem k prodloužení mandátu vlády před ukončením mandátu stávajícího. Právě nezávislost přežití obou složek demokratické vlády vytváří ze systému brzd a protivah funkční nástroj umožňujícím zabránit predominanci jedné ze složek demokratického zřízení.¹⁴

⁹ Linz, 1994: 12; Cheibub 2007: 166-168.

¹⁰ Shugart, Mainwaring, 1997: 35.; Zde se nabízí otázka do jaké míry kandidáti vybírají mezi domnělými charakteristikami a morálními klady kandidáta na prezidenta (Linz 1994: 11), resp. do jaké míry příslušnost k politické straně značí vzhled budoucího kabinetu (Mainwaring, Scully, 1995: 2-3).

¹¹ Shugart, Carey, 1992: 46-47; Shugart, Mainwaring, 1997: 37.

¹² Von Mettenheim 1997: 3.

¹³ Shugart, Mainwaring, 1997: 38.

¹⁴ Ibid., 39-40.

1.2. Kritika prezidencialismu Juana Linze

Juan Linz patří mezi endogenní kritiky prezidencialismu. Ten pro něj představuje kvalitativně horší režim než parlamentarismus. Jeho kritika patří k prvním a zároveň také nejvlivnějším, protože pomáhala utvářet povědomí o prezidentských systémech u celé řady politologů. Jeho pohled představuje do určité míry opak toho, co jsme prezentovali v předcházející podkapitole jako pozitivní prvky prezidencialismu. Linz uznává, že prezidentské systémy jsou pro voliče demokratičtější (první bod), ale zároveň se snaží ukázat, co přinášejí další body.

Začněme u problému dvojí demokratické legitimacy (*dual legitimacy*). Ta je odvozena od samotného ústavního nastavení prezidentských systémů, kdy prezident a parlament vznikají právě ze dvou navzájem odlišných voleb. Prezident se plně hlásí k demokratické legitimitě, kterou odvozuje od veřejného plebiscitu. Tento akt veřejné volby mu propůjčuje zvláštní auru veřejného očekávání. Podobně jako prezident i parlament odvozuje svou legitimitu od veřejných voleb. Oddělení složek vlády a domnělá nadřazenost každé z nich vytváří latentní konflikt, který v Linzově interpretaci může přejít v konflikt čistě otevřený, zpochybňující míru legitimacy, kterou je obdařena druhá strana. Vzhledem k určitým institucionálním charakteristikám prezidentských systémů (právo veta, dekrety, apod.) zde existuje nebezpečí predominance jedné ze složek systému, která může být ještě umocňována aktivní mobilizací příznivců ve snaze delegitimovat opozici, tzn. prohlubuje se sociální a politický konflikt. Z logiky systému však neexistují žádná ústavně předepsaná (vnitřní) řešení takovýchto krizí (tedy ekvivalent vyjádření nedůvěře vládě, tak jak je známe z parlamentních systémů) a reálně tedy hrozí nebezpečí, že řešení takového konfliktu přijde z vnějšku (mimoústavní cestou) ve formě vojenské intervence (*poder moderador*).¹⁵

Tento problém naznačil i jiný - odlišná volba prezidenta a parlamentu značí existenci pevných mandátů, které vedou k problém rigidity. Prezidenti jsou voleni na pevné časové období a během této doby nemohou být odvoláni z funkce. Přestože se jedná o inherentní charakteristiku prezidentských systémů, která je ospravedlňována snížením nejistoty a nepředvídatelnosti, Linz argumentuje, že jsou to právě pevné mandáty, které naopak zaručují vznik značných problémů v nestabilních a problematických situacích (např. ekonomické krize, situace přechodu k demokracii a následná konsolidace politického systému apod.). Prezident se může velice snadno ocitnout v situaci, kdy nemá žádnou podporu v parlamentu.¹⁶ V této situaci jsou jeho jedinými prostředky jak aktivně vládnout ústavou definované

¹⁵ Linz, 1994: 6-8.

¹⁶ Např. není schopen kontrolovat vlastní stranu, jeho strana je příliš malá, systém je příliš fragmentovaný, polarizovaný apod.).

pravomoci. Absence ústavních možností pro odvolání prezidenta (nebo rozpuštění parlamentu) mu neukládá nic jiného než tiše vyčkávat do konce svého mandátu, anebo na něj předčasně rezignovat. Avšak všechny tyto prostředky mohou vyvolat krizi z důvodu posilování konfliktu s legislativou (obcházení a blokování zákonů, které jsou navrhovány legislativou), či nenaplnění volebních slibů (z důvodu neaktivity v úřadu, nebo předčasné rezignace).¹⁷

Poslední ze základních kritik, které Linz vznáší, je spojena s volbou jedné jediné osoby, která reprezentuje vládu. Winner-take-all charakter volby se přenáší do prezidentského úřadu. Prezident svým zvolením získává výhradní moc nad exekutivou a díky posílenému pocitu vítězství jsou vytvořeny podmínky pro hru nulového součtu. S největší pravděpodobností se rozhodne vytvořit menšinovou vládu, tedy nebude do své vlády zahrnovat žádnou z poražených stran (nebo případně ani dalších stran, které podpořily jeho zvolení). Pro poražené kandidáty je volební prohra zároveň známkou nemožnosti aktivně se podílet na vládě (ve formě koalice), anebo se ucházet o znovuzvolení. To vše posiluje vyhraněnost stavu mezi parlamentem a prezidentem.¹⁸ Winner-take-all charakter prezidentského úřadu a faktor demokratické legitimacy může nabýt až podobu delegativní demokracie (*delegative democracy*), kdy se prezident může domnívat, že svým zvolením je mu dáno právo vládnout dle svého úmyslu v intencích omezeních daných časovým mandátem a pravomocí udělených ústavou.¹⁹

1.3. „Korekce“ prezidentských systémů

Pokud bychom přijali Linzovy výtky, pak se musíme ptát jak je možné překonat tyto nedostatky. Umožňuje ústavní inženýrství nějaké úpravy v rámci prezidentských systémů, anebo je řešením pouhé zavedení parlamentní formy vlády? Jelikož problém duální legitimacy vychází ze samotného nastavení systému, pokus o úplné vyřešení tohoto „nedostatku“ by transformoval prezidentský systém v úplně jiný.

Možným řešením pro problému rigidity a z duální legitimacy vyvstávající hrozby zamrznutí, či zadrhnutí systému (*deadlock, gridlock*) je cílené posílení nerovnoměrnost obou složek, tzn. posílení nebo oslabení prezidenta/parlamentu. Zde je dobré mít na paměti Linzův argument o charakteru prezidentského úřadu, který vychází z voleb. Prezident odvozuje svou moc od legitimacy, která mu byla propůjčena ve volbách a unipersonální charakter

¹⁷ Ibid., 8-10.

¹⁸ Ibid., 14.

¹⁹ O'Donnell, 1994.

prezidentského postu je pak spojen s pocitem, že prezident *sám* reprezentuje *celý* lid. Řešení volající po oslabení prezidenta, např. omezením znovuzvolení, nebo omezením pravomocí kontrolovat činnost parlamentu, nemusí problém zamrznutí vyřešit vůbec, naopak prezident se může snadněji a rychleji ocitnout bez jakékoliv podpory v parlamentu. Naopak posílení prezidenta skrze posílení jeho ústavních pravomocí, zvláště pak jeho schopnost rozpustit parlament, je do určité míry diskutabilní. Přestože takovýto prvek je vlastní poloprezidentským systémům (*semi-presidencialism, mixed systems*) a je možné je nalézt i v některých konkrétních prezidentských režimech, jeho konkrétní pozitivní dopady pro celkovou stabilitu systému, resp. přetrvání demokracie zůstává otázkou.²⁰

Winner-take-all charakter úřadu prezidenta může být do určité míry zmírněn zavedením majoritního volebního systému (dvoukolový většinový, nebo australský volební systém). Takovýto volební systém dopomůže ke zvolení konsensuálnějšímu kandidátovi, tedy kandidátovi, který bude přijatelnější pro většinu voličů. Avšak dochází k zachování a přímo i k posílení charakteru prezidentského úřadu o přívlastek majoritní, kdy je prezident bezesporu reprezentantem majority *celého* lidu. Přestože cílem této úpravy je předcházet zvolení radikálních kandidátů, majoritní charakter úřadu se může ukázat být velkou komplikací, když je do úřadu prezidenta zvolen outsider.²¹

Jak je vidět, ani jeden z takovýchto návrhů v zásadě neřeší a ani nemůže řešit zásadní problémy prezidentských systémů. Jsou pouhou institucionální úpravou, která není schopna vyřešit zásadní konflikt, který vychází z logiky vzniku a fungování systému samotného.

1.4. Zasazení do perspektivy

Jak moc je však Linzova kritika pravdivá? Neskrývá i ona určitá omezení? Donald Horowitz upozornil, že Linzův přístup je do určité míry pouhou karikaturou prezidentského systému, která je založena pouze na latinskoamerické zkušenosti, pracuje pouze s jednou metodou volby prezidenta (jejíž logiku rozšiřuje na prezidentský úřad) a zároveň ignoruje skutečnost, že prezidentské systémy mohou plnit značně pozitivní úlohu, např. v rozdělených společnostech. Horowitz vychází z africké zkušenosti, kde to byly právě parlamentní systémy, které přispěly ke zhroucení demokracie.²²

Linz se brání tím, že jeho popis problematičnosti prezidentských systémů, je založen pouze a jenom na teoretické pravděpodobnosti. Přítomnost problémů je otázkou konkrétní

²⁰ Lijphart, 1992: 16-18.

²¹ Ibid., 18-19.

²² Horowitz, 1990.

společnosti a dokonce ani jejich existence nemusí vést ke kolapsu demokracie. Avšak jako oponent prezidentských systémů, které považuje za kvalitativně horší než systémy parlamentní, tvrdí, že parlamentarismus bude schopen čelit konfliktním situacím daleko efektivněji, zvláště díky flexibilitě, kdy je možné vládě vyjádřit nedůvěru a tím iniciovat vznik nové koalice nebo předčasné volby.²³

Linzova teorie není omezena pouze prostorově, ale také časově – vychází z perspektivy 70. let, kdy docházelo k častým zhroucením (zvláště prezidentských) demokracií. Obě dvě tato omezení musíme reflektovat. Pokud je prezidencialismus vhodný model pro rozdělené společnosti (Horowitz) a pokud je parlamentarismus lepší model za všech okolností (Linz), jak je to se stabilitou demokracií jako takových? A jak je to s prezidentskými demokraciemi jako takovými? Přestože Linzova skepse vůči prezidentským systémům může být posílena i obdobím začátku 90. let, je naprosto nezbytné abychom zároveň reflektovali proměněnou situaci Latinské Ameriky v perspektivě třetí vlny demokracie.

1.4.1. Stabilita prezidentských demokracií

Obě dvě výše položené otázky se odvíjejí od obecného problému vzniku a přetrvání demokracie. Přestože se tomuto tématu nebudeme věnovat v plné šíři, musíme se jej v obou pododdílech alespoň dotknout. Zmiňme tedy na začátek několik základních argumentů, které ovlivňují vznik demokracie:

(1) Obecně řečeno má demokracie tendenci vzniknout spíše v rozvinutých zemích. Neznamená to, že vznik demokracie je nemožný v chudých a málo rozvinutých zemích, ale že v takovýchto zemích bude vznikat s velkými obtížemi a bude zde daleko menší šance pro její přetrvání.

(2) V podobném duchu se nese i argument týkající se třídní struktury společnosti – vznik a přetrvání demokracie spočívá na silné střední a/nebo dělnické třídě, kdy každá ze tříd naléhá na své politické začlenění (rozšíření občanství o politická práva) a naopak oslabené třídy majetkových vlastníků, která je nucena postupně vyklízet pozice.

(3) Dalším často zmiňovaným argumentem je míra ekonomického růstu dané země – demokracie bude mít tendenci se zhroutit v situaci špatného hospodářského výkonu.²⁴

Prezidentské systémy se objevily zvláště v zemích Latinské Americe a Afriky, tedy v částech světa, kde je splnění velké části těchto podmínek značně komplikované a kde by

²³ Linz, 1990b.

²⁴ Mainwaring, Pérez-Liñán, 2005: 22-23.

jakákoliv forma demokratické vlády narážela na obtížné překážky.²⁵ Tvrzení, že parlamentarismus by byl schopen přežít krizové momenty v takovýchto zemích lépe než prezidencialismus, se zdá být založeno pouze na teoretické úvaze. Vzhledem k absenci dat, které by umožnily otestovat fungování obou režimů, ve stejném čase a ve stejných podmínkách jedné země, není možné jasně říci, zda je nestabilita prezidentských demokratických režimů způsobena prezidencialismem samotným, anebo vnějšími podmínkami, za kterých vznikl, nebo funguje.²⁶

Odhlédneme-li od těchto strukturálních podmínek, které podmiňují vznik a existenci demokracie, Cheibub²⁷ naznačuje, že existují i jiné podmínky strukturující vznik (prezidentských) demokracií a které mohou být dokonce dostatečným vysvětlením jejich nestability, resp. zapojení armády jako vnější síly. Vysvětlující proměnnou je v jeho interpretaci vojenský odkaz – demokracie, které následují vojenské diktatury, mají obecně nižší pravděpodobnost přežití a to bez ohledu na jejich institucionální charakter. Je pravdou, že po vojenských diktaturách sice často následují prezidentské režimy, avšak Cheibub se snaží ukázat, že toto spojení vojenského odkazu a prezidentského režimu je výsledkem pouhé historické náhody.

(1) Různé země se liší v náchylnosti k vojenské intervenci. Militarismus může být do určité míry funkcí sociální struktury společnosti, anebo fenoménem, který ústí z vnějších faktorů, ale je značně nepravděpodobné, že bude funkční charakteristikou prezidencialismu samotného.

(2) Přijmutí zakládajících institucí je motivováno důvody, které nejsou spojeny s vojenskou diktaturou. Zda země adoptuje parlamentní anebo prezidentskou formu vlády nemá nic společného s náchylností k vojenské intervenci. Země adoptují politické instituce v konkrétní situaci, ve které vznikají, a dělají tak z důvodů, které se vztahují ke specifickým historickým momentům, ve kterých vznikají. V 19. století, kdy vznikala velká řada prezidentských systémů v Latinské Americe, neexistovala volba mezi parlamentní a prezidentskou formou vlády. Nabízela se pouze volba mezi zachováním monarchie, anebo zavedením republiky. Prezidencialismus byl řešením problému, kterému čelila řada zemí – jakým způsobem vytvořit národní autoritu ve chvíli, kdy byla hlava státu (král) odstraněna.

(3) Země si uchovávají instituce, které napomohly jejich konsolidaci jako národního státu, jinými slovy, instituce mají tendenci přetrvávat. Základní institucionální rámec je obtížné změnit, protože pomáhá strukturovat očekávání aktérů, kteří v něm fungují. Ve snaze

²⁵ Cheibub, 2007: 136; Shugart, Carey, 1992: 38-42; Shugart, Mainwaring, 1997: 29.

²⁶ Shugart, Mainwaring, 1997: 19-20.

²⁷ Cheibub, 2007: 136-164.

změnit tento rámec musí být aktéři schopni překonat nejistotu, kterou takováto změna přináší. Základní ústavní rámec zemí má tendenci přetrvávat bez ohledu na to, jak se vládní představitelé dostali k moci.

(4) Vojenské intervence přetrvaly v zemích, které často přijaly vojenské instituce – tato skutečnost nemá tolik společného s prezidencialismem, ale spíše se fenoménem Studené války a role armády v boji proti komunismu. Latinská Amerika na rozdíl od Evropy trpěla politickou nestabilitou i po 2. světové válce. Zatímco v Evropě se vojenské diktatury jako forma politické síly zdiskreditovaly, v Latinské Americe se tak nestalo. Naopak, pravicové vojenské diktatury se staly hlavním obranným valem před hrozbou komunismu během Studené války, kdy se Latinská Amerika stala jedním z dalších kolbišť. Vojenské diktatury, které se svou brutalitou zdiskreditovaly právě během tohoto období, aktivně využívaly ustaveného rámce prezidentských institucí a stejně tak jej i opustily – prezidentské systémy nebyly ustaveny armádami, naopak byly to armády, které k přišly k již vytvořeným institucím.

Cheibub poměrně jasně ukazuje, že prezidentské demokracie nejsou nutně institucionálně závadné, problémem je spíše jejich existence ve společnostech, ve kterých by jakákoliv forma demokratického systému měla problém se stabilitou. Nestabilita prezidentských demokracií je ve výsledku spíše konsekvencí faktu, že následují po vojenských diktaturách. Jinými slovy, problém přežití prezidentských demokracií je ve skutečnosti obecným problémem přežití demokracií jako takových.

1.4.2. Latinská Amerika v perspektivě třetí vlny demokracie

Cheibub nabízí zajímavé historické vysvětlení o vzniku a nestabilitě prezidentských demokracií. Jak je to ovšem se současnými latinskoamerickými demokraciemi, které následovaly po zdiskreditování vojenských autoritářských režimů? Období studené války sehrálo v Latinské Americe poměrně významnou roli. Podívejme se trochu blíže na toto období, resp. na období tzv. třetí vlny demokracie. Ta proběhla v Latinské Americe mezi lety 1978 a 1992 a oproti předchozím vlnám byla delší a mohutnější. Během tohoto období došlo k nárůstu demokratických a semi-demokratických režimů, které se obnovily na základě již dříve ustavené prezidentské tradice. Zároveň během tohoto období nedošlo k žádnému demokratickému zhroucení. Mainwaring a Pérez-Liñán zpochybňují význam výše uvedených obecných závěrů o vzniku a přetrvání demokracie pro toto období v Latinské Americe. Např. přestože řada latinskoamerických zemí patřila v období po roce 1978 k nejhorším

demokraciím dle ekonomické výkonnosti, vůbec se neseťkaly s výraznějším problémem režimní stability. Zatímco režimy se stabilizovaly, kvalita demokracie v nich utrpěla. Spíše než o vzniku a přetrvání demokracie tyto obecné charakteristiky vypovídají o kvalitě demokracie samotné, nikoliv jejím přetrvání.²⁸ Autoři tvrdí, že v regionu hrála nejdůležitější roli změna politického prostředí: proměna ideologického, mezinárodního a regionálního kontextu, kdy byly všechny faktory nakloněny demokratizaci.²⁹

Levice přijala pod vlivem dění v západní Evropě 70. let a kritiky východoevropského socialismu 80. let kladný postoj vůči demokracii a došlo k postupné proměně mezinárodního ideologického kontextu. Mnoho levicových intelektuálů a politiků z Latinské Ameriky mělo během této doby mělo příležitost (nebo bylo donuceno) žít v západní nebo východní Evropě a přinášelo si s sebou zpět konkrétní zkušenosti.

Na ty, kteří zůstali, působilo proměňující se mezinárodní politické klima. Na mezinárodní politické scéně se objevilo více změn. Nejprve to byla změna pozice katolické církve, která do té doby stála na straně autoritářských režimů a podporovala nedemokratické převraty. Od 70. let (pod vlivem Druhého vatikánského koncilu) se katolická církev stala aktivním bojovníkem za demokracii. Avšak více než vliv katolické církve to byla proměněná pozice Spojených států amerických (USA) a dalších organizací. Vnější státní i nadnárodní aktéři totiž mohou ovlivňovat pravděpodobnost převratů a přechodů k demokracii řadou možných způsobů:

- 1) morálním přemlouváním, které může změnit přístupy a chování domácích aktérů;
- 2) symbolickou podporou určitých aktérů nad jinými;
- 3) sankcemi proti konkrétním vládám;
- 4) konspiracemi proti konkrétním vládám; a v neposlední řadě také
- 5) přímou vojenskou akcí, která svrhne a nastolí nový režim.

V tomto duchu podporovala Carterova administrativa v Latinské Americe přechod k soutěživým režimům a oponovala jejich hroucení. Podobnou rétoriku si uchovala i druhá Reaganova a Bushova administrativa, když aktivně prosazovaly šíření demokracie v regionu.

Regionální kontext představovala činnost Organizace amerických států (OAS) a dalších organizací. Hrozba vojenské intervence ze strany OAS sehrála důležitou roli jako nástroj, kterým organizace rozšířila svou působnost o aktivní obranu demokracie. Právě hrozba sankcí a možnost využití dalších prostředků snižovaly výhodnost (resp. zvyšovaly nároky) nedemokratických převratů. Demokratické vlády Latinské Ameriky byly vyzývány k zapojení se do snah o rozšíření demokracie, aby společně s nevládními organizacemi,

²⁸ Mainwaring, Pérez-Liñán, 2005: 54-56.

²⁹ Ibid., 38-47.

západoevropskými a severoamerickými státy vytvářely podmínky pro odmítnutí autoritářství a ideologickou podporu demokracie.

Postupné zvnitřňování demokracie se projevilo na postupné tendenci ke snižování politické polarizace ve společnosti – vysoká politická polarizace je obecně charakteristická pro hru nulového součtu (*zero-sum game*). Latinskoamerická levice se v období po roce 1978 začala orientovat více dostředivě tím, že se zřekla revolučního marxismu, odmítla sovětský i čínský model, zpochybnila autoritářskou formu vlády a přijala principy liberální demokracie. Přehodnocení pozice vůči demokracii také záviselo na politické pravici. Ta dlouhodobě podporovala vojenské režimy a odmítala se vydat na pospas demokracii, která se zdála být ohrožením jejich zájmů. S postupně se vytrácející hrozbou komunismu a transformující se levicí se ukázalo, že i pravice inklinuje k demokracii a odmítá podporovat nedemokratické převraty. Přestože pozice armády, jako významného aktéra doby, zůstala do určité míry nezměněna, proměňující se charakter ostatních aktérů přispěl k přehodnocení jejich chování na politické scéně. Proměňující se pozice a chování pravice a armády se stala zároveň signálem pro levici, že demokracie je možnou cestou jak ukončit masivní porušování lidských práv.

Od 90. let však řada příznivých podmínek, které ovlivnily vývoj latinskoamerické politiky během třetí vlny demokracie, vymizela: OAS a další regionální organizace sice stále dělají z nedemokratického převratu drahý podnik, ale už nedokáží reflektovat snižující se kvalitu demokracie, prohlubování demokracie má stále velké problémy v chudých státech a od 80. let je kvalita vlády v řadě latinskoamerických zemích značně slabá.³⁰ Přesto nedošlo k žádnému demokratickému zhroucení. Naopak objevila se nová forma politické nestability, která se narodila od zhroucení režimu samotného projevuje zhroucením vlády. Tato nová forma politické nestability se vyznačuje následujícími charakteristikami: křehkost (a někdy i kolaps) mnoha demokraticky zvolených vlád; neochota, resp. neschopnost vojenských představitelů převzít moc ve chvíli, kdy jsou schopni odstavit prezidenta od moci; lidovými protesty, které se staly hybnou silou skrytou za demisemi demokraticky zvolených prezidentů; a silnou rolí legislativní složky vlády jako institucionální arény pro rychlá řešení politických krizí.³¹

Znamá to, že se Linz unáhlil, když dospěl k závěru, že neřešitelnost sporu mezi exekutivní a legislativní složkou vlády povede ke zhroucení demokracie (*democratic breakdown*)? Zapojení armády v jeho kritice prezidentských režimů vypovídá daleko více o době, kdy jeho teorie vznikala, než o charakteristice prezidentských systémů jako takových.

³⁰ Ibid., 51-53.

³¹ Ibid., 49.

Jeho kritika o náchylnosti prezidencialismu ke krizovým situacím je však stále platná – ty v proměněné situaci po třetí vlně demokracie projevily v nové formě tzv. zhroucených prezidentství (*presidential breakdown*). Tedy krizí uvnitř režimů samotných, které však maximálně vedou k poklesu úrovně demokracie, avšak nikoliv k zavedení nové formy nedemokratické vlády.

2. Politické instituce určující charakter prezidentských systémů

Linzův názor sdílejí i další teoretici, kteří se věnují prezidentským systémům. Ti se sice snaží kritiku prezidentských systémů relativizovat tím, že poukazují na jednotlivé politické instituce, resp. kombinaci politických institucí a prezidencialismu, avšak jejich výsledná kritika však často zní jako ta Linzova – Mainwaring a Scully hodnotí prezidentské systémy jasně: díky pevným mandátům prezidenta a parlamentu neexistuje v situaci, kdy prezident není schopen naplnit svůj program, nic jiného než zamrznutí (*deadlock*),³² Tsebelis, který se snaží najít společné vysvětlení pro fungování odlišných režimů skrze identifikování tzv. veto hráčů (*veto players*) konstatuje, že v režimech, kde nedochází ke změně statusu quo v legislativním procesu (jinými slovy prezident není schopen prosazovat svůj program), může dojít k řešení krize skrze mimoústavní cestu (např. vstup armády).³³ Vládní nestabilita (flexibilita) parlamentních režimů je zde opět postavena do jasné konfrontace s režimní nestabilitou, která je zapříčiněna rigiditou prezidentských režimů.

Pro pochopení dynamiky vztahu prezidenta s parlamentem musíme jít v duchu příspěvku i těchto autorů. Instituce totiž mají tendenci svazovat současné politiky a tím produkovat do určité míry předvídatelné výsledky. Mezi důležité proměnné patří ústavní pravomoci prezidenta, charakter volebního a stranického systému.

2.1. Ústavou definované pravomoci prezidenta

Prezident je velice často vybaven řadou pravomocí. Kromě tradičních nelegislativních pravomocí, které vyplývají ze samotné definice prezidentských systémů (výhradní pravomoc nad složením parlamentu), je vybaven i pravomocemi, které přímo ovlivňují legislativní proces v zemi. Někteří autoři se pokoušejí určit sílu prezidenta (definovanou dle ústavy) podle množství legislativních pravomocí,³⁴ jiní mezi ně zařazují i nelegislativní pravomoci prezidenta (např. kontrola nad sestavováním kabinetu).³⁵ V této práci však zůstaneme u pouhého vymezení prezidentových legislativních pravomocí, mezi které patří: právo veta, právo vydávat dekrety se silou zákona, právo na exkluzivní uvedení konkrétní legislativy a právo označit určitý legislativní návrh za urgentní. Tyto pravomoci je pak možné rozdělit na *proaktivní*, tedy ty, které prezidentovi pomáhají měnit stávající status quo (dekrety se silou

³² Mainwaring, Scully, 1995: 33.

³³ Tsebelis, 1995: 321.

³⁴ Shugart, Mainwaring, 1997: 48-52.

³⁵ Shugart, Carey, 1992: 148-166.

zákona, exkluzivní uvedení, urgencye), a *reaktivní*, které umožňují pouze bránit stávající status quo (veto).

Prezident je samozřejmě obdařen také pravomocemi pro případ krizových situací (např. vyhlášení stanného práva apod.), ale takovéto pravomoci nejsou užitečné v běžném legislativním procesu a nemůžeme s nimi dále pracovat. Sartori mezi další práva uvádí také pravomoc vyhlásit referendum a pravomoc na rozpuštění parlamentu. Pravomoc vyvolat referendum může mít dvě podoby a rozlišení užití od zneužití se může zdát být komplikované. Referendum totiž může sloužit jako nástroj prezidenta pro obcházení parlamentu a mobilizaci veřejnosti, ale také může být legitimním nástrojem přímé demokracie. Naopak pravomoc prezidenta rozpustit parlament je nutné považovat za anomálii a vůbec nevhodný nástroj k řešení problémů prezidentských systémů.³⁶ Nelegislativní pravomoci v krizových situacích (pravomoc rozpustit parlament nebo vypsání referenda) tedy opomíjíme.

2.1.1. Právo veta

Právo veta je reaktivní pravomocí prezidenta, kterou prezident reaguje na legislativní návrh parlamentu. Je možné jej rozdělit na dva různé druhy – absolutní veto a částečné veto. Absolutní veto je reaktivní pravomocí prezidenta, která mu umožňuje bránit svůj status quo tím, že prezident může jasně a zřetelně zablokovat jakoukoliv změnu (zablokuje celý návrh zákona). Částečné veto se vztahuje pouze k určitým částem návrhu zákona, které prezident odmítá schválit.

Síla a účinnost práva veta je odvozena od snadnosti reakce parlamentu, veto se může lišit v tom, že parlament o něm již parlament nemůže dále hlasovat (silné), nebo je vyžadována pouhá prostá většina (slabé), resp. jiná forma kvalifikovaných či absolutních většin, případně se míra možnosti schválení a přehlasování veta liší dle konkrétního legislativního návrhu. Částečné veto má pak ještě další specifikum v tom, zda je prezident oprávněn vyhlásit pouze, části vůči kterým nemá připomínky, anebo je nucen čekat po dobu, během které se parlament vyjádří k jeho připomínkám.³⁷

Sartori dodává jako další formu tzv. veto nepodepsáním, které sice není specifikováno přímo v ústavě, ale pokud neexistuje přímá formulace do kdy prezident musí podepsat zákon

³⁶ Sartori, 2001: 168-169.

³⁷ Shugart, Carey, 1992: 134-138; Shugart Shugart, Mainwaring, 1997: 42-44.

(případně i postih za nepodepsání), otevírá se tak šance pro zablokování legislativního procesu.³⁸

Přestože Shugart a Carey považují právo veta za velmi důležité, má právo veta, narozdíl od proaktivních pravomocí (a zvláště pravomoci vydávat dekrety), menší reálný význam. Ale i tak může být vhodně využíván právo veta nástrojem, kterým prezident pobízí ke spolupráci, anebo prosazuje jím preferovaný návrh. Odvrácenou stranou této pravomoci je možné vyvolání konfliktu. Konkrétní užití se odvíjí od prezidentova způsobu vlády, ale také od charakteru parlamentu, se kterým je prezident nucen koexistovat.

2.1.2. Právo exkluzivního uvedení

V některých ústavách má prezident právo exkluzivního uvedení (*exclusive power of legislative introduction*) určité tématicky vyhraněné legislativní agendy (nejčastěji se tato úprava týká státního rozpočtu). Shugart a Mainwaring označují tuto funkci jako jednu z forem reaktivní pravomoci prezidenta,³⁹ naopak Shugart a Carey uvažují o této pravomoci prezidenta jako o proaktivní, protože prezident disponuje oproti parlamentu strategickou výhodou, kterému je ponechána pouze reaktivní pravomoc.⁴⁰ O charakteru exkluzivního uvedení nutné uvažovat teprve pokud vezmeme v potaz možnost úpravy. Pokud má prezident tu výhodu, že jím předložený návrh nemůže být legislativou upraven, může tak efektivně tlačít na parlament k jeho odhlasování už jen tím, že předkládá parlamentu pouze dvě alternativy – schválení předloženého návrhu, anebo zachování stávajícího statusu quo (nepředložení návrhu). Prezidentovi se zároveň také nabízí možnost efektivně vyjednávat a hledat ad hoc podporu pro svůj návrh. Pobídka pro vyhledávání podpory se násobí v situaci, kdy parlament může upravovat prezidentovy návrhy a prezidentova pozice je oslabena. Takto pojaté exkluzivní uvedení je možné považovat za proaktivní pravomoc. Naopak za reaktivní je možné považovat tzv. *gatekeeping*, které označuje situaci, kdy prezident využívá skutečnosti, že pouze on a nikdo jiný nemůže uvést zákon do parlamentu.⁴¹ Takto pojatou reaktivní moc je možné do určité míry srovnávat se Sartoriho vetem nepodepsáním.

³⁸ Sartori, 2001: 165.

³⁹ Shugart, Mainwaring, 1997: 48.

⁴⁰ Shugart, Carey, 1992: 139-140.

⁴¹ Carey, Shugart, 1998: 6.

2.1.3. Dekrety se silou zákona

Pokud jsme se doposud věnovali relativně méně důležitým pravomocem prezidenta, musíme nyní zmínit tu, kterou je nutné považovat za nejdůležitější a která také vzbuzuje řadu reakcí. Právo vydávat dekrety se silou zákona (*legislative decree authority*)⁴² patří mezi proaktivní pravomoci prezidenta, která umožňuje prezidentovi jasně prosadit, či pozměnit status quo.

Dekrety patří v analýze prezidentských systémů k relativně sporným tématům. Přestože jsme si již v poznámce vysvětlili, co je myšleno samotnými dekrety, je dále nezbytné rozlišit mezi jejich formami, protože legislativní dekrety se sami sobě nepodobají jako vejce vejci. Carey a Shugart jasně rozlišují mezi třemi formami dekretů a to podle okamžiku nabytí jejich platnosti a také délkou jejich platnosti. Dekrety se v jejich znění liší v tom, do jaké míry se stávají nástrojem pro permanentní prosazení programu, anebo následné debaty okolo něj.⁴³

1. Prototypní dekrety (*Prototypical decree authority*) – exekutiva vydává dekrety, které se okamžitě stávají zákony a legislativa nemá pravomoc zasahovat do jejich znění. Status quo, který nastolují, je možné překonat pouze skrze vytvoření nového zákona, anebo skrze nový dekret;
2. Dekrety (*Decree authority*) – exekutivní návrhy se stávají zákony okamžitě, ale jejich platnost je časově omezena. Jejich platnost končí pokud tato lhůta uplyne, naopak zůstávají v platnosti pokud je během tohoto období parlament schválí. Exekutiva si tedy nemůže být jista přetrváním nového statusu quo, který se takto pokusila prosadit;
3. Exekutivní návrhy (*Executive proposals*) – nevcházejí v platnost okamžitě a vyžadují konzultaci parlamentu. Během této doby má legislativa a exekutiva otevřené pole pro vzájemné vyjednávání, což podporuje i skutečnost, že v případě, kdy obě strany dojdou k dohodě jinou cestou, bývá možné exekutivní návrh stáhnout ještě před jeho schválením (nebo před uplynutím doby jeho schválení).

⁴² Jako dekret zde nemáme namysli regulační dekrety (*regulatory decree authority*) - které mají možnost provádět opatření v intencích již vymezených platným zákonem; administrativní dekrety (*administrative decree authority*) - které se vztahují k reorganizaci byrokracie; nouzové pravomoci (*emergency power*) – které prezidentovi umožňují ve stavu ohrožení dočasně vládnout skrze dekrety; delegované pravomoci (*delegated decree authority*), kdy parlament z různých důvodů, může na prezidenta delegovat určité pravomoci, které mu však dle ústavy přímo nenáleží (Carey, Shugart, 1998: 12-14; Shugart, Carey, 1992: 143-146; Shugart, Mainwaring, 1997: 46-47).

⁴³ Carey, Shugart, 1998: 9-12.

Prototypní dekrety a „obyčejné“ dekrety jsou vhodným nástrojem pro zaujetí silné (proaktivní) pozice vůči parlamentu. Naopak exekutivní návrhy mohou sloužit jako nástroj k omezení možností volby nad konkrétními tématy, která parlament projednává.

Všechny tři podoby dekretů je možné považovat za legitimní, protože jejich užití je v souladu s ústavou. Avšak existují i situace, kdy jejich užití není možné označit za ústavní, ale spíše jako součást mimoústavních praktik (*paraconstitucional initiative*). Za takovéto mimoústavní postupy je možné zařadit vydávání dekretů jejichž platnost je v rozporu s ústavou (např. opětovné vydání explicitně zamítnutých dekretů, anebo pokus o rozpuštění parlamentu skrze dekret, který se formálně řadí nad ústavu). V těchto situacích je význam legislativního procesu a debaty na poli parlamentu odsunut na vedlejší kolej ve prospěch ústavního soudu, který má posuzovat ústavnost daného kroku.⁴⁴ Čas, který takto prosazený dekret nabízí, může být velice lákavý, avšak cena za možné předčasné ukončení mandátu prezidenta, anebo případné zhroucení demokracie může být vysoká.

Autoři píšící o dekrettech a nebezpečí, které představuje jejich užívání se vyjadřuje právě k těmto mimoústavním praktikám, které skutečně znamenají obcházení parlamentu a vyhýbání se legislativnímu procesu. Je však potřeba uvést, že prezident může „zneužívat“ své pozice i v rámci ústavních mezí. Může spoléhat na skutečnost, že dekret je již platným zákonem, může účelně zaplavovat parlament nadměrným počtem dekretů, které vyžadují projednání, a hlavně může aktivně strukturovat možnosti, mezi kterými se parlament může rozhodovat.⁴⁵

Pro některé autory je však obecně vládnutí pomocí dekretů dysfunkční reakcí nefungujících systémů (resp. reakcí na ně).⁴⁶ Je pravdou, že dekrety mohou být posledním východiskem z izolace. Avšak je dobré mít na paměti, že jakékoliv užití proaktivních pravomocí v situaci izolace bude náchylné k reakci parlamentu. V situaci soudržných opozičních většin bude i užití prototypních obtížné, pokud nebude kombinováno s dostatečně silnými reaktivními pravomocemi. Avšak dekrety nemusejí nutně znamenat prezidentovu neschopnost vládnout skrze parlament. Dekrety mohou být vhodnými nástroji legislativního procesu, např. v situaci fragmentovaného parlamentu, v situaci nedostatku informací, anebo v situaci, která vyžaduje okamžité rozhodnutí (tzn. čas je důležitou proměnnou).

⁴⁴ Ibid., 14.

⁴⁵ Shugart, Mainwaring, 1997: 46.

⁴⁶ Sartori, 2001: 168.

2.1.4. Urgence

Poslední z proaktivních pravomocí prezidenta je možnost označit určitý legislativní návrh jako urgentní. Takovýto návrh má v legislativním procesu buď přednost před jakýmkoliv jiným legislativním návrhem, anebo se k němu musí sněmovna vyjádřit během přesně specifikované časové lhůty, po jejímž uplynutí dochází k zablokování standardního legislativního procesu. Význam takovéto pravomoci slouží k nastolování agendy a pokud je prezident obdařen touto pravomocí, pak má další významnou páku k ovlivňování legislativního procesu podobně jako možnost vydávat dekrety. Rozdíl oproti dekretům je však ten, že návrh zákona nevchází v okamžitou platnost a de facto se tak přibližují tomu, co Carey a Shugart označují za exekutivní návrh (viz výše).⁴⁷

2.2. *Strany a stranické systémy*

Popsat stranické systémy je poměrně náročný úkol, kterému jsou věnovány celé rozsáhlé studie. To tedy není a ani nemůže být naším cílem. Naší snahou na tomto omezeném prostoru je popsat atributy stranických systémů, které pomáhají strukturovat vzhled parlamentu. K pochopení stranických systémů se však musíme věnovat i nižším jednotkám, tzn. zastupitelům a politickým stranám. Tato část se do určité míry mísí s následující částí, která je věnována volebním systémům.

2.2.1. Poslanci

Na začátku je nutné se ptát, co je hlavní motivací individuálního poslance. Konkrétní možnosti se budou lišit podle omezení, která vyvstávají ze skutečností, zda stát na strany uvaluje limity v podobě omezení znovuzvolení, anebo je díky vysoké stranické soutěži velice obtížné znovuzvolení dosáhnout. Motivace poslanců se mohou lišit a je mylné předpokládat, že zájem všech poslanců bude stejný. Někteří z nich se mohou skutečně snažit dosáhnout znovuzvolení (skrze činnost orgánech parlamentu), ostatní se mohou pokoušet (skrze stejné prostředky, anebo pouhý přístup ke strategickým informacím) získat přístup k budoucím zaměstnáním ve státní správě, anebo v soukromých firmách.⁴⁸

Možnost znovuzvolení pak strukturují nejenom motivace jednotlivých poslanců ke kooperaci s vlastními stranami (např. pokud je obtížné dosáhnout znovuzvolení díky vysoké

⁴⁷ Morgenstern, 2002: 437-438.

⁴⁸ Ibid., 415-416.

stranické soutěži, musejí se poslanci pokoušet zajistit si podporu skrze dodávání služeb svým obvodům), motivaci podílet na vládní politice (pokud je podmínkou znovuzvolení stranická loajalita, mohou být poslanci motivováni k nadměrné spolupráci se stranou nebo vládou). Absence znovuzvolení jednotlivých zastupitelů může přispívat k dominanci prezidenta (v zásadě se jedná o podobnou logiku, která je schována i za absencí možnosti znovuzvolení prezidenta).⁴⁹

2.2.2. Strany

Důležitým faktorem je vnitřní dynamika stran, resp. jejich jednota (*unity*). Míra kontroly jako má předseda strany nad jejími členy se může promítnout v podobě disciplíny (*party discipline*), kdy jsou jednotliví poslanci motivováni strachem, její soudržnosti (*party cohesion*), která je spojena s mírou ideologické příbuznosti jednotlivých členů. Tuto jednotu nejvíce ovlivňují volební systémy – např. soudržnost může být podmíněna pobídkami pro stranickou soutěž anebo spolupráci.⁵⁰ Vázané stranické kandidátky mohou podporovat vnitřní jednotu, protože selekce kandidátů je v rukách politických stran. Naopak otevřené stranické kandidátky mohou pobízet k vyšší vnitrostranické soutěži – kandidáti se musejí jasně odlišit od ostatních, čímž se snižuje vliv vedení strany i její soudržnost.

Mezi další proměnné, které ovlivňují podobu stranické jednoty je nutné zařadit stranickou značku (*party label*), která značí stranickou reputaci ve volbách, resp. míru podpory strany (míru volatility). Ta by se měla vyznačovat vyšší stabilitou tam, kde je stranická reputace vysoká. Faktor ideologie promlouvá do soudržnosti strany a je schopný vysvětlit míru radikality strany, kdy je možné očekávat, že strany s vysokou ideologickou soudržností budou také značně vyhraněné. Dalším důležitým faktorem je federalismus, resp. míra vlivu lokálních míst na sestavování kandidátek. Pokud totiž dominuje lokální nad národním, pak se ve stranách projevuje nesoudržnost díky tomu, že regionální témata převládají. Podobně trpí i stranická disciplína, která je rozrušována skutečností, že sestavování volebních kandidátek je plně v rukách regionů.⁵¹

⁴⁹ Ibid., 417-418.

⁵⁰ Ibid., 419-420.

⁵¹ Ibid., 422-426.

2.2.3. Stranické systémy

Pokud jsme již výše nakousli problematiku kandidátek a jejich vlivu na jednotu stran, pak je nutné také zmínit jejich vliv na podobu stranického systému. Pevně kontrolované kandidátky nutí případné odpadlíky zakládat nové politické strany a podporují zvýšenou fragmentaci systému. Naopak nekontrolované otevřené kandidátky nevytvářejí takové pobídky pro fragmentaci politického systému. Právě míra fragmentace systému, tzn. počet politických stran v parlamentu, je velmi důležitou a určující proměnnou, která ovlivňuje nejenom podobu a charakter politického systému, ale také následné prezidentské možnosti.

Fragmentace politického systému se v kombinaci pevných mandátů pro prezidenta a parlament projevuje v odlišných možnostech jak vytvářet koalice a tedy i v úspěšné legislativní politice prezidenta. Mainwaring a Shugart sice konstatují, že v míře fragmentace stranického systému neexistuje žádný bod zlomu, který by přesně a jasně určil, od kterého momentu prezidentské systémy nefungují dobře, ale zároveň dodávají, že dle jejich názoru bude prezidencialismus mít daleko lepší výsledky pokud bude počet stran menší,⁵² tedy tzv. umírněný pluralismus. V jejich interpretaci má prezident velkou šanci nalézt významný blok poslanců, kteří jej podpoří, a prezident tak není marginální figurkou v legislativním procesu. Nízká míra fragmentace stranického systému může velice snadno vyústit v situaci, kdy se prezident ocitá v menšinové pozici, kdy nemůže prosazovat svůj program skrze tradiční legislativní proces a musí se spoléhat na ústavou předepsané legislativní pravomoci.⁵³

Znamená fragmentovaný systém nebezpečí pro prezidentský systém, anebo demokracii samotnou? Narozdíl od Mainwaringa a Shugarta se Cheibub domívá, že vztah mezi počtem legislativních stran a nebezpečím zamrznutí systému (a zhroucení demokracie) se liší v prezidentských a parlamentních systémech. Umírněný pluralismus je v prezidentských systémech spojován s nebezpečím pro demokracii, naopak malá, anebo značná fragmentace stranického systému je spojována s delším obdobím stability režimu.⁵⁴ Velká fragmentace může (ale také nemusí) vést k větším pobídkám pro budování koalic, vše je totiž závislé na konkrétním umístění strany na pravolevém spektru. Větší fragmentace však obecně nabízí daleko více možností pro budování většinových vlád (koalic) už jenom tím, že vytváří zvýšený tlak na politické strany.⁵⁵

⁵² Mainwaring, Shugart, 1997: 398.

⁵³ Ibid., 1997: 398-399.

⁵⁴ Cheibub, 2007: 95-97.

⁵⁵ Ibid., 81-82.

Kromě fragmentace je to i ideologická vzdálenost stran, která promlouvá do podoby parlamentu. Málo fragmentovaný stranický systém s disciplinovanými a ideologicky soudržnými (a vyhraněnými) stranami razantně omezuje prezdientův prostor pro manévrování v situaci, kdy není schopen sestavit funkční koalici a jeho strana sama neovládá většinu v parlamentu. Naopak situace nesoudržných stran se jeví jako vhodnější pro budování ad hoc podpory, avšak vybudování stálejší koalice (nebo její udržování) bude spojeno s velkými náklady.⁵⁶

2.3. Volební systémy

Je to volební systém a jeho detaily, které promlouvají do motivací jednotlivých poslanců, vnitřní jednoty politických stran, stejně jako do podoby stranického systému. Volební systém však může ovlivňovat podobu parlamentu na základě toho jaká je zvolena metoda pro volbu prezidenta a také zda se volby obou zástupců veřejnosti konají společně (*concurrently*) anebo odděleně (*nonconcurrently*).

Z hlediska individuálního voliče jsou listinné proporční systémy lepší tím, že mu umožňují skutečně vyjádřit svůj postoj a nenutí ho k žádné formě strategického hlasování, tzn. pomáhají k lepší reprezentaci zájmů nejen v parlamentu, ale teoreticky i v podobě vládní koalice.⁵⁷ Ze systémového pohledu mají tyto systémy obecně tendenci vnášet do politického systému větší počet politických stran, což ovlivňuje několik proměnných: velikost volebních obvodů, zvolená metoda přepočtu hlasů na mandáty, míra stranické kontroly nad kandidátkami, počet sčítání hlasů, atd. Listinné proporční systémy budou podporovat větší fragmentaci už jenom tím, že vytvoření nové strany a její úspěch v národních volbách je v takovýchto systémech daleko snazší než v případě většinových volebních systémů, kde je zárukou propracování se do parlamentu pouze silná lokální koncentrace elektorátu.⁵⁸ Většinové systémy se vyznačují značnou disproporcí mezi hlasy a křesly a mají tendenci redukovat počet stran. Je zde důležitá role regionu, kdy poslanec musí udržovat dobré vztahy s volebním obvodem, aby si tak mohl zajistit své znovuzvolení. V zásadě zde můžeme mluvit o analogické situaci v případě proporčních volebních systémů, které využívají otevřených kandidátních listin, nad kterými mají kontrolu regiony, nikoliv vedení strany. Podstatným rozdílem je zde však skutečnost, že soupeřící a diferencovaní kandidáti přinášejí v proporčních systémech společně hlasy straně a napomáhají jejímu lepšímu volebnímu

⁵⁶ Mainwaring, Shugart, 1997: 399.

⁵⁷ Colomer, Negretto, 2005: 65.

⁵⁸ Výsledná síla dané strany v parlamentu však bude zanedbatelná.

výsledku.⁵⁹ Z hlediska voliče jsou většinové systémy nejhorsími možnými, protože nutí voliče ke strategickému hlasování a napomáhají vzniku jednostranických většinových kabinetů a jejich výsledky reprezentují zájmy voliče do té míry, pokud fungují v systémech, které jsou čistě dvoustranické (tedy nikoliv svým mechanickým projevem, ale v míře stranických preferencí voličů).⁶⁰

Metoda volby prezidenta promlouvá do podoby stranického systému a také naopak parlamentní volby mohou promlouvat do logiky volby prezidenta. Prezident může být volen relativní většinou, majoritou, anebo formou přímé volby, která musí být za občany dále rozhodnuta (parlamentní ratifikace, anebo forma tzv. sboru volitelů – *electoral college*). Metoda relativní většiny přivádí do hry větší počet hráčů a do podoby stranického systému se tedy může promítnou větší fragmentací, ale také poskytuje pobídky pro budování vzájemně výhodných koalic. Majoritní systém (většinový dvoukolový) sice napomáhá lepší selekci konsenzuálnějšího kandidáta, ale pobídky pro vytváření koalic se nabízejí až po výsledcích druhého kola. Samozřejmě, že je možné použít jinou metodu majoritní volby, např. australský volební systém, ale problémem takového systému v případě volby prezidenta a jeho efektů na stranický systém je skutečnost, že nepodporuje budování žádných předvolebních koalic už jenom tím, že výsledek prezidentských voleb je předem nepředvídatelný.⁶¹ Jako kompromisní řešení mezi vlastnostmi majoritního dvoukolového systému a systému relativní většiny se nabízí systém kvalifikované relativní většiny (*qualified plurality*), který fixně určuje hranici pro vítězství v prvním kole pod hranicí 50%. Takovýto systém může generovat pobídky pro vytváření volebních koalic už v prvním kole, což může omezovat počet nasazených kandidátů (vítězství je učiněno obtížnějším), a zároveň může podporovat zvolení konsenzuálnějšího kandidáta.⁶²

Jaká je tedy nejvhodnější kombinace? Systém personalizovaného listinného proporčního systému umožňuje lépe zachytit distribuci preferencí mezi voliči v parlamentu. Dvoukolový většinový systém, anebo systém kvalifikované většiny jsou zase vhodnější pro (před-/mezi-)volební vyjednávání a vedou k volbě konsenzuálnějších kandidátů do úřadu prezidenta. Takováto kombinace může být značně vhodná pro heterogenní společnosti a může podporovat vznik umírněného pluralismu a prezidenta, který nebude zastávat extrémní postoje.⁶³

⁵⁹ Mainwaring, Shugart, 1997: 416-418.

⁶⁰ Colomer, Negretto, 2005: 72.

⁶¹ Shugart, Carey, 1992: 206-223.

⁶² Colomer, Negretto, 2005: 69.

⁶³ Ibid., 73.

Vše, co bylo popsáno výše se vztahuje k souběžným volbám prezidenta a parlamentu. Souběžnost a četnost voleb jsou dalším důležitým faktorem. Souběžné volby mají tendenci vést k lepšímu zisku prezidentovy strany, resp. koalice, která jej podporuje. Jinými slovy, snižuje se zde pravděpodobnost rozdělených hlasů, tzv. ticket-splitting. Nesouběžné volby mají totiž tendenci k proliferaci dalších stran, neboť mohou být pojaty jako referendum o spokojenosti se současnou vládou (nebo referendum o budoucí vládě). Dodejme ještě další důležitý faktor – rozdílná délka mandátů obou zástupců veřejnosti. V takové situaci je možné za některých situacích setkat s volbami, které jsou souběžné, ale daleko častěji s volbami, které souběžné nejsou. Takové volby se pak budou lišit svým charakterem. Volby následující v krátkém časovém horizontu od volby prezidenta (1 rok) mohou mít tendenci posílit pozici prezidentovy strany, resp. jeho koalice, naopak volby, které se konají v krátkém časovém horizontu před koncem prezidentova mandátu (1 rok) se mohou projevovat jako referendum o podobě nové vlády. Volby v polovině mandátu prezidenta (tzv. *midterm elections*) se mohou pohybovat mezi oběma popsanými polohami. Ať tak, či onak, nesouběžné volby mají velkou tendenci projevovat se na faktické prezidentově podpoře v parlamentu.⁶⁴

⁶⁴ Shugart, Carey, 1992: 226-257.

3. Parlamentarizace prezidencialismu

Linz vnáší do úvah o prezidentských systémech i styl vládnutí prezidenta – spojuje ho s winner-take-all charakterem prezidentského úřadu, kdy se prezident cítí být sám reprezentantem celého lidu a tím vylučuje pobídky ke spolupráci. Styl exekutivního vedení (*executive leadership*) je bezesporu důležitým prvkem v politickém systému. Může se projevovat dvojitým způsobem – jako (1) politické vedení (*political leadership*), které je spojeno s mobilizací dostatečné podpory pro vládní legislativní návrh; anebo (2) tématické vedení (*policy leadership*), které je spojeno formulací konkrétní veřejné politiky. Exekutivy jsou důležité pro celkový výkon a činnost demokratických systémů. S ohledem na rozšiřující se denacionalizaci politiky a fragmentaci současných společností (nárůst veto hráčů), můžeme mluvit o vzrůstající důležitosti a tedy i relativní nadřazenosti exekutivy, protože bez ohledu na konkrétní politický systém se exekutivám daří efektivně obcházet parlamenty ať už skrze užívání specifických legislativních pravomocí (dekretů, či jiných prerogativů), anebo sílu koncentrovanou v exekutivě, která tvoří výrazný nástroj ke koordinaci různých politik (*policy*). Exekutiva je totiž oproti legislativě zvýhodněna privilegovaným přístupem k médiím, který vytvořil zkratku k voličům. Podobně k nárůstu jejího významu přispěla i zvýšená důležitost mezinárodní politiky summitů.⁶⁵

Nadřazenost exekutivy je tedy relativní – prezidenti jsou stále ovlivňováni a formováni politickými institucemi. Nicméně nejsou jejich rukojmími, instituce nedeterminují styl politické vlády. Jsou to spíše konkrétní prezidenti, kteří po sobě zanechávají stopu, utvářejí obraz, se kterým je a bude úřad spojován. Pokud je prezident něčím omezován, pak je to vzhledem ke konkrétním politickým okolnostem: vztahem k své vlastní straně, silou opozice, stavem ekonomiky, anebo vzrůstajícím napětím na mezinárodní scéně.⁶⁶

Pokud je tedy pozice exekutivy pouze *relativně* nadřazená, jaká je pozice parlamentu? Abychom na tuto otázku odpověděli, musíme se vrátit k otázce nových forem politické nestability. Ve formě řešení této nestability je totiž možné spatřit skutečnou pozici parlamentu.

⁶⁵ Helms, 2005: 3-6.

⁶⁶ Ibid., 16-21.

3.1. Nové formy politické nestability – dominantní postavení parlamentu

Pokud jsme dříve zmiňovali, že v latinské Americe se pod vlivem třetí vlny demokracie rozvinul nový druh politické nestability, musíme se k tomuto problému vrátit ještě jednou. Na nich se pokusíme prezentovat dvě základní teze – proměněný charakter *poder moderador* a dominantní postavení parlamentu.

Jak již bylo naznačeno výše, krize v prezidentských systémech nevedou nutně ke zhroucení demokracie. Jak se tedy projevují prezidentské krize, co vede k jejich vzniku, kdo jsou hlavní aktéři a jaké jsou jejich možné výstupy? Krizí je myšlena situace, která se vyznačuje extrémní úrovní konfliktu, kdy jeden ze zástupců veřejnosti hrozí rozpuštěním tomu druhému ve snaze změnit současné rozložení sil,⁶⁷ takováto situace sice nemusí vést ke kolapsu režimu, ale tato možnost rozhodně existuje. Tato krize vzniká pouze v režimech, kde jsou exekutiva a legislativa dostatečně autonomními hráči.⁶⁸

Pro lepší pochopení krizí se Pérez-Liñán⁶⁹ pokusil zasadit řešení prezidentských krizí do kontextu krizí demokratických. Základními určujícími prvky ke klasifikaci jsou efekty na vztah exekutivy a legislativy: úspěšnost ukončení jednoho z nich (rezignace prezidenta nebo rozpuštění parlamentu; koexistence; rozpuštění obou) a potenciál k destabilizaci režimu (znovunastavení, zhroucení – krátkodobé, dlouhodobé). Z těchto proměnných vyvstávají 3 kategorie po třech různých modelech:

1. *Rozrušení režimu a krátkodobá zhroucení* (legislativní převrat, *autogolpe*, krátkodobá diktatura) – vyznačuje se pozastavením platnosti ústavy do doby řešení krize a skutečností, že nastolení vojenské vlády mimo toto přechodné období je nemyslitelné
2. *Dlouhodobé zhroucení* (vyhnání prezidenta, uzavření parlamentu, převzetí moci armádou) – jedná se o násilné řešení dlouhodobější krize ve prospěch vnějšího aktéra (armáda)
3. *Prezidentské krize bez zhroucení* (odstranění prezidenta, rozpuštění parlamentu, stabilizace) – stabilita režimu není ohrožena a vše probíhá v rámci legálně definovaných hranic, takovéto řešení znamená ukončení krize.

Krize bez zhroucení se objevují v novém, transformovaném regionálním kontextu, kdy civilní vlády hledají nové způsoby jak řešit problém politických konfliktů. Nový kontext se totiž

⁶⁷ Legislativní zamrznutí (*deadlock*) nutně neznamená, že jeden z aktérů má v plánu odstranění druhého.

⁶⁸ Pérez-Liñán, 2007: 44-45.

⁶⁹ *Ibid.*, 47-60.

vyznačuje demilitarizací, kdy vojenští aktéři odmítají zasahovat do řešení krizí a snahou civilních vlád je hledat ústavní formy řešení politických krizí. Parlament je nucen objevovat ústavou definované nástroje jak se zbavit prezidenta (např. impeachment), ale naopak prezident postupně upouští svých pravomocí rozpuštění parlamentu, čímž akceptuje nadřazenost parlamentu. Tento nový kontext je ovlivňován i dalšími hráči, kteří dříve nevstupovali do vztahu prezidenta a parlamentu: média a sociální hnutí.⁷⁰

3.1.1. Noví aktéři a témata vedoucí k nové formě nestability

V krizích bez zhroucení existují dva různé aktéři, kteří zásadně promlouvají do jejich řešení – parlament a veřejnost. Podoba a průběh samotných krizí se liší podle toho, zda jsou zapojeni oba dva aktéři, anebo pouze jenom jeden z nich. Jinými slovy mezi oběma aktéry existuje dialektický vztah, který má zásadní vliv na průběh a úspěšnost krizí.⁷¹ Je však nutné rozlišovat mezi motivacemi a výzvami vůči prezidentovi a dále schopností skutečně jej ohrozit.⁷²

Z čistě ústavního hlediska je v tomto ohledu dominantní parlament a to vzhledem k pravomoci zahájit proces impeachmentu, nebo prohlášení prezidenta za neschopného funkce (*declaration of incapacity*). Skutečnost, zda k tomuto dojde, záleží na míře stranické podpory prezidentovi,⁷³ na míře veřejných protestů a zda se jimi parlament nechává ovlivnit. Jinými slovy, zda si parlament dobrovolně ponechává kontrolu nad tím, zda proces zahájí, anebo reaguje podle živelnosti událostí v ulicích měst.⁷⁴

Veřejné protesty se neřídí ústavními pravidly, jsou poháněny věcnými požadavky nebo rozhořčením nad skandály, které však nutně nemusí být dostatečnými legálními důvody pro sesazení prezidenta. Nicméně svým průběhem mohou vytvářet nátlak na exekutivu a omezovat její prostor pro manévrování – dlouhodobé a násilné protesty mohou přivést exekutivu k jednacímu stolu se zástupci sociálních hnutí. Splnění veřejných požadavků je často nemožné vzhledem k protichůdným názorům uvnitř širokých koalic, které se okolo veřejných protestů formují. Druhou variantou je násilný zásah pořádkových sil, který se však ve svém výsledku rovná totální ztrátě legitimacy vlády. Vysoká úroveň nespokojenosti a veřejných protestů může přispět k pocitu nezvladatelnosti (*ungovernability*). Protesty veřejnosti tedy můžeme v tomto podání přirovnat k lidovému odebrání mandátu exekutivě

⁷⁰ Ibid., 62-64.

⁷¹ Hochstetler, 2006: 409-410.

⁷² Hochstetler, 2009: 37.

⁷³ Ibid., 38.

⁷⁴ Pérez-Liñán, 2005: 54.

(*popular recall*), projev veřejnosti získat zpět hlas v místech, odkud byla z demokratické společnosti vykázána. Do jisté míry tak můžeme mluvit o veřejnosti jako o nové formě *poder moderador*, která souvisí s mírou institucionalizace demokracie – čím vyšší míra demokracie, tím nižší pravděpodobnost demokratického zhroucení a tím větší svoboda veřejnosti a důvěra k zachování ústavního pořádku a přežití režimu.⁷⁵

Jaká jsou témata, která se skrývají za veřejnou mobilizací vedoucí k pádu exekutivy a jaké je zapojení obou aktérů? V zásadě můžeme určit tři základní témata: minoritní status prezidenta, ekonomická politika státu a míra korupce prezidenta a jeho kabinetu, případně další skandály spojené s jeho osobou.⁷⁶

Minoritní status prezidenta může být záminkou pro pokus o odstranění prezidenta parlamentem. Ospravedlnění tohoto kroku „neústavností“ prezidentova počínání může být pouhou záminkou k naplnění jiných strategických cílů parlamentu. Prezidentova podpora v parlamentu je tedy důležitým faktorem v případě, že je prezidentovo přežití v sázce. Pokud pouliční protesty nenacházejí odezvu parlamentu, neznamenají pro prezidenta hrozbu. Samotné protesty proti prezidentovi nebývají inspirovány ztrátou jeho stranické podpory v parlamentu.⁷⁷

Ekonomická politika státu je spojována zvláště s ekonomickým růstem, mírou nezaměstnanosti a nepopulárními, radikálními a neefektivními ekonomickými politikami (např. neoliberální reformy). Ekonomická politika sice nepředstavuje žádné legální důvody pro zahájení procesu impeachmentu, avšak do ulic přivádějí poměrně široké koalice studentů a odborářů. Síla těchto protestů se dále násobí pokud jsou veřejné protesty široké, tzn. schopny zapojit i další části společnosti (např. původní obyvatelstvo) a případně i individuální participanty. Růst národní ekonomiky působí pozitivně na přežití prezidenta, resp. jeho podporu. Veřejnost má totiž tendenci národní ekonomiku vnímat jako důležitější než stav osobních financí, anebo ideologický koncept skrytý za konkrétními reformami.⁷⁸

Posledním tématem, které zmíníme je úroveň vládní korupce a skandálů. Tato témata přivádějí do ulic poměrně širokou koalici protestujících a v případě, že jsou obvinění relevantní, mohou se stát dostatečnou legislativní podmínkou pro sesazení prezidenta ústavní cestou. Právě zapojení prezidenta v korupčních schématech je přímo zárukou, že dojde k pádu prezidentova. Naopak absence korupce vytváří dostatečným štít chránícím prezidenta před impeachmentem.⁷⁹

⁷⁵ Hochstetler, 2006: 403, 410-414; Hochstetler, 2009: 39, 49.

⁷⁶ Hochstetler, 2006: 405-407.

⁷⁷ Hochstetler, 2006: 407; Hochstetler, 2009: 49.

⁷⁸ Hochstetler, 2006: 405-406; Hochstetler, 2009: 49; Pérez-Liñán, 2007: 91.

⁷⁹ Hochstetler, 2006: 406; Hochstetler, 2009: 48.

V souvislosti se skandály musíme zmínit ještě roli médií. Pérez-Liñán ilustruje skutečnost, že média se nejenom podílela na dodávání informací občanům, ale přímo s nimi manipulovala a uměle tak zvyšovala počet skandálů. Nesnaží se tvrdit, že korupce v Latinské Americe neexistovala a veškeré skandály jsou mediálními „kachnami.“ Úřad prezidenta osvobozuje od stranických a regionálních struktur, vytváří tak volnější prostor pro budování klientelistických vazeb. Avšak korupce, cynismus, nízká míra profesionalismu, omezený přístup k veřejným informacím a vysoká konkurence na mediálním trhu vedly k nárůstu senzacechtivého a deklarativního žurnalistu, který nepotřebuje ověřování faktů a zdrojů a má tendenci prezentovat domněnky a sporné výroky politiků jako důkazy o vinně konkrétního politika. Takovéto prostředí novinářské nekompetentnosti je ideálním prostředím pro budování politické kariéry skrze (falešná) odhalení o konkurenčních politicích, apod.⁸⁰

Neustálá mediální odhalení a skandály mohou ve skutečnosti rapidně uspišit pád vládní podpory mezi obyvatelstvem ještě dříve, než je prezident přímo zapojen ve skutečném skandálu. Míra skandálů je odvislá od řady faktorů: méně skandálů bude prezident zažívat v povolební situaci (*honeymoon period*), více naopak v situaci, kdy implementuje nepopulární ekonomické politiky, nebo čelí situaci vysoké nezaměstnanosti a jeho podpora byla již značně poškozena opakujícími se skandály. Média do určité míry jednají strategicky – jeden osamocený skandál není schopen ovlivnit stabilitu prezidenta, avšak jejich kumulace během určitého časového období má opačné výsledky. Důležité je načasování a frekvence skandálů podle relativní podpory prezidenta, které může vést až k začarovanému kruhu množení skandálů (*feeding frenzy*), přítomnost masové mobilizace širokých struktur společnosti volajících po odstoupení prezidenta může hrát rozhodující roli při rozhodování prezidenta, zda odstoupit z funkce, či nikoliv.⁸¹

3.1.2. Řešení politických krizí bez zhroucení

Jaká jsou tedy konkrétní řešení krizových situací a jak je můžeme interpretovat v kontextu prezidentského systému? Konkrétní řešení bezesporu závisí na skutečnosti, kteří aktéři jsou zapojeni v procesu. Pokud do procesu není zapojen parlament a prezidentův spor je spojen s veřejností, pak se prezidentovi nabízí následující řešení:

- (1) rezignace;
- (2) vyjednávání;

⁸⁰ Pérez-Liñán, 2007: 65-86.

⁸¹ Ibid., 114-124.

- (3) zákrok pořádkových sil;
- (4) možnost lidového hlasování o setrvání ve funkci (*popular recall*).

Pokud je v celém procesu zapojen parlament, pak řešení závisí na počtu stran v parlamentu, tzn. jeho fragmentaci, a schopnosti prezidenta naleznout nový status quo, případně vytvořit (ad hoc) koalici, která by jej ochránila před ústavními postupy. Dvoustranické modely prakticky znemožňují prezidentovi vytvoření jakékoliv alternativy, která by v této podobě nutně znamenala vytvoření velké koalice. Vícestranické modely dávají prezidentovi prostor podílet se na vytvoření alternativní koalice. Její vznik je odvozen od schopnosti prezidenta uzavřít dohodu, avšak skutečnost, že k takovéto dohodě dojde není zaručena a bez podpory parlamentu je prezident nucen se stáhnout.⁸² Nabízejí se tedy tři různá řešení:

- (1) prezidentská rezignace vedoucí k předčasným volbám, která může být výsledkem ztráty parlamentní podpory
- (2) prohlášení neschopnosti vykonávat úřad (*declaration of incapacity*); a
- (3) impeachment.

V některých systémech se prezidentovi nabízí i další alternativa – rozpuštění parlamentu. Avšak takováto alternativa je spojována s autoritářskou minulostí a Pérez-Liñán argumentuje, že úpadek užití (nebo samotné existence v ústavách) je dokladem uznání nadřazenosti parlamentu nad exekutivou. Toto také koresponduje s demilitarizací politiky, nárůstem důležitosti stabilního ústavního pořádku, jehož důkazem je dominance parlamentu. Dalším důležitým faktorem ovlivňujícím parlament je skutečnost do jaké míry je samostatným hráčem, tedy do jaké míry reaguje na vnější tlaky (prezidentovy pobídky, veřejné demonstrace). Vyšší úroveň demokracie koresponduje s nadřazeností parlamentu, který je samostatně reagujícím (proaktivním) hráčem, který jedná v zájmu veřejnosti (nikoliv na její objednávku, nebo objednávku jiných aktérů).⁸³

Pokud je legislativa nadřazena exekutivě, můžeme tyto způsoby řešení krizí přirovnat k parlamentním způsobům? Do určité míry ano, avšak rozhodně nemůžeme mluvit o shodné činnosti s parlamentními systémy, ale spíše o parlamentarizaci prezidencialismu, resp. quasi-parlamentních nástrojích.

⁸² Mustapic, 2010: 19-25.

⁸³ Pérez-Liñán, 2005: 52-55.

Čistě prezidentskou formou řešení krizí je bezesporu impeachment,⁸⁴ jehož užití je jasně omezeno zákonem a k jehož započetí je potřeba značný rozklad prezidentské podpory v parlamentu, k jeho iniciování je zapotřebí běžně kvalifikovaná většina v parlamentu. Právě procesní komplikovanost této metody a ochota k jejímu užití je důkazem zvnitřňování demokratických procesů v zemi. Prohlášení neschopnosti vykonávat úřad (*declaration of incapacity*) sice taktéž spadá mezi prezidentské formy řešení krizí, ale je možné jej považovat za ekvivalent parlamentního vyjádření nedůvěry. Pro tento krok totiž není zapotřebí tak velká podpora v parlamentu jako v případě impeachmentu, prezident se nemusel provinít žádným konkrétním zločinem a ústavy často ani nenabízejí konkrétní definici „(ne)schopnosti vykonávat úřad.“⁸⁵ Dobrovolná prezidentská rezignace předčasnými volbami je snahou prezidenta vypořádat se s politickou krizí, která je však v tomto případě výsledkem ztráty podpory v parlamentu a neschopnosti naleznout novou alternativní koalici. Do určité míry se tak jedná o alternativu k vyhlášení předčasných voleb.⁸⁶

Je vidět, že ve vztahu mezi parlamentem a prezidentem má parlament strategickou výhodu, protože má nástroje jak kontrolovat přežití exekutivy. V otázce přežití tedy může identifikovat podobné procesy jako v případě parlamentarismu a do určité míry říci, že základní vztah se i přibližuje fungování parlamentarismu: prezident nemůže (nebo je neochotný) rozpustit parlament, naopak parlament se může prezidenta „zbavit“ už jenom tím, že jej odmítne podporovat (což může vyvolat dobrovolnou rezignaci). Přesto musíme mít na paměti, že užití těchto nástrojů je oproti parlamentním systémům výjimečné a jejich užití tak bude spojeno s daleko větším napětím než v případě parlamentarismu. Krize v prezidentských systémech nutně nevedou k demokratickému zhroucení – hledání legislativních kroků k uvolnění těchto krizí je důkazem prohlubující se demokratizace prezidentských politických systémů – ale časté užití vnějších sil (v podobě veřejných protestů) vypovídají spíše o proměněném charakteru *poder moderador*.⁸⁷

3.1.3. Strategie přežití

Poslední otázkou, které se musíme věnovat je otázka přežití. Pokud je prezident v mnohem nevýhodnější pozici oproti parlamentu, jak si zajistí své setrvání ve funkci? To ovlivňují 4 různé faktory: ústavními pravidly regulujícími sesazení prezidenta, stranickým systémem,

⁸⁴ Soudní proces s prezidentem v případech civilního provinění, anebo provinění proti státu.

⁸⁵ Tato metoda je ve své logice určena pro případy, kdy je prezident dlouhodobě indisponovaný a tedy není schopen aktivně vést vládu

⁸⁶ Marsteintredet, Berntzen, 2008: 91-94.

⁸⁷ Mustapic, 2010: 29-30.

vztahem prezidenta vůči parlamentu a celkovým politickým kontextem. V krizových situacích je zvláště rozhodující prezidentův styl vládnutí – prezident, který bude v menšinovém postavení bude mít stejně nízkou šanci na přežití, jako prezident, který bude mít jasně konfrontační politický styl. Volební kalendář promlouvá do možnosti odvolání prezidenta: prezidentův vztah s parlamentem bude mnohem lepší na začátku volebního období, než na jeho konci.⁸⁸

Přestože se obě dvě procedury, které závisejí na parlamentu (impeachment a prohlášení neschopnosti vykonávat úřad), od sebe liší,⁸⁹ jejich důsledky mohou být prakticky podobné: přímé zbavení úřadu, anebo omezení politických pravomocí před samotným soudem může vést k politické diskreditaci, která může vyústit v prezidentovu předčasnou rezignaci.⁹⁰

Parlament je tedy veto hráčem, který jasně určuje přežití prezidenta. Pokud je prezident schopen kontrolovat poslance ať už individuálně skrze patronáž, anebo skrze disciplinovanou koalici, pak je jeho přežití zaručeno. Vytvoření dostatečného ochranného štítu je ve výsledku kombinací ústavou definovaným počtem hlasů nezbytných pro sesazení prezidenta a počtem poslanců, které je schopen prezident povolát na svou obranu. Avšak sestavení takového štítu je značně komplikované, protože musí zahrnovat politické koalice, strany, frakce, a případně i individuální poslance. Jejich ochota na sestavení obranného štítu bude záviset na vztahu prezidenta vůči parlamentu během jeho mandátu (tzn. jak byl schopen plnit jejich materiální požadavky, nebo požadavky na konkrétní politické výsledky či schválené zákony). Prezident, kterému nestačí podpora vlastní strany – strana je příliš malá, anebo je ovládána konkurenční frakcí – pravděpodobně nebude schopen sestavit takovýto štít. Prostředí nejednotných stran a fragmentovaného stranického systému dávají prezidentovi prostor pro manévrování. To bezesporu vyžaduje značnou schopnost vyjednávání a obratnosti, která se prezidentovi v napjaté a časově omezené situaci nemusí dostávat.⁹¹

Nejbezpečnějším je tedy prezidentova strategie vůči kongresu během jeho mandátu. Ta je poměrně zásadním momentem, který určuje zda bude prezident schopen sestavit funkční obrannou koalici v krizové situaci. Jako možnosti užitých strategií se prezidentovi nabízí:

1. *Izolace* – prezident implementuje svůj partikulární program, obchází neprůchodný parlament (vydávání dekretů se silou zákona) a ignoruje vůdce parlamentu kdykoliv

⁸⁸ Pérez-Liñán, 2007: 132-133.

⁸⁹ Zatímco impeachment vyžaduje souhlas parlamentu k tomu, aby mohlo začít stíhání prezidenta, ve kterém může být následně očištěn, prohlášení neschopnosti je čistě rozhodnutím parlamentu.

⁹⁰ Ibid., 134-138.

⁹¹ Ibid., 143-147.

se mu zlíbí, čímž podryvá důležitost stranické disciplíny (např. parlament odmítá spolupracovat, nebo má v parlamentu tak silnou podporu, že se na něj nemusí ohlížet);

2. *Konfrontace* – prezident nerespektuje ústavní pořádek (pokouší se obcházet ústavu mimoústavními kroky) a pokouší se obcházet parlament přímým apelem na veřejnost, což vede k nárůstu polarizace ve vztahu k parlamentu;
3. *Kooperace* – prezident běžně vyjednává s parlamentem a stranami a nabízí jim různé ústupky v podobě konkrétní legislativy, anebo získává jejich podporu skrze patronáž.⁹²

První i druhá strategie zvyšují pravděpodobnost prezidentova pádu a jeho neschopnost sestavit dostatečně silný legislativní štít. Naopak prezidenti, kteří vytvářejí extenzivní koalice během svého mandátu, mají menší šanci, že se konkrétní obvinění přenesou do reálného vyšetřování.⁹³

Konkrétní politické prostředí může taktéž aktivně promlouvat do procesu sestavování legislativního štítu: propad volebních preferencí prezidenta, nebo pouliční protesty mohou sloužit jako dostatečná pobídka pro iniciaci impeachmentu. Skandály a mediální očernění prezidenta mohou uspišit jeho pád, resp. dále zužovat jeho manévrovací prostor. Volební kalendář hraje důležitou roli v tom, že určuje zda jsou poslanci ještě dále ochotni podporovat prezidenta – jinými slovy, blízkost voleb zakládá vyšší pravděpodobnost pro strategické chování a přeskupování konkrétních koalic.⁹⁴

3.2. *Vztah prezidenta a parlamentu*

Doposud jsme určili, že v otázce přežití je prezident pouze reaktivním hráčem. Avšak platí toto i v případě situace obyčejného legislativního procesu? Krizová situace vedoucí k rozpuštění jedné ze složek vlády je bezesporu výjimečnou situací, avšak nikoliv nemožnou – prezident, jehož zájmem je přežití v úřadu by se měl snažit udržovat si dostatečně dobré vztahy s parlamentem. Prezidencialismus tedy může pobízet ke koaliční politice typické pro parlamentarismus. Takováto forma prezidentského systému je typická zvláště pro Latinskou Ameriku. Role parlamentu na vytváření konkrétních legislativních návrhů je však omezená vzhledem k jeho fragmentaci – žádná ze stran nekontroluje většinu v parlamentu. Situace

⁹² Ibid., 147-148.

⁹³ Ibid., 171-175.

⁹⁴ Ibid., 169-170

opozice je tedy podobná a někdy je možné mluvit až o vícenásobné, či rozdělené opozici. Vztah parlamentu s vládou není založen na majoritní logice hry nulového součtu mezi oběma zástupci veřejnosti, ale je výsledkem hry pozitivní hry stranické politiky.⁹⁵ I přestože prezident má pravomoc vydávat dekrety, je zde velká pravděpodobnost, že bude potřebovat podporu parlamentu, aby byla většina jeho návrhů vůbec schopna projít. Podpora pro legislativní agendu je jedním z mnoha faktorů, který určuje míru úspěšnosti konkrétního prezidenta, skutečné vytváření zákonů je nezbytnou podmínkou pro úspěšné prezidentství.⁹⁶ I přestože prezident dominuje legislativnímu procesu, je parlament motivován se na něm podílet. Pokud je prezidentovo hrací pole vymezeno politickými institucemi, pak je nutné konstatovat, že i pozice parlamentu je utvářena stejnými institucemi. Od konstelace těchto institucionálních faktorů se odvíjí, zda bude parlament schopen plnit některé své funkce. Podívejme se tedy nejdříve jaké to jsou:

- (1) Originativní – je spojena se vznikem a zánikem vlád a týká se tedy výlučně parlamentních systémů;⁹⁷
- (2) Proaktivní – je spojena se skutečností, že politické strany dominují legislativnímu procesu a prezident (který postrádá silné proaktivní legislativní pravomoci) je čistě v reaktivní pozici; příkladem této funkce je fungování politického systému USA, anebo situace, kdy parlament rozhoduje o přežití prezidenta;
- (3) Reaktivní – je spojena s legislativní dominancí prezidenta – strany jsou odkázány pouze na korigování prezidentovy legislativní činnosti (skrzej návrhy zákonů, anebo dekrety); reaktivní pozice může mít několik různých podob:
 - a. podřízená (*subservient*) – legislativa schvaluje vše, co prezident navrhne,
 - b. neprůchodná (*recalcitrant*) – legislativa blokuje jakýkoliv prezidentův návrh; a
 - c. funkční (*workable*) – legislativa vyjednává s prezidentem o podobě konkrétního návrhu a oplátkou čeká od prezidenta protislužby v podobě podílu na vytváření vládní politiky (*workable*), anebo patronáže (*parochial-venal*).⁹⁸

⁹⁵ Morgenstern, Negri, Pérez-Liñán, 2008: 160-162.

⁹⁶ Mainwaring, Shugart, 1997: 399.

⁹⁷ Přestože jsme identifikovali, že v parlamentarizovaném prezidencialismu je možné vidět alternativy k parlamentnímu vyjádření nedůvěry, což by bylo možné spojovat se zánikem vlád, je tato funkce spojena spíše se skutečností, že vláda je pouhým prodloužením parlamentu. Jinými slovy, že vláda vzniká z parlamentu a její přežití je úzce spojeno s parlamentem. V prezidentských systémech sice také existuje závislost na parlamentu, ale linky, které oba dva zástupci veřejnosti spojují, jsou slabší. Skutečnost, že parlament může určitým „natahováním“ ústavních pravidel dominovat na prezidentem, je spíše důkazem proaktivity parlamentu.

⁹⁸ Morgenstern, 2002: 441-442.

Pozice latinskoamerických parlamentů kombinuje proaktivní i reaktivní funkci. Zatímco první z nich se vztahuje pouze na řešení krizových momentů, kdy prezident nemá (nebo nechce využívat) pravomoci, kterými by zajistil své přežití, druhá z nich se vztahuje na legislativní proces, ve kterém dominuje prezident. Jak bylo ukázáno výše, styl prezidentovy vlády během jeho mandátu je zároveň jedním z určujících faktorů jeho přežití. Zajištění kooperace s parlamentem může zahrnovat patronáž (která může být dlouhodobě neudržitelná vzhledem ke svým nákladům), anebo přímou spolupráci s parlamentem. Prezident nežije v izolovaném světě, naopak sleduje, které kroky může a nemůže podniknout – očekávaná reakce (*anticipated reaction*) parlamentu na jeho postupy se zdá být důležitým prvkem určujícím prezidentovu strategii. Důležitá role parlamentu v legislativním procesu nevyžaduje nezbytně proaktivní pravomoci.⁹⁹ Vzniká tak asymetrický legislativní proces, ve kterém je to prezident kdo navrhuje zákony, které parlament následně zamítá, upravuje, anebo akceptuje. Právě takovýto proces vytváří podmínky pro smlouvání, ale také jednostranné kroky. Zároveň tento proces podrývá nutnost prezidenta být členem vítězné parlamentní strany, resp. dávat důraz na jeho stranickou sílu a kontrolu jednotlivých poslanců. Prezidentovo chování a strategie se budou lišit podle toho jakým většinám bude prezident čelit. Parlamentní většiny budou kalkulovat s množstvím ústavních pravomocí prezidenta, motivace individuálních poslanců a charakter stranického systému se promítnou na míře jednoty parlamentu, ale také podílu poslanců, kteří budou zaujati více lokálními než národními zájmy.¹⁰⁰

Jak je vůbec možné, že parlament toleruje, resp. přímo preferuje silné pravomoci prezidenta? Odpověď na tuto otázku se skrývá v procesu vytváření ústavy. Parlament má tendenci bránit své vlastní pravomoci, když se vytváří ústava, a je krajně nepravděpodobné, že by v dodatečném řízení (ústavním dodatkem) dále rozšířil jeho pravomoci. V momentu, kdy vznikají ústavy, mají parlamenty většinou na mysli konkrétní podobu prezidenta, vůči kterému by se chtěli vztahovat. Pokud mají relativně umírněnou představu, stává se často, že ústavy dávají prezidentovi právo vydávat dekrety.¹⁰¹ Pakliže byl proces vytváření ústavy plně v rukou exekutivy, pak budou výsledkem *dominantní prezidenti*, kombinující silné ústavní pravomoci a slabou stranickou podporu. Jestliže byl ústavní proces dominován zvolenými zástupci veřejnosti, pak se objeví jiné prezidentské formy: *marginální prezidenti* (a podobně i *reaktivní prezidenti*) bez téměř jakýchkoliv pravomocí budou výsledkem situace, kde jasně dominují politické strany a těžiště politického vládnutí je v parlamentu; *proaktivní prezidenti* sice mají velké množství pravomocí, ale jejich síla je stále podmíněna možností parlamentu

⁹⁹ Cox, Morgenstern, 2002: 447.

¹⁰⁰ Ibid., 448-449.

¹⁰¹ Carey, Shugart, 1998: 15.

zasáhnout do jeho činnosti.¹⁰² Prezident se slabými legislativními pravomocemi tedy bude s největší pravděpodobností čelit sjednocené opozici nebo situaci rozdělené vlády (*divided government*), naopak prezident se silnými legislativními pravomocemi bude čelit nejednotné a rozdělené opozici. Ústavní síly prezidenta je sice možné vyložit podle pravidla rozděluj a panuj, ale jejich přítomnost v ústavách je spojena s fragmentovanými stranickými systémy. Přítomnost silného prezidenta je obranou pro strany, které tak nemusejí nést žádnou odpovědnost konkrétní politické problémy.¹⁰³ Pravomoci, kterými je prezident obdařen (dekrety, obsazování ministerských křesel), mohou sloužit jako integrativní. Prezident svými kroky určuje, které návrhy zákonů považuje za důležitější a tedy vhodně k odhlasování (*agenda setting*), což jej dělá významným a silným politickým hráčem.¹⁰⁴ Vládnutí skrze dekrety sice může být důkazem existence problémů při vytváření koalic (problémy s disciplínou stran, dopadem konkrétního legislativního návrhu, anebo urgency),¹⁰⁵ ale skutečnost, zda se prezident uchýlí k využívání svých pravomocí závisí čistě na jeho politické síle. Pokud bude prezident politicky slabší, bude využívat svých pravomocí více, než v případě, že je politicky silný. Tato síla je určována mírou podpory reaktivního parlamentu: slabá – prezident čelí nepřátelské většině, střední – proti němu stojí funkční většina, silná – za prezidentem stojí silná a podřízená většina.¹⁰⁶

		Parlament			
Strategie		Zamítnutí	Vyjednávání	Požadavek protislužby	Podvolení se
Prezident	Jednostranný krok	Imperiální prezident / neprůchodný parlament			
	Vyjednávání		Koaliční prezident / funkční parlament		
	Platba			Národní prezident / úplatný parlament	
	Řízení				Dominantní prezident / podřízený parlament

Tabulka 1. Přehled strategií prezidenta a parlamentu (Cox, Morgenstern, 2002: 455).

Jelikož se prezidentova podpora se v průběhu jeho mandátu značně proměňuje, proměňují se také konkrétní strategie, které prezident vůči parlamentu může zvolit. Cox a Morgenstern odvozují několik politických strategií:

¹⁰² Mainwaring, Shugart, 1997: 430-431.

¹⁰³ Morgenstern, Negri, Pérez-Liñán, 2008: 173-174.

¹⁰⁴ Cox, Morgenstern, 2002: 452.

¹⁰⁵ Carey, Shugart, 1998: 17.

¹⁰⁶ Cox, Morgenstern, 2002: 450-451.

- (1) Imperiální prezident – čelí neprůchodnému parlamentu, kterému se vyhýbá skrze využívání unilaterálních pravomocí;
- (2) Dominantní prezident – stojí za ním parlamentní většina, která odhlasuje cokoli prezident navrhne, a tak se nemusí uchylovat k využívání legislativních pravomocí;
- (3) Národní prezident – čelí úplatnému parlamentu, který je lokálně orientovaný a na jehož požadavky je prezident nucen přistoupit, pokud chce svůj návrh nechat projít legislativním procesem;
- (4) Koaliční prezident – čelí funkčnímu parlamentu, který je nakloněný vyjednávání o zákonech; v těchto situacích se prezident stává hlavou koalice a distribuuje vládní posty mezi strany, které se jej rozhodly podpořit.¹⁰⁷

3.2.1. Prezidentův kalkul

Jak vypadá konkrétní prezidentova úvaha, když je v sázce konkrétní legislativní návrh? Než si tuto úvahu ilustrujeme, je potřeba určit jaké jsou prezidentovy motivace. Prezident má bezesporu zájem na svém znovuzvolení, ale tato možnost může být ústavou omezena (buď úplným zákazem, anebo pouze jedním znovuzvolením). Tato motivace je tedy nestabilní a vztahuje se pouze na situace, kdy je mu opětovné zvolení umožněno. Avšak v případě, že o něj usiluje, musí mít za sebou konkrétní politické výsledky. Prezidentův záměr je tak v prvé řadě spojen s naplňováním svého programu. Na tom je přímo závislá i prezidentova snaha kontrolovat personální obsazení vlastního kabinetu a také státní byrokracie. Obsazování různých postů sice může působit pozitivně na stabilitu vlády, avšak může přímo ohrožovat prezidentovu kontrolu nad podobou politického programu.¹⁰⁸

Prezident má dvě možnosti, kterými může implementovat svůj legislativní záměr: skrze návrh zákona, který prochází standardním legislativním procesem, anebo skrze dekret, který se okamžitě stává platným zákonem (a podle konkrétní formy je následně podřízen parlamentním vyjádření). Na preferované metodě je zároveň možné sledovat, zda je prezident nakloněn kooperaci – prezident bude totiž s největší pravděpodobností využívat ministerských postů jako směnu za schválení návrhů zákona. Podle konkrétní podoby stranického systému je možné předpokládat, že prezident bude obsazovat ministerské posty proporčně podle konkrétní podpory, kterou bude mít v parlamentu.¹⁰⁹ Prezident se pokouší maximalizovat svůj

¹⁰⁷ Ibid., 453-454.

¹⁰⁸ Amorim Neto, 2006: 26-29.

¹⁰⁹ Ibid., 39-41.

program a přenést do konkrétní vládní politiky svoje preference, avšak k tomu musí jednat racionálně. Jeho rozhodnutí, kterou z forem vlády zvolit, je spojeno

- A. s očekáváním legislativního schválení a cenou, kterou za toto bude muset zaplatit,
- B. s očekáváním schopnosti dekretu ustát případnou reakci parlamentu a
- C. s významem konkrétního stylu jakým tento program implementuje.¹¹⁰

Hodnota, kterou prezident přisuzuje návrhům zákona, spočívá v délce jejich platnosti (přetrvání) – zákon, který prošel standardním legislativním procesem má větší tendenci přetrvat. Naopak užití dekretu skýtá velkou výhodu vzhledem k rychlosti s jakou se stává zákonem, ale také v tom, že okamžitě mění status quo. Cena, kterou prezident musí zaplatit za návrh zákona, spočívá v obtížnosti s jakou procházejí legislativním procesem. Ten si vyžaduje řadu ústupků v konkrétním znění návrhu, anebo materiálních protislužeb, které prezident musí distribuovat. Schopnost využít těchto nástrojů spolupráce je omezena také prezidentovým osobním vztahem vůči představitelům politických stran. Užití dekretů (jakkoliv může být nahlíženo jako výjimečný prostředek) je sice plně legitimním nástrojem prezidenta, ten se však vystavuje šanci, že o přetrvání dekretu bude rozhodovat parlament (nebo ústavní soud, pokud existuje jasná pochybnost o tom, zda bylo vydání dekretu legální). Pravděpodobnost implementace návrhu má bezpochyby větší pravděpodobnost v případě dekretu, díky tomu, že se okamžitě stává platným zákonem. Naopak tradiční legislativní proces není zárukou, že program dojde schválení pokud je prezident limitován časem.¹¹¹

Tyto faktory ovlivňující prezidentovo rozhodnutí se budou průběžně proměňovat na základě následujících institucionálních vlivů:

- (1) Síla prezidentových proaktivních pravomocí – např. zda dekry podléhají dodatečnému schvalování parlamentem;
- (2) Volební kalendář – prezident, který bude na začátku svého volebního období může preferovat více cestu skrze parlament, naopak v situaci nadcházejících voleb, kdy už není možné počítat ze současným prezidentem, který už nemůže být znovu zvolen, je větší šance, že prezident se bude pokoušet prolomit svou nedobrovolnou izolaci skrze dekry;

¹¹⁰ Ibid., 42-43.

¹¹¹ Ibid., 45-47.

- (3) Míra stranické podpory – promítá se do prezidentovy schopnosti projít parlamentem, případně na schopnosti parlamentu znemožnit implementaci jeho návrhů – nedisciplinované strany budou zvyšovat pravděpodobnost úspěšnosti implementace návrhu skrze dekrety a naopak;
- (4) Ideologické postavení prezidenta – prezident, který bude ve značném ideologickém konfliktu se zbytkem parlamentu, se nebude chtít spoléhat na legislativní cestu skrze parlament;
- (5) Fragmentace politického systému – vysoká stranická fragmentace značně zvyšuje náklady na tradiční legislativní proces, který je tak zatížen vysokým počtem stranických veto hráčů, ale také zvýšeným počtem kombinací budoucího statusu quo – jinými slovy, zákon, který prošel zdlouhavým standardním legislativním procesem, může být programově značně odlišný od prezidentova programu;
- (6) Disciplinovanost stran – nedisciplinované strany dávají minoritnímu prezidentovi volné ruce ke kooptaci jednotlivých poslanců a vytvoření dostatečných většin pro přežití legislativního procesu, naopak značně disciplinované strany, které odmítají spolupracovat nechávají prezidentovi pouze možnost využívat aktivně dekrety
- (7) Čas – je klíčovou proměnnou v situaci, kdy je vyžadováno okamžité rozhodnutí, v tomto okamžiku se dekret nabízí jako nejvhodnější možné řešení.¹¹²

Zvolená metoda implementace vlastního programu ovlivňuje podobu vlády – pokud se prezident rozhodne vládnout skrze parlament, pak mu nezbývá než se pokusit zformovat většinový kabinet, který bude odrážet koalici stran, která jej podporuje; prezident, který bude preferovat (nebo bude nucen preferovat) cestu dekretů bude s největší pravděpodobností obsazovat svůj post odborníky a jinými technokraty. Prezident, který plně kontroluje složení svého kabinetu, se sice nemusí zabývat žádnými otázkami zastoupení jednotlivých ministerstev strany, ale míra s jakou tak bude činit bude daleko větším důkazem o prezidentově rozhodnutí hledat podporu pro vládnutí u parlamentu.¹¹³

3.2.2. Prezidentův kabinet a vztah k opozici

Koaliční vlády v prezidentských systémech rozhodně nikdy nemohou připomínat koaliční vlády v parlamentarismu. Politické strany se sice podobně jako prezidenti zajímají o reprezentování svých partikulární programových nebo jiných cílů, ale v prezidentských

¹¹² Ibid., 47-50.

¹¹³ Ibid., 50-52.

systemech množství se koalic snižuje už jenom skutečností, že je to pouze a jenom prezident, kdo sestavuje koalice (*formateur*). Tato omezenost možných formátů nutí strany do jasného rozhodnutí, zda se podílet na vládní politice, anebo zůstat v opozici. Pro politické strany je velmi nevýhodná situace, kdy musejí vyčkávat až do dalších voleb, které vytvoří nové podmínky pro budování koalic.¹¹⁴ Avšak potřeba a schopnost vytvářet koalice bude záviset na skutečnosti jak moc je fragmentovaný parlament a jakou pozici v něm bude zaujímat prezidentova strana. Podle konkrétní situace může prezident opakovaně oscilovat mezi většinovým kabinetem a menšinovou vládou.¹¹⁵

Jednobarevná většinová vláda, která zahrnuje pouze prezidentovu stranu je rozhodně nejstabilnějším subjektem, který se prezidentovi nabízí. Bude rozhodně stabilnější než jakákoliv jiná forma menšinové, nebo většinové koaliční vlády. Avšak znamená menšinový charakter prezidentova kabinetu neschopnost vlády plnit své povinnosti? Zde je dobré rozlišovat mezi koalicí na úrovni legislativy a kabinetu – první značí společné hlasování v parlamentu, ale nemusí se promítat do konkrétní podoby vládní koalice. Prezident tedy může mít menšinovou vládu, ale ve skutečnosti je podporován širokou koalicí v parlamentu.¹¹⁶ Takováto podpora bude rozhodně nestabilní a bude náchylná k častým změnám konstelace, protože veškeré zúčastněné strany se budou snažit využít svého strategického postavení. Pokud jsou ministerské posty prostředkem směny za schválený legislativní návrh, pak se tyto časté změny přenášejí i do podoby koalic na úrovni kabinetu. Množství stranických ministrů je důkazem toho, že prezident se snaží udržovat dobré vztahy s politickými stranami – distribuce ministerských křesel podle váhy jednotlivých stran se odrazí ve větší stabilitě kabinetů, stejně jako na větší odolnosti vůči extrémním vlivům.¹¹⁷

Do konkrétní podoby kabinetů tedy promlouvají vnější proměnné. Vysoká fragmentace parlamentu bude znamenat vyšší komplexitu a heterogenitu vznikajících koalic (je nutné zapojit větší množství rozdílně orientovaných stran), což klade značně velké nároky na zachování proporcionality v koalici. Vyšší počet stran v koalici bude zároveň značit její větší nestabilitu, protože jednotlivé strany budou daleko náchylnější k opuštění koalice. Volební kalendář se bude podepisovat na motivaci stran vstupovat do koalic s prezidentem na začátku jeho mandátu, stejně jako jejich nezájmem na konci volebního období. Konkrétní podobu kabinetu mohou ovlivňovat i další faktory: možnost parlamentu vyjadřovat se a odvolávat jednotlivé ministry a vnější faktory jako je např. stav ekonomiky. Podobnou

¹¹⁴ Cheibub, 2007: 50-60.

¹¹⁵ Ibid., 68-70.

¹¹⁶ Ibid., 92.

¹¹⁷ Amorim Neto, 2006: 78-79.

nestabilitu jako fragmentace parlamentu může způsobovat i nízká disciplinovanost stran, avšak zde je nutná jedna dodatečná poznámka – nedisciplinované strany sice mohou být otevřeně v legislativní opozici vůči prezidentovi, ale zároveň stále mohou být reprezentovány v koalici na úrovni kabinetu.¹¹⁸

¹¹⁸ Ibid., 79-81.

4. Prezidentský systém v Brazílii

V poslední části této práce se pokusíme rozplést hádanku fungování prezidentského systému v Brazílii – v první podkapitole se věnujeme politickým institucím (ústavní pravomoci prezidenta, volební a stranické systémy), ve druhé pak strategiím konkrétních prezidentů.

4.1. Vymezení hracího pole – politické instituce

4.1.1. Prezidentské pravomoci a centralizace parlamentu

Nová ústava Brazílie vešla v platnost v říjnu 1988. Přestože tento text znamená tečku za demokratickým přechodem a rozchod s předchozím vojenským autoritářským režimem, existuje zde určitá míra kontinuity v legislativním vládnutí, která je vymezena silnými proaktivními pravomocemi prezidenta (jeho schopnost promlouvat do legislativního procesu), ale také relativně velkou centralizací rozhodovacího procesu v parlamentu (pravomoci stranických vůdců jak disciplinovat jednotlivé poslance). Přetrvání obou těchto prvků v ústavě odkazuje ke způsobu přechodu k demokracii, který se odehrál v limitech vymezených autoritářským režimem (strukturace stranického systému a následné volební uvolňování od roku 1982). Přechod k demokracii nepřekonal logiku fungování předchozího režimu a ta přetrvává i ve znění současné ústavy. Právě logika *path dependency* vysvětluje excesivní koncentraci moci v rukách exekutivy a stranických lídrů v parlamentu. Zjednaný přechod k demokracii má hlavní cíl – nezpůsobit radikální zlom ve ve schopnosti exekutivy dále efektivně vládnout (*governability*).¹¹⁹ Toto může být jeden z důvodů proč Brazílie během přechodu k demokracii nezvolila přechod k parlamentnímu systému, nebo jiné formě vlády.

Prezident je ze své funkce obdařen významnými pravomocemi. Začneme však od těch relativně méně významných. Prezident má pravomoc označit konkrétní návrh za urgentní¹²⁰ – parlament (*Congresso Nacional do Brasil* – CN) musí takovému návrhu věnovat zvýšenou pozornost. Důvodem je skutečnost, že tento návrh zákona má jasně definovanou prioritu a musí o něm být hlasováno během 45 dnů. Neschopnost parlamentu odhlasovat tento návrh vede k zablokování legislativního postupu všech ostatních návrhů, které daná komora parlamentu má v pořadí, a to až do doby, než je o prezidentově návrhu hlasováno. Přestože

¹¹⁹ Santos, 2003: 21-22; Figueiredo, Limongi, 2000: 163.

¹²⁰ Článek 64 (*Constituição da República Federativa do Brasil 1988*). [on-line] Dostupné z <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art64> [cit. 4.12.2012]).

tato pravomoc je funkčním ekvivalentem legislativního návrhu (*executive proposal*), který je vlastní řadě jiných prezidentů, její faktický význam bledne před silou, kterou představují prezidentovy dekretové pravomoci.¹²¹

Mezi významné proaktivní pravomoci prezidenta patří právo vydávat dekrety, či lépe řečeno provizorní opatření (*medida provisória* – MP).¹²² Přestože jsme naznačili, že logika *path dependency* je v systému zachována z předchozího režimu, je třeba přiznat, že dekrety mají v brazilské historii mnohem delší přítomnost. V období mezi převratem proti císařství (1889) a ustavením prvním republiky (1891) byl pořádek zajišťován skrze dekrety a podobně i období po převratu 1937. V autoritářském období Estado Novo (1937-45) byly dekrety hlavním nástrojem vykonávání moci, což se posléze odrazilo i na znění ústavy z roku 1946, která prezidentovi odebrala veškeré proaktivní pravomoci. V autoritářském období po roce 1964 byla nejprve ponechána platnost ústavy 1946 avšak vzhledem k tranzitivní politické situaci armáda spoléhala na vydávání tzv. institucionálních aktů (*Atos Institucionais*).¹²³ Již druhý takovýto akt (AI – 2), umožňoval prezidentovi vydávat dekrety (*decreto-lei*) a dále rozpustit, resp. pozastavit činnost parlamentu. Následující institucionální akty dále rozšiřovaly rozsah oblastí, kde mohly být dekrety vydávány. Nová ústava z roku 1967 kodifikuje užití dekretů v oblastech urgencye, relevantního obecného zájmu, národní bezpečnosti, veřejných financí, veřejné zaměstnanosti a platů. Takovéto dekrety nabývaly platnost okamžitě a parlament již neměl možnost je jakkoliv upravovat. Měl sice pravomoc se k nim vyjádřit ve lhůtě 60 dnů, ale po jejímž uplynutí byl dekret automaticky považován za schválený. Zamítnutí dekretu však nerušilo efekty, které byly uvedeny v život během jeho trvání. Reaktivní pozice parlamentu byla omezena na minimum a parlament byl pravidelně zahlčován dekrety do takové míry, že dekrety označené jako urgentní musely být (od r. 1982) zvažovány přednostně.¹²⁴

Už samotný název formy dekretu – provizorní opatření – odkazuje ke skutečnosti, že jejich charakter se bude od předchozích zkušeností lišit. Zatímco předchozí forma dekretů (*decreto-lei*) se blíží tomu, co Carey a Shugart (viz výše) označují jako prototypní dekrety (*prototypical decree authority*), formulace této pravomoci v ústavě 1988 je bezpochyby řadí mezi *decree authority*. V původním znění tato pravomoc umožňovala prezidentovi vydávat dekrety s okamžitou silou zákona (MP), které platily po dobu 30 dnů, které zároveň

¹²¹ Figueiredo, Limongi, 2006: 254.

¹²² Článek 62 (*Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. [on-line] Dostupné z <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art62> [cit. 4.12.2012]).

¹²³ Mimoústavní (*paraconstitucional*) dodatky ústavy ve formě dekretů.

¹²⁴ Power, 1998: 198-200.

vymezovaly dobu, po kterou se k němu měl parlament vyjádřit. Po uplynutí této doby a bez vyjádření parlamentu skončila jeho platnost (tedy opak oproti ústavě 1967), avšak během této doby jej parlament mohl zamítnout, schválit, anebo transformovat do podoby, která by byla v souladu s názorem většiny parlamentu.

I přes sílu, kterou totiž MP prezidentovi propůjčuje, není nemožné, aby prezident ignoroval většiny v parlamentu. Nejenom v ohledu, že parlament může prezidentovy „návrhy“ upravovat, ale také s přihlédnutím na skutečnost, že prezidentovo právo veta (absolutní i částečné)¹²⁵ nepatří k nejsilnějším (k přehlasování stačí pouhá majorita hlasů (50%+1) celého parlamentu). Alespoň v teorii je prezident takto omezován. V praxi, vzhledem k nadměrné fragmentaci a nízké disciplinovanosti poslanců parlamentu, se i takováto hranice zdá být poměrně vysoká.¹²⁶

Přestože úprava vydávat MP je explicitně omezena pro situace „relevance a urgence“, konkrétní odůvodnění užití MP je plně v intencích prezidenta, protože ústava přesně nedefinuje jejich konkrétní význam obou termínů. Původní úprava měla dva nedostatky: 1) nebyl vyřešen problém opětovného vydávání MP a 2) nebyl vyřešen problém opětovného vydávání MP, které byly explicitně zamítnuty parlamentem. Druhý problém byl odstraněn rozhodnutím ústavního soudu 1991, první až o deset let později ústavním dodatkem 32/2001,¹²⁷ který přímo zakazuje možnost opětovného vydávání dekretů, ale zároveň prodlužuje lhůtu jejich schválení v parlamentu na 60 dnů s možností jednoho prodloužení (de facto 120 dnů).

MP je silný nástroj nastolení agendy (*agenda setting*), který prezidentovi umožňuje překonávat současný status quo a nastolovat nový (SQMP). Tím omezuje parlamentu možnosti k rozhodnutí, protože prosté zamítnutí MP neprodukuje návrat k předchozímu statusu quo (SQP), ale vytváří náklady spojené se zamítnutím MP (NMP), které je už po určitou dobu v platnosti. Zatímco návrh, který by využíval cesty obyčejného zákona (*projeto de lei*), může být kdykoliv zamítnut, nový MP umožňuje nastolit novou sadu preferencí pro parlament: SQP > SQMP > NMP.¹²⁸ Pokud tedy prezident mohl až do roku 2001 vydávat opětovně MP s výjimkou těch, zamítnutých parlamentem, pak zde do této doby existuje pouze malý rozdíl mezi *decreto-lei* a MP. Pro obě dvě formy dekretů byl nezbytný zamítavý souhlas

¹²⁵ Článek 66 (*Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. [on-line] Dostupné z <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art66> [cit. 4.12.2012])

¹²⁶ Mainwaring, 1997: 60.

¹²⁷ Emenda Constitucional n° 32, de 2001 [on-line] Dostupné z http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm [cit. 4.12.2012].

¹²⁸ Figueiredo, Limongi, 2006: 254.

parlamentu.¹²⁹ S úpravou MP po ústavním dodatku z roku 2001 je nutné říci, že parlament úspěšně zabetonoval svou formální nadřazenost nad exekutivou v legislativním procesu a společně s prezidentem tak přijal plnou odpovědnost za vytváření veřejné politiky.¹³⁰

Znamená to, že do té doby parlament nenesl žádnou odpovědnost za vydávání dekretů? Od doby prezidenta Sarneyho, který praxi opětovného vydávání dekretů zavedl, má parlament vnitřní pravidla, kterými se řídí schvalování MP.¹³¹ To vyžaduje sestavení společné komise obou komor parlamentu, které posuzují relevanci dekretu z pohledu „relevance a urgency“, jeho ústavnosti a hodnoty. Komise může MP doporučit k zamítnutí,¹³² doporučit jeho schválení v původním znění, anebo jej transformovat (*projeto de lei de conversão*) do podoby, která bude lépe vyhovovat jeho pozici (vůči tomuto návrhu legislativy však může uplatnit své veto).¹³³ Je vidět, parlament není nutně pasivním hráčem v legislativním procesu, pravomoci a interní nástroje pro práci s MP jsou specifikovány. Mohla mu nějakým způsobem vyhovovat situace, kdy MP vypršelo a bylo opětovně vydáno? Parlament se mohl totiž efektivně vyhybat odpovědnosti za neschválení nepopulárního programu a opětovné vydávání mohlo sloužit jako efektivní nástroj ověřování fungování MP, který následně mohl být vylepšován (parlamentními úpravami, anebo uvedením nového MP). Požadavek nové podoby MP (a hrozba neschválení), tak mohl být i strategickou výhodou k tlaku na vládu. Poslední možnosti jsou čistě technická řešení, která pro parlament prakticky vůbec nic neznamenala, anebo poslanci postrádali dostatečné množství informací k jejich fundovanému posouzení.¹³⁴ Nabízí se tak možnost, že dekreta nejsou jen vhodným nástrojem nastolení agendy, ale také nástrojem delegace pravomocí, resp. součástí procesu vzájemné kontroly obou složek vlády (podobně jako veto); komplexnějšího obrazu vzájemných delegací. Ta se může na jedné straně projevat ze strany prezidenta jmenováním koaliční vlády (neformální delegací pravomocí na členy koaličního kabinetu), anebo ze strany parlamentu prostým schvalováním, anebo nevyjadřováním se k MP (formální delegace).¹³⁵ V tomto smyslu negeneruje užití MP konflikt, ale je projevem spolupráce vlády a parlamentní většiny.¹³⁶

¹²⁹ Mainwaring, 1997: 64.

¹³⁰ Negretto, 2004: 551.

¹³¹ Resolução n° 1, de 1989-CN [on-line] Dostupný z <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=110117&norma=132848> [cit. 4.12.2012]; resp. Resolução n° 1, de 2002-CN [on-line] Dostupný z <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222032&norma=234673> [cit. 4.12.2012].

¹³² MP přestává platit a je vytvořen speciální zákon pro vyrovnání se se skutečností, že MP po určité době nabylo platnosti a zavádělo nové změny. Prezident se vůči tomuto kroku nemůže odvolat a ani jej napadnout právem veta.

¹³³ Power, 1998: 205-206; Negretto, 2004: 544-545.

¹³⁴ Negretto, 2004: 545-547.

¹³⁵ Amorim Neto, Tafner, 2002: 16, 29.

¹³⁶ Figueiredo, Limongi, 2006: 255.

Pro ilustraci této skutečnosti se podívejme na několik tabulek. Tabulka 2 ilustruje úspěšnost v produkci zákonů demokratických vlád a zároveň ukazuje v tomto procesu dominanci exekutivy v navrhovaných zákonech.

Prezident	Prezidentova strana (% křesel v CD)	Koalice (% křesel v CD)	Počet zamítnutých návrhů (měsíc)	Úspěch exekutivy (%)*	Dominance exekutivy (%)**
Sarney	36,8	57	21	72,1	80,9
Collor	8	50	17,7	65,6	77,4
Franco	-	57	14,3	73,2	90,2
FHC I	15,3	65	14,8	76,4	88,5
FHC II	18,5	72	13,3	74,4	94

Tabulka 2. **Produkce zákonů dle vlády 1989-2000** (Figueiredo, Limongi, 2006: 258).

* Procento návrhů předložených exekutivou a schválených během období trvání stejné vlády

** Procento návrhů předložených exekutivou

Exekutivní návrhy mají i tendenci procházet legislativním proces s vyšší rychlostí – Figueiredo a Limongi uvádějí, že zákony uvedené vládou jsou běžně schvalovány během 510 dnů; zákony uváděné legislativou jsou v parlamentu nepoměrně delší dobu (1163 dnů).¹³⁷ Jak bylo naznačeno výše, legislativa má na legislativním procesu aktivní podíl, ať už je to schvalováním, zamítáním, úpravou návrhů, anebo svojí nečinností. To je možné ilustrovat na tabulce 3, která ukazuje vysokou míru upravených MP v případě jednotlivých prezidentů.

MP / Prezident	Sarney	Collor	Franco	FHC I
Vydané (měsíc)	7,6	2,9	5,1	3,3
Opětovně vydané (měsíc)	1,5	2,3	13,1	50,9
Celkově (měsíc)	9,1	5,2	33,7	54,2
% všech návrhů exekutivy*	56,7	30,3	48,7	47,6
% schválených**	85,6	74,2	74,6	50,3
% zamítnutých**	6,4	7,9	-	-
% upravených legislativou	40,2	68,6	35,8	23

Tabulka 3. **Stav vydaných MP (1989-1998)** (Figueiredo, Limongi, 2006: 261).

* vyjma rozpočtových zákonů

** nezapočítávají se zákony explicitně schválené a zamítnuté

Pokud jsme se takto volně přesunuli od prezidenta k parlamentu a naznačili některé vlastnosti jeho vztahu s prezidentem, podívejme se nyní na některé jeho vlastnosti. Pro zachování koherence s teoretickou částí, uveďme, že parlament má pravomoc odstranit prezidenta. Postrádá sice prezidentskou alternativu „vyjádření nedůvěry vládě,“ tedy prohlášení neschopnosti vykonávat úřad (*declaration of incapacity*), ale je mu ponechána prezidentská

¹³⁷ Ibid., 260.

forma impeachmentu.¹³⁸ Prezident může být souzen na základě dvou rozdílných pravidel: zločinů odpovědnosti¹³⁹ a obecných zločinů. V obou případech musí být jeho vydání autorizováno dolní komorou parlamentu (*Câmara dos Deputados do Brasil* - CD) 2/3 většinou všech členů komory (342 z 513 členů). V prvním případě jej soudí horní komora (*Senado Federal do Brasil* - SF) a k úspěšnému odsouzení je vyžadována opět 2/3 většina všech členů komory (54 z 81 senátorů). V druhém případě je prezident souzen ústavním soudem (*Supremo Tribunal Federal*) a k jeho odsouzení stačí majorita hlasů všech soudců (6 z 11).

Brazilský parlament je poměrně silně centralizovaný, distribuuje silné pravomoci mezi lídry poslaneckých klubů, předsedu komory, kteří společně vykonávají silnou kontrolu nad legislativním procesem. Toto kolegium lídrů (*Colégio de Líderes*),¹⁴⁰ které funguje v obou komorách, je těleso vyjednávání a diskuse. Rozhoduje o konkrétním kalendáři hlasování, o konkrétním složení stálých a specifických parlamentních komisí, do jejichž činnosti může zasahovat vlastním rozhodnutím o urgenci legislativního návrhu (legislativním označení urgency okamžitě přenese z komise na půdu parlamentu a je o něm hlasováno během 24 hodin). Lídrové poslaneckých klubů reprezentují všechny členy svého klubu. Jejich jménem (a vahou jejich počtu i proti jejich vůli) mohou ovlivňovat konkrétní legislativní postup při schvalování zákona – otevření diskuse na zákon prezidentem označený za urgentní vyžaduje souhlas 1/3 členů komory, v případě legislativního označení urgency je vyžadován souhlas absolutní většiny poslanců.

Hlasování v parlamentu se v zásadě dělí do třech podob: 1) tajné (*votação secreta*) – vyžaduje 2/3 všech členů dané komory; 2) symbolické (*votação simbólica/ostensiva*) – není vyžadována poslušnost jednotlivých členů a účast v hlasování je ponechána na jejich vůli, avšak k usnášeníschopnosti dané komory je nezbytná přítomnost absolutní většiny všech – zde nastupuje 3) jmenovité hlasování (*votação nominal*),¹⁴¹ které vyžaduje opakování předchozího hlasování, avšak tentokrát otevřeně (k jeho vyvolání stačí pouhých 6% všech členů parlamentu); některé zákony jsou nutně schvalovány pouze v tomto stylu (ústavní dodatky, zákony ve stavu urgency, apod.). Předsedové stran mají extrémní výhodu v tom, že

¹³⁸ Článek 86 (*Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. [on-line] Dostupné z <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art86> [cit. 4.12.2012])

¹³⁹ Článek 85 (*Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. [on-line] Dostupné z <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art85> [cit. 4.12.2012])

¹⁴⁰ Tvóří jej představitelé parlamentní většiny a menšiny, jmenovaní zástupci vlády, představitelé parlamentních bloků a lídrové poslaneckých klubů. Zástupci vlády a stran participujících v bloku mají právo hlasu, ale nikoliv volby. Kolegium pracuje na základě konsenzu, pokud jej není možné dosáhnout přistupuje na řadu hlasování, kde má určující váhu počet poslanců každého z poslaneckých klubů.

¹⁴¹ Anglicky – Roll Call (pozn. autora).

mohou kontrolovat loajalitu chování svých členů v parlamentu skrze hlasování a vzhledem k tomu, že zastupují všechny poslance asociované se svou stranou. Zároveň mají v rukách mocný nástroj k zajištění (ale i zjišťování) stranické disciplíny v dané komoře, resp. neutralizaci individualistických tendencí v parlamentu.¹⁴²

Strana	% disciplína	Počet hlasování
PT	98,4	533
PDT	92,1	505
PSDB	90,7	538
PMDB	85,0	538
PTB	87,9	506
PFL	93,1	531
PPB (PP)	87,4	509

Tabulka 4. **Proporce disciplinovaného hlasování dle politické strany**
(Figueiredo, Limongi, 2000: 159).

Tabulka 4 ukazuje míru s jakou strany kontrolují své poslance podle jmenovitých hlasování. Je dobré mít na paměti, že disciplinovanost v hlasováních ještě nutně neznamená, že celkový legislativní proces je hladký. Nezhledňuje totiž události mimo parlament – nebere v potaz množství zákonů, které se vůbec nedostávají na pořad dne z různých strategických důvodů (nesouhlas opozice, koaličních partnerů, přílišná časová náročnost, příliš vysoké náklady patronáže).¹⁴³ Disciplinovanost stran může být spojena s vysokými náklady předsedů stran nebo zástupců vlády zajistit si poslušnost jednotlivých poslanců. Zároveň mají jmenovitá hlasování tendenci produkovat bandwagon efekt – nezaujatí poslanci hlasují podle naznačené linie v očekávání výhodnější pozice při dalším vyjednávání.¹⁴⁴

Doposud jsme nezmínili taxativně vymezené oblasti, ve kterých má jedna ze složek dominantní slovo. Užití MP je totiž zákonem omezeno¹⁴⁵ a nemůže být užito ve všech oblastech. Navíc existuje taxativní vymezení oblastí, kde rozhodnutí náleží výhradně jedné ze složek vlády, anebo je její slovo dominantnější. Exekutiva má dominantní postavení v otázkách ekonomických a administrativních zákonů, naopak legislativa dominuje v otázkách sociálních. Tabulka 5 ukazuje počet sociálních zákonů uvedených exekutivou i legislativou podle jejich charakteru. Jak je vidět, obě dvě složky vlády se pokoušejí spolupracovat a vytvářet politiku, která není čistě motivována individualistickými tendencemi. Obecnými zákony jsou myšleny zákony univerzální vztahující se na všechny

¹⁴² Figueiredo, Limongi, 2006: 255-256.

¹⁴³ Negretto, 2004: 547-548.

¹⁴⁴ Ames, 2002: 186-187.

¹⁴⁵ Např. v oblastech trestního práva, volebního zákonu, politických stran, rozpočtu, národnosti, apod.

osoby, skupinové či lokální zákony jsou zákony dotýkající se speciálních skupin, anebo lokalit, osobními jsou myšleny zákony vztahující se na nominálně vymezené skupiny.

Charakter zákona / Původ	Exekutiva (N=205)	Legislativa (N=174)	Celkem (N=379)
Obecný	82	85	83
Skupinový / lokální	9	13	11
Osobní	9	2	6

Tabulka 5. **Sociální zákony podle typu a iniciativy (%) (1989-2000)**
(Figueiredo, Limongi, 2006: 267).

Jak bylo zmíněno, prezident má dominantní postavení v ekonomických otázkách, jejichž součástí toho je výhradní pravomoc prezidenta uvádět rozpočet a společně s tím se dostáváme k otázce loajality jednotlivých poslanců. Poslanci mají právo uvádět individuální dodatky k rozpočtu, kterými mohou obohacovat volební obvody, ze kterých pocházejí, a zajišťovat si tedy znovuzvolení. To bychom ovšem museli předpokládat, že zájmem každého poslance je znovuzvolení. Zde bychom se už příliš odklonili od tématu tohoto oddílu a otázek individuálních motivací poslanců, stejně jako prezidentovy pravomoci uvádět rozpočet se dotkneme v následujících dvou oddílech.

4.1.2. Volební systém

Volební systémy naopak strukturují hráče, kteří jsou nuceni se v rámci institucí existovat. Charakter voleb, které jsou uplatňovány v Brazílii pro volbu prezidenta a dolní komory parlamentu, se logicky liší vzhledem odlišnému charakteru obou zástupců veřejnosti. Volby do CD jsou inspirovány požadavkem reprezentativity (poměrný systém), naopak charakter prezidentských voleb odpovídá snaze docílit zvolení konsenzuálního kandidáta (dvoukolový většinový systém). Podívejme se v krátkosti na oba dva a zároveň představme některé významné změny.

Ústava 1988 zavedla univerzální volební právo, které rozšířila i na doposud vyloučené analfabety a mladší věkové kategorie (aktivní volební právo pro každého staršího 16 let). Volební právo je povinné pro všechny občany od 18 let až do 70 let. Pro analfabety, osoby mezi 16 a 18 rokem a starší 70 let je pak volba čistě dobrovolná. V duchu této masifikace volebního práva se nese i charakter volebních systémů. Proporční systém uplatňovaný pro volby do CD naplňuje požadavek reprezentativity až do extrému. To je do určité míry výsledkem vyvrcholení dějinné manipulace: v období Brazilského císařství (*Império do Brasil*, 1822-1889), během kterého bylo zavedeno volební právo, nebylo povoleno volit 90%

obyvatel. Násilná manipulace se stranickými systémy během období Estado Novo (1937-1945) a vojenské diktatury po roce 1964 (1964-1985) vyústila v požadavek maximální možné reprezentace.

Od druhé poloviny 70. let se volební aréna ukazovala být jako velmi důležitý prvek ve fungování autoritářského režimu. Ten byl charakteristický svou nedůvěrou k politickým stranám jejichž činnost potíral¹⁴⁶ a stranickou politiku zachovával pouze skrze uměle vytvořené strany, jejichž význam byl však umenšován nastavením ústavy (viz výše). V roce 1979 se režim rozhodl ukončit stávající umělý dvoustranický systém a otevřel dveře pro konání nových parlamentních voleb. Cílem této změny bylo zachovat vládní stranu pod novým jménem (*Partido Democrático Social* – PDS, Sociálně demokratická strana) a fragmentovat sílící opozici, která byly doposud sdružována do jednoho heterogenního bloku. Ve volbách 1982 byla umožněno kandidovat i novým politickým stranám, ve kterých byla sice formálně nastavena národní klauzule 5% a 3% klauzule pro reprezentaci v minimálně jak 9 státech federace, avšak nedodržení tohoto pravidla pomohlo k reprezentaci i stranám s nižším procentuálním ziskem.¹⁴⁷

Volební pravidla zůstávají prakticky zásadně nezměněná od roku 1986. V těchto volbách byly zrušeny klauzule a de facto zůstala pouze přirozená hranice daná nezbytným počtem hlasů k získání jednoho mandátu (kterou je výsledek Hareovy kvóty užívané pro přepočítání hlasů). Velké volební obvody (jdoucí od ústavou stanovených 8 mandátů pro řídké obydlené oblasti až pro 70 určených pro hustě obydlené oblasti) mají tendenci zajišťovat vysoce proporční výsledky, fixní hranice pro nejmenší a největší volební obvody má tendenci nadreprezentovat oblasti s malou hustotou zalidnění. Dalším charakterem současného volebního systému do CD je umožnění volebních koalic, které pomáhají získat křesla i malým stranám. Tato možnost doznala od roku 1986 menších úprav¹⁴⁸ a od roku 1998 umožňuje jednostranickým kandidátkám prezentovat 1,5 násobek kandidátů kolik je křesel v daném volebním obvodě (v případě volebních obvodů pod 20 křesel je umožněn dvounásobek), pro koalice dvou a více stran je umožněn dvounásobek, v případě malých obvodů trojnásobek počtu křesel.

U kandidátek ještě určitou chvíli zůstaneme. Volební systém nabízí voličům hlasovat pro stranu (*legenda*), anebo pro jednotlivé kandidáty (*candidato*). Hlas pro kandidáta má pro

¹⁴⁶ 1965, 1979 - rozpuštění stran; 1968-1969 pozastavená činnost parlamentu; 1977 – zrušení senátních voleb, apod.

¹⁴⁷ Mainwaring, 1995: 357, 364-368.

¹⁴⁸ V letech 1986-1990 mohly koalice 3 a více stran navrhnout trojnásobek kandidátů než bylo křesel v daném obvodě, pro volby 1994 mohla jednostranická kandidátka navrhnout pouze stejný počet kandidátů jako křesel v daném obvodě.

stranu stejnou užitou hodnotu (zisk hlasu), protože jsou tyto hlasy využity pro distribuci křesel mezi ostatní kandidáty. Avšak v případě, že by všichni voliči hlasovali pro stranu, vyvstává zde jeden problém – neexistuje přesná procedura jakou by došlo k rozdělení křesel na kandidátce.¹⁴⁹

Strana / Volby	1986	1990	1994	1998	2002	Průměr
PT	22,8	43,4	33	26,3	14,6	28
PCB (PPS)	13,8	23,2	2,9	27,7	11,4	15,8
PDT	13,5	23,6	5,1	17,5	18,4	15,6
PDS/PPR/PPB (PP)	17,9	27,6	2,1	9,1	8,1	13
PSDB	-	9,7	10,8	19,7	9,4	12,4
PMDB	14,4	16	3,6	8,8	6,1	9,8
PTB	18,9	11,3	2,3	8,7	7,4	9,7
PCdoB	17,1	18,2	1,8	7,7	3,5	9,7
PSB	12	9	2,1	8,4	9,4	6,6
PL	3,3	9,6	2,2	9,6	5,7	6,1
PFL	5,7	6,9	2,3	5,7	5,7	5,3
Průměr	13,8	18,3	8,3	14,1	9,9	12,9

Tabulka 6. Procentuální zisk hlasů skrze hlas pro stranu ve volbách do CD (1986-2002) (Nicolau, 2006: 27).

Tabulka 6 ukazuje procentuální zisk hlasů pro stranu v jednotlivých volbách do CD. Poměrně nízká čísla vypovídají o značné personalizaci hlasování. Politické strany měly do roku 2002 také minimální kontrolu nad podobou stranických kandidátek a to vzhledem k právu rozeného kandidáta (*candidato nato*).¹⁵⁰ Tato decentralizace kontroly počtu a charakteru kandidátů v souvislosti s velkými obvody a počty kandidátů připomíná mírou individuálního souboje volby v systému jednoho nepřenosného hlasu (SNTV). Podobně jako v tomto systému dochází ke zvýšení individuálních nákladů na volební kampaň. Úspěšný kandidát musí získat dostatečné množství financí a vytvořit si volební základnu (často skrze patronáž). Vzhledem k vysokým nákladům soutěže a skutečnosti, že strany na volební kampaň příliš nepřispívají, je kandidát odkázán na své vlastní schopnosti.¹⁵¹ Tabulka 7 ukazuje původ financí jednotlivým kandidátům do CD.

¹⁴⁹ Nicolau, 2006: 26-27.

¹⁵⁰ Zrušeno ústavním soudem jako protiústavní.

¹⁵¹ Samuels, 2006: 137-138.

Příspěvek / Volby	1994	1998	2002
Soukromé společnosti	61,8	56,8	57,2
Jednotlivci	37,5	40,9	38,7
Politické strany	0,2	0,5	2,5
Neznámí/Ostatní	0,5	1,8	1,6

Tabulka 7. **Původ příspěvků v kampani kandidátů do CD (1994-2002)** (Samuels, 2006: 140)

Tyto všechny faktory přispívají k míře zakořeněnosti stran (stranických značek) ve společnosti, malé disciplinovanosti politických stran, častým změnám přestupům mezi poslaneckými kluby apod. Jak však bylo popsáno v předchozím oddíle, silná centralizace parlamentu přispívá k efektivnímu potlačení tohoto jevu – členové parlamentu jsou extrémně závislí na loajalitě, ale také na preferencích prezidenta, který jim může umožnit přístup k politickým a finančním benefitům, které jsou exkluzivně v jeho rukách.

Prezidentské volby jsou celonárodního charakteru a využívají dvoukolový většinový systém, jehož cílem je zvolení celonárodního konsenzuálního prezidenta. Do roku 1994 byl prezident volen na 5 let (nyní 4 roky). Délka mandátu prezidenta se tak zkrátila o jeden rok a začala být identická s délkou mandátu parlamentu. Volební kalendář se také změnil a došlo k synchronizaci obou voleb obou složek vlády. Vzhledem k tomu, že volba prezidenta 1985 nebyla veřejná (i přes „lidové hlasování“ v podobě hnutí *Diretas Já*), zažila Brazílie doposud pouze jedny nesouběžné volby (1989-prezidentské, 1990 parlamentní).

4.1.3. Stranický systém

Brazilský stranický systém prošel v zásadě několika fázemi: 1) rozklad dvoustranického modelu a exploze v počtu politických stran (1982-1990), 2) zakládající prezidentské volby (1990-1995), 3) stabilizace (1995–).¹⁵²

Jak jsme již naznačili výše stranický systém Brazílie je výsledkem určité historické nestálosti, která je dána častými přechody mezi demokratickým a nedemokratickým systémem. Evoluce současného systému začíná s volbami 1982, které se pokoušely opatrně zavést formu multipartismu. Výsledky prvních voleb do určité míry kopírovaly logiku předchozího dvoustranického „soupeření.“ Hlavními politickými stranami se stala „režimní“ PDS a „opoziční“ PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* – Strana brazilského demokratického hnutí). Nedodržení původně nastavených pravidel (5% národní klauzule) vedlo ke vstupu nových politických stran do politického systému – doleva orientované PDT (*Partido Democrático Trabalhista* – Demokratická strana práce) a PT

¹⁵² Melo (2006: 157-159) uvádí první fázi od roku 1985.

(*Partido dos Trabalhadores*, Dělnická strana) a pravicová PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro* – Brazilská strana práce). Toto období reorganizace je význačné právě flexibilizací, tedy rozkladem stávajících dvou velkých stran a vznikem nových. Pravicová PDS byla první stranou, která zažila tento nastupující trend, když se z ní v roce 1985 vyčlenila skupina politiků, aby založila PFL (*Partido da Frente Liberal* – Strana liberální fronty). Stejný rok znamenal výrazný nárůst nových politických stran (82%), které se představily v komunálních volbách 1985 (viz tabulka 8) a mj. i dobré výsledky pro PDT a PT. Volby 1986 přinesly značné zisky pro PMDB a nově nastupující PFL, ale kromě dříve zastoupených politických stran se do parlamentu začaly probíjovat i menší strany. Během zasedání ústavního sněmu (*Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988* – ANC) následovala PMDB osud PDS, když se z ní vydělila PSDB (*Partido da Social Democracia Brasileira* – Strana brazilské sociální demokracie). Komunální volby 1988 znamenaly opět dobré výsledky pro PT a PDT a naopak propad PMDB a PFL.¹⁵³

Strany / Volby	1982	1985	1986	1988	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
% nových stran		82	3,4	6,4	22,2	33,3	32,4	8,7	0	0	0	0	0	6,9
% stran v prezidentských volbách					77,8			34,8		36,4		20		24,1
% stran prezidentské koalici					22,2			34,8		21,2		30		17,2
Celkový počet stran ve volbách	5	28	29	31	27	33	34	23	27	33	30	30	27	29

Tabulka 8. **Struktura stranické soutěže (1982-2006)** (Braga, 2010: 56).

Pozn. 1985,1988,1992,1996, 2000, 2004 - komunální volby

Takto fragmentovaný stranický systém vstupuje do druhého období, které je vymezeno první výraznou zkouškou – zakládajícími prezidentskými a parlamentními volbami. Prezidentské volby představují volby prvního řádu a je tedy logické, že prakticky všechny politické strany se ucházely o nejvyšší post. Tyto volby pro ně znamenaly zároveň první výraznou příležitost jak se prezentovat v národním prostředí. Jak je vidět z tabulky 8, 78% politických stran prezentovalo vlastního prezidentského kandidáta. Stejná tabulka také naznačuje, že nesuběžnost parlamentních a prezidentských voleb a dvoukolový charakter prezidentské volby bezesporu vedly k proliferační novým stran (33% nových stran v parlamentních volbách, které se konaly pouze o několik měsíců později).¹⁵⁴ Toto období znamenalo pro

¹⁵³ Mainwaring, 1995: 369-372.

¹⁵⁴ Melo, 2006: 164-165.

strany nejenom první kroky v národním volebním klání, ale také první kroky vedoucí ke stabilizaci – mezistranická soutěž vynesla některé z nich do vlády a úřadů státní správy, skrze které mohly budovat své voličské základny a přispět k organizačnímu rozvoji.

Se začátkem třetího období je zřejmé, že 7 politických stran (PT, PDT, PMDB, PSDB, PPB (PP), PFL) vytváří relativně stabilní jádro. Tabulka 14(2) ukazuje, že tyto strany se podílely na většině parlamentních voleb. Míru zakořenění politických stran ve společnosti je taktéž možné sledovat na volatilitě – zatímco volatilita v počátečních letech byla extrémně vysoká (1982-1986 – 42,5%; 1986-1990 – 38,6%),¹⁵⁵ tabulka 9 ukazuje, že v následujících obdobích volatilita pravidelně klesá a politické strany v systému zakořeňují.¹⁵⁶

1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
16,8	12,9	15,3	10,3

Tabulka 9. **Volatilita ve volbách do CD (1990-2006)** (Braga, 2010: 52)

V počátečních letech byla stranická soutěž otevřená, o čemž svědčí i výrazný nárůst politických stran během prvních dvou období. Nyní se počet participujících stran se zdá být relativně stabilní (okolo 30), stejně jako nárůst nových politických stran účastnících se politické soutěže (tabulka 8). Zdá se tedy, že politická soutěž se postupně uzavírá a to i přestože je v parlamentu značně velký počet stran a volební systém svým nastavením umožňuje proliferaci nových (a malých) stran.¹⁵⁷

Volby	1982	1986	1989	1990	1994	1998	2002	2006
Parlamentní (CD)	2,6	3,6	-	9,8	8,5	8,1	9,3	10,6
Prezidentské	-	-	5,7	-	2,7	2,5	3,2	2,4

Tabulka 10. **Efektivní počet stran (1982-2006)** (Braga, 2010: 62).

Prezidentské volby se zdají být dobrým nástrojem interpretace tohoto usedání. Na míře opakování je možné sledovat, zda je systém otevřený, či uzavřený. Tabulka 10 ukazuje vysoký počet efektivních stran v prvních prezidentských volbách, avšak všechny následující se pohybují v mnohem nižších číslech. Pokud se podíváme na absolutní čísla (tabulka 14(2)), je vidět, že pouze dvě strany se účastnily zápasu o prezidentský post více jak pětkrát. Podobnou informaci je možné vyčíst i z tabulky 8. Zde je také možné sledovat snižující se počet stran kandidujících v koalicích. Výjimkou je rok 2002, který vykazuje opačný trend, to je možné vysvětlit voličskou poptávkou po změně orientace země, o čemž svědčí i zvýšená

¹⁵⁵ Mainwaring, 1995: 374.

¹⁵⁶ Braga, 2010: 52.

¹⁵⁷ Ibid., 55-56.

volatilita v letech 1998-2002 (tabulka 9) a vítězství PT v prezidentských i parlamentních volbách (tabulka 14(2)).¹⁵⁸

Pokud v roce 1982 byly tři největší strany PSD, PMDB a PDT, pak o dvacet let později byly překovány nastupujícími PSDB, PFL a PT. Na levici sice začala PDT s určitou výhodou vůči PT a do voleb 1990 si uchovávala relativně stabilní růst, ale od voleb 1994 jenom ztrácí. Naopak PT si uchovává relativně stabilní růst – její úspěch je založen na schopnosti polarizovat národní politiku, naopak její lokální úspěchy (na úrovni měst) jsou omezené a vykoupené velkými náklady. Její propad ve volbách 2006 je možné přisuzovat jejímu působení ve vládě a korupčním skandálům s ní spojenými (*mensalão*). V oblasti politického středu je PSDB stranou, která rostla od doby svého vzniku (1988) a zvláště posílila za doby svého působení v prezidentském úřadu, naopak PMDB je stranou, která na svých pozicích relativně ztrácí. Přestože obě dvě strany jsou schopny uspět v soutěži o křesla do CD, PSDB je stranou, která je orientována na velká města, naopak PMDB na malá města a venkov. Situace na pravici je poměrně komplikovaná – PTB si uchovává svou pozici od 80. let a PPB (PP) (*Partido Progressista (Brasileiro)* – (Brazilská) Pokroková strana) odvrátila svůj zánik jediné skrze časté přeskupování a spojování, (viz tabulka 14(1,2)), naopak PFL si uchovává stále stabilní pozici v parlamentu.¹⁵⁹

Větší stabilita velkých stran byla způsobena právě úspěchem v prezidentských volbách (PSDB, PT). Ty přispěly k větší identifikaci voličů, profilaci stran, ale také ke konsolidaci stranického vedení. PSDB se stala stranou spojovanou s ekonomickou transformací a úspěšným stabilizováním ekonomiky, PT zase stranou, která se po svém nástupu do nejvyšší funkce v rámci tohoto hracího pole pokouší implementovat nezbytnou sociální politiku. Obě dvě strany se tedy začaly orientovat dostředivě a vytvořily vůči sobě pólovou alternativu, aniž by ovšem okupovaly extrémní pozice v pravo-levém ideologickém rozložení. PMDB sice byla stranou, která držela prezidentský úřad (José Sarney), ale vnitřní rozklad a obecná nespokojenost s politickým výkonem prezidenta přispěly k jejímu ideovému vyprázdnění. Svého posledního prezidentského kandidáta strana představila v roce 1994 a od té doby okupuje politický střed. Tato pozice, její *office-seeking* charakter a její početní síla přispívají k tomu, že je v životním zájmu prezidentů, kteří se snaží sestavit většinové koalice, udržovat dobré vztahy s PMDB. PFL je stranou, která nese společně s PSDB úspěch za ekonomickou stabilizaci a její orientace je liberální, avšak sama se pokusila představit kandidáta na prezidentský úřad pouze jednou. Podobně PPB (PP) se pokusila představit svého vlastního kandidáta, když se rozhodla podpořit kandidaturu Itamara Franca, ale po vítězství Fernanda

¹⁵⁸ Ibid., 57-58.

¹⁵⁹ Melo, 2006: 161-163.

H. Cardoso (FHC) se stala členem jeho vládní koalice. Vzhledem ke značnému úsilí, která strana koncentruje na své přežití v parlamentu, postrádá jakákoliv dlouhodobý národní program, což dokládá i její spolupráce v Lulových kabinetech. I přes stabilnější pozici v parlamentu, je chování PTB v zásadě podobné. Jinými slovy, PT, PSDB a PFL jsou nejlépe schopné čelit vysoce kompetitivnímu prostředí brazilského politického systému. První dvě za to vděčí právě participaci v prezidentských volbách a následné působnosti v koaličních vládách, které jim umožnily přístup ke zdrojům, ale také efektivně vytvořit stranickou organizaci. Ostatní politické strany (PTB, PPB (PP), PMDB) nejsou mimo hru, ale svým charakterem a ideovou uvolněností jsou zdroji a příjemci mezistranické migrace poslanců.¹⁶⁰

Migrace volených zástupců je jednou z věcí, které se musíme blíže věnovat. Volební pravidla samotná nabízejí fixní pobídky pro mezistranickou či vnitrostranickou soutěž (resp. vyšší nebo nižší stranickou kontrolu). Důvody poslanecké migrace (resp. loajality) jsou skryté ve federativním charakteru volební soutěže a volebním kalendáři. Migrace bude mít tendenci být vyšší v období po a v období před volbami (viz tabulka 11) a to zvláště mezi poslanci, kteří mají omezené prostředky jak ovlivňovat legislativní proces (např. nemají přístup k pozicím ve stálých komisích CD) a bude také ovlivněna charakterem a popularitou vlády.

Počet let	1998	2002
1	19,1	19,6
2	13,6	3
3	6,2	8,5
4 a více	61,1	68,9

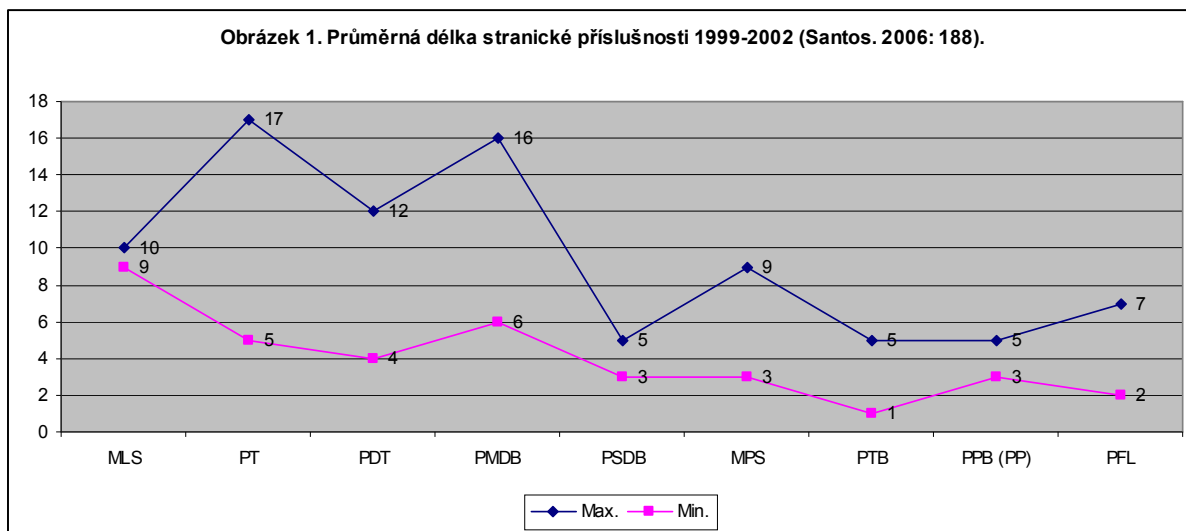
Tabulka 11. **Stabilita (%) stranické příslušnosti (1998-2002)** (Santos, 2006: 187).

Pobídky, které brazilské politické strany nabízejí, jdou v duchu vysoké vnitrostranické soutěže a věnovali jsme se jim v předchozím oddílu. Federativní charakter země se promítá i v odlišné stranické loajalitě v různých státech federace. Tato diskrepance není prostorová (sever – jih země), ani nutně spojená s rozdílnou velikostí volebních obvodů. Vysvětlením se zdá být přetrvávající tradice politické soutěže, ale také míra volatility v konkrétních státech federace – státy s vyšší stranickou kontrolou nad politickou soutěží se vyznačují vyšší stranickou loajalitou, ale také nižší volatilitou, a naopak ve státech s nízkou stranickou kontrolou a vysokou volatilitou neexistuje dostatečná hrozba potrestání za stranickou migraci.¹⁶¹

¹⁶⁰ Ibid., 168-170.

¹⁶¹ Santos, 2006: 180-185.

Politické strany samotné se liší v tom do jaké míry její členové preferují stranickou loajalitu – levicové strany a středová PMDB se obecně vyznačují vyšší mírou stranické loajaliti, než strany na pravici, jak ukazuje obrázek 1.



MLS – malé levicové strany (např. PCdoB, PCB (PPS)), MPS – malé pravivé strany (např. PL, PRONA).

Míra jednoty levicových stran a tedy i poslanecká loajalita je spojena s jejich ideologickou soudržností, silnou rolí vedení, ale také jejich *grass-roots* charakterem. Vysoká stranická loajalita PMDB je spojena vysokou mírou autonomie (tedy do jaké míry ovládají své obvody, resp. zdali o hlasy soutěží), kterou poslanci ve své straně mají. Vysoká míra autonomie zároveň znamená nižší stranickou disciplínu. Naopak poslanci, kteří touží po znovuzvolení (nebo je v sázce) a jsou odkázáni na zajištění volební podpory skrze přívod materiálních benefitů do svých obvodů, často závisejí na loajalitě vůči své straně. Slabé stranické vazby mají totiž zároveň tendenci pozitivně se odrážet v systému centralizovaného parlamentu – menší stranická loajalita vede k posilování exekutivy, která preferuje stranickou heterogenitu oproti pobídkám k mezistranické migraci. Heterogenita je posilována skrze rozdělování benefitů, které jsou plně v rukách exekutivy a stranických lídrů. Benefity nemusejí představovat zdroje a jenom zdroje ke znovuzvolení. Opětovné zvolení se pohybuje okolo 50% a společně s usedáním politických stran a zvyšováním stranické loajaliti má tendenci stoupat (tabulka 12). Pro velkou část poslanců je parlament jenom přestupní stanicí na cestě k pozici ve státní správě, anebo soukromé sféře.¹⁶²

¹⁶² Ames, 2002: 193-209.

Kandidáti / Volby	1990	1994	1998	2002
Počet poslanců*	487	502	513	513
Kandidáti	368	397	443	416
Zvolení	189	230	288	283
% úspěšnost	51,35	57,93	65,01	68,02
% původních	38,81	45,82	56,14	55,16

Tabulka 12. **Znovuzvolení poslanců do CD (1990-2002)**
(sestaveno dle Costa, 2007: 25)

* dle velikosti předcházejícího zastupitelského tělesa

Ať už znovuzvolení, anebo budoucí kariéra ve státní správě, závisí na dodávání materiálních zdrojů do svých (budoucích) obvodů, nemusejí se poslanci strategicky chovat při každém hlasování. Nástrojem, který je jim k dispozici, je možnost dodatků ke státnímu rozpočtu, Jelikož ten je v plné moci prezidenta, stává se nástrojem, který může využívat ke kontrole poslanců, závisí totiž pouze na něm, zda návrh na dodatek k rozpočtu přijme či nikoliv. Na jednu stranu je individuální dodatek cestou jak tlačit na prezidenta, avšak vzhledem k zákonem stanovené finanční výšce individuálního dodatku je možné říci, že tato páka není příliš silná. Na druhou stranu náklad spojený s uznáním individuálního dodatku není příliš velký. Avšak pokud je prezident orientován národně, pak takovýmto uznáním stojí sám proti sobě. Pokud strany, nebo individuální poslanci, chtějí prosadit své návrhy, pak to musí být v linii vládní politiky a svým charakterem tedy být daleko obecnější. A naopak, pokud bude chtít exekutiva vyhovět požadavkům individuálních poslanců, pak tak bude raději činit v rámci celonárodní plošné politiky.¹⁶³ Pokud jsou poslanci závislí na materiálních benefitech, pak je pro ně nejjistější metodou následovat ideologický profil stany, ke které se hlásí.

O tom vypovídá i existující ideologické dělení politických stran. Poslední co v této části zmíníme je ideologické rozdělení politických stran. Tabulka 13 ukazuje příbuznost legislativních hlasování jednotlivých politických stran. Z ní je patrná existence pravo-levého dělení, kdy ideologicky příbuzné strany mají tendenci hlasovat podobně (PDT-PT, PFL-PPB (PP), případně rozdíl PFL-PT). Dále je zde vidět posun PSDB, která v době Sarneyho a Collora inklinovala k levému středu, avšak od nástupu FHC do prezidentského úřadu se posunula doprava (viz průsečíky s PT a PFL – nárůst shodných hlasování u PFL a propad u PT).

¹⁶³ Limongi, Figueiredo, 2006.

Strana	PFL	PMDB	PSDB	PDT	PT
PPB (PP)					
Sarney	87,53	84,10	63,08	34,66	14,35
Collor	86,79	69,25	52,99	26,20	19,55
Franco	80,04	65,49	58,62	44,32	28,75
FHC I	86,34	90,58	86,60	28,17	19,86
Celkem	85,92	85,13	78,72	29,27	20,44
PFL					
Sarney		90,41	63,88	34,81	14,53
Collor		75,26	50,33	28,96	16,64
Franco		78,35	74,13	55,14	33,90
FHC I		84,24	95,28	16,63	9,19
Celkem		82,47	86,04	21,96	12,48
PMDB					
Sarney			72,98	44,39	24,10
Collor			69,38	52,46	39,50
Franco			85,32	62,47	41,54
FHC I			86,42	30,77	22,92
Celkem			83,44	36,94	27,08
PSDB					
Sarney				70,45	50,16
Collor				64,15	64,24
Franco				65,96	53,88
FHC I				19,09	11,58
Celkem				30,74	24,03
PDT					
Sarney					79,71
Collor					83,31
Franco					65,93
FHC I					89,11
Celkem					86,15

Tabulka 13. **Příbuznost (%) dle jmenovitých hlasování 1988-1998**
(Figueiredo, Limongi, 2006: 272).

Pozn. Proporce příbuzných hlasů ve jmenovitých hlasováních, ve kterých hlasovalo alespoň 10 členů strany

Strana / Volby	1982			1986			1990			1994		
	% hlasů	křesel (479)	% křesel	% hlasů	křesel (487)	% křesel	% hlasů	křesel (502)	% křesel	% hlasů	křesel (513)	% křesel
PDS*	43,20	235	49,10	7,90	33	6,80	8,90	42	8,40	20,30	107	20,90
PMDB	43,00	200	41,70	47,80	260	53,40	19,30	109	21,70	7,20	34	6,60
PDT	5,80	23	4,80	6,50	24	4,90	10,00	46	9,20	5,20	31	6,00
PTB	4,40	13	2,70	4,50	17	3,50	5,60	34	6,80	12,80	49	9,60
PT	3,50	8	1,70	6,90	16	3,30	10,20	35	7,00	12,90	89	17,30
PFL				17,70	118	24,20	12,40	83	16,50			
PDC*				1,20	5	1,00	3,00	22	4,40			
PPR**										9,40	52	10,10
PSB				1,00	1	0,20	1,90	11	2,20	2,20	15	2,90
PCdoB				0,60	3	0,60	0,90	5	1,00	1,20	10	1,90
PSDB							8,70	37	7,40	13,90	62	12,10
PRN							8,30	41	8,20	0,40	1	0,20
PTR*							1,10	5	1,00			
PST*							0,90	2	0,40			
PP**										6,90	36	7,00
PPB (PP)										0,60	2	0,40
PCB (PPS)				0,90	3	0,60	1,00	3	0,60	0,90	3	0,60
PSD										3,50	13	2,50
PL				2,80	6	1,20	4,30	15	3,00	0,70		
PRONA												
PV												
Ostatní				2,20	1	0,20	3,30	12	2,40	2,00	8	1,60

Tabulka 14(1). Distribuce křesel a výsledky voleb do CD (1982-2006), počet zúčastněných prezidentských a parlamentních voleb (Braga, 2010: 66-67; Lamounier, Amorim Neto, 2005: 194-196, 225-226; TSE (<http://www.tse.gov.br>)).

* PDS se sloučila s PDC (*Partido Democrata Cristão*) a ve volbách 1994 kandidovala jako PPR (*Partido Progressista Reformador*); PTR (*Partido Trabalhista Renovador*) se sloučila s PST (*Partido Social Trabalhista*) a ve volbách 1994 kandidovala jako PP (*Partido Popular*).

** PPR a PP se sloučily a od roku 1998 kandidují pod značkou PPB (*Partido Progressista Brasileiro*), v roce 2003 došlo ke zkrácení názvu na *Partido Progressista*, pro zachování odlišnosti od PP ji v této práci uvádíme jako PPB (PP).

Strana / Volby	1998			2002			2006			Počet zúčastněných voleb*	
	% hlasů	křesel (513)	% křesel	% hlasů	Křesel (513)	% křesel	% hlasů	křesel (513)	% křesel	Parlamentní (CD)**	Prezidentské
PDS										-	-
PMDB	15,20	83	16,20	13,40	74	14,40	14,60	89	17,30	7	2
PDT	5,70	25	4,90	5,10	21	4,10	5,20	24	4,70	7	3
PTB	5,70	31	6,00	4,60	26	5,10	4,70	22	4,30	7	1
PT	13,20	58	11,30	18,40	91	17,70	15,00	83	16,20	7	5
PFL	17,30	105	20,50	13,40	84	16,40	10,90	65	12,70	6	1
PDC										-	-
PPR										-	1
PSB	3,40	19	3,70	5,30	22	4,30	6,20	27	5,30	6	1
PCdoB	1,30	7	1,40	2,20	12	2,30	2,10	13	2,50	6	1
PSDB	17,50	99	19,30	14,30	71	13,80	13,60	65	12,70	5	5
PRN										2	2
PTR										-	-
PST***		1	0,20		3	0,60				-	-
PP										-	-
PPB (PP)	11,30	60	11,70	7,80	49	9,60	7,10	42	8,20	7	1
PCB (PPS)	1,30	3	0,60	3,10	15	2,90	3,90	21	4,10	6	2
PSD***	0,80	3	0,60	0,50	4	0,80				4	1
PL	2,50	12	2,30	4,30	26	5,10	4,40	23	4,50	6	1
PRONA	0,90	1	0,20	2,10	6	1,20	1,00	2	0,40	5	3
PV		1	0,20		5	1,00	3,60	13	2,5	4	2
Ostatní	4,00	5	1,00	5,50	4	0,80	7,70	24	9,80	6-1	2-1

Tabulka 14(2). Distribuce křesel a výsledky voleb do CD (1982-2006), počet zúčastněných prezidentských a parlamentních voleb (Braga, 2010: 66-67; Lamounier, Amorim Neto, 2005: 194-196, 225-226; TSE (<http://www.tse.gov.br>)).

* Zohledňuje účast politických stran, malé volební zisky nejsou zohledněny v předchozím přehledu, např. volební účast PV (*Partido Verde*) v roce 1994.

** PRN vzešla z menších stran a pokračuje pod jiným názvem, a tak její číslo je ve skutečnosti mnohem vyšší (6), zde ji uvádíme pouze v souvislosti s prezidentem Collorem a pod jejím původním názvem. Číslo pro PPB (PP) je součtem kandidatur všech jejích podob, každé volby se počítají pouze jednou.

*** PST byla obnovena v roce 1996, ale v roce 2003 se sloučila s PL; PSD (*Partido Social Democrático*) se sloučila v roce 2003 s PTB.

4.2. Strategie prezidentů

Výše jsme došli k závěru, že prezidentovo přežití závisí na tom jak je ochoten a schopen spolupracovat s parlamentem, a zároveň, že nejbezpečnější metodou jak si zajistit takovou spolupráci je vytváření koaličních vlád. Je jenom logickým vyústěním, že prezident, který bude toužit po uchování životaschopnosti své koalice bude zároveň chtít rozdělovat co největší množství křesel mezi politické strany, které upevní jeho politickou pozici. Jinými slovy, prezident preferující kooperaci se bude mít eminentní zájem na vytváření nových ministerstev, naopak prezident konfrontující parlament, který bude obsazovat ministerské posty specialisty, bude počet ministerstev udržovat ve stejné výši jako předchozí vláda, anebo bude jejich počet snižovat. Tabulka 15 ukazuje počet ministerských úřadů podle konkrétních koalic.

Koalice	Ministerstva	Významné pozice na ministerstvech	Mimořádná ministerstva	Celkem
Sarney 2	18	3	1	22
Collor 1	9	7		16
Collor 2	9	7		16
Collor 3	9	7		16
Collor 4	11	7	1	19
Franco 1	18	3		21
Franco 2	18	3		21
Franco 3	18	3		21
FHC I 1	18	2	1	21
FHC I 2	18	2	3	23
FHC II 1	19	7	3	29
FHC II 2	21	5		26
Lula I 1	24	6	1	31
Lula I 2	24	7		31
Lula I 3	24	7		31
Lula I 4	24	7		31
Lula I 5	24	6		30

Tabulka 15. **Počet ministerských pozic podle vládní koalice (1988-2007)** (Figueiredo, 2007: 187).

* ministerstvo obrany je zahrnuto od r. 1999

Tabulka 16 ukazuje přehled koaličních vlád od vyhlášení ústavy 1988 až do konce prvního funkčního období prezidenta Luly. Nová koalice je v tomto ohledu definována podle následujících kritérií:

- 1) změna kompozice stran tvořících kabinet (nepočítá se s legislativní koalicí)
- 2) změna na pozici hlavy kabinetu (v prezidentských volbách je hlavou kabinetu vždy prezident a tato podmínka tedy zakládá nové prezidentské volby, anebo situaci, kdy je prezident nahrazen viceprezidentem)
- 3) nové parlamentní volby.¹⁶⁴

Jak je vidět, prezident s nejnižším počtem vytvořených pozic byl prezident Collor, procentuální zastoupení stranických ministrů v prvních třech jeho vládách se pohybuje okolo 23%. Pouze poslední jeho kabinet se pokoušel dosáhnout vyššího stranického podílu, který tentokrát korespondoval s velikostí koalice, která podporuje prezidenta. Majoritu jím obsazených postů v ostatních kabinetech tvořily nestraníci a odborníci, což je nutné přičítat jeho antistranické politice, se kterou souvisí také nízká obměna postů a nižší počet přerozdělovaných křesel (16). Obsazení postů nestraníky také koresponduje s relativně nízkým podílem křesel vládní koalice. Toto je kontrast s kabinety prezidenta Luly. Ten se stal prezidentem s nejvyšším počtem ministerských postů obsazených straníky (85%), což je číslo daleko převyšující velikost prezidentovy koalice (58%). Jeden z důvodů, proč tomu tak je, můžeme hledat v širokých koalicích nutných pro zajištění podpory v parlamentu. Lula byl totiž prvním prezidentem, který od začátku svého volebního období nesměl opětovně vydávat MP, protože ty (narozdíl od předchozí doby), nemohly být odloženy na později, resp. parlament nemohl na prezidenta delegovat žádné pravomoci tím, že do ničeho nezasahoval. To jej nutilo hledat stabilnější podporu pro schválení svých návrhů skrze obsazování ministerských postů a zároveň tak dělalo jeho koalice nestabilnější (časté vstupy do a odchody z koalice).

Pokud jsme se již dotknuli MP, tabulka 16 ukazuje průměrný počet nových MP uváděných vládou do parlamentu. V teoretické části jsme naznačili, že prezident, který se rozhodne vládnout skrze dekrety nemá potřebu sestavovat koaliční vládu, anebo je vystaven časové náročné situaci, kdy je vydání dekretu preferovanější oproti standardnímu legislativnímu návrhu. V jednom z předchozích oddílů jsme ilustrovali, že brazilská forma prezidentského dekretu (MP) je legitimním nástrojem legislativního procesu, který exekutiva využívá k prosazování své agendy. Pokud se podíváme opět do tabulky 15, pak uvidíme, že během období své první vlády vládl prezident Collor zvláště skrze MP. Zde se potvrzuje, že menšinový prezident, který se rozhodne vládnout skrze dekrety, nemá potřebu sestavovat

¹⁶⁴ Figueiredo, 2007: 183-185.

Koalice	Prezidentova strana	Strany v koalici	Období trvání koalice	Událost vedoucí k nové koalici	Prezidentova strana (%)	Koalice (%)	Počet stranických ministrů (%)	Zákony (měsíc)*	MP (měsíc)
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	10/1988 - 03/1990	Vyhlášení ústavy	41,4	63,0	77,3	5,8	7,3
Collor 1	PRN	PRN-PFL	03/1990 - 10/1990	Prezidentské volby	5,1	29,7	18,8	5,1	8,0
Collor 2	PRN	PRN-PFL-PDS	10/1990 - 01/1991	Vstup PDS	6,1	30,5	25,0	4,5	4,5
Collor 3	PRN	PRN-PFL-PDS	02/1991 - 04/1992	Legislativní volby	8,0	33,2	18,8	9,0	0,6
Collor 4	PRN	PRN-PFL-PDS-PTB-PL	04/1992 - 09/1992	Vstup PTB, PL	6,2	42,2	42,1	5,2	0,5
Franco 1	-	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	10/1992 - 08/1993	Impeachment	-	60,0	57,1	6,5	2,0
Franco 2	-	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PP	08/1993 - 01/1994	Odchod PSB / Vstup PP	-	59,6	52,4	6,2	5,6
Franco 3	-	PFL-PMDB-PSDB-PTB	01/1994 - 12/1994	Odchod PTB	-	55,3	23,8	3,6	8,2
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	01/1995 - 04/1996	Volby	12,5	56,1	66,7	4,8	2,3
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB (PP)	04/1996 - 12/1998	Vstup PPB (PP)	16,6	77,2	65,2	3,7	3,8
FHC II 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PPB (PP)	01/1999 - 05/2002	Volby	18,3	73,9	69,0	3,8	3,6
FHC II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB (PP)	03/2002 - 12/2002	Odchod PFL	18,2	45,2	46,2	5,3	6,9
Lula I 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PCB (PPS)-PV	01/2003 - 01/2004	Volby	18,2	42,9	87,1	2,4	4,5
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PCB (PPS)-PV-PMDB	01/2004 - 01/2005	Vstup PMDB / Odchod PDT	17,7	62,4	87,1	4,5	6,3
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	02/2005 - 05/2005	Odchod PCB (PPS)	17,7	57,7	83,9	2,5	3,0
Lula I 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	05/2005 - 07/2005	Odchod PV	17,7	58,3	83,9	4,5	5,0
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPB (PP)-PMDB	07/2005 - 01/2007	Vstup PPB (PP)	17,7	69,6	80,0	1,6	3,7

Tabulka 16. **Vládní koalice 1988-2007** (Figueiredo, 2007: 190; Figueiredo, 2010: 117).

* nezahnuje rozpočtové zákony

koaliční vládu. Další vysoká čísla MP a nízkého stranického podílu na vládách, najdeme v poslední vládě prezidenta Franca. Přestože Franco nebyl oficiálně členem žádné strany (již dříve opustil svou PMDB, aby mohl kandidovat do senátu a posléze společně s Collorem na viceprezidenta), snažil se během svého krátkého působení na postu prezidenta sestavovat vlády, které by měly majoritní podíl v parlamentu. Během jeho poslední vlády došlo totiž k iniciaci ekonomické stabilizačního programu Plano Real, který si měl poradit se značně labilní ekonomickou situací země. Tento plán byl realizován právě skrze vydávání a opětovné vydávání MP. Tento plán mj. pomohl ke zvolení FHC prezidentem, který v té době působil jako ministr ve Francově vládě. Stejná tabulka ukazuje relativně nízké hodnoty vydaných MP – FHC je ovšem rekordmanem v opětovně vydaných MP, počet nových byl relativně nízký, avšak počet opětovně vydaných vystoupal přes 50 za měsíc (viz tabulka 3). Důvodem pro vysoká čísla vydaných MP za poslední Francovy vlády a za vlády FHC jeho právě urgency řešení ekonomické otázky země.

Jak jsme zmínili výše, politické strany tvořící legislativní koalici se nutně nemusejí podílet na samotných vládách. Avšak bylo by chybou vyloučit z koalice politické strany, které dosazují na ministerské posty nestraníky, např. PSB v některých Lulových kabinetech formálně nadržela žádné křeslo a PL byla členem Lulových koalic pouze díky tomu, že držela post viceprezidenta. Podobně, ale také můžeme říci, že stranická účast na kabinetech nutně nezakládá stranickou podporu v legislativních koalicích. Nejvhodnějším příkladem je PMDB – přestože byla v oficiální opozici během Collorovy vlády, někteří její členové byli zastoupeni mezi ministry (oficiálně se stala členem vládní koalice až během vlády prezidenta Franca). Podobný příběh můžeme vidět i v případě Lulových vlád – stranické vedení oficiálně rozhodlo o odchodu z koalice, avšak zástupci v parlamentu a členové toto rozhodnutí nerespektovali a nadále zůstaly členy kabinetu a tedy i vládní koalice.¹⁶⁵ PMDB je poměrně amorfní stranou, která má výjimečné postavení zvláště díky své nedisciplinovanosti, velikosti a umístění v politickém středu. Síla, kterou představuje je velkým lákadlem pro prezidenty, kteří nutně potřebují získat majoritní postavení v parlamentu. Poměrně silná a disciplinovaná PT se sice odmítla podílet na Francově vládě „národní jednoty,“ ale tolerovala přítomnost svých straníků na ministerských postech.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Ibid., 193-194.

¹⁶⁶ PT, která si jinak zakládá na silné stranické disciplíně, se spokojila s pouhým pokáráním narozdíl bezpodmínečného vyloučení (Figueiredo, 2007: 195).

4.2.1. Sarney, Collor, Franco

José Sarney se stal prezidentem vlastně jenom náhodou. Nepřímá volba prezidenta v roce 1985 vynesla do křesla Tancreda Nevese (PMDB). Sarney, původem režimní politik z PDS, se stal kandidátem na viceprezidenta za stejnou stranu jako Neves jenom proto, že PFL (disidentské křídlo PDS), kde měl největší množství podporovatelů formálně chyběla stranická registrace. Neves zemřel dříve než mohl nastoupit úřad a podle logicky fungování prezidentských systémů, to byl právě viceprezident, který jej měl zastoupit. Sarney se však nestal prvním prezidentem nového režimu, spíše byl prezidentem, který byl měl udělat tečku za režimem starým – většinu mandátu vládl podle staré ústavy z roku 1967, během jeho mandátu pokračoval rozklad obou pohrobků dvoustranického modelu (PDS, PMDB) a zároveň během jeho mandátu zasedal sněm pověřený vypracováním nové ústavy (ANC).¹⁶⁷

Tyto všechny faktory se podepsaly na Sarneyho prezidentství, ale je zde i patrný Sarneyho politický styl, který se vyznačoval pouze jediným cílem – udržení se v prezidentském úřadě. Ostatně o tom svědčí i skutečnost, že jedním z jeho kroků bylo prodloužení vlastního mandátu ze čtyř na pět let a zajišťování si podpory PMDB, PFL a PDS skrze rozdělování patronáže.¹⁶⁸ Tento politický styl s sebou nesl snahu vyhnout se konfrontacím, ale zároveň postrádal jasné koherentní směřování národní politiky.

Sarney od začátku respektoval vládu, kterou před svou smrtí vytvořil Neves z různých frakcí PMDB a disidentů z PDS (PFL). Prakticky až konce roku 1985 zůstal jeho kabinet nepozměněný a on se mohl těšit podpoře stran koaličních stran, avšak vzhledem k ministerským rezignacím, které byly spojeny s rozjíždějící se kampaní pro parlamentní volby 1986, byl Sarney nucen reorganizovat kabinet. Ten se nyní posunul jasně doprava – sice zachovával většinu ministrů z PMDB (15), ale ti pocházeli zejména z konzervativního křídla strany, zbytek (5) představovali zástupci PFL. Sarney se tak tedy sám distancoval od zbytku PMDB,¹⁶⁹ a i tak se setkával pouze s minimální opozicí v parlamentu.¹⁷⁰

Ústava z roku 1967 jej obdařila značně silnými proaktivními pravomocemi, kterých během svého mandátu využíval, např. k implementaci ekonomického stabilizačního programu *Plano Cruzado* využíval pravomoci vydávat dekrety (*decreto-lei*). Volby 1986 znamenaly poměrně velký úspěch pro PMDB, která mohla těžit z dobrých výsledků stabilizačního plánu, ale s jeho postupným úpadkem se vytrácela jeho podpora mezi obyvatelstvem, ale i

¹⁶⁷ Bethell, Nicolau, 2008: 232-233.

¹⁶⁸ Sarney aktivně zasahoval do činnosti ANC k obraně svého práva na pětiletý mandát (Bethell, Nicolau, 2008: 242).

¹⁶⁹ Ibid., 233-234, 236.

¹⁷⁰ Mainwaring, 1997: 92.

v parlamentu. Parlament zvolený v roce 1986 se totiž v letech 1987-1988 zabýval sepsáním nové ústavy. Ústavní sněm (ANC) byl ve skutečnosti společným zasedáním parlamentu, tvořilo jej 559 členů a šest největších politických stran v něm bylo reprezentováno následovně: PMDB (298), PFL (133), PDS, (38), PDT (26), PTB (19), PT (16). Majoritu zastupitelů sice tvořila PMDB, avšak ta byla značně nejednotná, byla totiž spíše stranou zastřešující mnoho odlišných frakcí od levicových poslanců až ke konzervativcům. Mezi konzervativce se řadili i ti, kteří opustili původní vládní stranu ještě před vytvořením PDS, a přeběhlíků z PDS po jejím vytvoření.¹⁷¹ Konzervativní poslanci sice hráli rozhodující roli při vytváření nové ústavy, ale byli to i zastupitelé za PDT a PT, kteří hlasovali pro zachování prezidentské formy vlády. Naopak malé levicové strany a levé křídlo PMDB volaly po zavedení parlamentarismu. Průběh hlasování měl destabilizující vliv na PMDB, ze které se ještě během zasedání ANC vyčlenila frakce vedoucí ke vzniku PSDB.¹⁷²

Pomalost procesu vytváření ústavy, hroučící se jednota politických stran, narůstající fragmentace systému, a (nekonfrontační) politika udržování vlivu skrze patronáž a dobré vztahy, to vše přispělo k zachování dostatečných pravomocí pro řešení situací v krizových momentech a tedy i k zachování prezidentského systému se silnými proaktivními pravomocemi.¹⁷³ Nová ústava, která nahrazovala dekrety (*decreto-lei*) MP, znamenala rozrušení Sarneyho pozice a to vzhledem k daleko restriktivnějším pravidlům jejich užívání. Rozkládající se podpora mezi obyvatelstvem a v parlamentu vtláčila prezidenta do izolace. Prezident bez podpory byl nucen spoléhat na MP (viz tabulka 16). Sarney využíval aktivně ústavní mezery, která umožňovala „udržování dekretů platnosti.“ Ačkoliv jimi zahlcoval parlament o jeho nekonfrontační politice svědčí skutečnost, že respektoval zamítavé stanovisko parlamentu a nevydával explicitně odmítnuté MP.¹⁷⁴ Zároveň svým chováním stál tak za přijetím interních pravidel parlamentu jak nakládat s MP, což naopak svědčí o schopnosti parlamentu zaujmout (reaktivní) postavení.

Jak jsme neznačili výše, volby 1989 a volby 1990 byly skutečnými zakládajícími volbami, které znamenaly prezentaci politických stran v národním prostředí. Sarney nebyl skutečným prvním prezidentem – postrádal jeden určující rys: nebyl volen přímou a všelidovou volbou. Pokračující rozpad stranického systému v době zasedání ANC je jenom předzvěstí skutečného začátku. Tento začátek byl bezesporu ovlivněn neschopností Sarneyho vlády skutečně si poradit s katastrofální situací zhoršující se ekonomiky, kterou nedokázal

¹⁷¹ Bethell, Nicolau, 2008: 237-240.

¹⁷² Ibid., 241-242.

¹⁷³ Power, 1998: 202.

¹⁷⁴ Ibid., 205-206.

odvrátit ani další ekonomický plán (*Plano Verão*, který byl opět implementován skrze MP) a vysoká míra korupce, která tuto vládu doprovázela. Mobilizace voličů, kteří poprvé mohli vybírat hlavu státu (symbolicky ve sté výročí vyhlášení republiky – 1889) vedla ke zvolení Fernanda Collora de Mello, provinčního politika ze státu Alagoas (outsidera mimo ustavené politické elity), který byl schopen uchvátit zvláště chudé davy a svým radikálním programem oslovoval pravé politické spektrum a zvláště zástupce byznysu. Collor ovšem nebyl žádným skutečným outsiderem, pocházel z vlivného klanu, byl zvolen poslancem v roce 1982 za PDS a následně se stal guvernérem za PMDB. Pro volby 1989 si vytvořil vlastní politickou stranu PRN (*Partido da Reconstrução Nacional* - Strana národní rekonstrukce), která posléze získala v parlamentních volbách 1990 8% hlasů (největší PMDB sice zaznamenala razantní propad, ale stále byla schopna získat cca 20% křesel). To samotné nutně neznamenalo, že by prezident nemohl vytvářet funkční prezidentské koalice. Problém byl dvojitý a obojí se skrýval v osobě prezidenta – 1) Collor se stavěl značně odmítavě vůči tradiční politice lokálních elit, jejímž symbolem byl prezident Sarney, čemuž odpovídal i program radikální ekonomické reformy, ke které se předchozí administrativa neodhodlala; a 2) jeho skutečný zájem na vládnutí byl podobný spíše Sarneymu (*office-seeking*), o čemž vypovídá i vysoká míra korupce jeho administrativy¹⁷⁵

Collor na začátku své vlády musel čekat až skončí funkční období parlamentu zvoleného v roce 1986. Ten byl dominován zvláště zástupci PMDB, PSDB, PDT a PT a kromě přeběhlíků neměla PRN žádně poslance. V jeho pojetí se klasické elity ukázaly být neschopné vládnout (a řešit ekonomické potíže země) a proto bylo nutné se jim postavit. I přestože získal podporu konzervativních sil PFL a PDS, se kterými utvořil vládní koalici, byla jejich podpora čistě formální – koalice byla menšinová a většinu křesel ve zmenšeném kabinetu obsadili stejně odborníci. Jeho strategie odpovídala tomu, co naznačovala i prezidentská kampaň – konfrontační politika. Collor se rozhodl ignorovat parlament a vládnout skrze MP. Jejich užití v souvislosti s radikálními ekonomickými balíčky (*Plano Collor I – II*) bychom mohli sice ospravedlnit značně komplikovanou ekonomickou situací země,¹⁷⁶ ale Collor zacházel mnohem dál. Collorovy MP vykazovaly tendence, které Carey a Shugart označili za mimoústavní (*paraconstitutional*) – Collor sice pokračoval v Sarneyho strategii opětovného vydávání MP, avšak narozdíl od něj se pokusil vydávat i explicitně zamítnuté MP, v čemž mu zabránilo až rozhodnutí nejvyššího soudu, které pomohlo lépe omezit prezidentovo hrací pole. Collor se touto cestou pokoušel rozšiřovat pravomoci exekutivy – součástí jeho ekonomického plánu byla snaha vykonávat dozor a kontrolu nad

¹⁷⁵ Bethell, Nicolau, 2008: 246-247.

¹⁷⁶ Sarney i FHC se také spoléhali na vydávání MP v ekonomické oblasti

firmami, které se odmítaly podříditi novému ekonomickému pořádku, a definice nových zločinů pro potírání korupce. Tyto pokusy obcházely parlament v otázkách trestního zákona, který totiž nemůže být pozměňován skrze MP. Tento konfrontační styl vyvolaly adekvátní reakci parlamentu – na pořadu dne byly úvahy o ústavním dodatku zakazujícím, nebo razantně pozměňujícím podobu vydávání MP.¹⁷⁷ Collor si tyto návrhy vykládal jako útok na prezidentský úřad a za podpory individuálních poslanců se mu podařilo tuto hrozbu odvrátit.¹⁷⁸ Parlament nebyl aktivním hráčem pouze a jenom v tomto případě – tabulka 2 ukazuje, že exekutiva stále dominovala legislativnímu procesu, i když její úspěšnost oproti ostatním vládám klesla na 65%, ale zároveň se parlament ukazoval být (re)aktivním protihráčem prezidentovi, tabulka 3, ukazuje, že míra upravených návrhů dosáhla 68%, opět čísla, které je nesrovnatelné oproti ostatním prezidentům.

Collorova konfrontační strategie polevila s nástupem parlamentu zvoleným v roce 1990 – množství MP se razantně snížilo, avšak koaličnost jeho vlády zůstala mizivá (tabulka 16). V moment onoho kritického hlasování o budoucnosti prezidentských pravomocí si Collor pravděpodobně začal uvědomovat vyhrocenou situaci, do které ho přivedla jeho konfrontační strategie. Disciplinován parlamentem, Collor již nadále nevyužíval dekretů v takové míře jako dříve. Pod tímto vlivem a skutečností špatného stavu brazilské ekonomiky, došlo k proměně jeho strategie z konfrontační na kooperační (viz nárůst zákonů oproti MP ve třetí Collorově vládě). Collorova nová strategie Emendão měla vést k nezbytným úpravám ústavy. Té se pokoušel dosáhnout skrze ústavní dodatky, které vyžadovaly jasné schválení v parlamentu a tedy i budování udržitelných koalic. Daří se mu nalákat pouze zástupce pravicových stran a koalici rozšiřuje o zástupce PTB a PL. Naopak změna jeho orientace nepřesvědčila zástupce levice PSDB nebo PDT, i když ta podporuje vládu v hlasováních v CD. Collorova pozice je v tento moment nevýhodná, avšak nikoliv bezvýchodná. Je tedy jenom otázkou, zda by byl Collor schopen hrát koaliční politiku pokud by nevyšlo najevo největší korupční odhalení jeho administrativy.¹⁷⁹

Collorovu administrativu doprovázela řada korupčních skandálů (mj. zahrnující i jeho manželku), které narůstaly stejně jako se snižovala podpora prezidenta mezi obyvatelstvem. Collor nastoupil do úřadu s relativně vysokým očekáváním od obyvatelstva (70%), avšak i v tomto období (03/1990-03/1991) jej doprovázelo cca 2,5 korupčních skandálů měsíčně.

¹⁷⁷ Explicitní vysvětlení zákona dle kategorií urgency a relevance, zákaz vydávání MP v oblastech ústavy, politických a volebních práv, národnosti a občanství, osobních svobod, rozpočtu, zdanění, trestního zákoníku, ale také pouze jedno opětovné vydání dekretu po vypršení lhůty jeho platnosti – tzn. prezident měl delší lhůtu pro získání dostatečné podpory pro schválení jeho návrhu (případně jeho pozměněného znění).

¹⁷⁸ Power, 1998: 207-210.

¹⁷⁹ Power, 1998: 211-212; Figueiredo, 2010: 119-120, Pérez-Liñán, 2007: 149-151.

V období do 03/1991, kdy jeho veřejná podpora klesla na 15% se objevuje nový skandál každých sedm týdnů. V dubnu 1992 došlo k obrovskému korupčnímu odhalení, které na světlo dne vnesl Collorův vlastní bratr Pedro – to zahrnovalo prezidenta a jeho spolupracovníky, kteří se obohacovali na privatizaci státních podniků. Collorova šance na udržení své křehké koalice se poměrně rychle rozplynula. Byla ustavena vyšetřovací komise parlamentu, která měla rozhodnout o závažnosti zločinu. Během jejího zasedání (07-08/1992) klesla prezidentova podpora na 11% a média přinášela nové skandály každých šest týdnů.¹⁸⁰

Prezident se postupně ocitl v úplné izolaci, opuštěn svými původními příznivci. Přestože se pokoušel ovlivnit rozhodnutí CD v otázce jeho vydání ke stíhání v procesu impeachmentu na tajné, setkal se pouze s odmítnutím. Parlament v tomto případě vystoupil ze své reaktivní pozice v legislativním procesu a využil svých proaktivních pravomocí pro odstranění prezidenta. Poměrně klidné lidové protesty, které zahrnují široké spektrum obyvatelstva¹⁸¹ a byly největšími protesty od lidového požadavku na přímou volbu hlavy státu v 80. letech, doprovázely zasedání vyšetřovací komise (ale nepředcházely, parlament si tak v tomto ohledu zachoval nadřazenost). Collor se pokusil ovlivnit i průběh demonstrací, když vyzýval k veřejným protestům na svou podporu, ale i zde se setkal s odmítnutím.¹⁸²

V září 1992 bylo rozhodnuto o vydání Collora ke stíhání v procesu impeachmentu. O tři měsíce později byl prezident zbaven své funkce a byla mu pozastavena politická práva na 8 let.¹⁸³ Spíše než ukázkou nestability prezidentského systému, která vyvstává z konfliktu dvou složek vlády, se zde ukazuje, že parlament byl dostatečně silným a nezávislým protihráčem Collorovy konfrontační politiky a zároveň byl schopen vykonat finální rozhodnutí nad prezidentem (včetně vyšetřování trval celý proces 6 měsíců). Toto vše se odehrálo v intencích limitů stanovených ústavou, bez zapojení vnější síly (*poder moderador*), ať už v podobě živelných lidových nepokojů, anebo armády (a to i přes skutečnost, že v ústavě byla zachována možnost armádní intervence pokud by o ní bylo požádáno).¹⁸⁴

Viceprezident Itamar Franco se ocitl ve funkci prezidenta podobně jako Sarney. Francova vláda může být nahlížena jako „vláda národní jednoty,“ protože během jejího krátkého trvání mohlo došlo k novému nastavení vztahu parlamentu a prezidenta. Tomu se podařilo sestavit širokou koalici z členů PMDB, PSDB, PTB a PFL, kterou s různými obměnami (danými nutností udržovat si majoritní podporu v parlamentu) udržoval až do

¹⁸⁰ Pérez-Liñán, 2007: 95-98.

¹⁸¹ 7% s platem nižším jak pětinašobek minimálního platu, 10% s 5-10 násobkem minimálního platu, 17% s vyšším platem než desetinásobkem (Pérez-Liñán, 2007: 98).

¹⁸² Figueiredo, 2010: 120-121; Hochstetler, 2006: 411; Bethell, Nicolau, 2008: 253.

¹⁸³ Collor se vrátil v následujícím desetiletí jako senátor.

¹⁸⁴ Bethell, Nicolau, 2008: 254-255; Figueiredo, 2010: 112-113.

konce svého mandátu. Jeho využívání dekretů je spojeno spíše se snahou korigovat projevy ekonomické krize, než s mimoústavními kroky Collora. Přestože MP vydané za Francovy doby převyšují množstvím ty, které vydal Sarney a Collor dohromady, velká část z nich musí být přisouzena působení FHC v jeho vládě.¹⁸⁵ Francova strategie odpovídala jeho charakteru a postavení – byl spíše provinčním politikem nepříliš vhodným pro národní politiku a zároveň byl odsouzen na milost a nemilost politickým stranám. Jeho období bylo také spojeno s revizí ústavy 1988 – obyvatelé měli možnost vyjádřit se ve referendu, zda preferují zachování presidentské formy vlády, anebo by preferovali možnost parlamentarismu. Avšak v duchu myšlenky, že zažité instituce mají přetrvávat, rozhodnutí bylo ve prospěch zachování současné formy vlády. Součástí změn, kromě referenda, byla také úprava ústavy, která nyní zkracovala mandát prezidenta na 4 roky a zároveň zaváděla konání souběžných prezidentských a parlamentních voleb.¹⁸⁶

4.2.2. FHC, Lula

Francova vláda znamenala návrat PMDB do vlády. Vyjma prvního kabinetu prezidenta Luly ji najdeme ve všech koaličních vládách. Volby 1994 zároveň byly posledními volbami, kdy PMDB nasadila vlastního prezidentského kandidáta a potvrdila své postavení v politickém středu, mezi dvěma póly – PT a PSDB. Úspěch Plano Real přinesl úspěch pro PSDB jak v prezidentských, tak parlamentních volbách. PSDB získala poměrně velké zastoupení v CD a FHC se stal prezidentem. Politika administrativy byla jasná – stabilizace veřejné ekonomiky.

FHC pokračoval v plánu, který zahájil za Francovy vlády. Urgence a technický charakter programu jej vedly k nadměrnému využívání MP a to v daleko vyšší míře než ostatní prezidenti – MP se totiž zdálo být dobrým nástrojem jak postupně vyladovat finální zákony.¹⁸⁷ Návrhy FHC se zároveň setkávaly s minimálním odporem parlamentu (žádné z jeho MP nebylo explicitně zamítnuto a množství jím vydaných MP je doposud nejvyšší) a nabízí se tedy interpretace, že parlament skutečně delegoval své pravomoci na prezidenta.¹⁸⁸ FHC však zároveň kombinoval využívání MP s vytvořením rozsáhlé koalice, kromě jeho vlastní strany (PSDB) a stran, které podpořily jeho kandidaturu (PFL a PTB), byla do koalice začleněna i PMDB, jejíž masivní počet poslanců a senátorů zajistil podporu v obou komorách parlamentu. Druhá koalice, kterou FHC sestavil zahrnovala ještě PPB (PP) a koalice měla

¹⁸⁵ Power, 1998: 212.

¹⁸⁶ Bethell, Nicolau, 2008: 255-256.

¹⁸⁷ Power, 1998: 212-213.

¹⁸⁸ Negretto, 548-551.

dostatečnou většinu pro přijímání ústavních dodatků vyžadujících 2/3 většinu parlamentu. Část ekonomické reformy prošla parlamentem, část vyžadovala zásahy do ústavy (ukončení státních monopolů, např. Petrobras). Jedním z dodatků k ústavě bylo i zavedení znovuzvolení prezidenta v roce 1997, tedy možnosti, která byla do té doby, brazilským prezidentům odepřena. Druhá volba FHC v roce 1998 pouze odrazila pozitivní ohlas vlády mezi obyvatelstvem, když až 80% Brazilců souhlasilo s vládou na škále od excelentní až po průměrnou. FHC byl zvolen jako první prezident ihned v prvním kole. Vláda pokračovala dále v prakticky nezměněné podobě – přestože si vládní strany polepšily a PMDB ztratila, byla to opět právě PMDB, která byla pro vládu klíčovou stranou. Druhá administrativa měla však odlišný cíl než ta první, měla za cíl snížit sociální nerovnost, jejíž mírou je Brazílie světově známá.¹⁸⁹

Pokud PSDB původně začínala jako strana orientovaná na levý střed, pak dnes je takováto orientace pouze rétorická. Během působení ve vládě orientované na ekonomickou stabilizaci, se strana posunula na pravý střed. Podobný posun zažila i PT – ta byla od svého vzniku značně ideologicky vyhraněná, odmítala prakticky jakékoliv kompromisy a tvrdě trestala poslaneckou nedisciplinovanost. Avšak během dlouhého období v opozici, řadě neúspěšných kandidatur na prezidentský úřad, došla i PT k určitému přehodnocení vlastního ideologického základu – strana do určité míry přijala nový status quo nastolený vládou PSDB a jejím programem se stalo v rámci tohoto pole provádět nezbytnou sociální reformu. Kromě posunu PT je nutné také zmínit posun voličů, kteří mohli být nespokojeni s výsledky vlády PSDB v sociální oblasti. S největší pravděpodobností je však vítězství PT v roce 2002 výsledkem obou těchto posunů.¹⁹⁰

Prezident Lula, podobně jako FHC, musel spoléhat na sestavení majoritních koalic. Avšak Lulova pozice byla komplikovanější v tom, že se již nemohl spoléhat na opětovné vydávání MP. Musel se tedy spoléhat na značně široké koalice mnoha politických stran. Počet stran a rozdílnost jejich politických programů jej tak nutila agregovat rozdílné zájmy. Přestože se na začátku pokusil sestavit menšinovou vládu, slabá pozice, kterou tak měl jej nutila přijmout do koalice středovou PMDB a to i přes skutečnost, že ve volbách 2002 kandidovala opět po boku PSDB.

Avšak míra korupce je v brazilské politice poměrně značná. Prezident je nucen kombinovat koaliční strategii s aktivní platbou členů parlamentu. Korupce sice ohrožuje přežití prezidentů, ale jak je vidět, vysoká míra podpory v CD je schopna zajistit prezidentům dostatečně silný legislativní štít – např. FHC čelil možnému vyšetřování v souvislosti s

¹⁸⁹ Bethell, Nicolau, 2008: 260-267.

¹⁹⁰ Santos, 2003: 25-26.

escândalo da Telebrás, ale vzhledem k velikosti jeho koalice nedošlo ani k sestavení parlamentní vyšetřovací komise (Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI). Naopak prezident Lula čelil několika CPI v souvislosti se skandálem mensalão – tedy pravidelných měsíčních plateb, kterými si vláda zajišťovala podporu poslanců.¹⁹¹

¹⁹¹ Figueiredo, 2010: 122.

Závěr

Jak je možné, že Brazílie byla schopna ustát otřesy v prvních letech (1985-1994) a proč tyto události nespustili hlubší krizi režimu? Zdlouhavý přechod k demokracii, nástupnictví viceprezidentů, impeachment prezidenta, všechny tyto události mohly zemi uvrhnout do pokračujícího cyklu nedemokratické vlády. Obecně řečeno, Brazílie benefitovala zvláště z proměněných vnějších a vnitřních podmínek v období po třetí vlně demokracie. Snižující se polarizace způsobená zvnitřňováním demokracie (jako odpovědi na proměňující se mezinárodní ideologický kontext, mezinárodní prostředí a regionální kontext) pozitivně ovlivnila stabilitu demokratického režimu a to i navzdory rozpadajícímu se stranickému systému, špatné ekonomické situaci a prezidentům, kteří nebyli schopni adekvátně vládnout.

Brazílie také těžila z řízeného přechodu k demokracii, který se odrazil v nastavení politických institucí. Exekutiva v období po roce 1988 stále dominuje legislativnímu procesu. Prezident má výrazné dekretové pravomoci, kterými může nastolovat nový status quo, ale také jimi může omezovat možnosti, mezi kterými parlament vybírá. Přestože forma dekretu, kterou ústava 1988 prezidentovi propůjčuje, sice vyžaduje dodatečné schválení parlamentem,¹⁹² prezident může dále těžit z centralizované organizace parlamentu. Obě dvě komory parlamentu obsahují orgán předzjednání (*Colégio de Líderes*), který zahrnuje zástupce vlády, obou komor a předsedů politických stran. předsedové politických stran mají v rukách silné nástroje jak kontrolovat legislativní proces (legislativní označení urgencye), ale také své vlastní poslance. Vzhledem k tomu, že mají pravomoci formálně zastupovat všechny, mohou rozhodovat o tom, jak se bude hlasovat o konkrétním legislativním návrhu. Možnost změny hlasování ze symbolického ve jmenovité jim umožňuje efektivně kontrolovat styl hlasování jednotlivých poslanců a tím udržovat vyšší stranickou jednotu. Orgán předzjednání napomáhá hladšímu legislativnímu procesu – legislativní návrhy prezidenta procházejí parlamentem výrazně rychleji, než návrhy parlamentu. Důvodem tohoto preferenčního přístupu vůči prezidentovým návrhům je skutečnost, že prezident kontroluje zdroje (např. v podobě rozpočtu), na kterých jsou jednotliví poslanci závislí. Je tak pouze na prezidentovi, zda zahrne individuální, či širší stranické návrhy do své agendy.

Kontrola nad hlasováním a nad obsazením stálých komisí v parlamentu umožňuje předsedům stran dále potírat individuální snahy jednotlivých poslanců. Vzhledem ke značně soutěživému volebnímu systému, který nutí jednotlivé poslance zajišťovat si opětovné zvolení

¹⁹² Do r. 2001 – platnost 30 dnů, neomezené vydávání dekretů, kterým vypršela platnost; od r. 2001 – platnost 60 dnů (+ možnost jednoho prodloužení, de facto 120 dnů), opětovné vydávání není umožněno.

(nebo budoucí kariéru ve státní správě) dodáváním materiálních benefitů do svých (budoucích) volebních obvodů, by bylo možné očekávat, že parlament bude značně nevyzpytatelný díky individuálním snahám jednotlivých poslanců. Právě kontrola zdrojů stranickým vedením (členství v parlamentních komisích, zohlednění individuálních potřeb jednotlivých poslanců při připomínkování státního rozpočtu), nutí závislé poslance k větší kooperaci se stranou, anebo koalicí. Pokud nejsou schopni, nebo ochotni spolupracovat, pak mají ještě jednu alternativu jak se pokusit zajistit své znovuzvolení – stranickou migraci. Jedinou výjimkou jsou poslanci s velkou mírou autonomie ve svých stranách – jejich opětovné zvolení je předem zaručeno díky vysoké kontrole svých volebních obvodů. Takovíto poslanci pak mohou hrát skutečnou roli pomyslného jazýčku na vahách.

Pokud tedy prezident kontroluje legislativní proces může se spoléhat na centralizovaný parlament, má stále parlament schopnost samostatné reakce? Parlament je vůči prezidentovi v reaktivní pozici (alespoň pokud mluvíme o legislativním procesu), avšak má pravomoc pozměňovat dekrety tak, aby odpovídaly více jeho zájmům, anebo je rovnou zamítnout a zamezit prezidentovi takovýto návrh vydat. To mu propůjčuje silnou pozici ve vyjednávání vůči prezidentovi ve vyjednávání o podobě konkrétní legislativy. Míra, s jakou parlament bude využívat svých pravomocí, je závislá na tom, jak moc je prezident s parlamentem ochotný (a schopný) kooperovat. Např. prezident Collor byl vystaven daleko vyšší míře kontroly parlamentem díky svému konfrontačnímu politickému stylu, který se vyznačoval snahou obcházet parlament (a ústavu samotnou) vydáváním dekretů a neochotou k budování koaličních vlád (namísto toho zvolil vládu odborníků). Parlament byl během jeho vlády ochoten pozměňovat velkou část jeho návrhů a v posledním tažení byl schopen donutit prezidenta (pod pohrůžkou omezení legislativních pravomocí), aby upustil od svého konfrontačního politického stylu. V opačném smyslu můžeme sledovat případ prezidenta Cardosa, jehož programem bylo dokončení ekonomické reformy země, tedy úkolu, na kterém pohořely všechny předchozí administrativy. Cardoso se mohl spoléhat na širokou stranickou podporu díky tomu, že sestavoval majoritní koalice. To mu umožnilo nejen prosazovat nezbytné ústavní změny skrze parlament, ale také prakticky vládnout „neomezeně“ skrze dekrety. Cardosoovo využívání dekretů vypovídá hodně o ochotě parlamentu delegovat rozhodovací pravomoci v legislativním procesu na prezidenta – žádný z jeho návrhů nebyl zamítnut a prezident jich mohl opakovaně vydávat velké množství (až 50 měsíčně). V tomto ohledu je možné uvažovat, že dekrety nebyly pro prezidenta snahou jak obcházet parlament (narozdíl od Collora), ale spíše výhodným nástrojem pro okamžitá řešení (tedy schopností okamžitě reagovat). Ochotu parlamentu delegovat na prezidenta rozhodování v záležitosti

dekretů (nezasahováním) je možné interpretovat třemi způsoby – ekonomická reforma byla příliš technickou záležitostí, než aby jí poslanci porozuměli; prezident využíval opakovaného vydávání dekretů k testování a upravování konkrétních postupů a to vše se souhlasem a ve spolupráci s parlamentu; parlament aktivně tlačil na prezidenta hrozbou explicitního zamítnutí dekretu, aby uváděl parlamentu bližší zákony.

V tomto ohledu můžeme říct, že dekreta jsou do určité míry nástrojem vyjednávání o konkrétním návrhu – přestože umožňují prezidentovi jasně dominovat legislativní proces tím, že vymezí nový status quo, parlament je schopen či ochoten adekvátně do jeho vládnutí (ne)zasahovat.¹⁹³ Pokud je tedy prezident motivován naplňováním svého politického programu, je nucen hledat soužití s parlamentem a to i přestože je jeho pozice v legislativním procesu značně výhodná a i přestože kontroluje zdroje benefitů. Takovéto udržování dobrých vztahů zahrnuje budování širokých koalic, které však pro prezidenta nezbytně znamenají programové ústupky, anebo přímou platbu jednotlivým stranám, či poslancům. Prezidenti, kteří nejsou ochotní, nebo schopni udržovat s parlamentem dobré vztahy, se vystavují reakci parlamentu ať už na úrovni konkrétních legislativních návrhů, anebo v otázce setrvání ve funkci (Collor).

Období po třetí vlně demokracie, které se vyznačuje návratem armád do kasáren a uvolněním prostoru pro demokraticky zvolené zástupce, totiž znamenalo také nutnost hledání nových nástrojů k uvolňování extrémních politických krizí. Dříve nevyužívané nástroje odstranění prezidenta z funkce (prohlášení neschopnosti vykonávat úřad, impeachment) se nabízely jako vhodná alternativa. Brazílský parlament se s otázkou odstranění prezidenta potýkal v krátké době od vyhlášení ústavy a byl nucen rychle objevit svou proaktivní pozici. Jednal parlament svévolně a znamenalo jeho odstranění pouhé sledování vlastních strategických cílů? To je bezesporu jedna z možných interpretací. Avšak pokud se podíváme na míru s jakou se parlament pokoušel podílet na legislativním procesu (a to navzdory prezidentovi) a s ohledem na skutečnost, že parlament byl schopen prezidenta dotlačit k pokusu o kooperační strategii ještě před tím, než se vynořil skandál, který vedl k samotnému vyšetřování, pak takovýto závěr může znít unáhleně. S ohledem na dlouhou dobu s jakou parlament rozhodoval o osudu prezidenta (6 měsíců včetně vyšetřování) a k tomu, že se nenechal v započatí procesu ovlivnit událostmi v ulicích (veřejné demonstrace požadující impeachment prezidenta), můžeme říci, že země se v tomto ohledu pokusila dostat demokratickým procedurám obsaženým v ústavě (namísto řešení mimoústavní cestou – násilné veřejné protesty, armáda). Parlament tak vyjma schopnosti prezidenta vládnout skrze dekreta

¹⁹³ Zamítnutím, anebo schválením; do roku 2001 ještě nezasahováním.

ovlivňuje prezidentovo přežití (setrvání v úřadu), a tak prezident, který se bude pokoušet konfrontovat parlament, namísto snah o kooperaci se sám dobrovolně vydává všanc vlastnímu politickému konci.

Podepsal se charakter stranického systému na schopnosti jednotlivých prezidentů vládnout? Bylo by naivní říci, že ne. Prezidenti Sarney a Collor byli prezidenty v odlišných obdobích vývoje stranického systému. Sarney byl do určité míry vydán na pospas politickým stranám – během období jeho vlády (1985-1990) pokračoval rozklad původního dvoustranického modelu. Politické strany zároveň vnímaly Sarneyho konzervativní vládu jako poslední tečku za starým režimem, všechny se totiž soustředily na účast v blížících se prezidentských volbách 1989. Ty totiž představovaly první příležitost pro velké množství parlamentních stran jak se prezentovat na národní úrovni. Sarney sám nebyl příliš schopným vládcem, jeho politika byla motivována jediným cílem – setrváním v úřadu, o čemž svědčí nejen jeho nekompetence v řešení ekonomického problému země, ale také snaha zajistit si pětiletý mandát skrze patronáž. Prezident Collor, který nastoupil do úřadu jako první přímo volený prezident, se sice musel potýkat s nově zvoleným a značně fragmentovaným parlamentem, ale jeho politika byla od začátku značně konfrontační, o čemž svědčí i jeho neochota kooperovat (či budovat životaschopné koalice) s parlamentem zvoleným v předchozím volebním období (1986). Francova vláda se vyznačuje uklidněním a (i neformálním) zapojením řady politických stran do koalice. Prezidenti Cardodo a Lula měli to štěstí, že politické strany se v zemi začaly usedat a reálná kompozice parlamentu se zdála být daleko předvídatelnější. Oba dva také preferovali kooperační strategii, která zahrnovala vytváření majoritních a někdy i značně rozsáhlých koalic (co do počtu stran).

Podobně i volební systémy hrají silnou roli v politickém systému. Volba prezidenta napomáhá zvolení značně konzenzuálních prezidentů a zvolení Collora je možné považovat za výsledek prvních voleb, tedy faktu, že vítězem se skutečně mohl stát kdokoliv. Všechny následující volby ukazují, že politická soutěž se odvíjí okolo dvou bloků (PT, PSDB), o čemž svědčí i efektivní počet stran v prezidentských volbách (okolo 2,5). Právě absence soutěže menších, nebo programově nevyhraněných politických stran (PPB (PP)) v prezidentských volbách, je vysvětlením tohoto pólového utváření. Volby do parlamentu jsou extrémně reprezentativní a umožňují vstup malým politickým stranám. Zároveň jsou svým charakterem výjimečně soutěživé, o čemž vypovídá systém otevřených kandidátek, které jsou mimo kontrolu stranického vedení (tzn. jsou plně v rukách regionů) – jednotliví poslanci usilující o znovuzvolení (či budoucnost ve státní správě) jsou nuceni předcházet si regiony. O tomto vypovídají i značně vysoké náklady na (individuální) politickou kampaň, kde jsou stranické

příspěvky mizivé, ale také vysoká míra hlasů pro jednotlivé kandidáty (tedy nikoliv pro celé kandidáty ve formě hlasu pro stranu). V souvislosti s centralizací parlamentu (a vysoké kontrole parlamentního vedení) je však nutné konstatovat, že tato vysoká personalizace je politickými stranami spíše preferována. Brazílie rovněž benefitovala ze zavedení souběžných voleb v roce 1994. Prvním prezidentským a parlamentním volbám od vyhlášení ústavy (1989/1990) je totiž bezesporu možné přisuzovat vysokou míru ticket-splitting.

Můžeme říci že přetrvávající stabilita Brazílie je vyvrácením Linzovy kritiky prezidentských systémů? Vzhledem k tomu, že v této práci se věnujeme pouze případu jedné země, nebyl by takovýto závěr založený na dostatečném empirickém podkladu. Jak jsme ukázali v první kapitole Linzova teorie vychází z určitého období (70. let), které se vyznačovalo v řešení politických krizí zapojením armády (jako vnější síla – *poder moderador*), která zároveň hrála roli obranného valu proti šíření komunismu. Přestože doba pokročila a došlo k proměně této vnější moderující síly (stejně jako ukončení Studené války), nemůžeme říci, že jeho kritika prezidentských systémů vyvrácena. Oddělenost přežití obou složek vlády stále vytváří problém rigidity, konflikt legitimit je neustále přítomný (viz soupeření parlamentu a Collora) a jakýkoliv zvolený prezident se může chápat jako absolutní vítěz a tomu podřizovat svou vládu. Schopnost parlamentu provést impeachment (anebo jinou formu odstranění prezidenta) je sice účinnou formou jak uvolnit politické krize, ale jejich užití je z principu věci méně časté než v parlamentarismu a bude spojeno s daleko větším napětím. V tomto hledu tedy platí, že „černý scénář,“ který se Linz pokusil nakreslit je stále teoreticky možný. Záleží tedy spíše na konkrétní společnosti, či (politické) kultuře, zda bude preferovat konflikt, nebo spolupráci. Na příkladu Brazílie můžeme sledovat, že i systém dvou odlišných zástupců veřejnosti je schopen pobízet prezidenty ke spolupráci s parlamentem, resp. s politickými stranami, ať už ideálně v podobě programových ústupků při formování prezidentské koalice, začleňováním stranických finančních požadavků do národního rozpočtu, anebo v podobě uplácení jednotlivých poslanců.

Seznam použité literatury

- Ames, Barry (2002).** „Party Discipline in the Chamber of Deputies“ in: *Legislative Politics in Latin America*, Morgenstern, Scott, Nacif, Benito (eds.), 185-221. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amorim Neto, Octavio (2006).** *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.
- Amorim Neto, Octavio, Tafner, Paulo (2002).** „Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias“ in: *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 45(1): 5-38.
- Bethell, Leslie, Nicolau, Jairo (2008).** „Politics in Brazil, 1985-2002“ in: *The Cambridge History of Latin America, Volume IX: Brazil since 1930*, Bethell, Leslie (ed.), 231-279. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braga, Maria do Socorro S. (2010).** „Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados“ in: *Revista Brasileira de Ciência Política* 4: 43-73.
- Carey, John M., Shugart, Matthew S. (1998).** „Caling Out the Tanks or Filling Out the Forms?“ in: *Executive Decree Authority*, Carey, John M., Shugart, Matthew S. (eds.), 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio (2007).** *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M., Negretto, Gabriel L. (2005).** „Can Presidentialism Work as Parliamentarism“ in: *Government and Opposition* 40(1): 60-89.
- Costa, Ivanete de Araújo (2007).** *Conexão eleitoral: A reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos*. [on-line] 5. prosince 2012 Dostupné z http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2081/conexao_eleitoral_araujo.pdf
- Cox, Garry, Morgenstern, Scott (2002).** „Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents“ in: *Legislative Politics in Latin America*, Morgenstern, Scott, Nacif, Benito (eds.), 446-469. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina C. (2007).** „Government Coalitions in Brazilian Democracy“ in: *Brazilian Political Science Review* 1(2): 182-216.
- Figueiredo, Argelina C. (2010).** „The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil“ in: *Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive*

Instability in Developing Democracies, Llanos, Mariana, Marsteintredet, Leiv (eds.), 111-128. New York: Palgrave Macmillan.

Figueiredo, Argelina C., Limongi, Fernando (2000). „Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil“ in: *Comparative Politics* 32(2): 151-170.

Figueiredo, Argelina C., Limongi, Fernando (2006). „Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário“ in: *Reforma Política: Lições Da História Recente*, Soares, Gláucio Ary Dillon, Rennó, Lucio R. (eds.), 249-280. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.

Helms, Ludger (2005). „Studying Executive Leadership“ in: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, 3-23. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Hochstetler, Kathryn (2006). „Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America“ in: *Comparative Politics* 38(4): 401-418.

Hochstetler, Kathryn (2009). „Failed Presidencies: Identifying and Explaining South American Anomaly“ in: *Journal of Politics in Latin America* 1(2): 31-57.

Horowitz, Donald L. (1990). „Comparing Democratic Systems“ in: *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.

Lamounier, Bolívar, Amorim Neto, Octavio (2005). „Brazil“ in: *Elections in the Americas: Volume II: South America*, Nohlen, Dieter (ed.), 163-252. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1992). „Introduction“ in: *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), 1-27. Oxford: Oxford University Press.

Limongi, Fernando, Figueiredo, Argelina (2006). „The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive, and Government“ in: *DADOS – Revista de Ciências Sociais Selected Edition*(2): [on-line] 30. listopadu 2012. Dostupné z: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_dados/v2nse/scs_a02.pdf

Linz, Juan J. (1994). „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“ in: *The Failure of Presidential Democracy*, Linz, Juan J., Valenzuela, Arturo (eds.), 3-87. Baltimore: John Hopkins University Press.

Linz, Juan J. (1990a). „The Perils of Presidentialism“ in: *Journal of Democracy* 1(1): 51-59.

Linz, Juan J. (1990b). „The Virtues of Parliamentarism“ in: *Journal of Democracy* 1(4): 84-91.

Mainwaring, Scott P. (1995). „Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy“ in: *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Mainwaring, Scott P, Scully, Timothy R. (eds.), 354-398. Stanford: Stanford University Press.

- Mainwaring, Scott P. (1997).** „Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil“ in: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring, Scott, Shugart, Matthew S. (eds), 55-109. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Pérez-Liñán, Aníbal (2005).** „Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions“ in: *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Mainwaring, Scott, Hagopian, Frances (eds.), 14-59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Scully, Timothy R. (1995).** „Introduction: Party Systems in Latin America“ in: *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Mainwaring, Scott, Scully, Timothy R. (eds.), 1-34. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, Shugart, Matthew S. (1997).** „Conclusion: Presidentialism and the Party System“ in: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring, Scott, Shugart, Matthew S. (eds), 394-439. New York: Cambridge University Press.
- Marsteintredet, Leiv, Berntzen, Einar (2008).** „Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions“ in: *Comparative Politics* 41(1): 83-101.
- Melo, Carlos Ranulfo (2006).** „Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil“ in: *Reforma Política: Lições Da História Recente*, Soares, Gláucio Ary Dillon, Rennó, Lucio R. (eds.), 157-173. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.
- Morgenstern, Scott (2002).** „Explaining Legislative Politics in Latin America“ in: *Legislative Politics in Latin America*, Morgenstern, Scott, Nacif, Benito (eds.), 413-445. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott, Negri Juan J., Pérez-Liñán, Aníbal (2008).** „Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America“ in: *Journal of Legislative Studies* 14(1,2): 160-189.
- Mustapic, Ana María (2010).** „Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress“ in: *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Llanos, Mariana, Marsteintredet, Leiv (eds.), 17-32. New York: Palgrave Macmillan.
- Negretto, Gabriel L. (2004).** „Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina“ in: *Comparative Political Studies* 37(5): 531-562.
- Nicolau, Jairo (2006).** „Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil“ in: *Reforma Política: Lições Da História Recente*, Soares, Gláucio Ary Dillon, Rennó, Lucio R. (eds.), 23-33. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.

- O'Donnell, Guillermo A. (1994).** „Delegative Democracy“ in: *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2005).** „Democratization and Constitutional Crises: Toward Congressional Supremacy?“ in: *Comparative Political Studies* 38(1): 51-74.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007).** *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Power, Timothy, J. (1998).** „The Pen Is Mightier Than Congress: Presidential Decree Power in Brazil“ in: *Executive Decree Authority*, Carey, John M., Shugart, Matthew S. (eds.), 197-230. Cambridge: Cambridge University Press.
- dos Santos, André Marengo (2006).** „Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária“ in: *Reforma Política: Lições Da História Recente*, Soares, Gláucio Ary Dillon, Rennó, Lucio R. (eds.), 176-192. Rio de Janeiro: EDITORA FGV.
- Santos, Fabiano (2003).** „Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão“ in: *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*, Hermanns, Klaus, Moraes, Filomeno (eds.), 19-28. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.
- Sartori, Giovanni (2001).** *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Shugart, Matthew S., Carey, John M. (1992).** *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S., Mainwaring, Scott (1997).** „Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate“ in: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring, Scott, Shugart, Matthew S. (eds), 12-54. New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (1995).** „Decision Making in Political Systems: Decision Making in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“ in: *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.
- Von Mettenheim, Kurt (1997).** „Presidential Institutions and Democratic Politics“ in: *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Von Mettenheim, Kurt (ed.), 1-15. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Elektronické zdroje

Constituição da República Federativa do Brasil 1988. [on-line] Dostupné z

<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1027008/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988> [cit. 4.12.2012].

Emenda Constitucional n° 32, de 2001 [on-line] Dostupné z

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm [cit. 4.12.2012].

Resolução n° 1, de 1989-CN [on-line] Dostupný z

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=110117&norma=132848> [cit. 4.12.2012].

Resolução n° 1, de 2002-CN [on-line] Dostupný z

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222032&norma=234673> [cit. 4.12.2012].

Seznam obrázků a tabulek

Tabulka 1. Přehled strategií prezidenta a parlamentu	46
Tabulka 2. Produkce zákonů dle vlády 1989-2000	56
Tabulka 3. Stav vydaných MP (1989-1998)	56
Tabulka 4. Proporce disciplinovaného hlasování dle politické strany	58
Tabulka 5. Sociální zákony podle typu a iniciativy (%) (1989-2000)	59
Tabulka 6. Procentuální zisk hlasů skrze hlas pro stranu ve volbách do CD (1986-2002)	61
Tabulka 7. Původ příspěvků v kampani kandidátů do CD (1994-2002)	62
Tabulka 8. Struktura stranické soutěže (1982-2006)	63
Tabulka 9. Volatilita ve volbách do CD (1990-2006)	64
Tabulka 10. Efektivní počet stran (1982-2006)	64
Tabulka 11. Stabilita (%) stranické příslušnosti (1998-2002)	66
Obrázek 1. Průměrná délka stranické příslušnosti 1999-2002	67
Tabulka 12. Znovuzvolení poslanců do CD (1990-2002)	68
Tabulka 13. Příbuznost (%) dle jmenovitých hlasování 1988-1998	69
Tabulka 14(1,2). Distribuce křesel a výsledky voleb do CD (1982-2006) počet zúčastněných prezidentských a parlamentních voleb	70-71
Tabulka 15. Počet ministerských pozic podle vládní koalice	72
Tabulka 16. Vládní koalice 1988-2007	74