

DES0434 – LEITURAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL IV
PROFESSOR TITULAR LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

Roteiro de leitura

Robert Elgie, *Semi-Presidentialism* (2011), capítulo 2.

* * *

ENFOQUE Nº 1: DEFINIÇÃO DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Segundo Elgie, uma definição de semipresidencialismo deve passar exclusivamente por uma análise da constituição de uma nação, e não pelos poderes de fato exercidos pelo presidente ou pelo parlamento. A ideia é evitar uma definição (A) que requeira conhecimento específico sobre o funcionamento prático da política em um país para ser instrumentalizada, ou (B) que cause problemas de seleção endógena de países, ao serem classificados como semipresidencialistas.

A definição de semipresidencialismo adotada por Elgie é a seguinte:

Semipresidencialismo é a situação em que uma constituição prevê tanto um presidente diretamente eleito por um mandato fixo, quanto um primeiro ministro e gabinete responsáveis perante o poder legislativo.

Essa definição minimalista se contrapõe às definições mais detalhadas de semipresidencialismo formuladas pelos seus antecessores.

(1) Quanto à definição de Duverger (1980), Elgie afirma que a exigência de que um presidente “possua poderes consideráveis” para que o regime seja considerado semipresidencialista tornava a definição ambígua, e prejudicava uma comparação definitiva entre regimes semipresidencialistas. Como saber quando os poderes de um presidente seriam “consideráveis”? Qual o critério a ser usado, e em que medida auferi-lo seria sequer possível?

(2) Quanto à definição de Sartori (1997), Elgie teme os efeitos negativos de seleção endógena de casos por meio definição. Ao colocar que um governo semipresidencialista tem que necessariamente ter uma “estrutura de dupla autoridade”, a definição só atrai, segundo Elgie, os países que sofrem com os problemas de dupla autoridade (coabitação indesejada) tratados no capítulo 1. Ou seja, essa definição ligaria inexoravelmente o semipresidencialismo a problemas de coabitação negativa.

Algumas questões podem ser levantadas sobre esse método:

(a) Elgie está correto em utilizar um conceito tão abrangente para definir o presidencialismo?

(b) Ao se abster de considerações sobre o funcionamento do governo na prática, Elgie corre um risco de indevidamente classificar países como semipresidencialistas? Pelo menos um exemplo possível dessa ocorrência é o caso de países sem tradição democrática, ou que jamais viveram um período de real democracia, e que, portanto, têm um regime semipresidencialista constitucional sem relevância prática ou política alguma (Ruanda, Chade, Camarões).

(c) Em contraposição: as definições de Duverger e Sartori seriam sequer compatíveis com o *large-n study* a que Elgie se propõe? Como chegar a denominadores comuns de poder de um presidente, ou de dependência de um gabinete de ministros, para instrumentalizar um estudo comparativo de tão grande escala?

Em relação ao caso brasileiro, Elgie não identifica nenhum período de semipresidencialismo em nossa história (Tabela 2.2, p. 25). Havia semipresidencialismo entre 1961-1963?

Artigo 2º, Emenda Constitucional nº 4/1961: O Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercerá o cargo por cinco anos.

Artigo 6º: O Conselho de Ministros responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do Governo e pela administração federal, e cada Ministro de Estado, individualmente pelos atos que praticar no exercício de suas funções.

Artigo 7º: Todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de sua validade.

Pela definição de Elgie, o período de 1961-1963 não poderia ser considerado semipresidencialista, porque a eleição do presidente se dava (ou se daria) de maneira indireta, e, assim, não haveria a questão de dupla legitimidade que marca o semipresidencialismo. No entanto:

(a) Pela definição de Sartori (*the head of state (president) is elected by popular vote – either directly or indirectly – for a fixed term of office*), a conclusão poderia ser outra, o que ilustra a delicadeza da questão da definição de semipresidencialismo.

(b) João Goulart, o único presidente durante a curta vigência da Emenda Constitucional nº 4¹, foi eleito (vice-presidente) em sufrágio direto. Havia, portanto, durante esse período, características que indicavam a existência de um regime de semipresidencialismo?

ENFOQUE Nº 2: COMO DISTINGUIR OS DIFERENTES SEMIPRESIDENCIALISMOS

Devido à alta diversidade entre eles, Elgie entende que *não se deve esperar que países semipresidencialistas, como um todo, sejam sistematicamente associados com resultados particulares, incluindo quanto a desempenho democrático*. Isto é, o semipresidencialismo, por si só, *não tem poder como uma variável explanatória* do desempenho democrático de um país.

Portanto, qualquer comparação entre um grupo de países semipresidencialistas e um grupo de países parlamentaristas ou presidencialistas é fútil, porque são as instituições desses países, e não o seu regime de governo, que fundamentalmente determinam o

¹ Artigo 21, Emenda Constitucional nº 4/1961: “O Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos termos deste Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, prestará compromisso perante o Congresso Nacional e, na mesma reunião, indicará, à aprovação dele, o nome do Presidente do Conselho e a composição do primeiro Conselho de Ministros.”

seu desempenho democrático. O interessante é comparar diversos tipos de semipresidencialismos entre si, para então tentar identificar características nas suas instituições que respondam por essa uma eventual diferença em desempenho democrático.

Elgie distingue diferentes tipos de presidencialismo não com base no poder de um presidente, mas com base nas interações geradas pelos diferentes tipos de responsabilização do gabinete de ministros na dinâmica entre poderes legislativo e executivo, seguindo o foco de pesquisa de sua tese. A distinção que prefere é aquela realizada por Shugart e Careu (1992), que divide o semipresidencialismo em *president parliamentarism* e *premier-presidentialism*:

President-parliamentarism é uma forma de semipresidencialismo em que o primeiro ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis a tanto o parlamento quanto ao presidente.

Premier-presidentialism é uma forma de semipresidencialismo em que o primeiro ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis somente ao parlamento.

Algumas considerações sobre essa divisão podem ser feitas²:

(a) Em que pese a tese de Elgie a respeito da superioridade do *premier-presidentialism* ao *president-parliamentarism*, o número de países que adotam ou já adotaram o primeiro (36) é surpreendentemente semelhante ao do segundo (35). Considerando apenas os países que atualmente adotam esses regimes, o quadro é o semelhante (32 x 28).

(b) Não obstante a afirmação anterior, a semelhança quantitativa é menor em relação à Europa: 7 países europeus atualmente adotam o *president-parliamentarism* (Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Islândia, Cazaquistão, Rússia), e 16 o *premier-presidentialism* (Bulgária, Croácia, Finlândia, França, Irlanda, Lituânia, Macedônia, Moldávia, Montenegro, Polônia, Portugal, Romênia, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Ucrânia).

(c) Esses dois dados servem apenas para guiar a discussão sobre a relevância de cada um dos dois regimes. Por que há uma preferência pelo *president-parliamentarism* nos países periféricos e nas novas democracias, se o *premier-presidentialism* conduz melhor ao desempenho democrático? E por que e como este último se consolidou na Europa?

ENFOQUE Nº 3: COMPARANDO O PREMIER-PRESIDENTIALISM AO PRESIDENT-PARLIAMENTARISM

Para Elgie, a maior relevância na distinção entre o *premier-presidentialism* e o *president-parliamentarism* está no efeito indutivo de cada um dos dois regimes nas interações entre o poder executivo e o poder legislativo, especialmente em relação aos incentivos que cada um dos poderes têm para negociar com o outro.

No *premier-presidentialism*, o presidente só consegue maximizar sua influência sobre o governo por meio de negociações com o legislativo, na medida em que não tenha o poder para dissolver um governo a partir da sua formação. Será forçado a acatar a

² Obs.: A Turquia foi excluída dessas considerações porque ela consta de ambos os lados da Tabela 2.3 (p. 29).

demandas do parlamento caso queira ter algum dedo na escolha do primeiro ministro. Um governo presidencial imposto a força ao legislativo tem poucas chances de êxito, já que o legislativo poderá vetar ou contrariar as políticas unilateralmente propostas pelo presidente. Ainda, o presidente será publicamente responsabilizado, nesse caso, por sua intransigência na formação do governo, e provavelmente perderá considerável capital político nas eleições seguintes. Ainda, o parlamento também tem interesse em negociar com o governo para garantir a estabilidade do governo por ele eleito, e a consecução de suas políticas públicas projetadas. Pode ser mais eficiente ceder algum poder ao presidente do que comprar uma briga pela formação do governo, o que, novamente, pode custar capital político aos parlamentares.

O resultado desses incentivos a negociações é que tanto o legislativo quanto o executivo passam a ter um interesse concomitante no sucesso do governo. A estabilidade disto decorrente tende a ser mais benéfica para o desenvolvimento econômico e democrático do país. Portanto, a estrutura do regime cria incentivos benéficos à manutenção e sustentação de um regime democrático.

No *president-parliamentarism*, em que o governo pode ser dissolvido tanto pelo presidente quanto pelo parlamento, a tendência é que cada ente tente maximizar unilateralmente a sua influência política sobre o gabinete de ministros. Isso ocorre porque, a qualquer momento, qualquer um dos poderes pode dissolver o governo para fazer prevalecer seu interesse, o que reduz os incentivos à negociação: cada parte não tem incentivos para tolerar um governo da parte contrária. O resultado imediato dessa indecisão é instabilidade política, o que é prejudicial ao desempenho democrático no país ao criar insegurança jurídica e política aos atores que ali operam. Abre-se margem, também, para golpes militares, processos de impeachment, e referendos com motivos escusos, na tentativa de um poder de usurpar o do contrário.

As questões que pode se fazer sobre esses argumentos são as seguintes:

(a) Elgie concebe o presidente e o poder legislativo como dois ‘corpos’ com interesses razoavelmente unos e consolidados, e diametralmente opostos. Ou seja, o parlamento teria um único interesse político que conflitaria, em maior ou maior medida, com aquele interesse do presidente. Esse é um quadro que se verifica na prática? O fato de que grande parte dos poderes legislativos no mundo (incluindo o brasileiro, no caso presidencialista, e o italiano, no caso parlamentarista) é integrada por um número imenso de partidos com pautas diversas, que, por sua vez, são compostos por atores políticos com interesses pouco convergentes, não prejudica essa conclusão? Se sim, em que medida esse ideal de ‘negociação’ entre o presidente e o poder legislativo realmente se concretiza no *premier-presidentialism*?

(b) O fato de Elgie não focar nos poderes constitucionais do presidente na sua avaliação de cada um dos regimes pode prejudicar sua conclusão? Por exemplo: em um regime *premier-presidentialist* com um presidente forte, o presidente pode ver maior vantagem em governar por decreto nos casos em que o governo eleito pelo parlamento não se adequa a seus interesses, ao invés de negociar uma pequena parcela de influência no governo com o parlamento. Isso pode levar a crises institucionais que não ocorreriam no *president-parliamentarism*, em que o presidente poderia potencialmente forçar o legislativo a aceitar o seu governo.

(c) O argumento central de Elgie é que há uma relação causal entre a escolha pelo *premier-presidentialism* e um melhor desempenho democrático, quando

comparada a uma escolha pelo *president-parliamentarism*. Os argumentos teóricos, até o momento, sustentam essa conclusão?

(d) Como que Elgie conciliará a sua premissa de que são as instituições de um país que fundamentalmente determinam seu desempenho democrático, com essa a sua pretensão de revelar uma relação causal entre semipresidencialismo e desempenho democrático (especialmente vis-à-vis o rigor metodológico de sua pesquisa)?

* * *