

Sistemas de governo e a consolidação da democracia

Matthew S. Shugart e John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Gianfranco Pasquino *et al.* (1996), *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bolonha, Il Mulino.

Num famoso e já distante artigo escrito em 1970, Dankwart Rustow sugeria uma mudança radical de perspectiva nos estudos sobre a democratização de regimes políticos¹. Concretamente, Rustow criticava um conjunto de obras que procuravam explicar a emergência de regimes democráticos através de uma série de variáveis relacionadas com características estruturais de sociedades e as suas transformações de longo prazo. Altos níveis de desenvolvimento sócio-económico, uma cultura política democrática e uma sociedade civil complexa e autónoma eram algumas dessas variáveis, que as chamadas «teorias da modernização»² apresentaram durante muito tempo como sendo condições necessárias (e muitas vezes suficientes) para que regimes autoritários ou totalitários dessem origem a regimes democráticos. Olhando em volta para os regimes ditatoriais que reemergiram nos anos 60 em todo o mundo, época também de máximo vigor das «teorias da modernização», as perspectivas de democratização num futuro próximo não eram, portanto, brilhantes.

* Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica.

¹ D. A. Rustow (1970), «Transitions to democracy: toward a dynamic model», in *Comparative Politics*, 3, 337-363.

² De que constituem exemplos as diversas obras de Lipset, Deutsch ou Lerner sobre democratização e desenvolvimento.

No entanto, esse futuro chegou bem mais cedo do que se poderia supor. A terceira onda de democratização, como lhe chamou Huntington, iniciou-se em 1974 com Portugal, e estendeu-se rapidamente ao Sul da Europa, à América Latina e ao Leste europeu. A incapacidade que as «teorias da modernização» demonstraram para prever esta revolução democrática chamou a atenção para aquilo a que Rustow chamava um «modelo genético» de explicação das transições para a democracia, onde o que contaria seria não tanto um conjunto de condições sociais que escapavam ao controle de actores políticos ou grupos sociais concretos, mas sim as escolhas voluntárias e acções racionais tomadas por esses mesmos actores e grupos, capazes de «suspender» os condicionalismos sociais e económicos e de criar democracias em terrenos aparentemente inóspitos.

A bibliografia sobre sistemas de governo e democratização, parte da qual é aqui analisada, insere-se claramente nessa mudança de perspectiva iniciada por Rustow. Hoje em dia, nas teorias da democratização, o uso de variáveis estruturais (sociais, culturais, económicas) coexiste com uma nova ênfase em factores contextuais e contingentes, assim como com o estudo das elites políticas e as suas interações e decisões em processos de transição para a democracia. Algumas dessas decisões dizem respeito à opção entre sistemas de governo presidenciais ou parlamentares, ou entre sistemas eleitorais maioritários ou proporcionais. O que torna essas decisões interessantes para os estudiosos dos processos de democratização é o facto de elas não serem nem totalmente constrangidas por «estruturas» sociais e políticas nem parecerem ser totalmente desprovidas de consequências para o sucesso do próprio processo de transição e consolidação democráticas. Da mesma forma, essa possibilidade de escolha abre perspectivas de maior optimismo para os actores políticos democráticos em sociedades em transição. Como já se afirmou a propósito do Sul da Europa, se é verdade que os requisitos não institucionais da democracia não podem ser facilmente modificados por mera vontade política, a escolha de instituições é bem mais maleável e está ao alcance dos diversos actores políticos³.

No entanto, a análise da bibliografia sobre o tema não autoriza semelhante optimismo, nem permite, afinal, tanta margem de manobra aos actores políticos. A obra editada por Linz e Valenzuela, que vem, aliás, no desenvolvimento de um famoso ensaio sobre as virtudes do parlamentarismo que circulava no meio académico já desde meados dos anos 80⁴, é, em geral, um

³ A. Lijphart (1990), «The southern European examples of democratization: six lessons for Latin America», in *Government and Opposition*, 25.

⁴ Reproduzido e modificado no volume editado por Linz e Valenzuela: J. J. Linz (1994), «Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?», in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

manifesto contra os sistemas de governo presidenciais e as suas consequências nefastas para a consolidação da democracia, em particular na América do Sul. Dir-se-ia até que se voltou a cair num determinismo ou fatalismo quase tão problemáticos como aqueles que caracterizavam as chamadas «teorias da modernização». No debate sobre escolhas e *design* institucionais, de que as três obras aqui analisadas fazem parte, os autores tendem irresistivelmente a fornecer argumentos que defendem um ou outro tipos de sistema de governo ou sistema eleitoral (ou combinações de ambos) como sendo os «melhores» para organizar as relações políticas de forma mais adequada para a consolidação da democracia. No entanto, estes debates parecem estar quer demasiadamente enraizados em contextos regionais concretos, quer demasiadamente apoiados em reflexões abstractas e normativas sobre o que uma democracia deveria ser, faltando-lhes na maior parte uma ligação explícita ao que se acredita hoje ser o conjunto de condições e circunstâncias que favorecem a bem sucedida conclusão de processos de transição e consolidação democráticas. Para além disso, quando essas ligações são de facto estabelecidas, a tendência tem sido para pressupor a existência de apenas um tipo de processo de consolidação da democracia e para julgar a adequação das escolhas institucionais de acordo com esse padrão algo reducionista. Isto tende a proporcionar uma série de pareceres favoráveis em relação a umas escolhas institucionais, e não outras, e a limitar excessivamente o leque de escolhas disponível para os actores políticos, ou mesmo a condenar prematuramente ao fracasso os sistemas de governo não parlamentares. Vejamos então como estas três obras se inserem na restante bibliografia sobre o tema e em que sentido elas escapam ou não ao tipo de determinismo e fatalismo que se acabou de descrever.

As três obras aqui analisadas permitem, pelo menos, uma conclusão sobre a questão das escolhas institucionais e o seu impacto sobre os processos de democratização: a opção entre sistemas de governo parlamentares e presidenciais, por si só, não é sequer politicamente significativa. Duas razões apoiam esta conclusão. Em primeiro lugar, a escolha de um sistema de governo interage, pelo menos, com a escolha de um sistema eleitoral. Por exemplo, as implicações de adoptar um sistema de governo parlamentar, acompanhado por um sistema eleitoral de tipo maioritário uninominal ou por um sistema de tipo proporcional, parecem ser bastante distintas para o fim de consolidar regimes democráticos. Em segundo lugar, as próprias opções entre parlamentarismo e presidencialismo, ou entre sistemas maioritários ou proporcionais, não são dicotómicas em si. Por outras palavras, os sistemas eleitorais podem apresentar uma proporcionalidade extrema, uma proporcionalidade moderada (tal como a que decorre do uso, como em Portugal, do sistema de escrutínio de Hondt) ou um puro maioritarismo. No que respeita às relações entre o

poder legislativo e o poder executivo, o objectivo da obra de Shugart e Carey é precisamente a demonstração de que os sistemas com um presidente eleito variam imensamente em termos do poder da presidência e das suas relações com o parlamento e de que essas variações têm implicações políticas importantes. Nem todos esses sistemas são presidencialismos puros, e mesmo outras formas ditas «híbridas» variam entre si, de acordo com os detalhes da definição dos poderes presidenciais. Os sistemas semipresidenciais, por exemplo, não são, como bem sabemos em Portugal, meras alternâncias entre formas presidenciais e parlamentares de governo de acordo com a natureza e extensão do apoio parlamentar de governos e presidentes. No livro de Gianfranco Pasquino defende-se, pelo contrário, que o semipresidencialismo é um sistema de governo com características específicas, com implicações próprias para o funcionamento das relações entre os poderes executivo e legislativo e, naturalmente, para o sucesso dos processos de democratização⁵.

Um segundo aspecto relativamente consensual nestas três obras diz respeito às escolhas constitucionais que, em abstracto, devem ser evitadas a todo o custo em regimes que passam por processos de democratização. Linz, por exemplo, vê nos sistemas de presidencialismo puro o perigo de uma lógica de *winner-take-all*⁶. Os sistemas presidenciais tendem a fechar o acesso ao poder de variados grupos e interesses políticos, dada a lógica maioritária associada às eleições presidenciais e a rigidez de um mandato presidencial relativamente longo. Nestes casos, a inclusão das mais relevantes forças políticas no governo e a expectativa de que os seus interesses serão pelo menos parcialmente satisfeitos através da estrutura institucional do novo regime democrático, duas das condições favoráveis para a consolidação da democracia⁷, dificilmente será satisfeita. Este problema torna-se particularmente grave em sociedades divididas e plurais, quando os grupos deste modo excluídos do poder se podem definir em termos de identidades políticas nacionais, étnicas ou religiosas. Deste modo, o potencial para comportamentos políticos desleais em relação ao novo regime e para a deslegitimação da democracia parece crescer significati-

⁵ V. também G. Sartori (1994), «Neither presidentialism nor parliamentarism», in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), assim como G. Pasquino (1995), «Executive-legislative relations in southern Europe», in R. Gunther, P. N. Diamandouros e H.-J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

⁶ J. J. Linz (1994), *op. cit.*, p. 14.

⁷ V., a este respeito, A. Przeworski (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, e J. J. Valenzuela (1992), «Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions», in S. Mainwaring, G. O'Donnell e J. J. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

vamente com soluções institucionais onde, tal como no presidencialismo, os actores políticos não são forçados a partilhar o poder entre si.

Como é óbvio, mas também estranhamente negligenciado por muitos críticos dos sistemas presidenciais, o mesmo tipo de problemas pode surgir em regimes parlamentares de tipo *Westminster*. Sistemas eleitorais maioritários uninominais combinados com sistemas de governo parlamentares tendem a produzir bipartidarismo, assim como maiorias absolutas monopartidárias. A realidade das modernas relações entre parlamento e governo e da disciplina partidária, por razões que não é possível discutir aqui, é a de que as maiorias tendem a neutralizar a autonomia do poder legislativo, a assegurar a dominância do executivo sobre o parlamento, e mesmo a hegemonia do primeiro-ministro sobre partido e governo, tornando-o praticamente tão (ou mais) poderoso e estreitamente «representativo» como qualquer presidente de um sistema presidencial puro. Na verdade, a lógica de *winner-take-all* dos sistemas parlamentares de tipo *Westminster* parece ser ainda mais avassaladora do que a do presidencialismo, já que neste último a separação de poderes e as diferentes legitimidades eleitorais para executivo e parlamento podem ainda assegurar alguma forma de partilha de poder. Assim, as mesmas razões que tornam o presidencialismo puro perigoso em momentos de transição e consolidação democráticas aplicam-se igualmente a alguns tipos de regime parlamentar. Como afirma Horowitz⁸, *winner-take-all* não é um problema de sistema de governo, mas sim de um sistema eleitoral que distorce excessivamente a representação, e exclui assim demasiadas forças políticas do poder para aquilo que seria desejável em momentos onde o necessário é assegurar a legitimidade e aceitação de um novo regime democrático.

Todavia, se a distorção da representação é um problema para a consolidação democrática, a excessiva fidelidade na representação dos partidos políticos no parlamento é igualmente perigosa. Os problemas trazidos por sistemas eleitorais de representação pura, assim como pelo tipo de sistema partidário que tendem a produzir, são bem conhecidos. O multipartidarismo polarizado e centrífugo, a fragmentação do sistema partidário e as decorrentes instabilidade e ingovernabilidade foram, afinal, algumas das razões para a derrocada de muitos regimes democráticos que tinham emergido na «primeira onda» de democratização nas primeiras décadas do século XX. Para além disso, um sistema partidário que reflecta de forma demasiado perfeita as clivagens sociais de interesses, ideologias e identidades políticas traz

⁸ D. L. Horowitz (1993), «Comparing democratic systems», in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore e Londres, The Johns Hopkins University Press.

outros problemas menos óbvios. Em primeiro lugar, as necessárias coligações pós-eleitorais e as alianças tácitas em sistemas sem maiorias absolutas reduzem aquilo que Shugart e Carey designam por «responsabilização» e «identificação» dos governos. A responsabilidade pelas políticas adoptadas torna-se difusa, e ao eleitorado é vedada a hipótese de usar o voto quer para «punir» partidos anteriormente no governo, quer para fazer escolhas prospectivas claras sobre quem deseja colocar no poder. Em segundo lugar, e como o caso italiano demonstra, a estagnação política pode perfeitamente coexistir com a instabilidade governativa em sistemas de tipo parlamentar com uma proporcionalidade eleitoral extrema. Nestes casos, dada a multiplicação de partidos com «poder de veto» na coligação governamental ou na aliança parlamentar, os governos tornam-se reféns de pequenas forças partidárias e importantes reformas políticas tornam-se praticamente impossíveis. Finalmente, a representação política e institucional de interesses e divisões sociais não é necessariamente algo de bom em si mesmo e pode levar à incapacidade de proceder àquilo a que Dahl chama a «integração dos interesses»⁹, ou seja, a busca de consensos mais vastos em torno de medidas políticas, instituições e o valor intrínseco da democracia. Na verdade, como adverte Horowitz¹⁰, determinados arranjos institucionais para a repartição do poder político podem mesmo reificar identidades políticas e ideológicas, em vez de fornecerem incentivos para o compromisso e para a convergência no centro. Estagnação política e reificação das clivagens ideológicas ou étnicas parecem ser obstáculos muito sérios à consolidação democrática, especialmente em contextos onde políticas económicas decisivas e reconciliação étnica são duas das mais imediatas prioridades, tal como sucede ainda hoje nas democracias emergentes no Leste europeu.

Até este momento abordámos os argumentos em favor do parlamentarismo mais em termos das dinâmicas de representação do que do concreto funcionamento do próprio sistema de governo. Na verdade, o argumento antipresidencialista central na obra editada por Linz e Valenzuela não parece especialmente sustentável no primeiro ponto, já que a nociva lógica de *winner-take-all* é tão característica do presidencialismo como de algumas formas de parlamentarismo. No entanto, quando observamos o equilíbrio de poderes entre os poderes executivo e legislativo e a configuração dos sistemas partidários em períodos intereleitorais, o argumento contra formas puras de presidencialismo torna-se particularmente persuasivo.

⁹ R. A. Dahl (1996), «Thinking about democratic constitutions: conclusions from democratic experience», in I. Shapiro e R. Hardin (eds.), *Political Order*, Nova Iorque, New York University Press.

¹⁰ D. L. Horowitz (1991), *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley, Berkeley University Press.

Segundo Linz, os sistemas presidenciais implicam a existência de uma dupla legitimidade eleitoral, incluindo a do próprio presidente e a do parlamento¹¹. Independentemente dos resultados eleitorais e da composição política de ambas as instituições, a consequência do presidencialismo em democracias ainda por consolidar é a criação de situações onde os actores políticos mais relevantes têm incentivos para adoptar atitudes e comportamentos que deslegitimam a estrutura institucional existente, ou mesmo para procurar soluções que contornam as instituições através do uso de estratégias extraconstitucionais e antidemocráticas. Porquê? Se a maioria que apoia o presidente é a mesma que controla o parlamento, eis-nos então voltados ao problema da extrema concentração de poder. Por outro lado, se essas maiorias não coincidem, outros problemas surgem. Na verdade, não importa se o presidente enfrenta um parlamento com um sistema de partidos fraccionalizado e sem coligações estáveis ou uma maioria que lhe é hostil. No primeiro caso, presidentes sem um apoio parlamentar estável e limitados a alianças precárias e particularistas são incapazes de avançar de forma efectiva a sua agenda política¹². No segundo caso, o bloqueio institucional é a consequência provável. Em ambas as situações, aquilo que Linz designa por «rigidez» do presidencialismo (mandatos fixos e mutuamente independentes para presidente e parlamento) conduz a que os actores políticos tenham um incentivo a procurar soluções fora de uma estrutura institucional existente que, em períodos de incerta consolidação democrática, não é ainda vista como inteiramente sólida e legítima. Aumentar ou diminuir os poderes do presidente para resolver bloqueios institucionais através de revisões constitucionais é difícil, e mesmo essas alterações podem criar problemas adicionais, tal como a excessiva concentração de poder ou os limites à reeleição introduzidos, por exemplo, na América Latina, que acabaram por criar acrescidos incentivos à busca de soluções extraconstitucionais.

Em alternativa a estes cenários de crise, os críticos dos sistemas presidenciais, como Linz ou Lijphart¹³, oferecem a «flexibilidade» do parlamentarismo. Aqui os conflitos entre os poderes executivo e legislativo encontram sempre soluções políticas e institucionais, tais como a redefinição de coligações governamentais e alianças parlamentares ou, em último caso, novas eleições. Para além disso, contrariamente àquilo que é ainda o senso comum

¹¹ J. J. Linz (1994), *op. cit.*, p. 6.

¹² Este é um argumento que vem já de S. Mainwaring (1993), «Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination», in *Comparative Political Studies*, 26 (2), 198-218.

¹³ A. Lijphart (1994), «Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical questions», in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*

na matéria, «estabilidade» ou «governabilidade» não são argumentos que possam ser usados contra sistemas de governo parlamentares. Em primeiro lugar, a instabilidade governamental, uma possibilidade ou mesmo probabilidade nalguns tipos de sistemas parlamentares, não deve ser confundida com instabilidade na adopção de políticas públicas, nem sequer com aquilo que afecta de facto a consolidação da democracia, ou seja, a instabilidade das instituições. Em segundo lugar, os sistemas parlamentares podem usar mecanismos de estabilização e racionalização, tal como a moção de censura construtiva alemã ou espanhola, que asseguram que o derrube do governo se torne apenas uma opção quando a sua substituição por uma coligação estável e coerente esteja assegurada. Finalmente, a eficácia da acção governamental não é aparentemente afectada por regimes parlamentares, que aparentemente são capazes de engendrar o tipo de conciliação entre objectivos de representação e governabilidade que escapa aos sistemas presidenciais¹⁴. Desta forma, a principal conclusão da obra de Linz e Valenzuela, assim como muita da bibliografia sobre o tema originada pelo famoso ensaio de Linz nele incluído, é que os sistemas de governo parlamentares, acompanhados por sistemas eleitorais híbridos ou de um proporcionalismo moderado e por mecanismos de estabilização do executivo, são a receita mágica para uma democratização bem sucedida. Se quisermos ser mais concretos, e tal como sucede habitualmente em toda a obra de Linz, o caso espanhol parece ser, afinal, o protótipo de uma perfeita transição e consolidação da democracia, até no tipo de sistema de governo adoptado.

No seu estudo sobre os bem sucedidos casos de democratização no Sul da Europa¹⁵, Lijphart enfatiza a variedade de tipos de transição e de aspectos institucionais que podem ser detectados em Espanha, Grécia e Portugal e conclui apontando justamente para a independência analítica das instituições e dos factores especificamente políticos em relação a outras condições estruturais para a democratização de regimes. Segundo o autor, parece existir, afinal, um vasto conjunto de oportunidades para escolhas institucionais acertadas e para variadas formas de «engenharia constitucional». Todavia, esta mensagem mais ou menos optimista para os actores políticos empenhados em promover a democracia no mundo é de alguma forma contraditória com a conclusão geral de muita desta bibliografia, que, por assim dizer, nos diz que as democracias devem ser parlamentares, ou estarão noutro caso con-

¹⁴ V. o estudo de Lijphart sobre a *performance* das democracias modernas: A. Lijphart (1994), «Democracies: forms, performance, and constitutional engineering», in *European Journal of Political Research*, 25, 1-17.

¹⁵ A. Lijphart (1990), «The southern European examples of democratization: six lessons for Latin America», in *Government and Opposition*, 25, 68-84.

denadas a perecer. Estarão as democracias não-parlamentares condenadas à crise, ao conflito institucional ou ao fracasso devido a um conjunto de escolhas institucionais erradas? Há talvez duas maneiras de demonstrar que essa conclusão é algo falaciosa. Uma delas é a seguida pelos autores das duas outras obras aqui analisadas, que, em oposição a Linz e aos seus seguidores, procuram discutir as virtudes relativas de sistemas de governo presidenciais ou semipresidenciais. A segunda consiste em questionar seriamente a forma como até agora toda esta bibliografia tem estabelecido relações entre os problemas da engenharia constitucional e os processos de transição e consolidação da democracia.

Aqueles que, tal como Shugart, Carey ou Pasquino, defendem as virtudes de sistemas de governo que incluem presidentes eleitos têm, na verdade, alguns argumentos do seu lado. Em primeiro lugar, como argumenta Horowitz para o caso da África do Sul¹⁶, a presidência pode tornar-se uma força centrípeta na sociedade, favorecendo compromissos, coligações e integração de interesses, isto desde que o sistema usado para a sua eleição exija o apoio de mais do que um grupo político-partidário importante. Outros casos recentes ilustram a mesma ideia. Um estudo recente sobre o funcionamento dos sistemas de governo na Europa de Leste parece indicar que, apesar dos variados problemas das nascentes democracias na Polónia, Roménia e Bulgária, os seus presidentes eleitos parecem ter desempenhado um papel importante e benéfico de reconciliação política entre ex-comunistas e a oposição democrática, em particular no que respeita ao sensível problema da «descomunização» do aparelho de Estado e da sociedade civil¹⁷.

Estará este papel da presidência enquanto força centrípeta e conciliadora inteiramente dependente da personalidade do presidente e do seu estilo de liderança política? Como já foi assinalado em relação ao caso português, não há dúvida de que a personalidade do presidente e a sua interpretação da função presidencial são determinantes para todo o funcionamento do sistema. No entanto, no que respeita à consolidação da democracia, a configuração das instituições pode, por si só, fornecer os incentivos necessários. Se o sistema para a eleição presidencial permitir a formação de coligações eleitorais de apoio a diferentes candidatos, os incentivos para um comportamento mais consensual existem e podem afectar positivamente a liderança presidencial no sentido de a tornar mais representativa. Neste caso, cultivar o apoio de grupos partidários situados no extremo do espectro ideológico, algo que se torna frequentemente necessário para os candidatos presidenciais e criticado por Linz como uma das fraquezas dos sistemas com presidentes eleitos, pode ser, na verdade, uma das suas forças. Em vez de tornar os presidentes

¹⁶ D. L. Horowitz (1991), *op. cit.*, p. 206.

¹⁷ T. A. Baylis (1996), «Presidents versus prime ministers. Shaping executive authority in eastern Europe», in *World Politics*, 48 (3), 297-323.

reféns de grupos radicais, essas coligações podem ser vistas como trazendo para dentro do sistema forças políticas que de outra forma permaneceriam fora da convergência em torno das instituições democráticas.

Tudo isto está relacionado com alguns dos alegados efeitos positivos das eleições presidenciais sobre os sistemas partidários, principalmente quando esses sistemas são originalmente débeis e fraccionalizados. Quer Shugart e Carey, quer Pasquino, argumentam que as eleições presidenciais têm efeitos bipolarizadores sobre o sistema político e que mesmo o funcionamento dos sistemas semipresidenciais nos períodos intereleitorais pode forçar a coligações e compromissos entre forças políticas parlamentares a fim de evitar o intervencionismo presidencial. Os casos português, francês e polaco parecem sustentar empiricamente esta afirmação. Desde que os sistemas semipresidenciais sejam definidos como um conjunto de regras que lidam com legitimidades conflituais e fornecem soluções constitucionais para bloqueios nas relações entre parlamento, governo e presidente, os argumentos usados pelos inimigos de soluções que incluem presidentes eleitos parecem desaparecer. Isto é o que Shugart e Carey argumentam sobre o caso português após a revisão constitucional de 1982, que transformou o sistema de governo naquilo a que os autores chamam *premier-presidentialism*, assinalando o facto de as funções executivas estarem nestes casos claramente atribuídas ao governo e ao primeiro-ministro, e não ambigualmente repartidas, como sucedia no período pré-1982. Nestes casos, as possibilidades de crise institucional, aquilo que verdadeiramente ameaça a consolidação democrática, são grandemente reduzidas. Para além disso, regimes semipresidenciais com clara repartição de poderes entre os diferentes órgãos políticos mantêm (ou mesmo aumentam) a flexibilidade dos regimes parlamentares a novas situações políticas e adicionam uma vantagem de que os sistemas parlamentares não dispõem, dado que as eleições para órgãos unipessoais fornecem ao eleitor a possibilidade de identificar e responsabilizar claramente os detentores de cargos políticos, algo que o parlamentarismo puro e as suas coligações pré e pós-eleitorais dificultam grandemente.

A qualidade destas três obras, em particular dos mais ambiciosos volumes editados por Linz e Valenzuela e por Shugart e Carey, é inegavelmente elevada e os seus argumentos são particularmente sugestivos e sofisticados. Todavia, o que se sente após se confrontarem esses argumentos em torno das contribuições ou prejuízos trazidos por sistemas de governos parlamentares, presidenciais ou híbridos para a consolidação da democracia é que toda esta bibliografia acaba por ser largamente inconclusiva e que talvez não possa mesmo deixar de o ser. Em primeiro lugar, esse carácter inconclusivo decorre de enfoques relativamente estreitos em termos empíricos e regionais. Por outras palavras, não surpreende de todo que Linz, familiarizado com as complicadas consolidações democráticas na América Latina, veja o presi-

dencialismo e a dupla legitimidade que ele instaura como fonte de crises e instabilidade, de populismo e eleitoralismo e de conflitos que são aparentemente insolúveis por meios que não sejam antidemocráticos ou extraconstitucionais. Por outro lado, o cepticismo de estudiosos italianos como Sartori ou Pasquino em relação ao parlamentarismo e à representação proporcional como fontes de estagnação e défices de responsabilização política é também compreensível, agora que a Itália se prepara para uma profunda reforma institucional no rescaldo do terramoto político e eleitoral do início da década de 90. Que Lijphart se entusiasme com as mesmas instituições que os Italianos agora rejeitam, e que definem os sistemas consociacionais que defendeu ao longo de toda a sua vida enquanto soluções eficazes para lidar com o pluralismo social no Norte da Europa, também não surpreende ninguém. Finalmente, americanos como Shugart e Carey não compreendem por que sistemas de governo presidenciais deverão ser anátema ou por que o caso dos Estados Unidos deverá ser tão facilmente descartado por Linz como sendo uma excepção.

Passar destas preocupações mais estreitas para a formulação de argumentos gerais sobre as virtudes de sistemas de governo específicos envolve alguns perigos. Como destaca Mainwaring, a atribuição da crise democrática na América Latina ao presidencialismo é arriscada, dado que uma série de outros factores não institucionais podem constituir a verdadeira causa dessa crise. Seguindo esta pista, e criticando Linz, Horowitz e Shugart atribuem a apreciação negativa dos sistemas de governo presidenciais ao uso de uma amostra de casos demasiadamente reduzida e tendenciosa e relembram o sucesso relativo do mesmo sistema de governo no resto do mundo em vias de desenvolvimento.

Na verdade, os casos que se estudam parecem determinar as conclusões a que se chega. Stepan e Skatch, no volume organizado por Linz, olham para as actuais democracias consolidadas e encontram um número bem mais vasto de sistemas parlamentares, tirando daí conclusões quanto à superioridade desses sistemas. Shugart e Carey, por outro lado, olham para os sucessos e fracassos na institucionalização de regimes democráticos neste século e descobrem um surpreendentemente maior número de fracassos de sistemas parlamentares. Robert Dahl, num artigo recente, vai ao ponto de afirmar que em países onde as condições estruturais e não institucionais (economia, cultura e sociedade civil) são altamente favoráveis ou desfavoráveis à instauração da democracia as instituições e escolhas constitucionais nem sequer fazem grande diferença. Em última análise, não surpreende que num recente estudo que utiliza sofisticadas técnicas estatísticas para detectar o impacto das mais diversas variáveis nos processos de democratização no mundo a escolha entre presidencialismo ou parlamentarismo não tenha sequer um impacto estatisticamente significativo. Assim, olhando para esta bibliografia como um todo, chega a poder questionar-se a pertinência da própria questão do

impacto da engenharia constitucional e institucional nas perspectivas de democratização.

No entanto, esta não tem de ser a última palavra sobre este tema. Um dos aspectos mais frustrantes destas três obras é a virtual ausência de uma clara ligação entre as supostas virtudes de determinadas configurações institucionais e os aspectos que caracterizam os processos de consolidação democrática. Afinal, as virtudes de diferentes sistemas de governo são virtudes em relação a quê? Esta é não tanto uma questão normativa acerca da adequação de determinados sistemas de governo ou sistemas eleitorais a quaisquer «fins» da democracia. Se, por um lado, parece inegável que determinados aspectos institucionais afectam a capacidade das democracias para atingirem esses fins, por outro lado, os problemas mais interessantes para quem se interessa pelo estudo empírico de democratização são talvez distintos e menos abstractos. Se as instituições criam incentivos para os actores políticos, se influenciam as atitudes e o comportamento político e se contribuem para determinados resultados, então a questão é antes de mais a de saber que tipos de comportamentos e resultados se querarão ver promovidos de modo a atingirem-se transições e consolidações democráticas bem sucedidas. Infelizmente, a questão raramente é colocada nestes termos. Dahl, por exemplo, fornece uma lista de nada menos que onze critérios que podem ser usados para determinar a contribuição de determinadas características institucionais para o desenvolvimento e manutenção de regimes democráticos. Dahl resolve escolher «estabilidade» como o critério fundamental, mas nunca sabemos porquê. O mesmo sucede com Linz, que lhe adiciona «eficácia». Shugart e Carey preferem analisar diferentes sistemas de governo em termos da responsabilização política e eleitoral que promovem, funções que, note-se, parecem estar mais relacionadas com o problema da qualidade de democracias já estabelecidas do que com problemas de transição e consolidação. Seja como for, estes critérios são escolhidos sem uma discussão sistemática dos problemas concretos na democratização de regimes políticos. Sem essa discussão, os autores tenderão a trocar argumentos sobre coisas diferentes, devido a pressuposições normativas (e não empíricas) incompatíveis e raramente assumidas.

Finalmente, a conclusão de que o sistema de governo mais adequado a democracias emergentes é o parlamentarismo acompanhado por um sistema eleitoral de proporcionalidade moderada colide claramente com as escolhas que de facto estão a prevalecer nas novas democracias da terceira onda. As novas democracias têm mostrado uma tendência quer para formas híbridas, combinando presidentes eleitos com poderes relevantes e executivos de estilo parlamentarista, quer mesmo por regimes presidenciais puros. Por que será que isto sucede, muito para o desconforto de Linz e os seus seguidores?

Uma das explicações possíveis é dada por Przeworski. É sempre possível que, dados os grupos relevantes na transição política, os seus recursos e a estrutura dos seus conflitos, a adopção de estruturas institucionais supostamente «disfuncionais» como o presidencialismo seja inevitável, quer porque satisfaz os interesses de grupos excessivamente poderosos no momento da transição, quer porque constitui um «ponto de focagem», uma solução com tradições num dado sistema político adoptada em momentos de incerteza. Nestas circunstâncias, os actores políticos podem ser levados a escolher soluções que ou são inviáveis para sustentar a democracia ou que levam mais tarde ou mais cedo a conflitos em torno das próprias instituições, enquanto aquela que seria supostamente a solução «ideal», o parlamentarismo, permanece fora do campo das possibilidades.

Todavia, existe uma outra resposta menos «fatalista» que explica a não adopção de sistemas parlamentares na maioria das novas democracias. A opção por um sistema híbrido ou presidencial pode não ser necessariamente uma escolha errada. Na verdade, ela pode ser a única disponível, ou mesmo a melhor em determinadas circunstâncias. Tomemos novamente como exemplo a obra de Linz. A determinado momento, o autor introduz um exemplo contrafactual sobre quais teriam sido as consequências da adopção de um sistema presidencial no caso espanhol. A sua conclusão é, obviamente, pessimista e fortalece o seu argumento contra o presidencialismo. Mas o que sucede quando aplicamos o mesmo tipo de raciocínio a outros casos? Sartori e O'Donnell, por exemplo, especulam sobre quais seriam as consequências da adopção do parlamentarismo na América do Sul. Com partidos débeis e não preparados para a actividade parlamentar, acompanhados por práticas dominantes de clientelismo típicas de democracias «delegativas», não é inteiramente implausível que democracias parlamentares na América do Sul viessem a assemelhar-se de forma alarmante aos regimes democráticos europeus que fracassaram no período entre as duas grandes guerras. Aliás, nem precisamos de ir tão longe. Quais teriam sido, por exemplo, as consequências da adopção de um regime parlamentar em Portugal durante a transição política? Como teriam os militares reagido à ausência de uma garantia institucional do seu poder tutelar consubstanciada na presidência de Eanes? Qual teria sido a estratégia do Partido Comunista, afastado da possibilidade de participar no executivo, deixado à sua mercê no parlamento, que lhe era maioritariamente hostil, e sem a garantia de um presidente minimamente comprometido com a protecção de algumas «conquistas da revolução»? Teria uma coligação de centro-direita apostada em rever a Constituição sido formada sem o incentivo de evitar a intervenção presidencial na vida política e nos poderes do executivo? E, na verdade, teria sequer sido possível o consenso mínimo em torno da configuração institucional saída da Constituição de 1976 sem um sistema de governo semipresidencial? Na verdade, se

a opção pelo sistema de governo parlamentar está fora de questão em situações concretas, cantar as suas virtudes abstractas parece ser um exercício algo ocioso.

Na verdade, como Shugart e Carey afirmam e como qualquer estudioso do caso português já sabia há algum tempo, um «compromisso presidencial» pode ser a melhor maneira de construir um consenso mínimo em torno das instituições, condição fundamental pelo menos para a primeira fase da consolidação da democracia. Por aqui consegue-se igualmente compreender como muita da bibliografia sobre o tema da relação entre sistemas de governo e democratização pressupõe apenas um tipo de transição para a democracia. Neste tipo de transição, as elites políticas chegam a um acordo global e inclusivo sobre um conjunto de instituições democráticas que deverão prevalecer no futuro, instituições essas que de algum modo asseguram que nenhum dos interesses dos principais actores políticos são excluídos. Todavia, este não é o único caminho para a estabilidade democrática. Como nota Geddes, em circunstâncias difíceis, onde a polarização política é elevada e onde a incerteza é maior, os actores políticos são levados a escolher instituições enquanto fruto de acordos de curto prazo, temporários e possíveis. Nestes casos, o parlamentarismo, mesmo que possa ser em abstracto a escolha «racional», não o é necessariamente em concreto.

Acordos parciais e temporários, assim como a actualização das preferências dos actores políticos e o redesenhar das instituições durante a transição e consolidação, não são necessariamente indicativos de uma democratização falhada, mas sim de que os caminhos para a democracia são variados e não necessariamente suaves. Para além disso, eles indicam igualmente que sistemas de governo híbridos e não parlamentares não devem ser vistos como obstáculos à democratização nem como estando aquém de soluções parlamentares ideais. Nalguns casos, eles podem ser uma solução de compromisso que torna a transição talvez mais arriscada, mas certamente preferível à ausência de todo de soluções democráticas. Em vez de cairmos no determinismo e fatalismo de defender *one best way* de organização das relações políticas, devemos ser capazes de seguir o conselho de Rustow no artigo velho de vinte anos que abriu caminho a toda esta bibliografia: «Um país tem mais possibilidades de atingir a democratização não tanto ao copiar as leis constitucionais ou práticas parlamentares de uma qualquer democracia anterior, mas sim ao enfrentar honestamente os seus conflitos específicos e criando ou adaptando os procedimentos eficazes para a sua resolução.»