



REAVALIANDO AS VARIEDADES DE SEMPRESIDENCIALISMO: PARA ALÉM DA DISTINÇÃO ENTRE PREMIER-PRESIDENCIALISMO E PRESIDENCIAL-PARLAMENTARISMO

Marcelo Martins Vieira^{1}*

*Raysa Dantas Loureiro^{1**}*

Resumo

O propósito desta nota de pesquisa é reavaliar as propriedades constitucionais das variedades “presidencial-parlamentarista” e “premier-presidencialista” de sistemas semipresidenciais. As condições em que o poder presidencial se manifesta não seriam variantes? Não haveria diferenças entre subtipos presidenciais-parlamentaristas em que a demissão presidencial do primeiro-ministro é discricionária ou dependente de aprovação parlamentar? O poder de demissão presidencial é restrito para primeiros-ministros, ministros de gabinete ou engloba ambos os atores? O que ocorre em premier-presidencialismos onde há uma nomeação discricionária ou condicionada de ministros de gabinete por parte do presidente? Analisando transversalmente diferenças e semelhanças entre 26 países semipresidenciais e tendo nas constituições a unidade de análise do trabalho, discutimos a precisão analítica e a fundamentação empírica das categorias de Shugart e Carey a partir de estatísticas sobre o comportamento de seis variáveis de interesse referentes às condições de nomeação e demissão de primeiros-ministros e ministros de gabinete. Resultados indicam que semipresidencialismos variam internamente para muito além das fronteiras do premier-presidencialismo e presidencial-parlamentarismo.

Palavras-chave

Semipresidencialismo;
Presidencial-
parlamentarismo;
Premier-
presidencialismo;
Primeiros-ministros;
Gabinetes.

^{1*} Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ; professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES. Email: mmavieira@gmail.com.

^{1**} Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista CAPES. E-mail: raysa.dantas@gmail.com.

*REASSESSING THE VARIETIES OF SEMI-PRESIDENTIALISM: BEYOND THE DISTINCTION BETWEEN
PREMIER-PRESIDENTIALISM AND PRESIDENTIAL-PARLIAMENTARISM*

Abstract

The purpose of this research note is to reassess the constitutional properties of the “presidential-parliamentary” and “prime-ministerial-presidential” varieties of semi-presidential systems. Wouldn’t the conditions under which presidential power manifests be considered variants? Are there not differences among presidential-parliamentary subtypes where the presidential dismissal of the prime minister is discretionary or dependent on parliamentary approval? Is the presidential power of dismissal restricted to prime ministers, cabinet ministers, or does it encompass both actors? What occurs in prime-ministerial-presidential systems where there is discretionary or conditional appointment of cabinet ministers by the president? By cross-analyzing differences and similarities among 26 semi-presidential countries and considering constitutions as the unit of analysis for this work, we revisit the analytical precision and empirical grounding of Shugart and Carey’s categories based on statistics regarding the behavior of six relevant variables concerning the conditions of appointment and dismissal of prime ministers and cabinet ministers. Results indicate that semi-presidential systems vary internally far beyond the boundaries of prime-ministerial-presidential and presidential-parliamentary systems.

Keywords

*Semi-presidentialism;
Presidential-
parliamentarism;
Premier-
presidentialism;
Prime-ministers;
Cabinets.*

Introdução

Semipresidencialismo é entendido, atualmente, como um sistema de governo em que o poder executivo é ocupado por um presidente eleito popularmente e com mandato fixo e independente, junto a um primeiro-ministro e ministros de gabinete sujeitos à confiança de uma maioria parlamentar (Elgie, 1999, 2004). Entretanto, nos anos 1990 e ao longo dos anos 2000, foi formulada e desenvolvida uma conceituação distinta e que dividia o semipresidencialismo em dois subtipos, o premier-presidencialismo e presidencial-parlamentarismo (Shugart; Carey, 1992; Shugart, 2005, 2006; Samuels; Shugart, 2011; Carey, 2005).

No primeiro subtipo, primeiro-ministro e ministros do gabinete podem ser removidos apenas pelo parlamento e, em sua seleção, presidentes possuem papel residual. No segundo, além do parlamento, presidentes também poderiam remover unilateralmente os dois atores de seus cargos, controlando igualmente sua seleção na composição governamental. Essa distinção foi amplamente aceita pela literatura especializada (Elgie, 2016; Moestrup, 2007; Elgie, 2011; Elgie; Schleiter, 2011; Tsai, 2008), a despeito das críticas ao seu uso (Sartori, 1997; Lijphart, 1997; Siaroff, 2003; Roper, 2002).

Entretanto, não haveria variedade de condições em que primeiros-ministros e ministros de gabinete são selecionados e removidos de seus cargos no interior de sistemas premier-presidencialistas e presidencial-parlamentaristas? Qual seria a força do presidente nesse processo de montagem e desmontagem de gabinetes em

cada subtipo? As respostas a essas perguntas podem auxiliar a política comparada a reinterpretar o que se conhece, atualmente, como as variedades de semipresidencialismo ao redor do globo. Havendo variação interna a cada categoria proposta pelos formuladores dos conceitos, é possível questionar a validade de conteúdo das medidas de subtipos de semipresidencialismo propostas? Isto é, elas possuem as propriedades que representam os conceitos que os autores almejam medir?

Neste trabalho, sustentamos que não. Ainda que em análise preliminar, argumentamos que a distinção proposta ignora as variações constitucionais no papel e nas condições em que presidentes participam não apenas na remoção, mas também na seleção de primeiros-ministros e ministros de gabinete em ambos os subtipos de semipresidencialismo. Nosso ponto é que os autores omitem diferenças e semelhanças não apenas intra, mas também entre eles. A razão científica a sustentar esse problema de pesquisa é a contribuição a uma importante e ainda tímida literatura internacional no debate sobre o semipresidencialismo, discutindo suas variações internas e as prováveis consequências sobre fenômenos políticos que podem estar sendo omitidas. Ao mesmo tempo, a descoberta, ainda que preliminar, de substanciais diferenças internas a cada subtipo podem ser úteis no debate normativo que acontece em países latino-americanos, com ênfase no Brasil, a respeito da adoção constitucional do semipresidencialismo como sistema governamental em um horizonte não tão distante.

Para alcançar os objetivos propostos, foram coletadas informações em desenho transversal e tendo nas constituições a unidade de análise, sobre as condições de seleção e remoção de primeiros-ministros e ministros de gabinetes de 26 países (incluindo democracias e autocracias) premier-presidencialistas (N=18) e presidencial-parlamentaristas (N=8). Vale frisar que trata-se de pesquisa em andamento, dado que o número de observações deste trabalho equivale a 50% da população dos casos atuais de semipresidencialismo ao redor do globo, que é 52.

Os principais achados do trabalho corroboram a expectativa inicial de que a categorização binária de sistemas semipresidenciais, em premier-presidencialismo e presidencial-parlamentarismo, não corresponde às propriedades básicas dos conceitos que os autores almejam medir. Entre as variações encontradas, é possível concluir que presidentes não apenas participam ativamente nos processos de seleção de primeiros-ministros e ministros de gabinete, em premier-presidencialismos, como possuem drásticas limitações em sua capacidade formal de desmontagem de gabinetes em regimes presidencial-parlamentares. Dessa forma, é crucial revisar o que compreendemos por subtipos de semipresidencialismo, em busca de novas categorias a partir de mensurações válidas em seu conteúdo.

O paper está estruturado em quatro seções. Na primeira, é formulado o problema de pesquisa e apresentado brevemente o debate em torno do qual está situado. Na segunda, é apresentada a estratégia metodológica para enfrentar as perguntas propostas. Na seção seguinte, é realizada a análise dos dados e discussão dos resultados a partir de porcentagens em gráficos de barras. Na última seção, são

feitas as considerações finais, ressaltando os achados principais e indicando os próximos passos da pesquisa.

Problema e marco teórico

O problema desta pesquisa é identificar os problemas de validade de conteúdo na mensuração da tipologia dos sistemas semipresidenciais proposta originalmente pelos cientistas políticos Matthew Shugart e John Carey, no já clássico *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, publicado em 1992. Neste trabalho, os autores sugerem que o semipresidencialismo, com vistas a uma operacionalização mais minuciosa, seja dividido em duas categorias, o premier-presidencialismo e o presidencial-parlamentarismo. O que esses conceitos sugerem e por que podem gerar mais problemas que soluções? Antes de prosseguir, vale a pena explicar ao leitor o que é o semipresidencialismo, o que a política comparada tem a dizer a seu respeito e onde se encaixa a proposta de tipologia contra a qual escrevemos este trabalho.

O semipresidencialismo é, como o presidencialismo e o parlamentarismo, um sistema de governo. Isto é, um conjunto de regras fixadas em constituições ou leis que estabelecem o modo como o poder executivo será selecionado e como irá interagir com o legislativo na administração pública. A concepção atualmente predominante a seu respeito é aquela oferecida por Elgie (1999, 2004), como um sistema em que o presidente é popularmente eleito para um mandato fixo, convivendo com um primeiro-ministro e um gabinete responsivos ante o parlamento.

Este conceito é distinto do presidencialismo, onde há eleição popular para presidente com mandato fixo e independente de confiança parlamentar, mas como chefe de Estado e governo, simultaneamente, e sem dividir o executivo com um primeiro-ministro e um gabinete sujeitos a confiança parlamentar. Também é distinto do parlamentarismo, onde não existe um presidente popularmente eleito, mas apenas um primeiro-ministro e um gabinete sem mandatos fixos e dependentes da confiança parlamentar. As origens do semipresidencialismo no mundo real, com as propriedades destacadas no conceito acima, remontam às experiências de Finlândia e Alemanha (constituição de Weimar), em 1919 (Elgie, 1999).

A despeito do significado que o semipresidencialismo possui atualmente, sua origem remete à França do fim dos anos 1950. De acordo com Elgie (1999), a primeira vez que a expressão “regime semipresidencial” foi utilizada ocorreu em 1959, com a publicação de um artigo no jornal *Le Monde* pelo jornalista e fundador do veículo Hubert Beuve-Méry. No debate acadêmico, conceito foi elaborado, pela primeira vez, pelo cientista político francês Maurice Duverger nos anos 1970, em três trabalhos de Duverger (1970, 1974, 1978). Entretanto, foi nos anos 1980 que o conceito entrou, de vez, no debate internacional, com a publicação do primeiro artigo escrito pelo próprio autor em língua inglesa (DUVERGER, 1980), já com um significado renovado e sobre o qual tratarei adiante. Sob a influência do trabalho de Duverger, ao longo dos anos 1980 e 1990 foram publicados inúmeros trabalhos por parte de cientistas políticos interessados em entender seus próprios sistemas semipresidenciais, como Portugal e Finlândia (Duverger, 1986), sistema políticos

vizinhos (Nogueira Alcalá, 1986) e as escolhas constitucionais na terceira onda de democratização no leste europeu e nos países da antiga URSS (Bahro; Bayerlein; Vesser, 1998; Steffani, 1995). Elgie (1999) ainda relembra que toda essa influência rendeu ao artigo de Duverger, escrito nos anos 1980, o título de trabalho de maior impacto acadêmico publicado nos primeiros vinte e cinco anos da história do *European Journal of Political Science* (EJPS). Mas, o que Duverger propôs neste trabalho e por que isso é crucial?

No artigo publicado na EJPS, Duverger (1980) propôs que um regime poderia ser considerado semipresidencial se a constituição combinasse três elementos: 1. presidente da república eleito por sufrágio universal e que 2. tivesse consideráveis poderes constitucionais e, 3. em oposição a ele, um primeiro-ministro e um gabinete, ambos responsivos a uma maioria parlamentar. Com essa definição, uma lista atualizada em Duverger (1992) indicava a experiência de apenas oito países no mundo como semipresidenciais: Austria, Finlândia, França, Alemanha (Weimar), Islândia, Irlanda, Portugal, Polônia e Romênia. De seu trabalho até o debate contemporâneo, o conceito foi revisado e reelaborado com distintos significados em diversos trabalhos, como O'Neill (1993), Sartori (1997), Linz (1994, 1997), Stepan e Suleiman (1995), Pasquino (1995, 1997), Stepan e Skach (1993) e Siaroff (2003), para citar apenas alguns dos mais importantes.

Entretanto, uma das principais revisões do conceito apresentado por Duverger e que é a fonte de contestação deste artigo é aquele apresentado por Shugart e Carey (1992) e atualizado em Shugart (2005, 2006), Samuels e Shugart (2011) e Carey (2005). Em sua formulação original, Shugart e Carey (1992) contestaram a definição proposta por Duverger, argumentando que era demasiadamente voltada à natureza e desempenho da Quinta República Francesa. Sendo um contexto que alternava entre fases presidenciais e parlamentares, a depender da variação do suporte parlamentar ao presidente, ela teria dado origem a um conceito que implicaria num tipo de regime que se localizaria num meio termo do contínuo que iria de um presidencialismo a um parlamentarismo. Para os autores, a definição proposta por Duverger teria “implicações enganosas” por desconsiderar algumas características especiais que esses regimes exibem. Tais características são referentes, sobretudo, aos poderes que gozam presidentes frente ao gabinete e à assembleia. Assim, sugerem que o conceito de semipresidencialismo seja quebrado em duas categorias.

A primeira, “premier-presidencialismo”, significaria (em 1992) o que o próprio Duverger chamou de semipresidencialismo, isto é, um sistema em que há um 1. presidente da república eleito por sufrágio universal e que 2. tivesse consideráveis poderes constitucionais e, 3. em oposição a ele, um primeiro-ministro e um gabinete, ambos responsivos a uma maioria parlamentar. Aqui, além de poderes legislativos, admitem alguma co-participação do presidente, junto ao premier (primeiro-ministro), nas nomeações para postos ministeriais e a seleção para cargos não-ministeriais. Também seria usual o poder presidencial de dissolução da assembleia. Entretanto, para haver premier-presidencialismo um poder específico não poderia estar presente, de maneira alguma: o poder unilateral de demissão ministerial por parte do presidente. Isso acabaria com a primazia do

premier, junto ao parlamento, na condução governamental. O que nos leva ao segundo conceito.

Já o “presidencial-parlamentarismo” não seria, no texto de 1992, exatamente uma variante do semipresidencialismo, como veio a se tornar nos trabalhos posteriores. Naquele momento, ele era simplesmente um tipo ideal de regime democrático com presidentes popularmente eleitos e que não se encaixava nem na definição de presidencialismo, nem de premier-presidencialismo. O que caracterizaria o presidencial-parlamentarismo seria o protagonismo não só do parlamento na composição e sobrevivência dos governos, mas também do presidente. Isto é, um regime em que o presidente tanto nomeia quanto demite ministros de gabinete, que também estariam sujeitos à confiança de uma maioria parlamentar para permanecer no cargo. Shugart e Carey (1992) definem este regime com 1. um presidente popularmente eleito e 2. que nomeia e demite ministros do gabinete, que, por sua vez, 3. estão sujeitos à confiança parlamentar, sendo que 4. cabe ao presidente poderes legislativos e/ou de dissolver o parlamento. Ou seja, este regime se caracterizaria pela primazia do presidente na condução governamental, paralelamente ao parlamento.

No debate contemporâneo, o que antes significava dois regimes distintos, passou a ser duas variedades ou subtipos de semipresidencialismo, como pode ser atestado em Shugart (2005, 2006), Samuels e Shugart (2011) e Carey (2005). A definição contemporânea oferecida pelos próprios formuladores foi simplificada, porém sem substancial alteração em sua substância. De acordo com Samuels e Shugart (2011), a distinção chave nas cadeias de delegação entre esses dois subtipos deriva do modo como as constituições inserem o presidente na sobrevivência de primeiro-ministro e gabinete. No premier-presidencialismo, primeiro-ministro e ministros de gabinete são formalmente responsivos exclusivamente a uma maioria parlamentar, não ao presidente. Já nos presidencial-parlamentarismos, primeiro-ministro e ministros do gabinete são duplamente responsivos, tanto ao presidente quanto a uma maioria parlamentar.

Em outras palavras, a chave da distinção atual está na variação binária de ausência (premier-presidencialismo) ou presença (presidencial-parlamentarismo) do poder presidencial de demitir ministros. Ainda que tomada a definição original, a variação entre os regimes residiria no poder presidencial residual de escolhas ministeriais e nenhum poder unilateral de demissão ministerial (premier-presidencialismo) *versus* o poder amplo de nomeação e demissão ministerial por parte de presidentes (presidencial-parlamentarismo).

As categorias de semipresidencialismo propostas por categorias de Shugart e Carey gozam, atualmente, de amplo reconhecimento e adesão por parte de comparativistas da política (Elgie, 2016), que têm feito amplo uso dessa variação binária como explicação para múltiplos fenômenos políticos (Moestrup, 2007; Elgie, 2011; Elgie e Schleiter, 2011; Tsai, 2008). Entretanto, também é possível encontrar importantes críticas a elas. Sartori (1997) foi o primeiro a argumentar que Duverger, em momento algum, propôs o conceito de semipresidencialismo como um híbrido posicionado em um contínuo entre presidencialismo e parlamentarismo, oscilando

entre um e outro ao sabor das circunstâncias. “Semi”, originado no latim, significaria “metade”, não sendo passível portanto, da variação alegada. Assim, a afirmação de que o conceito seria enganoso e em defesa de sua redefinição como “premier-presidencialismo” não se aplicaria. Em direção semelhante, Lijphart (1997) argumentou que o conceito de Duverger nunca assumiu uma posição intermediária entre os dois sistemas. Para Siaroff (2003), o poder de demissão ministerial é relevante na definição do presidencial-parlamentarismo, porém não é o único a empoderar um presidente, dada a experiência da própria Quinta República Francesa, quando o protagonismo do presidente sobre o gabinete foi oscilante. Por fim, Roper (2002) criticou a homogeneidade presumida em sistemas premier-presidencialista ao identificar variação interna a eles, quanto a poderes legislativos e não legislativos, utilizando as próprias métricas propostas por Shugart e Carey. O próprio Shugart (2006) assume que talvez o uso do conceito agregado de semipresidencialismo seja mais útil e que as categorias propostas possam não captar as diferenças almejadas entre os sistemas.

Neste trabalho, nos reunimos aos críticos ao questionar a estratégia de mensuração dos conceitos propostos por Shugart e Carey, argumentando que ela decorre em sérios problemas de validade de conteúdo. Isto é, as medidas por eles adotadas não são precisas quanto às corretas propriedades dos conceitos (Goertz, 2008; Kellstedt e Whitten, 2015; Trochim, 2001). Ao ignorarem as variações constitucionais no papel e nas condições em que presidentes participam não apenas removem, mas também selecionam primeiros-ministros e ministros de gabinete em ambos os subtipos de semipresidencialismo, os autores omitem diferenças e semelhanças não apenas intra, mas também entre eles. O que ocorre em premier-presidencialismos com presidentes que nomeiam, com autonomia e sem a necessidade de anuência parlamentar, primeiros-ministros? E em presidencial-parlamentarismos em que o contrário ocorre, isto é, primeiros-ministros nomeados pelo presidente seja após indicação parlamentar, seja com anuência da assembleia? Quanto as demissões, como enquadrar numa mesma categoria premier-presidencial os casos em que primeiros-ministros podem ser destituídos livremente pelo parlamento e aqueles em que a demissão parlamentar deve ter a palavra final do presidente? E os casos presidencial-parlamentaristas em que o presidente demite livremente primeiros-ministros e aqueles em que possui a palavra final após decisão parlamentar? Se aplicado o mesmo raciocínio para seleção e remoção de ministros e encontradas variações internas, como proceder? Como sustentar as categorias de subtipos de semipresidencialismo?

Metodologia

A pergunta que orienta esta pesquisa é a seguinte: as medidas dos subtipos de semipresidencialismo propostas por Shugart e Carey (1992), premier-presidencialismo e presidencial-parlamentarismo, possuem validade de conteúdo? Ou seja, representam o que almejam, de fato, medir com os conceitos? Como sabemos, o fator crucial na estratégia dos autores na mensuração das variáveis é a ausência (premier-presidencialismo) versus a presença (presidencial-parlamentarismo) do protagonismo presidencial na montagem e, principalmente, na

desmontagem de gabinetes. Assim, as variáveis de interesse deste trabalho são referentes às condições em que primeiros-ministros e ministros são nomeados e removidos de seus cargos em sistemas semipresidenciais.

Em desenho transversal e tendo as constituições de como unidades de análise, foram coletadas informações sobre as condições de seleção e remoção de primeiros-ministros e ministros de gabinetes de 26 países (incluindo democracias e autocracias) premier-presidencialistas (N=18) e presidencial-parlamentaristas (N=8), como pode ser atestado na Figura 1, com o ano da adoção e da última revisão constitucional entre parênteses. Vale frisar que a base de dados ainda está em construção, dado que o número de observações deste paper equivale a 50% da população dos casos atuais de semipresidencialismo ao redor do globo, que é 52.

Figura 1. Lista de 26 atuais constituições premier-presidencialistas e presidencial-parlamentaristas

Premier-presidencialismo	Presidencial-parlamentarismo
Argélia (1996/2016)	Azerbaijão (1995/2016)
Bulgária (1991/2015)	Áustria (1945/2013)
Cabo Verde (1980/1992)	Bielorrússia (1994/2004)
Congo (2015/2015)	Burkina Faso (1991/2012)
Croácia (1991/2013)	Camarões (1972/2008)
Egito (2014/2014)	Gabão (1991/2011)
Eslováquia (1992/2017)	Islândia (1944/2013)
Eslovênia (1991/2016)	Mauritânia (1991/2012)
Finlândia (1999/2011)	
França (1958/2008)	
Geórgia (1995/2013)	
Haiti (1987/2012)	
Irlanda (1937/2015)	
Lituânia (1992/2006)	
Macedônia (1991/2011)	
Madagascar (2010/2010)	
Mali (1992/1992)	
Rep. Dem. do Congo (2005/2011)	

Fonte: www.semipresidentialism.com

Para medir a variação das condições em que primeiros-ministros e ministros de gabinete são selecionados e removidos de seus cargos, foram operacionalizadas categoricamente 6 variáveis de interesse: 1. seleção do primeiro-ministro, 2. seleção dos ministros, 3. poder presidencial de seleção, 4. remoção do primeiro-ministro, 5. remoção dos ministros e 6. poder presidencial de remoção.

Seleção do primeiro-ministro mede as condições em que estes atores são nomeados para o governo. A variável foi operacionalizada em quatro categorias: (1) o presidente seleciona, com autonomia, (2) o parlamento seleciona, com autonomia, (3) o presidente seleciona, a partir de indicação do parlamento ou com sua anuência, (4) o parlamento, após anuência presidencial. A fonte dessa informação é a constituição do país.

Seleção do ministro de gabinete mede as condições em que estes atores são nomeados. A operacionalização da variável ocorre a partir de cinco categorias: (1) o presidente seleciona, com autonomia, (2) o primeiro-ministro e/ou o parlamento

selecionam, com autonomia, (3) o presidente seleciona, a partir de indicação do primeiro-ministro e/ou do parlamento, ou com anuência do parlamento, (4) o primeiro-ministro e/ou parlamento, após indicação ou anuência presidencial. A fonte dessa informação é a constituição do país.

Poder presidencial de seleção mede a força do presidente na composição governamental (primeiro-ministro e ministros). A operacionalização da variável ocorre a partir de cinco categorias: (1) o presidente seleciona ambos, com autonomia, (2) o presidente seleciona ambos, mas com autonomia apenas 1 dos atores, (3) o presidente seleciona ambos, mas sem autonomia (4) o presidente nomeia apenas 1 dos atores (com ou sem autonomia), (5) o presidente não nomeia nenhum dos atores. A fonte dessa informação é a constituição do país.

Remoção do primeiro-ministro mede as condições em que estes atores são removidos do governo. A variável foi operacionalizada em quatro categorias: (1) o presidente remove, com autonomia, (2) o parlamento remove, com autonomia, (3) o presidente remove, a partir de indicação do parlamento ou com sua anuência ou a partir de renúncia, (4) o parlamento, após anuência presidencial. A fonte dessa informação é a constituição do país.

Remoção dos ministros mede as condições em que estes atores são removidos do governo. A variável foi operacionalizada em quatro categorias: (1) o presidente remove, com autonomia, (2) o primeiro-ministro e/ou o parlamento removem, com autonomia, (3) o presidente remove, a partir de indicação do parlamento ou primeiro-ministro, ou com sua anuência ou a partir de renúncia, (4) o parlamento ou primeiro-ministro, após anuência presidencial. A fonte dessa informação é a constituição do país.

Poder presidencial de remoção mede a força do presidente na remoção governamental (primeiro-ministro e ministros). A operacionalização da variável ocorre a partir de cinco categorias: (1) o presidente remove ambos, com autonomia, (2) o presidente remove ambos, mas com autonomia apenas 1 dos atores, (3) o presidente remove ambos, mas sem autonomia (4) o presidente remove apenas 1 dos atores (com ou sem autonomia), (5) o presidente não remove nenhum dos atores. A fonte dessa informação é a constituição do país.

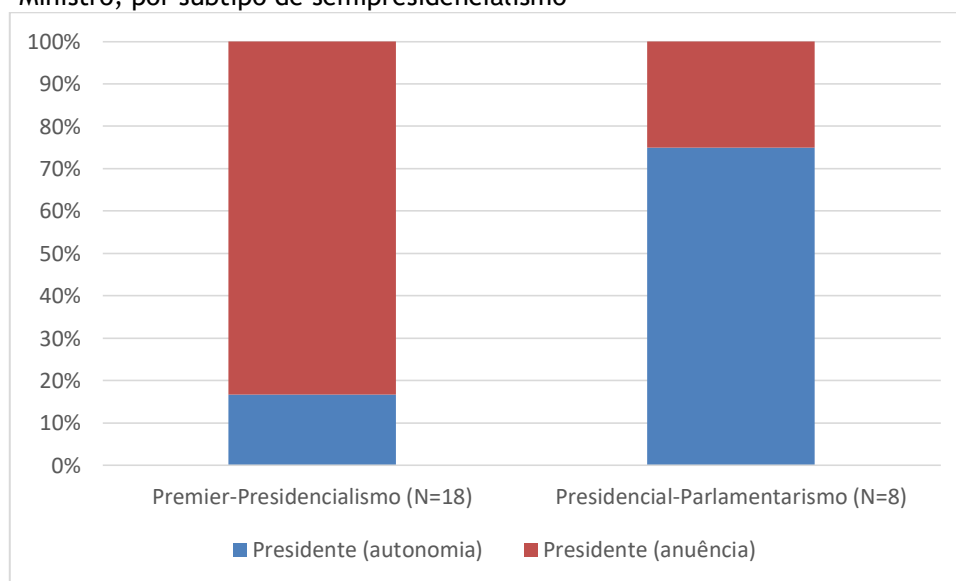
Os dados foram analisados a partir de gráficos de frequências (barras), expressas porcentagens de casos correspondentes às condições de seleção e remoção, por subtipo de semipresidencialismo.

Análise de dados e discussão

Numa análise preliminar dos dados (como foi dito, foram coletadas apenas 26 das 52 atuais constituições semipresidenciais, isto é, apenas 50%), é possível identificar algumas características que corroboram o argumento de que as medidas de semipresidencialismo propostas por Shugart e Carey possuem problemas de validade de conteúdo. A primeira, presente no Gráfico 1, é referente ao papel assegurado a presidentes na construção do governo, mas referente à nomeação do primeiro-ministro. Se, em premier-presidencialismos, 83,3% das constituições

condicionam a capacidade do presidente de nomear primeiros-ministros à indicação e/ou anuência parlamentar, 75% dos presidencial-parlamentarismos dão a esse mesmo ator absoluta autonomia para escolher o primeiro-ministro que bem desejar. Ao mesmo tempo, é interessante notar que 16,6% dos premier-presidencialismos dispensam a participação presidencial nesse processo, ao passo que 25% dos presidencial-parlamentarismos colocam algum limite à escolha presidencial. Aqui, vale salientar a evidente assimetria entre subtipos quanto ao protagonismo do presidente na seleção de primeiros-ministros, corroborando, inicialmente, a categorização binária proposta. Entretanto, não é de se ignorar que, em premier-presidencialismos, o presidente é quem lidera a seleção em esmagadora maioria dos casos. Ao mesmo tempo, parcela considerável dos presidencial-parlamentarismos impõe limites à iniciativa presidencial. Isto é, é questionável minimizar o papel do presidente na seleção de primeiros-ministros em premier-presidencialismos, ao mesmo tempo em que se superestima sua autonomia em presidencial-parlamentarismos.

Gráfico 1: % de constituições segundo as condições de nomeação do Primeiro-Ministro, por subtipo de semipresidencialismo

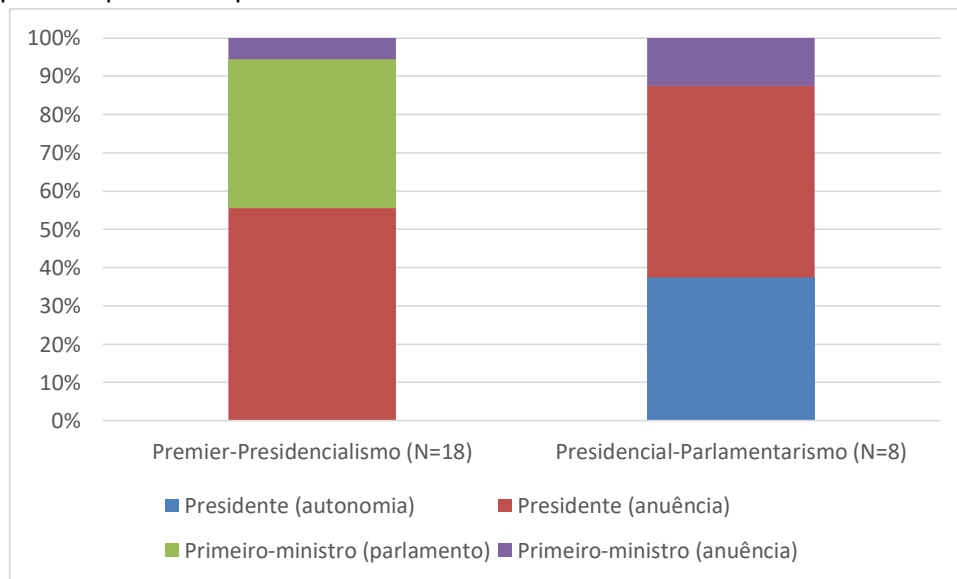


Fonte: Base de dados do CPC-UFES

O segundo fator a ser levado em conta são as condições em que ministros de gabinete são nomeados em cada variedade de semipresidencialismo. Com os dados apresentados no Gráfico 2 é possível afirmar que, nos dois subtipos, há uma mesma proporção de constituições condicionando o poder presidencial de nomear ministros à indicação e/ou anuência de primeiros-ministros, sendo 55,5% dos premier-presidencialismos e 50% dos presidencial-parlamentarismos. Entretanto, primeiros-ministros (sozinhos ou junto ao parlamento) podem nomear seus ministros sem a necessidade de participação presidencial em 38,8% dos casos de premier-presidencialismos, ao passo que nenhuma das constituições presidencial-parlamentaristas dão a eles essa capacidade. Por outro lado, 37,5% destas asseguram ao presidente a livre nomeação dos ministros, sem a incidência da mesma condição na segunda variante semipresidencial. Por fim, vale destacar a baixa frequência de constituições limitando esse poder dos primeiros-ministros à

anuência presidencial, tanto em premier-presidencialismos (5,5%), quanto em presidencial-parlamentarismos (12,5%). Aqui, vale notar duas variações distintas do gráfico anterior. A primeira é que, se nele cabia apenas ao presidente a nomeação, com ou sem participação do parlamento, agora há o protagonismo de primeiros-ministros e parlamentos, independente de participação presidencial. No entanto, isso ocorre somente em constituições premier-presidenciais. A segunda é que em ambos os subtipos cerca de metade das constituições limitam os poderes presidenciais de nomeação à anuência ou indicação de primeiros-ministros. Isto é, a despeito da enorme variação interna a cada regime, é interessante ressaltar a semelhança entre eles quanto ao protagonismo limitado de presidentes na composição dos gabinetes. Novamente, nem é válida a propriedade da seleção distinta entre sistemas, nem é interessante ignorar a imensa variação interna em cada subtipo a respeito desse fator.

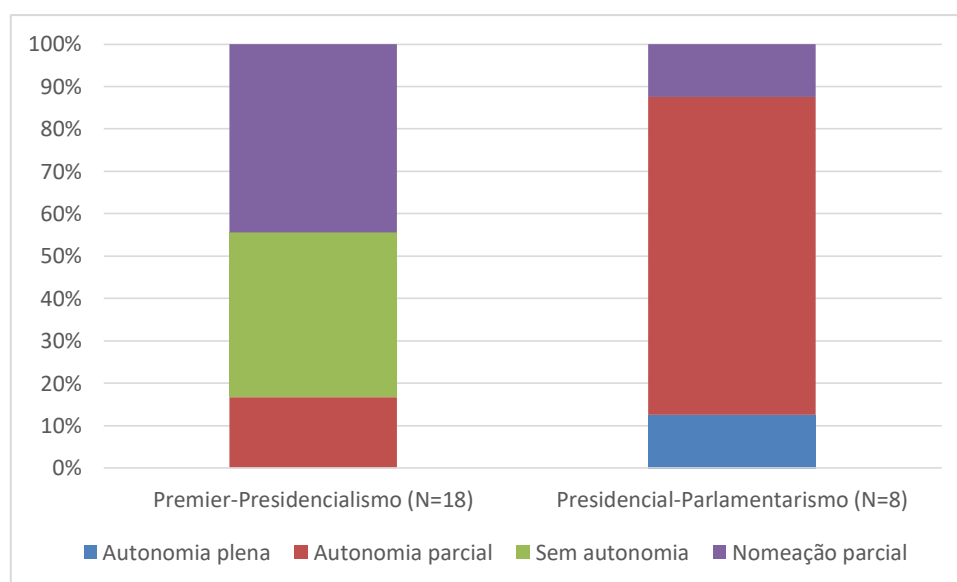
Gráfico 2: % de constituições segundo as condições de nomeação dos ministros, por subtipo de semipresidencialismo



Fonte: Base de dados do CPC-UFES

No Gráfico 3 exploramos a combinação dos poderes presidenciais de nomeação de primeiros-ministros e ministros de gabinete. É interessante notar que presidentes não nomeiam livremente primeiros-ministros e ministros, ao mesmo tempo, em nenhum país premier-presidencialista. Ao mesmo tempo e, curiosamente, essa condição ocorre em apenas 12,5% dos casos presidencial-parlamentaristas. Por outro lado, se em apenas 16,6% dos premier-presidencialismos ele nomeia com autonomia pelo menos um dos atores, isso ocorre em 75% dos presidencial-parlamentarismos. Outro contraste interessante é entre as constituições que limitam os dois poderes presidenciais. Em

Gráfico 3: % de constituições segundo o poder presidencial de nomear PM e ministros, por subtipo de semipresidencialismo

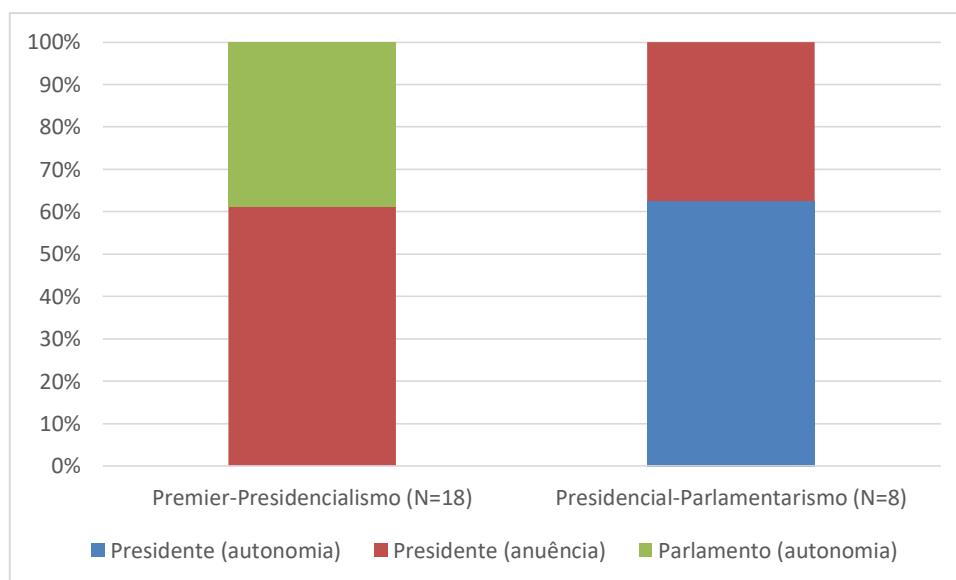


Fonte: Base de dados do CPC-UFES

premier-presidencialismos, 38,8% dos casos, ao passo que, em presidencial-parlamentarismos, não há incidência desse fenômeno. Também vale ressaltar que se em 44,4% dos premier-presidencialismos o presidente nomeia (com ou sem autonomia) apenas 1 dos atores, o mesmo ocorre em apenas 12,5% das constituições presidencial-parlamentaristas. A primeira conclusão importante, a partir desses dados, é que não faz o menor sentido atribuir a propriedade da força presidencial na montagem de gabinetes presidenciais-parlamentaristas. A segunda é que, em premier-presidencialismos, apesar do menor protagonismo presidencial, há considerável variação interna. Ou seja, essas diferenças podem gerar distintas consequências em fenômenos políticos, desde que levadas em conta.

Já em relação às condições estabelecidas nas constituições quanto a demissão de primeiros-ministros, presentes no Gráfico 4, há dois contrastes nítidos, entre e intra os subtipos de semipresidencialismos. Entre eles, é possível destacar o predomínio de casos (61,1%) em que a demissão cabe ao presidente, porém após censura do parlamento ou renúncia do ator, em premier-presidencialismos. Ao mesmo tempo, em presidencial-parlamentarismos predominam (62,5%) constituições que dão ao presidente a livre escolha de demissão. Por outro lado, há também variação intra subtipos se consideramos que 38,8% dos premier-presidencialismos asseguram apenas ao parlamento, com plena liberdade, a demissão do primeiro-ministro. Para o presidencial-parlamentarismo, 37,5% dos casos limita o poder presidencial de demissão à censura parlamentar ou renúncia. Assim, é pertinente chamar a atenção para o papel exercido por presidentes na demissão de primeiros-ministros em premier-presidencialismos. Do mesmo modo, é crucial notar a limitação predominante nesse mesmo poder dos presidentes em presidencial-parlamentarismos. Ambos têm sido ignorados pela literatura.

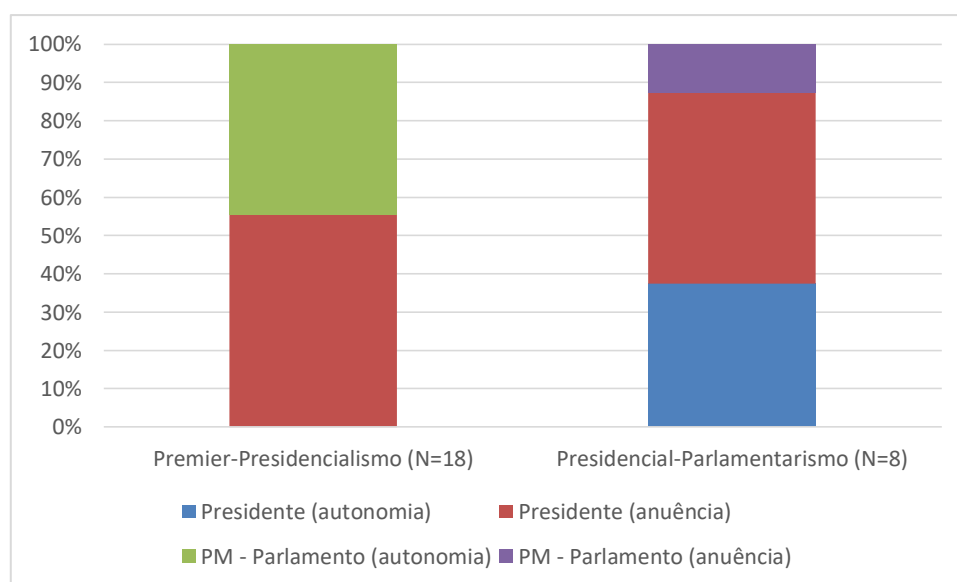
Gráfico 4: % de constituições segundo as condições de demissão do Primeiro-Ministro, por subtipo de semipresidencialismo



Fonte: Base de dados do CPC-UFES

Se analisadas as mesmas condições do gráfico anterior, mas referentes a demissão de ministros de gabinete, é possível notar que constituições premier-presidencialistas apresentam uma variação semelhante. Isto é, na maioria (55,5%) dos casos cabe ao presidente demitir ministros, porém com a anuência ou após indicação do primeiro-ministro. Nos demais casos (44,4%), cabe ao primeiro-ministro ou ao parlamento a decisão de demissão. Por outro lado, em presidencial-parlamentarismos há uma inversão com relação ao verificado no gráfico anterior. Aqui, o poder presidencial de demitir um ministro livremente deixa de ser predominante e passa ser frequente em apenas 37,5% dos casos. A maioria relativa (50%) dessas constituições estabelece que cabe, sim, ao presidente o poder de demitir ministros, porém condicionado à anuência ou indicação do primeiro-ministro. Aqui também há 12,5% dos casos em que o primeiro-ministro e/ou o parlamento podem demitir ministros, porém com a anuência presidencial. Novamente, além da participação presidencial condicional nas demissões ministeriais como fator predominante em premier-presidencialismos (achado compatível com o gráfico anterior), outro achado importantíssimo é esse mesmo predomínio em presidencial-parlamentarismos (o que não ocorreu no gráfico anterior).

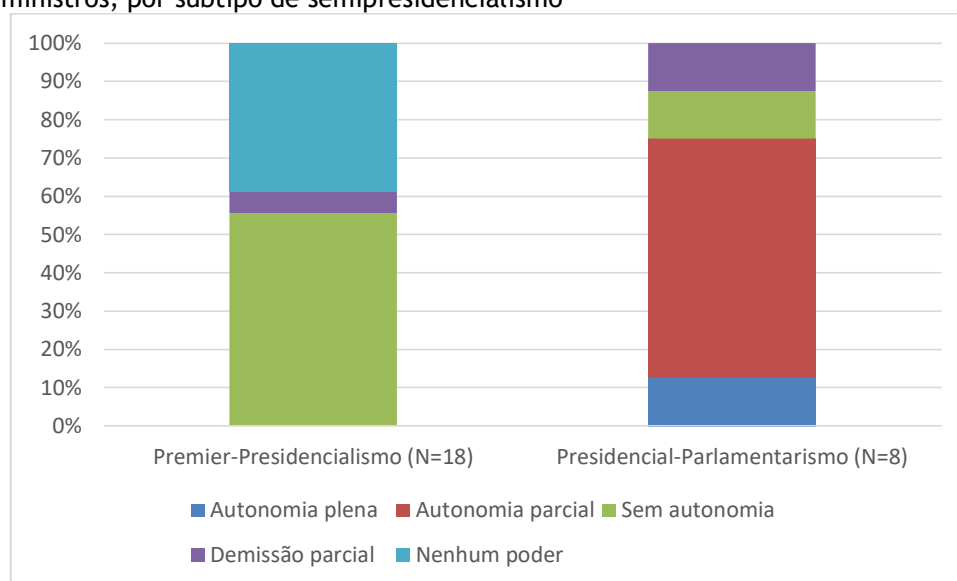
Gráfico 5: % das constituições segundo as condições de demissão dos ministros, por subtipo de semipresidencialismo



Fonte: Base de dados do CPC-UFES

Por fim, no último dos gráficos de barra analiso as frequências da combinação de poderes presidenciais de demissão de primeiros-ministros e ministros de gabinete, por subtipos de semipresidencialismo. Essa informação é, talvez, a mais relevante em termos do que se espera com a operacionalização dos conceitos de premier-presidencialismo e presidencial-parlamentarismo, pois trata da capacidade presidencial de demitir todos os membros do gabinete. O resultado vai ao encontro dos achados anteriores. Portanto, não causa grande espanto que, preliminarmente, haja problemas evidentes com as propriedades das categorias propostas por Shugart e Carey.

Gráfico 6: % de constituições segundo o poder presidencial de demitir PM e ministros, por subtipo de semipresidencialismo



Fonte: Base de dados do CPC-UFES

No Gráfico 6 é possível notar que o presidente participa, condicionado ao primeiro-ministro e/ou ao parlamento, das demissões de ministros e primeiros-ministros em nada menos que 55,5% das constituições premier-presidencialistas.

Além disso, participam (direta ou indiretamente) de pelo menos um tipo de demissão em 5,5% dos casos e não possuem nenhum tipo de poder de demissão em 38,8%. Esses dados, por si só, já nos permitem revelar que há uma variação interna drástica em premier-presidencialismos que não devem ser ignoradas ou omitidas na predição de relação entre essa e outras variáveis. Já em presidencial-parlamentarismos, curiosamente, a autonomia presidencial em demitir ministros e primeiros-ministros se dá em apenas 12,5% dos casos, o que contraria radicalmente a definição dos autores e o consentimento explícito de boa parte da literatura quanto às propriedades desses conceitos.

O que corrobora, em parte, os argumentos de Shugart e Carey seriam os 62,5% dos casos em que o presidente participa das demissões de ambos os atores, mas com autonomia com relação a pelo menos um deles. Ainda há 12,5% de constituições em que o presidente participa de ambas as demissões, mas limitado por anuências e indicações de terceiros e outras 12,5% em que participa na demissão de apenas um dos atores, independentemente de ser ou não com autonomia. Ainda que se presuma relativa constância *intra* presidencial-parlamentarismos, o que não é o caso, o que os 62,5% de casos com autonomia apenas em um tipo de demissão revelam é que as propriedades do conceito superestimam o poder presidencial e omitem as limitações a ele impostas pelas constituições neste subtipo de semipresidencialismo.

Considerações finais

Os achados da análise dos gráficos, a despeito de ser uma pesquisa em andamento, são contundentes na rejeição às medidas de semipresidencialismo propostas por Shugart e Carey. De fato, o que se pode concluir a partir das condições constitucionais de montagem e desmontagem de gabinetes é que há mais diferenças *intra* e semelhanças *entre* subtipos do que se poderia esperar a partir das propriedades propostas pelos autores na busca pela variedade de regimes semipresidenciais.

Me parece indiscutível que não apenas a escolha da métrica dos autores para operacionalizar o conceito de semipresidencialismo deve ser repensada, mas também e, principalmente, o uso da variável como fator preditivo da variação de importantes fenômenos políticos, como a chance de democratização e incidência de coabitação. Qualquer operacionalização nessa direção irá encontrar uma realidade provavelmente enganosa. O uso das categorias como fatores explicativos irá omitir efeitos diversos promovidos por terceiras variáveis nas relações entre X e Y. Há problemas de validade de conteúdo na proposta dos autores e isso precisa ser revisto pela literatura.

Para os próximos passos da pesquisa, além da continuação da coleta transversal dos demais 26 casos restantes de constituições semipresidenciais, há a necessidade de um redesenho da coleta dos dados em painel, a fim de levar em conta também os casos de semipresidencialismos que cessaram longitudinalmente. Isso permitirá uma checagem mais precisa e correta quanto a validade da proposta conceitual oferecida pelos autores. Da mesma forma, uma mensuração ordinal das categorias será realizada a fim de se propor um índice contínuo discreto de dispersão versus concentração do poder presidencial frente ao gabinete/parlamento

para cada subtipo de semipresidencialismo. Por fim, testes tendo nas variações das referidas condições fatores explicativos de fenômenos políticos a fim de verificar se, de fato, promovem efeitos distintos daqueles observados para premier-presidencialismos e presidencial-parlamentarismos.

Referências

- BAHRO, Horst; BAYERLEIN, Bernhard; VESSER, Ernst. 1998. Duverger's concept: semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research*, vol. 34, pp. 201-24.
- CAREY, John. 1998. Presidential versus Parliamentary Government. In: Claude Menard and Mary M. Shirley (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer, 2005.
- DUVERGER, Maurice. 1970. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. 11th ed. Paris: Presses Universitaires de France.
- DUVERGER, Maurice. 1978. *Echec au roi*. Paris, Albin Michel.
- DUVERGER, Maurice. 1980. A new political system model: semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, vol. 8, pp. 165-87.
- DUVERGER, Maurice (ed). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- ELGIE, Robert. 1999. The Politics of Semi-presidentialism. In: R. Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-21.
- ELGIE, Robert. 2004. Semi- presidentialism: Concepts, consequences and contesting explanations" *Political Studies Review*, vol. 2, n. 3, p. 314-330.
- ELGIE, Robert. 2011. *Semi-presidentialism: Sub-types And Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press
- ELGIE, Robert. 2016. Three waves of semi-presidential studies". *Democratization*, vol. 23, n. 1.
- ELGIE, Robert; SCHLEITER, Petra. 2011. Variation in the Durability of SemiPresidential Democracies. em *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu, 42-60. London: Palgrave Macmillan.
- GOERTZ, Gary. 2008. Concepts, Theories, and Numbers: A Checklist for Constructing, Evaluating, and Using Concepts or Quantitatives Measures, em J. Box-Steffensmeier; H. Brady; D. Collier (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: New York, N.Y.; Oxford University Press.
- KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. 2015. *Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política*. São Paulo: Blucher.
- LIJPHART, Arend. 1997. Trichotomy or Dichotomy? *European Journal of Political Research*, vol. 31, p. 125-128.
- LINZ, Juan. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? em *The Failure of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan. 1997. Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe. In: Ray Taras (ed), *Post-communist Presidents*. Cambridge, Cambridge University Press.

- MOESTRUP, Sophia. 2007. Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance? In: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophia (orgs.). *Semi-Presidentialism Outside Europe*, edited by, p. 30-55. London: Routledge.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 1986. *El regimen semipresidencial. Uma nueva forma de gobierno democrático?* Santiago, Andante.
- O'NEIL, Patrick. 1993. Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective. *Journal of Communist Studies*, vol. 9, p. 177-201.
- PASQUINO, Gianfranco. 1995. *Mandato popolari e governo*. Bologna, il mulino.
- PASQUINO, Gianfranco. 1997. *Semi- presidentialism: A political model at work*. European Journal of Political Research, vol. 31, n. 1, p. 128-137.
- ROPER, Steven. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes". *Comparative Politics*, vol. 34, n. 3, p. 253-272.
- SAMUELS, David; SHUGART, Matthew. 2011. *Presidents, Parties, Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan Press.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew. 2005. Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. *French Politics*, vol. 3, p. 323-351.
- SHUGART, Matthew. 2006. Comparative Executive-Legislative Relations. In: R. Rhodes, S. Binder e B. Rockman (orgs), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press, p. 344-365.
- SIAROFF, Alan. 2003. Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research* 42: 287-312.
- STEFFANI, Winfried. 1995. Semi-Präsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament". *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 26, p. 621-641.
- STEPAN, Alfred; SULEIMAN, Ezra. 1995. The French fifth republic: A model for import? Reflections on Poland and Brazil. In: H. E. Chehabi and A. Stepan (eds.), *Politics, Society, and Democracy. Comparative Studies*, Boulder, CO: Westview Press, 393-414.
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. 1993. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, vol. 46, p. 1-22.
- TROCHIM, William. 2001. *The Research Methods Knowledge Base*, 2nd edition. Cincinnati, Ohio, Atomic Dog Publishing.
- TSAI, Jung-Hsiang. 2008. Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock. *French Politics*, 6, n. 1, p. 63-84.



Recebido em 06 de Junho de 2025

Aceito para publicação em 28 de Agosto de 2025