

X CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA - ALACIP

31 de julio a 6 de agosto de 2019

Instituto Tecnológico de Monterrey

Monterrey, México

Ponencia: Presidencialismo e democracia: uma análise QCA

Autora: Ana Tereza Duarte Lima de Barros (UNINASSAU/ AESL)

E-mail: anaterzadlb@gmail.com

Eje temático: Democracia, democratización y calidad de la democracia

Resumo:

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? Venezuela, Bolívia e Equador promulgaram novas constituições que previram a ampla incorporação de instrumentos da democracia direta. O presente trabalho propõe que o referendo, quando convocado pelo presidente, serve para que o líder possa apelar diretamente às massas, sem qualquer intermediação legislativa, uma das principais características do populismo. Através da ferramenta Qualitative Comparative Analysis – QCA é feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul. Conclui-se que o poder presidencial de convocar referendos está associado a um menor nível democrático.

Palavras-chave:

Democracia direta; Referendo; América do Sul.

1. DESENHO DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessite tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos

(CHEIBUB *et al.*, 2011, p. 22-23), como se denota na ascensão ao poder¹ de líderes populistas, v.g., o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

O presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente.

Dessa forma, propõe-se que existe associação entre instrumentos de democracia direta convocados pelo presidente e nível de democracia.

Para que se possa testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos dos presidentes da América do Sul, através da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). As condições causais serão os poderes presidenciais de veto, decreto e referendo. Essas condições foram coletadas a partir dos textos das respectivas constituições da América do Sul (CONSTITUTE PROJECT, 2016).

O método QCA é uma análise qualitativa criada por Charles Ragin, em 1987. “Tem em vista comparar um número pequeno ou intermediário de casos, a partir de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria” (FREITAS, 2015, p. 105). Em outras palavras, a maior ambição do QCA é “permitir a comparação sistemática de casos cruzados (*cross-case comparison*) e, ao mesmo tempo, dar justiça à complexidade dentro de cada caso, particularmente aos projetos de pesquisa com N pequeno ou N intermediário” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xviii).

No entanto, a escolha da ferramenta QCA se deu não em função do número de casos (*small-N*), mas porque “o fenômeno a ser explicado é resultado de um tipo específico de complexidade causal” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 77). Ou seja, uma condição – ou combinação de condições – pode estar associada ao resultado de interesse.

Dessa forma, o QCA busca aferir se determinadas condições causais são necessárias ou suficientes para gerar um determinado resultado. Na presente dissertação, através do QCA, poderá ser observado se o poder de referendo está associado a um menor nível de democracia

¹ Poder aqui entendido em sentido amplo (e não apenas em termos de poderes legislativos), visto que até o Judiciário sofreu certo controle por parte desses líderes.

ou se trata de uma combinação de poderes do qual o referendo faz parte, que está associado a menores níveis democráticos.

O *outcome* será o *nível de democracia*, no caso, espera-se que, presentes as condições causais, o país seja parcialmente livre. Os dados referentes ao nível de democracia foram coletados no site da *Freedom House*: essa organização é responsável por elaborar um índice internacional, divulgado anualmente, cujo fim é medir a democracia ao redor do mundo (FREEDOM HOUSE, 2016). O referido índice se baseia em dados categóricos relativos à presença das liberdades civis e dos direitos políticos, em países considerados independentes.

A opção pelo índice internacional *Freedom House* se deu pelo fato dele já ter sido utilizado em outros estudos de referência sobre a variação do nível de democracia no continente latino-americano e sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, como foi o caso dos trabalhos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2008) e de Mainwaring *et al* (2001), o que de certa forma incentiva a replicação parcial através deste trabalho.

Cumprido salientar que o índice *Freedom House* apresenta três categorias de países (livres, parcialmente livres e não livres – compreendido numa escala de 1 a 7), sendo que quanto mais próxima de 1, mais livre é o país. Contudo, no presente trabalho, considera-se apenas duas categorias – países livres e parcialmente livres – com vista à melhor adequação da condição à técnica QCA e com base no fato de que, na América do Sul, não existem países “não livres”, segundo *Freedom House*.

Quadro 1 – *Outcome* e condições causais utilizadas nesta pesquisa (QCA)

	Descrição
Nível de democracia	Livre – 0 Parcialmente livre – 1
Poder de veto	O presidente não possui/ derrubada por maioria simples – 0 O presidente possui – 1
Poder de decreto	O presidente não possui/ possui apenas quando autorizado pela Assembleia – 0 O presidente possui – 1
Poder de convocatória de referendo	O presidente não possui/ possui sem caráter vinculante – 0 O presidente possui – 1

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site eletrônico do índice *Freedom House* (2016) e do *Constitute Project* (2016).

A literatura levantada sugere que presidentes com poderes legislativos fortes subsistem em países com baixos níveis democráticos. Dentre esses poderes legislativos, os poderes de veto, decreto e referendo – as condições causais do presente trabalho – são os mais citados pela

literatura como sendo capazes de levar um país a uma situação de instabilidade democrática (SHUGART, CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1993).

Quadro 2 – Base de dados

País	Veto	Decreto	Referendo	Nível de democracia (outcome)
Argentina	1	0	0	0
Bolívia	0	1	1	1
Brasil	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0
Colômbia	1	1	1	1
Equador	1	1	1	1
Paraguai	1	0	1	1
Peru	1	0	0	0
Uruguai	1	0	0	0
Venezuela	0	0	1	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

Da base de dados, pode-se extrair que Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

1.1. QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS – QCA

No centro do QCA encontra-se a “minimização booleana”, que seriam condições binárias que dividiriam o mundo em uma parte que apresenta a condição (1) e outra parte que não apresenta a condição (0) (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 35-36).

O primeiro passo seria dicotomizar os dados e construir uma tabela com os dados dicotomizados.

No caso das nossas três condições causais:

1) Possui poder de convocatória de referendo (1) ou não possui ou possui sem caráter vinculante (0).

2) Possui poder de decreto (1) ou não possui ou apenas quando delegado pela Assembleia (0).

3) Possui poder de veto (1) ou não possui ou sua derrubada requer apenas uma maioria simples (0).

Lembrando que o *outcome* esperado quando as condições se encontram presentes é que o país seja considerado parcialmente livre (1).

Tabela 1 – Dados dicotomizados (3 condições)

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
<i>Argentina</i>	0	0	1	0
<i>Bolívia</i>	1	1	0	1
<i>Brasil</i>	0	1	1	0
<i>Chile</i>	0	0	1	0
<i>Colômbia</i>	1	1	1	1
<i>Equador</i>	1	1	1	1
<i>Paraguai</i>	1	0	1	1
<i>Peru</i>	0	0	1	0
<i>Uruguai</i>	0	0	1	0
<i>Venezuela</i>	1	0	0	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

O segundo passo seria construir a “tabela da verdade”, que nada mais é do que uma síntese da tabela de dados brutos. Em outras palavras, é uma tabela de configurações (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 44).

Para que se possa saber o número possível de combinações, só é elevar o número 2 (presença ou ausência) ao número de condições. No presente caso, a fórmula seria 2^3 . Ou seja, há 8 configurações possíveis no presente desenho de pesquisa.

Tabela 2 – “Tabela da verdade” das configurações booleanas

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
1) <i>Argentina, Chile, Peru, Uruguai</i>	0	0	1	0
2) <i>Bolívia</i>	1	1	0	1
3) <i>Brasil</i>	0	1	1	0
4) <i>Colômbia, Equador</i>	1	1	1	1
5) <i>Paraguai</i>	1	0	1	1
6) <i>Venezuela</i>	1	0	0	1
7) <i>Contrafactual 1</i>	0	1	0	?
8) <i>Contrafactual 2</i>	0	0	0	?

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

Quadro 3 – Análise das configurações suficientes

Configuração	X1	X2	X3	Y=0	Y=1	N	Ny	Consistência	X→Y
1	0	0	1	Argentina, Chile,		4	0	0,00	F

				Peru, Uruguai					
2	1	1	0		Bolívia	1	1	1,00	V
3	0	1	1	Brasil		1	0	0,00	F
4	1	1	1		Colômbia, Equador	1	1	1,00	V
5	1	0	1		Paraguai	1	1	1,00	V
6	1	0	0		Venezuela	1	1	1,00	V
7	0	1	0			0	--	--	[?]
8	0	0	0			0	--	--	[?]

Y = país parcialmente livre / X1 = pode de convocar referendos / X2 = poder de decreto / X3 = poder de veto

Segundo Ragin (2006), para que se possa estabelecer quais condições podem ser consideradas “suficientes” é preciso construir um índice de consistência – que é medido pelo percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise –, como na coluna 9 do quadro 8.

Conforme o quadro 8, quatro configurações foram 100% consistentes (configurações 2, 4, 5 e 6). Ao se analisar essas combinações, percebe-se que a condição “referendo” é a única que está presente em todas as quatro configurações.

Na tabela acima vê-se dois casos contrafactuais. Optou-se por considerar esses casos como falsos (não suficientes), uma vez que a condição necessária e suficiente “referendo” encontra-se ausente.

Excluindo-se os casos contrafactuais, a tabela nos permite sintetizar os 10 casos em 6 configurações. No caso, há 4 (quatro) configurações com *outcome* 1, 2 (duas) configurações com o *outcome* 0, e nenhuma configuração contraditória, ou seja, cada uma das configurações possui apenas um *outcome*.

Como não há configurações contraditórias, não serão necessários procedimentos e tabelas para resolver esse problema.

Na fase da “minimização booleana”, a fórmula mínima nos permite observar que a condição “referendo” sempre se faz presente nos países considerados parcialmente livres [1], porém as outras condições presentes nas combinações variam de país para país, de modo que não podemos afirmar que essas outras condições joguem um papel importante no que diz respeito ao país ser considerado parcialmente livre.

Pode-se reescrevê-las em uma única fórmula:

REFERENDO → país parcialmente livre

Dessa forma, o poder presidencial de convocatória de referendos é condição necessária e suficiente para que o país seja considerado parcialmente livre.

CONCLUSÕES

O poder presidencial para convocar referendos desempenha papel central. Como já apontado, foi através de um referendo convocado pelo então presidente Chávez que a reeleição por tempo indefinido foi constitucionalizada na Venezuela. No presente estudo, as fórmulas mínimas levaram à conclusão de que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos é condição necessária e suficiente para o país ser parcialmente livre. Por outro lado, essa mesma condição foi a única sempre ausente em todos os países considerados livres.

Em outras palavras, os resultados do QCA indicaram que o poder de convocar os cidadãos para referendos é a condição que distingue os países sul-americanos considerados livres dos considerados parcialmente livres. Nesse sentido, Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

REFERÊNCIAS

CAMERON, Maxwell A. **Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1-33, 2011.

CONSTITUTE PROJECT. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

FREEDOM HOUSE. Disponível em: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

FREITAS, Vitor Sandes. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, p. 103-117, 2015.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 4, 2001.

MAINWARING, Scoot; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. **Working Paper** – Kellogg Institute, n. 354, p. 1-35, 2008.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît. **Configurational Comparative Methods**. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences**. A Guide to Qualitative Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

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