

NOTE DE LECTURĂ / RECENZII

Giovanni Sartori

Ingineria constituțională comparată. Structuri, stimulente și rezultate, Colecția Politica, traducere de Gabriela Tănărescu, Irina Mihaela Stoica, Iași, Editura Institutului European, 2008, 330 p.

O nouă ediție în traducere românească a cărții celebrului politolog italian Giovanni Sartori, intitulată *Ingineria constituțională comparată. Structuri, stimulente și rezultate*, a apărut recent la Iași în Editura Institutului European.

Traducerea în limba română, realizată de cercetoarele Gabriela Tănărescu și Irina Mihaela Stoica, sub îngrijirea și cu o prefață substanțială a profesorului de știință politică Gheorghe Lencan Stoica, urmează ediția a doua a lucrării (1997); această carte se adaugă altor două lucrări fundamentale, apărute în România în ultimul deceniu: *Theoria democrației re-interpretată* (1984), 2000; *Homo videns* (1997), 2006 și *Ce facem cu străinii? Pluralism și multiculturalism* (2000), 2007. Această lucrare dezvăluie cititorilor avizat o altă direcție majoră de analiză prin care Giovanni Sartori își pune o clară și originală amprentă asupra științei politice din ultima jumătate de veac, la progresul căreia a contribuit în mod strălucit.

Nucleul în jurul căruia se articulează analiza și concluziile privind funcționalitatea sistemelor democratice actuale are drept repere teoretice constituțiile democratice ca „structuri de guvernare” bazate pe „sancțiuni și stimulente”. Stabilind proceduri și forme care „structurează și disciplinează procesele de luare a deciziilor, constituțiile — ne spune Sartori — arată cum ar trebui create normele”, fără a se substitui voinei populare și responsabilității instituțiilor cărora le atribuie răspunderea deciziilor politice, respectiv „procesarea” politicilor publice concrete. Funcția esențială a constituțiilor rezidă, aşadar, în „reglementarea eficientă a organizării statului” (p. 268) prin instituții (parlament, executiv) care „să satisfacă exigențele guvernabilității” (p. 272).

Tocmai pentru că aici este vorba de structuri prin care oamenii guvernează asupra oamenilor — spre a relua o formulare madisoniană —, asigurarea funcționalității acestora nu se poate reduce, potrivit lui Sartori, doar la respectarea ordinelor și constrângерilor pe care normele constituționale le statuează. O egală importanță revine, în același timp, valorificării potențialului de stimulare și echilibru pe care-l conține recompensa adekvată sau premierea celor împuterniciți să guverneze, pentru meritele probate

prin rezultatele guvernării. Si se înțelege că absența unui mecanism adecvat de stimulente grevează asupra funcționalității eficiente, chiar atunci când sunt prevăzute sancțiuni drastice pentru încălcarea constrângerilor instituționale.

Ipoteza după care organizațiile în genere, statul în mod deosebit, necesită „să fie ținut în frâu de un sistem de premii și sancțiuni, de stimulente atrăgătoare și de amenințări îngrozitoare”, reprezintă fără îndoială una dintre cele mai inventive și satisfăcătoare perspective de analiză și interpretare a structurilor constituționale.

Sartori supune acest set de generalizări și ipoteze „controlului comparat”, atât ca metodă de abordare cât și ca acoperire empirică, prin analiza tuturor formelor democratice existente. Aprecierea corectă a întreprinderii comparatiste realizată prin această carte nu poate evita o succintă referință la contribuția sartoriană la dezvoltarea teoriei și metodei comparative în știința politică în general. Sartori a introdus rigoare și ordine logică în acest domeniu. Studiul său „Concept Misformation in Comparative Politics” (*Construcția greșită a concepților în știința politică*), publicat inițial în *The American Political Science Review* (LXIV, No. 4. Dec., 1970, p. 1033-1053), rămâne și astăzi o piatră de hotar în orientarea metodologică a cercetărilor teoretice și empirice comparate.

Încă din anii '70 deci, când politica comparată căștigase în extensiune prin revoluția behavioristă, sistemică și prin structural-funcționalism, Sartori diagnostica precis și radical neajunsurile de ordin logic și conceptual-teoretic care afectau capacitatea explicativă și integratoare a comparativismului politic. Corelativ, trasa câteva linii directoare în vederea remedierii lor și a evaluării corecte a scopurilor și a condițiilor necesare analizei. O condiție majoră constă în respingerea tentației de a recurge la „extensie conceptuală” (*conceptual stratching*), adică extrapolarea concepților specifice sistemelor occidentale, prin diluarea conținutului lor, spre a le extinde aplicabilitatea la scara politică mondială.

Ei a reevaluat importanța crucială a generalizărilor clasificatoare în care concepțele joacă nu numai rolul de elemente ale unui sistem teoretic, ci și de

instrumente pentru documentarea și clasificarea (stocarea) datelor empirice, pentru a putea fi apoi controlate, respectiv comparate, și eventual amendate. Sartori reabilită, astfel, în mod explicit demersul teoretic vizând formarea adecvată a conceptelor și categoriilor clasificatoare, ca obiectiv propriu unui *nivel mediu* de abstractizare, de la care cercetarea comparată se poate mișca (*traveling*) fie urcând, fie coborând scara abstractizațiilor, astfel încât să combine forța explicativă relativ ridicată — adică macroteoriile — cu un conținut descriptiv (contextual configurativ) relativ precis. „Acest nivel mediu comportă procesul definirii termenilor prin descoperirea genului căruia obiectul desemnat îi aparține, specificând totodată atributele care disting acel obiect de toate celelalte specii ale aceluiași gen“ (p.1043). Pentru Sartori analiza comparată nu produce *per se* explicarea lucruriilor comparate, fără o prealabilă teoritizare și conceptualizare empirică. „Cercetătorul neavizat (*inconscious thinker*) nu se întreabă *de ce* compară; iar această viziune explică de ce atât de multe cercetări comparative produc extinderea cunoașterii empirice, dar cu greu pot oferi o strategie pentru dobândirea și validarea de noi cunoștințe. Nu este intuitiv evident faptul că *a compara înseamnă a controla* (subl. n. — A.C.) și că noutatea, distinctivitatea și importanța politiciei comparate constă într-o testare sistematică, în cât mai multe cazuri posibile, a setului de ipoteze, generalizări și legi de tipul „dacă... atunci“ (p.1035)*

Sartori a rafinat ulterior metoda comparată, începând cu aplicarea sa la domeniul sistemelor de partide (in *Parties and Party Systems. A Framework of Analysis* (1976), și continuând cu domeniul sistemelor politice democratice în *Ingineria constituțională comparată*.

Carta menționată include trei părți interdependente. În prima autorul analizează sistemele electorale și efectele lor asupra sistemelor de partide care, deși nu sunt în mod necesar componente ale structurii constituționale, joacă un rol indispensabil în angrenajul funcțional al sistemelor democratice. Partea a doua este rezervată definirii și evaluării tipologice a sistemelor democratice, cu cele două clase distincte: prezidențialismul și parlamentarismul. Pentru ca partea a treia să confrunte problemele funcționale ale sistemelor politice democratice cu propunerile autorului de ameliorare a ingerieriei constituționale actuale, din perspectiva combinării structurale și normative inteligeante cu stimulelele compensatorii.

Analiza comparativă a sistemelor electorale evidențiază atributele definitorii ale sistemelor majoritare, proporționale și dublului tur de scrutin, cu efectele lor intenționate sau neintenționate, pentru a încerca să determine care dintre ele oferă varianta cea mai bună. Preferința sa se îndreaptă spre dublul tur de scrutin în versiunea utilizată în alegerile parlamentare actuale din Franța. Argumentul pare să fie faptul că, spre deosebire de sistemele pluralitare, cele proporționale sau votul alternativ (preferențial) etc., dublul tur de scrutin permite alegătorului să revoteze. După ce la primul tur și-au exprimat preferința cu efecte mai mult sau mai puțin aleatorii, selectând candidații (cu excepția celor care câștigă mandatul din prima încercare cu 50%), alegătorul revine, la cel de-al doilea tur, pentru a alege în cunoștință de cauză, având deja configurația selectată la primul tur. În plus, accederea în turul al doilea a mai mult de 2 candidați (3-4) permite partidelor să-și coordoneze strategiile într-o negociere de schimburi rationale, realizează în el acorduri transparente, în intervalul dintre cele două tururi, iar alegătorilor să aprobe sau să penalizeze acordurile interpartide, prin votul la cel de-al doilea tur, dând în mai mare măsură un „*vot rațional*“ (pp. 106-107).

Dar punctul culminant al contribuției autorului în acest domeniu este formularea *propriilor legi* privind influența sistemelor electorale asupra sistemelor de partide. Sartori dezvoltă și clarifică atât generalizările teoretice legate de noțiunea de lege în științele sociale, cât și condițiile specifice în care ipotezele (legile) sugerate cu peste jumătate de secol în urmă de Maurice Duverger pot fi validate sau infirmate de evidențele empirice. Sartori include, de asemenea, în mod fundamental în ecuația teoretică-explicativă nu doar influența sistemelor electorale asupra sistemelor de partid, ci propria influență (sau lipsă de influență) a partidelor și sistemelor de partide asupra comportamentului electoral al alegătorilor, în funcție de gradul de structurare/sau a lipsei de structurare a acestora. Corelativ, Sartori adaugă premiselor în funcție de care formulază legile sale un criteriu mult mai clar de numărare a partidelor, și anume în funcție de evaluarea *relevanței* acestora. Rezultatul este formularea alternativă a cărăi două legi privind efectele (nonefectele) sistemelor pluralitare asupra bipartidismului și a sistemelor proporționale (cu sau fără prag de acces) asupra speciilor de multipartidism și capacitatilor funcționale ale acestora (cap. III., 3 și 4) din

* Este de menționat, în această privință, că meritele sale în dezvoltarea metodelor calitative în formarea conceptelor „și în special contribuția sa la îndrumarea cercetătorilor în abordarea problemelor contextuale în care și construiesc concepții aplicabile noilor cadre spațiale și temporale“ au fost onorate de către Asociația Americană de Știință Politică (APSA), Secțiunea Qualitative and Multi-Method Research, prin instituirea *Giovanni Sartori Book Award*, premiul anual Giovanni Sartori pentru carte în domeniul menționat.

perspectiva exigențelor guvernabilității. Dacă sistemele electorale și cele de partide nu reprezintă attribute conotative ale clasificării sistemelor constituționale, funcționalitatea acestora din urmă este influențată de cele dintâi.

În partea a doua a cărții, analiza se concentrează chiar asupra tipologiei sistemelor democratice. Spre deosebire de cunoșcutele abordări din literatura juridică sau politologică, prin categorii de sisteme democratice — prezidențiale, parlamentare și de adunare —, Sartori delimitizează clar criteriile definitorii ale sistemelor prezidențiale și parlamentare, prin excluderea reciprocă și prin mecanismul separării/împărțirii puterii guvernamentale, evidențiind pentru fiecare tip în parte *logica sistemică* proprie în virtutea căreia se constituie și se mențin.

Prototipul sau referențialul *sistemului prezidențial* este cel nord-american, în care președintele (șeful statului)¹⁾ rezultă dintr-o alegere populară (sau ca și cum ar fi directă); 2) nu poate fi lipsit de încredere, în timpul mandatului, prin vot parlamentar și 3) prezidează și conduce guvernele numite de el (p. 131). Divizarea sau separarea puterii, ca aranjament structural constitutiv, constă, în logica acestui sistem, în separarea executivului de sprijinul parlamentar, în timp ce împărțirea puterii înseamnă că executivul se susține prin, și cade fără, sprijinul parlamentului (p.133). În acest caz, guvernarea unitară, adică bazată pe sprijinul parlamentar pentru guvernul președintelui, nu poate rezulta decât din concordanța dintre partidul prezidențial și majoritatea politică din congres; în absență, guvernarea rămâne divizată, iar presupozitia după care în astfel de sisteme am avea de a face cu un guvern puternic și eficient, este infirmată. Dacă, totuși, sistemul prezidențial american a funcționat și funcționează încă (deși prost), faptul se datorează nu structurii sale divizate de putere, ci deblocării acestia prin trei factori politici, nonstructurali: absența unor principii (ideologice), partide slabe și fără disciplină parlamentară rigidă și concesii localiste oferite de președinte parlamentarilor pentru a le câștiga voturile în favoarea legilor necesare politicilor guvernamentale.

Chiar atunci când președintele deține majoritatea în congres, controlul său asupra parlamentului rămâne relativ datorită lipsei de disciplină a votului în cadrul partidului. Așa încât sistemul de tip prezidențial conține o logică structurală care-l predisune la blocaj. Fapt ilustrat în mult mai mare măsură de către țările latino-americană care au importat sistemul nord-american și în care bilanțul prezidențialismului rămâne dezastruos. Sistemul multipartid din aceste țări a zădărnicit politicile președinților care, deși au căutat soluția în sporirea puterilor constituționale proprii peste cele ale președintelui american, n-au

ameliorat funcționalitatea sistemului, ci dimpotrivă, l-au expus loviturilor de stat militare.

Sartori vede rezolvarea deficienței structurale a sistemului prezidențial în contextul latino-american în alternativa semiprezidențialismului, care ar rezolva în mare măsură problema rigidității structurale a prezidențialismului și nu un parlamentarism pur și simplu, datorită absenței în acele țări a unui sistem de partide adecvate (compatibile) sistemului parlamentar funcțional.

Sistemele parlamentare se bazează în totalitate pe împărțirea puterii între legislativ și executiv, guverne fiind cele care depind în principiu de parlament în privința desemnării, susținerii și eventual îndepărțării de la putere prin votul de neîncredere al parlamentului. În funcție de aranjamentele structurale (constituționale) și de corelarea cu sistemele de partide, parlamentarismul denotă o varietate de sisteme parlamentare care produc la rândul lor guverne puternice sau slabe, stabilitate sau instabilitate, eficiență sau imobilism (p.151), în funcție de gradul de coeziune, disciplină și fragmentare a sistemului de partide. Sartori distinge, astfel, după măsura puterii împărțite de care dispune primul ministru în raport cu membrii guvernului și cu parlamentul, între sistemul englez de tipul *premiership*, sau guvernarea de cabinet, bazată pe un premier puternic (*deasupra* inegalilor) și alegeri cu vot pluralitar, sistem bipartid și partide extrem de disciplinate (combinație dificil de obținut dar ușor de destrămată) care, dacă se consolidează, asigură stabilitatea și eficacitatea guvernamentală. O variantă moderată, sub aspectul structural și funcțional, prezintă modelul parlamentar german postbelic, în care cancelarul este *primul* între inegali (fiind singurul numit de parlament, ceilalți miniștri sunt numiți de cancelar), guvernul nu poate fi demis decât dacă parlamentul alege în loc un nou cancelar (vote de încredere constructiv), operează pragul de excludere de 5% la accesul în parlament (*sperrklausel*) și interdicția partidelor antisistem de către o decizie a curții constituționale din anii '50. Sistemul de partide, grație ultimilor doi factori non structurali, funcționează relativ bine în prezența a două partide mari și unul (două) mici, asigurând stabilitatea coaliției guvernamentale (datorită și votului constructiv de neîncredere).

Parlamentarismul eficient și stabil include cazuri precum cele englez și german și, de asemenea, țările cu sisteme de partid predominant (Suedia, Norvegia, Spania, Japonia, în diferite faze istorice ale acestora) care, deși pot să nu mai aibă structuri de *premiership* sau bipartidism (ori 2½ partide), au sau au avut un guvern majoritar monopartidist al același partid, timp îndelungat, care generează stabilitate și eficiență. Funcționalitatea parlamentarismului depinde,

după cum demonstrează Sartori, nu atât de principiul său structural-constituțional (suveranitatea parlamentului) cât de factori care limitează desfășurarea capacităților sale, fie constituțional, fie grație structurării și mecanicii funcționale a sistemului de partide.

Altfel, avem de a face cu o specie de parlamentarism — sistemul de adunare — în care parlamentul este suveran, guvernul subordonat acestuia, sistemul de partide este slab structurat și extrem de fracționizat (multipartidism extrem), responsabilitatea este ambiguă, iar primul ministru și guvernele nu pot acționa eficient și rapid datorită dezacordurilor din cadrul coalițiilor și absentei unității de voință.

În sfârșit, o altă specie de sistem democratic este *semiprezidențialismul*, căruia Sartori, pornind de la prototipul francez al republiei V-a, îi atribuie drept conotație autoritatea duală a puterii executive, rezultată din împărțirea ei între un președinte ales prin vot popular, direct sau indirect, și un prim ministru, după criteriile: 1) independenței președintelui față de parlament, cu care *mediază* prin guvernul său acceptarea directivelor date; 2) independența primului ministru și a cabinetului față de președinte în măsura în care sunt dependenți de parlament (prin votul de încredere și/sau de neîncredere, ori sprijinul majoritatii parlamentare); și 3) facilitarea diferențelor echilibre și aranjamente reciproce de putere în interiorul executivului, în funcție de configurația relațiilor dintre cei doi factori ai executivului și de majoritatea parlamentară. Dincolo de prototipul francez, Sartori include în sfera semiprezidențialismului câteva cazuri similare (Republica de la Weimar, Portugalia între 1976-1982), și nesimilare (Sri Lanka, Finlanda și posibil Rusia).

Teza pe care Sartori o argumentează convingător, atunci când evaluatează virtuile și defectele structurale ale sistemelor prezidențiale și parlamentare pure este aceea privind capacitatea superioară a semiprezidențialismului de a face față mai bine decât prezidențialismul majorităților parlamentare disjuncte și, de asemenea, exceselor sistemelor de adunare, prin faptul că, fiind „mai aplicabil”, deci mai sensibil sub aspectul ingineriei constituționale, poate elimina parțial viciile multipartidismului extrem și proporționalismului electoral, prin dublul tur de scrutin majoritar pluralitar și puteri mai mari pentru guvern în raport cu parlamentul.

Totuși, semiprezidențialismul lasă și el probleme nerezolvate, cărora Sartori caută să le ofere soluții printr-o interesantă propunere de sistem prezidențial „cu două motoare”, respectiv prezidențialismul *alternant* sau *intermitent*.

Ideea fundamentală a acestei propunerii este de a avea, pe totă durata legislaturii, „un sistem parlamentar stimulat sau dimpotrivă penalizat de o destituire-substituire prezidențială”, dacă nu funcționează (se blochează), motorul parlamentar — regulile res-

ponsabilității guvernului în fața majoritatii parlamentare — ar putea fi înlocuit cu un guvern prezidențial, rolul parlamentului urmând să se reducă semnificativ în intervalul funcționării guvernului prezidențial. Sartori vede posibilă utilitatea acestui tip de mecanism constituțional chiar în cazul sistemelor prezidențiale nefuncționale, de genul celor din America Latină (Brazilia, Mexic), a celor cu atomizare partidistă accentuată sau al multor țări excomuniște cu sisteme democratice disfuncționale.

Punctele forte ale sistemului prezidențial alternant ar fi: limitarea parlamentului la votarea unei singure sau cel mult două formule de guvern în timpul mandatului de 4 sau 5 ani; incapacitatea de a menține în funcție guvernul dincolo de condiția precedentă ar fi sănctoriată de intrarea în scenă a președintelui ales de popor (sau indicat), care ar continua mandatul cu un guvern propriu puternic numit exclusiv de președinte și nedependent de parlament, căruia i-ar reveni doar un rol de control legislativ. Ca element de stimulare, președintele ales pe un mandat cu durată similară ar putea fi reales de mai multe ori — spre a evita comportamentul abuziv al președintelui în raport cu parlamentul.

Căstigul ar fi, după Sartori, că în sistemul prezidențial alternant, fază inițială (cea parlamentară) ar consolida puterea guvernelor parlamentare, făcându-le mai incisive și mai responsabile, în dauna vânătorii de fotoliu guvernamentale de către diversi parlamentari. Altminteri, aceștia ar grăbi declanșarea fazei prezidențiale și penalizării parlamentului. Un președinte intermitent ar trebui să aibă, dat fiind *interregnum* pe care-l acoperă în partea finală (de la o treime la jumătate de mandat parlamentar), puteri mai mari decât un președinte de sistem prezidențial standard, riscurile fiind mai reduse, datorită duratei limitate de exercitare efectivă a mandatului și/sau a realegrii, sau a încheierii stimulate a duratei mandatelor prezidențiale și parlamentare.

Alegerea ambelor pe baza sistemului de vot majoritar cu dublu tur ar contura un comportament care ar conduce la gruparea bipolară a partidelor și la asigurarea de majoritatii parlamentare care să poată susține, în fază inițială, guverne performante.

Sartori are în vedere, desigur, în anticiparea comportamentului real al celor doi protagonisti alternanți — președintele și parlamentul, sisteme democratice consolidate și un grad rezonabil de rationalitate, dincolo de frâne și contraponderile constituționale pe care le propune, cum ar fi imposibilitatea președintelui de a-i premia pe parlamentarii care au grăbit căderea guvernului parlamentar sau chiar incompatibilitatea între funcțiile de parlamentar și de ministru. Ce se întâmplă, însă, dacă partidul prezidențial majoritar în parlament cedează din start și liberalizează guvernarea liderului său — președintele? Sau dacă un par-

lament ostil președintelui menține în funcție un guvern incipient pentru a evita faza unui guvern prezidențial al rivalului său? Sau, încă, dacă parlamentul ales eșuează în agregarea unei majorități, încă de la constituirea sa? Desigur, astfel de anomalii par incredibile într-o democrație consolidată, nu și în regimurile postcomuniste, de pildă, unde este mai greu, uneori, să distingi între o fază și alta, președintele putând guverna deghizat printr-un guvern parlamentar formal, atunci când nu este tentat să intre direct în scenă, din capul locului, printr-o interpretare perso-

nală a Constituției. Dar, probabil că în acest caz nu mai putem avea de-a face nici măcar cu un sistem democratic minimal.

Cartea profesorului și teoreticianului Giovanni Sartori se remarcă, asemenea operei sale în general, printr-o excepțională densitate de idei asupra cărora nu se poate stăruia aici. Conștient fiind de simplificările și reducțiile pe care analiza de față nu le-a putut evita, invitația la studiul și lectura cărții lui Sartori, admirabilă prin eleganța stilistică și rigoarea științifică, rămâne cea mai firească recomandare.

Aristide Cioabă