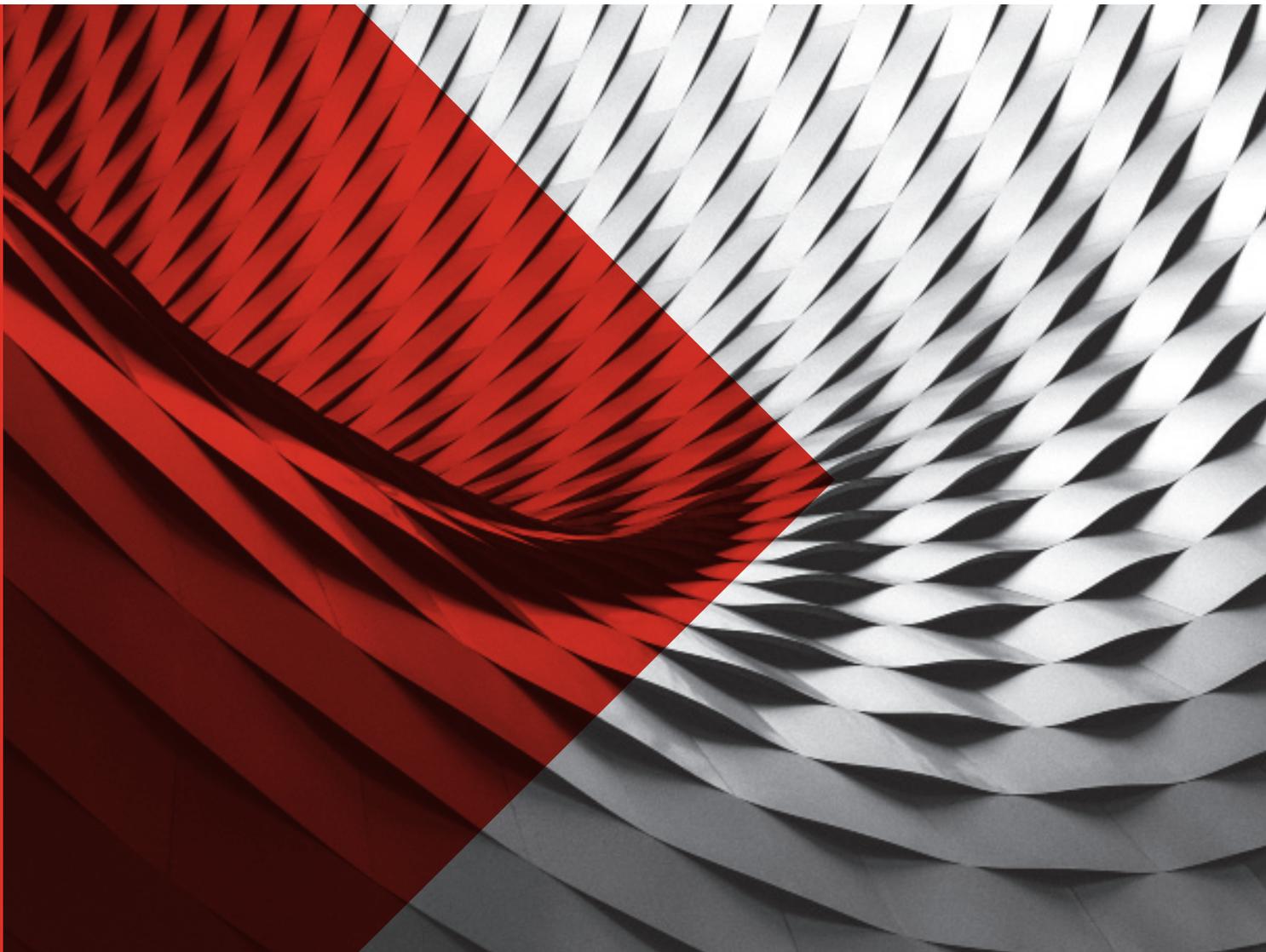


**PRIMEIROS-MINISTROS EUROPEUS:
PODERES LEGISLATIVOS NUMA
PERSPECTIVA COMPARADA**

ANA MARGARIDA CRAVEIRO



Universidade de Lisboa

II Doutoramento em Ciência Política

Direito Constitucional Comparado – Professor Doutor Jorge Miranda

Ensaio semestral – Direito Constitucional Comparado

Primeiros-Ministros europeus: poderes legislativos numa perspectiva
comparada

Ana Margarida Craveiro

Junho 2010

Primeiros-Ministros europeus: poderes legislativos numa perspectiva comparada¹

O poder é a variável dominante na ciência política desde Maquiavel. Para Bertrand Russell, os homens desejavam, acima de tudo, o poder e a glória. Frequentemente, os institutos são analisados e avaliados em função do poder que têm: um presidente, por exemplo, é mais forte ou mais fraco conforme o poder que a Constituição lhe outorga. Um primeiro-ministro pode ser mais ou menos poderoso. Há várias formas de análise do poder, conforme o ângulo que usamos para encarar o fenómeno: John Kenneth Galbraith prefere, num pequeno volume dedicado à anatomia do poder, analisar de acordo com os três instrumentos (poder condigno, compensatório e condicionado) e instituições que concedem direito ao uso do poder (personalidade, propriedade, organização). Nas sociedades modernas democráticas, de forma mais ou menos assumida, tratamos o poder à luz do poder condicionado, combinado com a organização, principal fonte de poder. Ou seja, o poder é atribuído segundo uma troca de convicções; há um compromisso social que torna legítimo o exercício do poder, baseado num consentimento para a obediência. A organização influencia de facto o governo, no sentido em que influencia a extensão das suas capacidades. A utilidade desta grelha de leitura revela-se nos limites que a análise mais clássica, montesquieana, apresenta. No entanto, a separação de poderes permanece enquanto princípio jurídico mais usado para pensar os sistemas de governo, atentando à especialização orgânico-funcional, complementada pela fiscalização e colaboração em determinadas situações².

No presente ensaio, propomo-nos a avaliar uma faceta específica do poder dos primeiros-ministros dos governos dos países-membros da União Europeia, a sua

¹ A constituição portuguesa, francesa, espanhola e alemã foram consultadas na sua versão original. Todas as restantes constituições foram consultadas na sua versão em inglês. Sempre que possível, recorreremos à versão oficial disponibilizada em versão electrónica pelos parlamentos respectivos.

² Para uma grelha teórica relativa a princípios jurídicos na análise de sistemas de governo, ver Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional – volume III. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, 406-ss, por todos.

competência legislativa. Esta é uma face do poder executivo mais esquecida na descrição e análise dos poderes em sistemas de governo. O motivo é simples: na maioria das constituições, é raro haver essa possibilidade. No entanto, a percepção comum é a de que a função executiva, em particular os poderes à disposição do primeiro-ministro ou chefe de governo, vai para além das competências formais definidas constitucionalmente. Partindo do plano jurídico para o político, procuramos elementos que permitam justificar essa percepção de concentração de poder na figura do primeiro-ministro à revelia de uma interpretação mais restrita da separação de poderes. Os conceitos de dependência, independência e interdependência, bem como o de responsabilidade política serão integrados na análise. Ou seja, partimos do direito constitucional enquanto ciência que considera a sociedade através das normas que se lhe dirigem, para citarmos a definição de Jorge Miranda³, passando depois à sua interpretação em termos de desenvolvimento empírico, tendo como pano de fundo o poder e suas relações. O núcleo do estudo será, pois, a comparação dos poderes do primeiro-ministro em sistemas parlamentares e semipresidenciais, em vigência nos países da União Europeia. Pela comparação, procuramos enfatizar uma nova dimensão da concentração de poder nos primeiros-ministros em sistemas de governo concretos, com implicações nos resultados dos processos políticos.

Breve estado da arte

A doutrina da separação de poderes – ou melhor, a doutrina do equilíbrio dos poderes – não serve, como referiu no longínquo ano de 1926 o juiz do Supremo Tribunal americano Louis Brandeis, para promover a eficiência, mas para controlar a possibilidade de exercício de poder arbitrário⁴. A tensão que existe na distribuição de poderes é uma garantia contra a autocracia, funcionando a

³ Cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – volume I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. Também Gianfranco Pasquino, *Sistemas Políticos Comparados*. Cascais: Principia, 2005.

⁴ Ver em Eugene V. Rostow, “President, Prime Minister or Constitutional Monarch?”. *The American Journal of International Law*, 83, 4, 1989, 740-749.

separação como travão à concentração, e conseqüentemente ao possível abuso. A passagem desta tensão a uma efectiva guerra por um maior peso é evidente em alguns momentos políticos. A distribuição de funções representava um esforço para “assegurar uma forma de Estado equilibrado, uma constituição mista em que os elementos monárquico, aristocrático e democrático se balanceassem para garantir os direitos adquiridos”⁵.

Quando neste estudo falamos em concentração de poder num contexto democrático, referimo-nos à presidencialização da figura do primeiro-ministro, fenómeno hoje claramente perceptível, que representa essa transformação da tensão entre funções em acoplamento e justaposição de funções, conduzindo a uma eventual alteração do sistema vigente. Devemos realçar que isto é feito na vigência de uma mesma constituição, sem que haja uma alteração material das normas constitucionais. Nem sempre o desvio em relação à norma conduz a uma clarificação dessa mesma norma, ou à sua alteração. O exemplo mais evidente será o francês, como veremos. Em outros casos, reconheceu-se esse mesmo desvio, havendo lugar a uma transição constitucional, como se verificou na Suécia.

Recentemente, Eoin O’Malley, politólogo, referia que pouco se tinha avançado em relação ao poder dos primeiros-ministros, chefes de governo. À partida, indicava dois factores: (1) falta um enquadramento teórico sobre o poder dos primeiros-ministros; (2) há alguma falta de dados relativamente ao poder dos primeiros-ministros⁶. Repare-se que, por exemplo, na constituição australiana não se encontra a figura do primeiro-ministro. Este existe – e tem *poder* – para lá do enquadramento constitucional. Assim, a ciência política surge como disciplina que complementa o direito constitucional, permitindo completar o conhecimento sobre sistemas de governo, particularmente os seus poderes implícitos e informais, decorrentes da prática política do quotidiano. Pelo método do direito constitucional comparado, podemos surpreender semelhanças e diferenças,

⁵ Erhardt Soares, citado em Jorge Reis Novais, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006.

⁶ Ver Eion O’Malley, “The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey”. *International Political Science Survey*, 28, 2, 2007, 7-27.

como refere Jorge Miranda⁷, vendo como os institutos jurídicos respondem a problemas que muitas vezes são comuns. Se através do direito constitucional comparado no presente encontramos uma visão estática, o complemento da ciência política ultrapassa essa aparente limitação, oferecendo o enquadramento teórico para a leitura da dinâmica das relações inter-institucionais.

Na União Europeia, encontramos hoje dois tipos fundamentais de sistema de governo: temos países parlamentares (Espanha, Reino Unido, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha, República Checa, Estónia, Letónia, Hungria, Malta, Grécia, Chipre, Dinamarca, Suécia) e semipresidenciais (Portugal, França, Áustria, Bulgária, Finlândia, Irlanda, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia). As listas não são fechadas: a elevada variação dentro de um mesmo sistema de governo faz com que a classificação dos países seja alvo de alguma controvérsia, principalmente em relação aos países de tipo semipresidencial. O papel dos primeiros-ministros nos governos destes países pode ser analisado à luz deste quadro institucional, inscrito nas respectivas constituições. De um lado, temos chefes de executivo que dependem de um parlamento. O executivo político resulta de um parlamento, e depende da sua confiança. Já no semipresidencialismo, o sistema funciona com recurso a dois motores, para usarmos a expressão de Giovanni Sartori⁸. O presidente é eleito por sufrágio universal, e não responde perante a assembleia. Tem uma legitimidade própria, confirmada por alguns poderes executivos⁹. No entanto, segundo a perspectiva clássica, partilha o poder executivo com um primeiro-ministro, que emana da assembleia, e responde perante a assembleia¹⁰. Aliás, responde perante os dois

⁷ Ver Miranda, op. cit.

⁸ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press, 1997.

⁹ À semelhança do parlamentarismo, o semipresidencialismo apresenta um elevado grau de heterogeneidade dentro do sistema. Algumas características, como esta em concreto, podem não se verificar em todos os casos. Na Irlanda, Áustria e Eslovénia, o presidente é apenas uma figura formal, apesar de ser directamente eleito.

¹⁰ Salientamos que, na doutrina jurídica contemporânea, não faz sentido falar em partilha de poder executivo. O presidente assume uma função presidencial, e o primeiro-ministro uma função de governo. Esta distinção permite estabelecer um contraponto em relação aos presidentes de sistemas de governo presidencialistas, esses sim, com uma função executiva.

poderes directamente eleitos, dado que a sua sobrevivência depende igualmente do presidente¹¹.

Em 1977, Robert Jackson, Michael Atkinson e Kenneth Hart referiam um consenso muito particular relativamente à distribuição de competências constitucionais: os parlamentos nacionais estavam a perder poder em favor do poder executivo. Olhando para o funcionamento das democracias do ocidente europeu, era, já então, relativamente fácil constatar que o poder executivo, muito frequentemente, é o verdadeiro motor da iniciativa legislativa, e é ele, sob a forma de governo, que tem a responsabilidade de implementar e executar as leis¹². Mais recentemente, um conjunto de autores apresentou um livro sobre esta mesma percepção, de que a “presidencialização” dos sistemas políticos se expandiu de forma impressionante, independentemente do enquadramento constitucional formal¹³. Por presidencialização entende-se um reforço do carácter presidencial na prática política, sem que a estrutura formal do sistema de governo em vigor tenha sido mudada. Nesse estudo, a presidencialização foi analisada recorrendo a três ângulos diferentes, dentro da ciência política: a face executiva (o primeiro-ministro em relação ao restante governo), a face do partido (que relação tem o primeiro ministro com o partido a que pertence) e a face eleitoral.

Hoje, é ainda muito mais comum estudarem-se os poderes dos presidentes, explícitos na maioria das constituições. Esta centralidade dos presidentes não decorre apenas da maior facilidade em listar as suas competências, descritas de forma explícita nas constituições escritas. Podemos encontrar uma explicação para este maior interesse junto da abordagem teórica “agente-principal”, um modelo teórico que encontra cada vez mais adeptos dentro do neo-institucionalismo, por oferecer uma resposta ao dilema clássico da

¹¹ Pippa Norris, *Driving Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

¹² Ver Robert J. Jackson, Michael M. Atkinson e Kenneth D. Hart, “Constitutional Conflict in France: Deputies’ Attitudes toward Executive-Legislative Relations”. *Comparative Politics*, 9, 4, 1977, 399-419.

¹³ Thomas Poguntke e Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

representação¹⁴. Quem tem o poder, delega-o em determinados “agentes”, sob um determinado enquadramento. A responsabilidade dos governos perante as assembleias torna-os um “agente”, e não um “principal”. A democracia representativa, regime geral em vigor em todos os países da União Europeia, assume esta cadeia de delegação como sua cláusula-base. Quem toma as decisões políticas (os “principais”), designa um número de “agentes” para agir em seu nome, atribuindo-lhes uma série de capacidades, limitadas normativamente. A delegação permite reduzir os custos da acção, servindo para alcançar um número maior de resultados colectivamente desejados de maneira eficiente. Esta teoria é particularmente útil para explicar o funcionamento da burocracia, mas pode ser aplicada de forma mais lata à análise política, enfatizando a relação particular que determinados institutos têm entre si. No entanto, convém termos em mente que esta simplificação, tal como qualquer outra racionalização, distorce até certo ponto a realidade, sendo contudo bastante útil como modelo para o entendimento do desenho constitucional, ou arquitectura das instituições¹⁵.

Se pensarmos num exemplo concreto, como Portugal, temos o povo, “principal” soberano, a eleger um parlamento e um Presidente da República. Tanto o parlamento como o Presidente são “agentes” do povo, neste modelo simples. No entanto, o funcionamento da democracia é bastante mais complicado, e implica uma rede múltipla de relações de delegação e dependência. Assim, do parlamento, agora o “principal”, emana um governo, encabeçado por um primeiro-ministro, que é “agente” do parlamento. No caso do semipresidencialismo português, o Presidente da República pode igualmente ser visto como um “principal”, dado que se pode considerar que a sobrevivência,

¹⁴ Ver Oleh Protsyk, “Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism”. *Political Studies*, 54, 2006, 219-244. Também: John D. Huber e Arthur Lupia, “Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies”. *American Journal of Political Science*, 45, 1, 2001, 18-32.

¹⁵ Cf. Arthur Lupia, “Delegation and its perils” e Kaare Strom, “Parliamentary Democracy and Delegation”, em Poguntke e Webb, id., 2007. Ver também Kaare Strom, “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”. *European Journal of Political Research*, 37, 2000, 261-189 e Gary J. Miller, “The Political Evolution of Principal-Agent Models”. *Annual Review of Political Science*, 8, 2005, 203-225.

tanto do parlamento como do primeiro-ministro, depende dele¹⁶. O primeiro-ministro é, neste caso, um “agente” dual. A clarificação desta cadeira de delegação é também útil para entendermos os mecanismos de responsabilidade política. Como referia James Madison no *Federalista* nº 51, logo após a célebre passagem sobre anjos e homens:

Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controlo primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares.

A delegação de poder é, pois, necessária, mas a ela deve corresponder, em certo grau, a responsabilidade perante outro órgão.

Recentrando-nos no nosso tema, verificamos que a maioria das democracias europeias apresenta um claro domínio do Governo na actividade parlamentar, como já em 1988 Miguel Lobo Antunes notava¹⁷. Os governos tendem a ter o exclusivo da definição da agenda, e na maioria das vezes, das leis aprovadas. A iniciativa legislativa parlamentar é secundarizada um pouco por toda a Europa, onde os governos, na sua maioria, controlam as maiorias parlamentares¹⁸. Assim, uma importante fatia das leis aprovadas resultam de propostas governamentais. Nos casos em que o executivo não apresenta uma maioria parlamentar, a presidencialização (ou controlo do parlamento pelo executivo) tende a não se verificar. A análise de casos que se segue ilustrará, esperamos, estas afirmações. Os sistemas políticos a que atribuímos maior atenção são fruto de uma escolha deliberada, por representarem características distintas mais evidentes dentro dos respectivos sistemas de governo, que servem de modelo aos restantes sistemas. Por questões de economia de espaço, a abordagem terá um carácter

¹⁶ Como refere Pedro Lomba, a questão da responsabilidade do governo em relação ao PR não é consensual na doutrina portuguesa. Ver Pedro Lomba, “A responsabilidade do governo perante o Presidente da República no Direito Constitucional”. Tese de mestrado apresentada à FDUL, policopiada, s/d.

¹⁷ Ver Miguel Lobo Antunes, “A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal”. *Análise Social*, xxiv (100), 1988, 77-95.

¹⁸ Ver João Ramos, *A iniciativa legislativa parlamentar (a decisão de legislar)*. Coimbra: Almedina, 2005.”

sintético, propondo uma visão panorâmica com ênfase nos aspectos relativos à capacidade legislativa.

Casos concretos: o primeiro-ministro nas democracias da União Europeia

a) em parlamentarismo

No Reino Unido, o ramo legislativo e executivo encontra-se fundido. Nas palavras de Bagehot, assistimos a uma “*close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers*”¹⁹. Correspondendo a um tipo-ideal de parlamentarismo, que inspirou as restantes adaptações locais, encontramos um primeiro-ministro que é indirectamente eleito, quando o seu partido ganha as eleições legislativas. Só situações muito específicas e excepcionais (parlamento dividido) é que levam a um enfraquecimento relativo do primeiro-ministro face ao parlamento. Cerca de 80% das leis passadas no parlamento têm origem no governo, ilustrando bem o seu domínio. Mesmo tendo o parlamento o poder de demitir o primeiro-ministro, numa manifestação clara das características do parlamentarismo, é, na verdade, o primeiro-ministro que controla o parlamento, demonstrando que, na prática, as diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo no quesito do exercício do poder executivo são menores do que aparentam. No entanto, e convém enfatizar este ponto, o primeiro-ministro britânico encabeça um governo de tipo colegial. É o *primus inter pares*, e as recentes alterações políticas do tipo constitucional demonstram que esta natureza não-exclusiva tende a acentuar-se. Cada vez mais, surgem dentro do próprio governo vários pólos de poder, que concorrem entre si, enfraquecendo o primeiro-ministro, que acaba por ser árbitro de várias relações de poder. Esta dimensão tem sido a mais estudada, por representar uma significativa alteração do que era o sistema parlamentar, havendo quem fale em realidades de centro-periferia dentro do executivo²⁰.

¹⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution*. Londres: Fontana, 1983 [1867].

²⁰ Ver Richard Rose e Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research. Também: Richard Heffernan e Paul Webb, “The British Prime Minister: Much More Than ‘First Among Equals’”. In Poguntke e Webb, id., 26-62; Thomas Saalfeld, “The United Kingdom: Still a Single ‘Chain of Command’? The Hollowing Out of the ‘Westminster Model’”. In Kaare Strom, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 620-648; Richard Heffernan, “Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK”. *British Journal of Politics and International Relations*, 5, 3, 2003, pp. 347–372.

Já em termos da relação de poder intra-ramos, a relativa submissão do parlamento ao executivo, decorrente de uma mesma fonte política, significa que o primeiro-ministro britânico tem muito mais poder legislativo do que, por exemplo, o presidente americano. O parlamento responde à vontade do executivo, que domina a iniciativa legislativa e controla os resultados legislativos. Usando a nossa lente teórica, o parlamento é, em grande medida, “agente” do governo. O primeiro-ministro controla a agenda, um recurso institucional fundamental para a análise do seu poder. Quanto mais fraco o parlamento, maiores os recursos institucionais, e conseqüentemente os poderes informais, do executivo. Todavia, os recursos não são permanentes, sendo voláteis em função do contexto. Quer isto dizer que se, em alternativa, observarmos um parlamento dividido, em que o partido do primeiro-ministro não tem uma maioria absoluta, a relação que estabelecíamos altera-se, passando o parlamento a ser mais forte, porque obriga o primeiro-ministro a negociações e cedências. Será, porventura, o actual caso, com as recentes eleições. David Cameron, o novo primeiro-ministro, não terá a mesma relação de superioridade sobre o parlamento que Gordon Brown e Tony Blair puderam ter. Será sempre levado a negociações, e não terá controlo absoluto sobre a agenda. As anteriores esmagadoras maiorias enfraqueciam o parlamento, completamente dependente de um líder partidário dominante. A actual configuração do poder no Reino Unido representa a quebra do segredo de Bagehot, a tal chave-secreta que permitia o funcionamento do sistema de governo parlamentar: o parlamento e o governo funcionam como um só, dado que o parlamento obedece aos líderes. Toda a decisão legislativa (agenda, formulação, aprovação) depende da maioria legislativa. Isto é o mesmo que dizer que a decisão fundamental da lei está nas mãos do líder do partido dominante. O parlamento é tão só o meio para a discussão e aprovação legislativa. É um instrumento para a execução da vontade legislativa do executivo.

A Alemanha representa um caso igualmente único de evolução do poder executivo. Por motivos conhecidos que aqui não importa explorar, a Constituição do pós-guerra dispersava os poderes executivos, limitando fortemente o seu alcance. O momento fundador explica a organização institucional, de dispersão

do poder e forte ênfase no parlamento. O Presidente da República tornou-se uma figura cerimonial, com pouquíssima margem de actuação. No entanto, logo nos anos 50, surgiu a expressão “*Kanzlerdemokratie*” como forma de caracterização da democracia alemã²¹. Aparentemente, e ainda que sem qualquer refinamento conceptual, o chanceler parecia concentrar em si bastante poder, o que conduzia a uma percepção de democracia guiada pela chancelaria. O conceito servia para descrever o uso de poder feito por Konrad Adenauer, e a maneira como este percepcionava o papel do governo, em geral, e a preponderância do chanceler, em particular. O conceito foi, entretanto, abandonado, por se considerar que, mais do que a concentração, o que caracteriza a democracia alemã é a coordenação de várias vontades, e a construção de consensos. A formação de governo, por exemplo, resulta da formação de coligações pós-eleitorais, o que introduz um forte elemento de negociação no executivo. Gordon Smith é um dos principais politólogos a estudar o sistema alemão²², considerando que, mais do que poderes, o chanceler tem à sua disposição um amplo conjunto de recursos, de natureza constitucional, partidária, de coligação, eleitorais e de políticas. Se os recursos constitucionais são relativamente estáveis (não houve alterações significativas à Constituição), os restantes oscilam conforme a particular configuração política.

Em termos constitucionais, a Alemanha pode ser caracterizada enquanto um *Parteienstaat*. Os partidos têm uma centralidade marcante no processo político. A organização federal completa esta centralidade com a necessidade de coordenação entre os vários níveis de governação.

O chanceler é eleito pelo *Bundestag*, e tem direito a estabelecer as orientações políticas (*Richtlinienkompetenz*), segundo o artigo 65º da *Grundgesetz*. Dentro destes limites, tem toda a independência e responsabilidade. O artigo 76º estabelece que o governo federal pode apresentar projectos-lei, dentro dos

²¹ Thomas Poguntke, “A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany”, in Poguntke e Webb, id., 63-87. Também Helms, Ludger, “The Changing Chancellorship: Resources and Constraints Revisited”. *German Politics*, 10, 2, 155-168.

²² Ver, por exemplo, Smith, “The Resources of a German Chancellor”, in G.W.Jones (ed.), *West European Prime Ministers*. Londres: Cass, 1991, 48-61, ou Smith, “The Changing Parameters of the Chancellorship”, in Stephen Padgett (ed.), *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*. Londres: Hurst, 1994.

limites estabelecidos nos artigos 73-75º. Os limites prendem-se com a organização federal, reservando determinados domínios para a decisão federal e os restantes para o nível estadual dos Länder.

O *Bundestag* apresenta, frequentemente, um relativamente elevado número de partidos, consequência do sistema eleitoral misto de representação proporcional que vigora na Alemanha. Em consequência, o chanceler tem um papel privilegiado de negociador, procurando equilíbrios dentro da câmara, com vista à aprovação de legislação, mas depara com mais dificuldades na imposição de uma agenda. Neste ponto de vista, o chanceler surge com poderes legislativos relativamente fracos face a um parlamento forte, que consegue impor agendas e condicionar resultados políticos. É um mediador de diferentes vontades, numa lógica de federalismo cooperativo.

A Itália apresenta outra modalidade de poder do primeiro-ministro dentro da lógica parlamentarista. A Segunda República Italiana, nascida da renovação de 1994, alterou a partidocracia anterior, caminhando rumo a uma presidencialização do sistema, com um executivo mais forte. O caso italiano apresenta uma singular configuração de poder executivo e legislativo, com o Conselho de Ministros a acumular, de certa forma, as duas funções.

As mudanças foram de duas ordens, normativa e organizacional. No âmbito deste estudo, interessam-nos principalmente as alterações normativas. Assim, o governo, isto é, o Conselho de Ministros, chamou a si a actividade legislativa, reconhecendo esta capacidade como legítima e desejável para o melhor governo. Em Itália, o Conselho de Ministros recorre frequentemente às leis de emergência, que aprova sem necessidade de passagem pelo Parlamento. O argumento para este processo legislativo é, naturalmente, a urgência na aprovação, que justifica esta ultrapassagem do meio legislativo “natural”. Estranhamente ou não, as leis de emergência são hoje a maioria das leis, numa tendência que se manifestava desde os anos 80, revelando assim que houve um abuso por parte do executivo no entendimento da urgência. O governo governa por decreto, geralmente quando o assunto em causa se prende com despesas governamentais. Mauro Calise, politólogo italiano, sugere que um posterior voto contra por parte do

Parlamento seria inútil, porque em Itália as despesas costumam já ter sido feitas, e a lei vem apenas cristalizar a realidade, sessenta dias depois. No entender do autor, uma decisão parlamentar teria, portanto, pouquíssimo efeito prático²³.

O poder legislativo do governo não se esgota nos decretos: a legislação delegada é, igualmente, passada à revelia do parlamento. Ou antes, considera-se um dado adquirido a aprovação do parlamento, em casos de votação eventual de medidas que se seguem as linhas gerais já aprovadas pelo parlamento. O parlamento passa essas orientações mais latas, e o governo decide depois a aprovação das medidas e políticas que concretizam essas orientações. O mesmo autor, Calise, afirma que grande parte da actividade de regulação da UE é sujeita a este peculiar processo legislativo. Deve ser realçado que muitas reformas políticas, como o sistema de pensões, foram aprovadas desta forma, sem passar no pormenor pelo ramo legislativo. Nas leis ordinárias, o braço do Conselho de Ministros parece também bastante longo: mesmo num parlamento dividido, o Conselho mantém um elevado grau de controlo sobre a agenda parlamentar, decidindo os temas em debate, e influenciando desta forma a iniciativa legislativa.

Esta concentração de poder nasce do confuso sistema político italiano, com a renovação dos partidos e sistema eleitoral. O parlamento italiano caracterizava-se por várias confusões e corrupções do sistema, e a produção legislativa não seria um problema menor. A passagem destas competências para os ministérios prendia-se com critérios de transparência e eficiência, face à anterior situação. Por outro lado, a fragmentação do parlamento italiano significa que o executivo não consegue controlar a produção legislativa, e que portanto recorre a mecanismos extraordinários para ultrapassar essa fraqueza relativa²⁴.

A constituição espanhola data de 1978, e define o regime político de Espanha da seguinte maneira: “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria” (artigo 1º, alínea 3ª). A Espanha é, portanto, um exemplo perfeito de sistema parlamentarista, resultando o governo de uma eleição legislativa. O

²³ Mauro Calise, “Presidentialization, Italian Style”, in Poguntke e Webb, id., 88-106.

²⁴ Cf. Vincent Della Sala e Amie Kreppel, “Dancing without a Lead”, in Carey e Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

parlamento está dividido em duas câmaras, o *Congreso de los Diputados*, e o *Senado*, onde se sentam os representantes eleitos das várias províncias. Até 2008, a democracia espanhola contou com cinco primeiro-ministros, em dez governos. Destes, seis governaram com maioria relativa, sujeitos a um parlamento dividido.

Nos seus artigos 82-87^o, a Constituição esclarece que o Governo partilha a iniciativa legislativa com o Congresso e o Senado. Tal como em Itália, o governo pode recorrer a decretos-lei, com carácter de urgência, dentro de determinados limites (não podem dizer respeito às liberdades e garantias fundamentais, ou afectar o ordenamento das instituições básicas, tal como a Constituição as define). No entanto, estes são também sujeitos a votação pelo Congresso de Deputados, embora ganhem prioridade na agenda legislativa. O ramo parlamentar mantém a sua centralidade no sistema de governo, apenas havendo esta excepção, justificada pela urgência e necessidade.

O segredo de Walter Bagehot, a disciplina partidária, funciona plenamente em Espanha. Reconhecendo que os partidos funcionam mais como sistemas do que como organizações uniformes, verificamos que o partido no parlamento segue as indicações de voto do partido-organização²⁵, numa relação de dependência que no Partido Popular recebe o nome de *criterio de dependencia*. Quando o partido está no poder, é o partido-governo que controla tanto o partido-organização como o partido-parlamentar, numa tendência contrária ao que Maurizio Cotta defendia, ao afirmar que o carácter efémero do partido-governo o conduzia a uma posição de relativa dependência face aos restantes componentes. Contudo, o facto de em Espanha ser relativamente frequente a necessidade de coligação para governar leva a que as relações do governo, aqui como entidade homogénea, com o Congresso sejam de negociação, não tendo o primeiro-ministro um absoluto ascendente sobre a agenda e produção legislativa.

O primeiro-ministro belga surge pela primeira vez na Constituição em 1970, como *primus inter pares* nomeado pelo Rei. Ainda que o artigo 37^o do título

²⁵ Ver desenvolvimento desta teoria dos partidos em Maurizio Cotta, *Democracia, Partidos e Elites Políticas*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008, e, particular pp.21-ss.

terceiro (Poderes) afirme que o poder executivo federal pertence ao Rei, este é exercido pelo Governo Federal, de uma forma colegial, e num máximo de quinze ministros (ver capítulo III, secção segunda, artigos 96-104^o). De novo, ainda que a lei defina o poder legislativo como partilhado pelo Rei, Câmara dos Representantes e Senado (artigo 36^o), este é exercido em regime de exclusividade pela Câmara dos Representantes, consequência das limitações que o artigo 74^o introduz. A Câmara vota e aprova a legislação, que é depois assinada pelo Rei. O governo pode, porém, decidir que uma determinada lei tem carácter de urgência, alterando desta forma a agenda parlamentar.

Os primeiros-ministros belgas exercem o seu poder pela definição da agenda. Em 1993 foi introduzida a moção construtiva de confiança, mas a Bélgica não se caracteriza ainda pela estabilidade parlamentar, da qual depende o governo. São frequentes os anúncios e pedidos de demissão por parte de primeiros-ministros, muitas vezes ligados à difícil concertação de um país federal, onde coexistem o nível federal, três níveis regionais e três níveis de comunidade linguística²⁶. As regiões belgas ganharam uma maior autonomia com a revisão constitucional de 1993, pelo reforço do carácter federal da Bélgica²⁷. O papel do primeiro-ministro, contrariamente às expectativas, saiu reforçado, dado que hoje é visto como árbitro e mediador de todas estas tensões, coordenando os vários níveis do processo político. A duração média dos governos tem vindo a aumentar desde os anos 70, quando um governo durava, aproximadamente, dez meses. A consolidação dos partidos, e dos primeiros-ministros como líderes de partidos, leva a que haja uma maior influência do governo sobre os partidos representados no parlamento. A agenda é determinada em convenções partidárias, onde também são escolhidos os candidatos a deputados²⁸. Esta centralização conduz, naturalmente, a uma maior permeabilidade do poder

²⁶ Sobre sociedades divididas, de um ponto de vista normativo, ver Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy*, 15, 2, 2004, 96-109.

²⁷ Ver Lieven de Winter e Patrick Dumont, "Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule", in Kaare Strom, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 253-280.

²⁸ Cf. Fiers e Krouwel, "The Low Countries", in Poguntke e Webb, id., 128-158.

legislativo, que, cada vez mais, responde – informalmente, e à margem da letra constitucional – perante o governo.

Os casos de parlamentarismo que se seguem têm uma particularidade. Ao falarmos da Dinamarca, Holanda e Suécia, falamos de três sistemas onde há (ou houve, no que respeita a Suécia), de facto, uma fusão dos poderes legislativo e executivo. Os três correspondem a exemplos de monarquia constitucional parlamentar. Na Dinamarca e Holanda, o chefe de estado, o Rei, mantém algumas importantes prerrogativas na Constituição, mas que na realidade são delegadas por inteiro no governo, escolhido indirectamente pelas eleições legislativas. Assim, o chefe de estado tem uma postura meramente formal. É uma instituição simbólica. Na Suécia, o único papel reservado ao chefe de estado é a presidência da mesa do Conselho de Estado, num absoluto esvaziamento de competências. Nos três casos, encontramos um mecanismo de produção da legislação ordinária que se caracteriza pela co-decisão, sendo as duas instituições principais do sistema, na medida em que não há delegação. Este processo foi suspenso na Suécia em 1970, que optou pelo mais tradicional equilíbrio de poderes numa revisão parcial da constituição, mas mantém-se válido para os restantes dois exemplos.

A peculiar relação entre poder executivo e legislativo holandesa, definida por esta fusão, pode ser explicada, até certo ponto, pelo seu regime, monarquia parlamentar, mas também por estar próxima do conceito de democracia consociativa, na definição de Arend Lijphart²⁹. Mais do que um alinhamento por ideologias, a política holandesa caracterizou-se por uma procura de consensos, como forma de resposta a uma sociedade plural, com clivagens activas. As divisões que se manifestavam na sociedade impediam a consolidação de um modelo maioritário, havendo preferência por modelos mais flexíveis, que permitissem ajustamentos pontuais. Ainda que em menor dimensão do que, por exemplo, a Bélgica, a Holanda passou por um processo de décadas de estabilização política, com um fortalecimento dos partidos, e, conseqüentemente, dos primeiros-ministros face ao parlamento. Houve uma transição do modelo de

²⁹ Cf. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press, 1977 e Arend Lijphart, “Consociational democracy”. *World Politics*, 21, 2, 1969, 207-225.

consenso para uma forma mais próxima do modelo Westminster, maioritário³⁰. A “presidencialização” da Holanda começou na década de 70, com a eleição de primeiros-ministros fortes³¹. A persistência no tempo desta tendência comprova que não estava em causa meramente um carisma pessoal, ou um conjunto de circunstâncias particulares. O resultado evidente é a inclusão do primeiro-ministro na arquitectura constitucional em 1983, nomeado e exonerado pelo Rei. A distribuição de poder revela-se ainda na partilha de assinatura de todos os actos parlamentares e decretos reais pelo Rei e um ministro ou secretário de Estado (artigo 47º). Na prática, significa a passagem do poder executivo ao governo, e em particular ao primeiro-ministro, *primus inter pares*, que encabeça o Conselho de Ministros. O artigo 81º vai ainda mais longe, ao estabelecer que os actos parlamentares são passados em conjunto pelo governo e parlamento. Ou seja, há uma fusão formal dos dois ramos na aprovação da legislação, reconhecendo que o processo é de co-decisão. Olhando para esta faceta da relação executivo-legislativo, encontramos no primeiro-ministro holandês um papel fundamental em todas as fases do processo legislativo: definição da agenda, votação e oficialização da lei. Desta forma, a análise mais tradicional em relação à Holanda – primeiro-ministro fraco, com pouca influência – pode ser posta em causa³².

De 1975 a 2006, a Dinamarca teve apenas quatro primeiros-ministros, apesar de ter tido 16 governos constitucionais. A procura de consensos caracteriza qualquer governo dinamarquês, independentemente dos partidos que o compõem. Pederson e Knudsen referem que o sistema dinamarquês apresenta um “parlamentarismo negativo”³³. Ou seja, há estabilidade se não for apresentada uma moção de censura pela maioria parlamentar. O governo dinamarquês não apresenta grande heterogeneidade: quando há discordâncias

³⁰ Cf. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999, pp. 253-ss.

³¹ Ver nota 15.

³² A análise é de King, “Chief Executives in Western Europe”, in Ian Budge e David McKay (eds.), *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*. Londres: Sage, 1994, 253-266. Encontra-se também em Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999, pp. 113-ss.

³³ Karina Pederson e Tim Knudsen, “Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy”, in Poguntke e Webb, id., 159-175.

sérias, o ministro responsável apresenta um pedido de demissão, evitando o confronto institucional no parlamento, ou seja, evitando uma moção individual de censura (artigo 15º da constituição). A responsabilidade é individual, não se reflectindo, em regra, no conjunto do governo, e no primeiro-ministro.

Que poderes tem, então, o primeiro-ministro dinamarquês? Primeiro, é a ele que compete a dissolução do parlamento, o maior de todos os poderes, sendo ele que convoca as posteriores eleições. O poder está, segundo a constituição (artigo 32º) no Rei, mas considera-se, tal como nas restantes monarquias parlamentares, que este é uma figura meramente cerimonial, e todo o poder executivo está investido no governo. Esta é, com certeza, a maior diferença em relação aos restantes sistemas de governo parlamentares, e que poderia levantar questões sobre a definição do sistema dinamarquês, tendo em conta os conceitos inicialmente propostos: é o parlamento, neste sentido, que também responde politicamente perante o primeiro-ministro, não se verificando apenas o seu contrário, numa paradoxal inversão da tradicional relação entre poderes. A relação de responsabilidade é bidireccional. Por outro lado, do ponto de vista legislativo, o primeiro-ministro tem cada vez mais poder sobre a legislação delegada, que cresce em relação à restante. Um sistema parlamentar não apresenta uma configuração de separação de poderes, mas antes de tendencial fusão entre legislativo e executivo³⁴. No caso dinamarquês, o processo de decisão da legislação ordinária caracteriza-se pela co-decisão, numa responsabilidade partilhada. Cabe, depois, ao parlamento e ao governo encontrarem um papel institucional que lhes garanta algum grau de independência e de autonomia, na procura do equilíbrio entre instituições com algum espaço para áreas cinzentas.

A constituição sueca em vigor data de 1974. Apresenta uma arquitectura institucional de tipo parlamentar puro, com o parlamento no centro da estrutura de poder. O poder executivo foi separado do chefe de estado, e atribuído rigorosamente ao governo. A transição constitucional vinha responder a uma necessidade de esclarecimento sobre a organização do poder na Suécia. Verificava-se uma discrepância grande entre o disposto na constituição e a

³⁴ John Fitzmaurice, "Divided Governance: The Case of Denmark", in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

realidade política, sendo frequentes as dúvidas sobre o funcionamento do sistema de governo, sem que o texto fundamental oferecesse respostas³⁵. A primazia do parlamento verificava-se empiricamente na sucessão de governos minoritários, sujeitos a votações de moções de censura e conseqüente demissão. Os governos em sistemas parlamentares são, como vimos, os “agentes” dos parlamentos, e respondem perante eles. A nova constituição veio reforçar o poder do primeiro-ministro, apesar de lhe retirar em definitivo o poder de co-decisão legislativa, confirmando a anterior revisão constitucional. Pela primeira vez, o primeiro-ministro passou a poder escolher o seu gabinete, numa expansão extraordinária de recursos políticos³⁶. No entanto, permanece sujeito ao “parlamentarismo negativo”, isto é, a um parlamento relativamente forte, que apenas tem de “tolerar” o novo governo, e não apoiá-lo, por exemplo pela aprovação de uma moção de confiança à data da nomeação. O parlamento mantém uma mão forte sobre a agenda legislativa, o que obriga a negociações frequentes. O eventual sucesso destas negociações determina o seu poder relativo, num quadro de governos minoritários.

De um processo de co-decisão, a legislação sueca passou a ser quase exclusiva do parlamento. Ao governo é permitida a passagem de estatutos, normativamente inferiores às leis. No entanto, mesmo esses são limitados, não podendo, por exemplo, dizer respeito à lei eleitoral ou penal, entre outras. Nesses casos, o governo pode apenas redigir instruções quanto à forma de execução da lei, como orientação para os estatutos definidos e aprovados pelo parlamento. A ausência de um tribunal constitucional torna o *Riksdag*, o parlamento sueco, um dos parlamentos mais fortes no contexto europeu, até porque as votações apenas exigem uma maioria simples³⁷.

³⁵ Torbjörn Bergman, “Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back Again?”, in Strom, Müller e Bergman, id., 594-619.

³⁶ Ver Nicholas Aylott, “President Persson – How did Sweden get him?”, in Poguntke e Webb, id., 176-198.

³⁷ Ver Bergman, Müller, Strom e Blomgren, “Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns”, in Strom, Müller e Bergman, id., 109-220.

Dentro das democracias parlamentares europeias, são estes os exemplos mais interessantes, por oferecerem um padrão que é depois repetido nos restantes países (pesem embora as necessárias adaptações ao contexto local), ou por revelarem características especiais, como a fusão do processo legislativo na Dinamarca e Holanda.

b) em semipresidencialismo

Olhemos, então, agora para os países semipresidenciais. Na Europa a 27, são já uma significativa parte, demonstrando que em determinados contextos um sistema com vários “principais” num mesmo plano (presidente e parlamento directamente eleitos) pode ser a solução acertada. Para evitar confusões em torno do conceito, adoptamos a definição minimalista de Robert Elgie, depurando portanto os pressupostos mais dúbios da definição original de Maurice Duverger³⁸. Assim, o semipresidencialismo é o sistema de governo onde coexiste um presidente directamente eleito com um primeiro-ministro que responde perante o parlamento³⁹. De lado fica a complicada questão duvergeriana dos “poderes consideráveis”. Lembremos essa definição, composta por três elementos: 1) o presidente da república é eleito por sufrágio universal; 2) o presidente tem poderes consideráveis; 3) o presidente coexiste com um primeiro-ministro e ministros que têm poder executivo e governamental. A característica básica é, desta forma, a presença de um executivo dual, com duas fontes de legitimidade democrática. Presidente e primeiro-ministro têm mandatos populares, o primeiro directo e o segundo através da legislatura⁴⁰. A nossa análise de poderes legislativos tem de atentar tanto ao presidente como ao primeiro-ministro.

Começamos pelo exemplo francês. A constituição de 1958, fundadora da V República, tinha uma intenção original, expressa por um dos seus redactores, Michel Debré: o novo sistema vinha romper com o anterior parlamentarismo, gerador de impasses e instabilidade política. Debré pretendia um parlamentarismo à inglesa, com um primeiro-ministro forte que controlasse o

³⁸ Duverger, “A New Political System Model: Semi-presidential Government”. *European Journal of Political Research*, 8, 1980, 165-187. Também Duverger, Xequé-Mate. Lisboa: Rolim, 1979.

³⁹ Robert Elgie e Sophia Moestrup, *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2008.

⁴⁰ Robert Elgie, “‘Cohabitation’: Divided Government French-Style”, in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 106-126.

parlamento, em agenda e produção⁴¹. Não foi esse o resultado, como sabemos. Charles de Gaulle dobrou o sistema à sua medida, até finalmente consagrar a sua própria eleição directa como Presidente da República, em 1965, depois da revisão constitucional de 1962⁴². Assim, o sistema passou rapidamente a bicéfalo, com uma autoridade dual e uma cadeia de delegação e responsabilidade complexa. Foi a revisão de 1962 que consagrou o semipresidencialismo francês, arquétipo de todos os sistemas de governo semelhantes, e pelo qual se inicia qualquer estudo sobre o tema.

Ora, na constituição francesa, o primeiro-ministro tem recursos que podemos considerar vastos: é ele que encabeça o governo, responsável pela determinação e condução da política da Nação (art. 20º e 21º), responsável pela defesa nacional (matéria não isenta de debate, dentro da estrutura dual de poder), implementação de leis e regulamentos, entre outros. Os artigos 49º e 50º completam a atribuição de competências. O primeiro-ministro é nomeado pelo Presidente da República, mas responde perante o parlamento. Textualmente, a constituição atribui um papel pivot ao primeiro-ministro, chefe de governo com responsabilidades de formulação e execução de políticas. Em termos de poder legislativo, é-lhe permitido aprovar decretos com força de lei, numa partilha de competências legislativas com o parlamento. No caso destes *règlements*, não é necessária a assinatura do Presidente. Como Elgie refere, esta possibilidade legislativa vem complementar a limitação constitucional das capacidades legislativas do parlamento, limitado a determinadas áreas. A extensão dos poderes de tipo legislativo na V República manifesta uma rejeição clara dos anteriores regimes constitucionais. O poder legislativo da Assembleia Nacional está listado na Constituição, sendo o governo livre de legislar por decreto em todas as restantes áreas. Em caso de confronto de textos de origens diversas (parlamentar e governamental), é o texto proposto pelo governo que deve ser discutido.

⁴¹ Cf. Ben Clift, “Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic”, in Poguntke e Webb, id., 221-245. Também John Huber, “Executive decree authority in France”, in Carey e Shugart, *op. cit*, 1998.

⁴² Cf. Robert Elgie, “Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype”. *West European Politics*, 32, 2, 2009, 248-267.

Os poderes do presidente são enunciados no Segundo Título, artigos 5-19º. São limitados, embora muito significativos. Dividem-se entre poderes legislativos (veto de lei e recurso para o Conselho Constitucional) e poderes não-legislativos, entre os quais se conta a dissolução da Assembleia Nacional, apenas com condicionamentos temporais. A Constituição obriga, implicitamente, à cooperação entre Presidente e primeiro-ministro, em particular na área da defesa, ao decretar o primeiro Chefe das Forças Armadas e responsável pelos tratados internacionais e o segundo como responsável pela defesa nacional. O presidente preside ainda ao Conselho de Ministros, estando portanto envolvido na actividade executiva do governo. Este recurso é essencial para a compreensão do sistema de governo francês, em particular para a compreensão do papel central que o Presidente assume na função executiva, aparentemente à revelia da intenção constitucional inicial. As leis governamentais que saem do Conselho de Ministros têm de ser aprovadas pelo governo enquanto entidade colectiva, na qual o Presidente participa. Segundo Shugart e Carey, na classificação mais usada em ciência política para caracterizar os poderes do presidente, o presidente francês tem alguma autoridade para passar decretos, o que representa algum poder legislativo, ainda que limitado⁴³.

O presidente francês ganhou preponderância no semipresidencialismo à francesa por uma nuance introduzida no artigo 5º: *“il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État.”* Foi desta maneira que o presidente assumiu o domínio do sistema político, chamando a si, de maneira exclusiva e sem necessidade de consulta ao primeiro-ministro, a intervenção no complexo institucional francês. Esta oscilação na balança de poderes não deixou de se manifestar nos partidos, que se adaptaram rapidamente a esta leitura excessiva da constituição. Só em períodos de coabitação (isto é, de presidente e assembleia com origem em partidos antagónicos) a leitura primeiro-ministerial ganha alguma ênfase.

⁴³ Matthew Soberg Shugart e John M. Carey, *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. A classificação é complementada pela de Lee Kendall Metcalf, “Measuring Presidential Power”. *Comparative Political Studies*, 33, 5, 2000, 660-685.

O sistema de governo português não segue esta fluidez, fruto de leituras mais conservadoras do papel do presidente, e da revisão constitucional de 1982, que lhe retirou a relativa capacidade de produção legislativa que tinha enquanto Presidente do Conselho de Revolução, detentor de competências de decreto (ver artigos 122º, 137º, 144º, 148º e 149º da Constituição na versão originária)⁴⁴. Os poderes e recursos actuais encontram-se nos artigos 133º e 134º. Em comum, porém, encontramos a nomeação do primeiro-ministro, sendo que depois a sobrevivência do governo depende do parlamento. Ou seja, o povo delega o poder em dois “agentes”, parlamento e Presidente da República. Em Portugal, a exoneração do primeiro-ministro pelo presidente está prevista, em caso de demissão do governo, contrariamente ao caso francês. No entanto, de Gaulle demitiu, na prática, primeiros-ministros, sem que o impedimento constitucional o demovesse. O presidente francês forçava os primeiros-ministros a pedirem a demissão, evitando assim a inconstitucionalidade na sua acção. Antes da revisão constitucional de 1982, a sobrevivência do governo português dependia do Presidente, numa característica de super-presidencialismo, rara nas democracias europeias. A constituição portuguesa, devemos realçar, não fala em poder executivo, mas em função, segundo a doutrina jurídica mais recente. Em relação ao Presidente da República, menciona a função presidencial (art. 124º e 134º), o que confirma um entendimento particular do legislador constituinte em relação ao papel do Presidente no sistema de governo, e em relação ao princípio clássico da divisão de poderes. A Constituição da República Portuguesa fala em função presidencial, função jurisdicional, função de deputado e função de governo (a condução da política geral do país, segundo o artigo 182º).

⁴⁴ Referências para o caso português: Jorge Miranda, op. cit.; Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo I*. Coimbra: Almedina, 2007; António Barreto, Braulio Gómez Fortes, Pedro Magalhães (dirs.), *Portugal: democracia y sistema político*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2003; Marina Costa Lobo e Octavio Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009; Joaquim Aguiar, “A história múltipla”. *Análise Social*, XXXI, 139, 1235-1281; Manuel de Lucena, “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas I”. *Análise Social*, XXXI, 138, 831-892; Marina Costa Lobo, *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005; Octávio Amorim Neto e Marina Costa Lobo, “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006”. *European Journal of Political Research*, 48, 234-255, 2009.

Em termos de poderes legislativos, Shugart e Carey consideram que o presidente português apenas apresenta o poder de veto, que pode ser ultrapassado por uma maioria absoluta no parlamento. Octavio Amorim Neto considera⁴⁵, aliás, que a referida revisão veio fortalecer os poderes do presidente neste particular aspecto, principalmente se o compararmos com as restantes democracias semipresidenciais (a França, por exemplo, não apresenta esta modalidade de poder presidencial). Não só aumentaram as áreas com possibilidade de veto, como a criação do Tribunal Constitucional veio alargar os poderes presidenciais, com o controlo da constitucionalidade a pedido do Presidente. A coabitação, frequente no caso português, leva a que a distribuição de poder prevista na constituição seja respeitada, contrariamente ao caso francês. Não há qualquer oscilação entre duas cabeças, para usarmos a expressão de Arend Lijphart. O presidente mantém sempre a sua autonomia, expressa e limitada nas competências constitucionais, enquanto que o primeiro-ministro é chefe de governo, logo, responsável directo pelo poder executivo, definindo e conduzindo as políticas por ele escolhidas e manifestadas em programa eleitoral. O Presidente da República português é o árbitro supremo do sistema, com um papel de moderação, e é nesse sentido que a Constituição aponta⁴⁶.

Em termos de produção legislativa, o primeiro-ministro, isto é, o governo tem o recurso de apresentar propostas de lei ao parlamento, sujeitas a votação. Pode, igualmente, aprovar decretos-lei, documentos legislativos assinados pelo primeiro-ministro e ministros competentes, mas estes são sujeitos à promulgação do Presidente. O eventual veto presidencial permite a passagem do decreto a proposta de lei, com entrada na agenda da Assembleia da República. No entanto, é raro encontrarmos esta situação, sendo o veto normalmente “absoluto”. O sistema é equilibrado por estes mecanismos de contra-poder. Não

⁴⁵ Ver Amorim Neto, “Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President’s Watchful Eyes”, in Strom, Müller e Bergman, id., 552-572.

⁴⁶ Cf. Maritheresa Frain, “Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995”. *Análise Social*, XXX, 133, 1995, 653-678.

encontramos a fusão por exemplo da Holanda ou Dinamarca, por vontade expressa do legislador constituinte. Como refere Miranda⁴⁷,

Não se fala, ao contrário do que sucedia nas Constituições liberais, em “Poderes do Estado”. Fala-se em “separação e interdependência dos órgãos de soberania” (art. 111º e art. 288º) ou em “separação e interdependência de poderes” (art. 2º)

No entanto, entre o partido-governo e o partido-no-parlamento há uma relação de efectiva dependência, com o segundo frequentemente sujeito a disciplina partidária. Assim, o governo acaba por controlar boa parte da agenda legislativa, e seus resultados em leis concretas. Não é possível explicar o poder legislativo do primeiro-ministro sem ter em conta esta dimensão partidária. Aliás, a lealdade partidária é uma característica fundamental dos sistemas de governo europeus, sem a qual qualquer leitura ficaria incompleta.

O semipresidencialismo polaco resulta, como no caso português, de um pacto de regime na transição de uma ditadura para uma democracia, levando em conta a experiência constitucional passada. Igualmente como no caso português, o semipresidencialismo enquanto sistema escolhido resulta não de uma escolha de entre um leque de sistemas de governo possíveis, mas da combinação de determinados elementos institucionais, com causas conhecidas na história constitucional específica do país.

A Pequena Constituição, como é conhecida a constituição de transição do período pós-soviético, de 1992, apresentava um conjunto limitado de poderes presidenciais, numa complexa arquitectura de distribuição de poder. O documento não correspondia bem a uma constituição; trata-se, antes, de uma série de revisões constitucionais, que alteravam o fundamento do regime mas mantinham parte significativa das instituições, atribuindo novas competências dentro de um quadro democrático. A nota dominante ainda era de continuidade institucional, para facilitar e agilizar o processo de transição democrática pacífica. Repare-se que, no âmbito do anterior regime, o Presidente da República tinha competências em matéria de negócios estrangeiros e defesa, bem como

⁴⁷ Ver Miranda, Manual de Direito Constitucional – volume III. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, 398.

alguns poderes de nomeação fora do governo. Nomeava e demitia o primeiro-ministro, sendo consultado para a nomeação de ministros. A dissolução do parlamento podia ser considerada arbitrária, na medida em que dependia apenas de uma consideração por parte do Presidente de que este não estava a conduzir as suas responsabilidades da melhor maneira, não conseguindo, por exemplo, aprovar um plano nacional ou orçamento. O recurso mais importante no âmbito do nosso estudo é, com certeza, o direito de iniciativa legislativa (art. 20º), a par da possibilidade do envio de legislação para tribunal constitucional. O novo Presidente tinha ainda o recurso de veto, ultrapassado na câmara baixa, o *Sejm*, por uma maioria de dois terços.

A nova constituição de 1997 vem alterar esta tendência presidencialista, aumentando as competências partilhadas entre *Sejm* e Presidente, como a nomeação de primeiro-ministro ou a demissão de governo. Globalmente, os poderes legislativos do Presidente eram dois: o veto político de legislação, e envio para tribunal constitucional, e a convocação de referendo. Na nova constituição mantêm-se, alterando-se os limites para o parlamento aprovar uma lei anteriormente alvo de veto. Houve uma redução de poderes do presidente a favor do primeiro-ministro (em concreto, do seu controlo sobre o próprio governo), mas estes mantêm-se significativos em áreas como a nomeação.

Iain McMenamin⁴⁸, em avaliação do semipresidencialismo polaco, considera o executivo bastante fraco em termos de poder legislativo num contexto de governo responsável perante o parlamento. Repare-se: o parlamento pode alterar os projectos de lei governamentais, e passar legislação contrária à vontade política governamental. De igual forma, o primeiro-ministro também encontra dificuldades no controlo da actividade legislativa dos próprios ministérios, que recorrem frequentemente a mecanismos de urgência. O governo não tem poderes de decreto. Em semipresidencialismo, compete ainda com o Presidente, que, em coabitação, tende a usar e abusar do veto em assuntos prioritários do governo.

⁴⁸ Ver Iain McMenamin, "Semi-presidentialism and democratisation in Poland". In Elgie e Moestrup, id., 120-137.

Parece-nos igualmente relevante realçar o caso da Roménia, dentro dos novos membros da União⁴⁹. De uma forma geral, a Roménia é apontada como relativo fracasso institucional, mesmo não tendo havido qualquer quebra democrática. Os poderes de cada instituto chocam entre si, dando azo a conflitos e tensões institucionais permanentes. Particularmente grave parece ser o controlo do poder judicial pelo poder executivo, uma hipótese que nem colocámos inicialmente, visto pôr em causa o regime democrático. A independência judicial foi consagrada apenas em 2003. A divisão de competências entre primeiro-ministro e presidente levanta igualmente muitas dúvidas sobre o próprio funcionamento do sistema. A causa parece ser uma falsa interpretação do mecanismo de freios e contrapesos, os famosos *checks and balances*, que na Roménia assumiu contornos de duplicação de funções, bloqueando-se mutuamente.

Do ponto de vista que adoptámos, focamo-nos naturalmente na produção legislativa do governo. Assim, verificamos que o governo romeno tem por hábito produzir decretos executivos, sendo essa a principal fonte de legislação. No entanto, devemos reconhecer que o primeiro-ministro romeno não goza da mesma independência política que os restantes exemplos apresentados. Para começar, é escolhido pelo presidente, e não pelo parlamento. Depois, sempre que o presidente está presente, perde o título de primeiro-ministro, e passa a vice-presidente do governo, demonstrando uma clara cadeia hierárquica, na qual ele é “agente” do presidente, de quem origina e de quem depende de duas formas. Não só pode o primeiro-ministro ser exonerado pelo presidente, como perde igualmente o cargo se o segundo se demitir ou for exonerado. Evidentemente, esta fraca distribuição conduz a uma governação pobre e conflituosa, caracterizada por desconfianças mútuas. Os actos relativos a política governamental são propostos pelo governo para debate parlamentar. As decisões e ordens do governo, ou seja, as resoluções de Conselho de Ministros,

⁴⁹ Cf. Para uma análise mais pormenorizada Tom Gallagher e Viorel Andrievici, “Romania: political irresponsibility without constitutional safeguards”. In Elgie e Moestrup, id., 138-158.

como diríamos em Portugal, são assinadas pelo primeiro-ministro e ministros competentes.

Nos restantes países de tipo semipresidencial, encontramos variantes mais “fracas” de função executiva. Em quase todos os casos, o presidente tem poucos ou nenhuns poderes legislativos, como será o caso da Irlanda, em que a base de legitimidade da eleição directa não corresponde a qualquer poder presidencial significativo⁵⁰; quando existem, tendem a ser o veto, facilmente ultrapassável (Bulgária, Lituânia, Eslováquia) e alguma autoridade na passagem de decretos (Lituânia e Eslovénia). Em todos os casos, o primeiro-ministro apenas pode apresentar propostas de lei ao parlamento, sempre sujeitas a votação.

⁵⁰ Ver em Gerd Strohmeier e Ruth Wittlinger, “Parliamentary Heads of State: Players or Figureheads? The Case of Horst Köhler”. *West European Politics*, 33, 2, 2010, 237-257.

Considerações finais

Ao longo deste ensaio, procurámos entender a competência legislativa do poder executivo nos sistemas de governo europeus. Como já esperávamos, o importante recurso de governação por decreto legislativo é a excepção, e não a regra. Há, evidentemente, casos de executivos que parecem actuar para além dos limites constitucionais que lhes são impostos, mas têm uma natureza excepcional. Encontramos apenas mecanismos de co-produção na Dinamarca e Holanda, representativos da fusão de que Bagehot falava, com partilha da função legislativa com o parlamento, numa aproximação única das funções dos órgãos de soberania. Nos restantes, a capacidade legislativa dos governos é moderada por parlamentos mais ou menos poderosos, que a limitam. O quadro institucional é, assim, o mais forte constrangimento para o decreto legislativo. De qualquer forma, somos levados a concluir que, em parlamentarismo, é mais fácil que um primeiro-ministro controle a produção legislativa, através do agenda-setting sobre temas específicos, quando a maioria parlamentar lhe é favorável. Como Carey e Shugart também concluíram⁵¹, quando encontramos governos fortes, é muito frequente encontrarmos um apoio partidário sólido no parlamento.

No semipresidencialismo, somos obrigados, dentro da nossa grelha teórica, a dividir o foco de atenção para dois “agentes” do povo, que funcionam como motores paralelos e complementares no sistema. Encontramos um presidente com algumas prerrogativas legislativas, reconhecendo a constituição que a um mandato popular correspondem alguns poderes constitucionais. Por outro lado, encontramos primeiros-ministros que são chefes de governo, e procuram, na medida em que a norma o permite, impor de alguma forma a sua vontade e políticas. De acordo com os exemplos que apresentámos, é mais difícil em semipresidencialismo o primeiro-ministro conseguir algum poder de produção legislativa, quando se encontra em concorrência de funções com um presidente e um parlamento. Por exemplo, mesmo tendo o primeiro-ministro, ou seja, o governo, o poder de emitir decretos-lei, como no caso português, estes são

⁵¹ John M. Carey e Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

levados para promulgação presidencial. Nestes casos, a divisão entre função legislativa e função executiva tende a ser mais acentuada, por forma a manter claro um sistema bastante mais complexo em termos de “principais” e “agentes”, com responsabilidades duais.

Anexo I

Grelha com poderes legislativos dos governos (ver documento em formato excel anexo)