

Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)

No colóquio que em Setembro de 1995 se realizou em Durham (New Hampshire), organizado, na universidade local, pelo International Conference Group on Modern Portugal, apresentei oralmente uma comunicação sobre o tema em epígrafe, que visava três questões: a da definição do semipresidencialismo, a do seu acolhimento na Constituição portuguesa de 1976 e a de como desde então evoluiu, tanto na (mudada) letra da nossa lei fundamental quanto na prática política. Como ao chegar a este último ponto o meu tempo se tinha esgotado, já não pude abordá-lo, mas constara da preparação e pareceu-me justo incluí-lo no texto a publicar. O qual, conservando a estrutura tripartida, acaba por ficar demasiado longo para sair de uma vez só. E assim:

1. Neste número da *Análise Social* apenas se publica a primeira parte, um ensaio sobre o que será, ao certo, o semipresidencialismo, que retoma o essencial de uns artigos por mim há anos escritos¹, de crítica ao primeiro analista dos regimes deste tipo, Maurice Duverger, cujo *Échec au Roi* acabara de ser traduzido para português. A propósito, deve desde já dizer-se: à uma, que essa crítica muito deve ao próprio criticado, com o qual na discordância aprendi; à outra, que as fendas teóricas do livro em questão, sempre estimulante, não procedem de insuficiência científica mas sim de preferências políticas do autor. Simples amador do direito constitucional, nunca me passou pela cabeça ensinar o padre-nosso a tal vigário mas tão-só

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

¹ V. «A lição do semipresidencialismo» (in *Diário de Notícias*, 20 e 21 de Março de 1979) e «A teoria do semipresidencialismo» (in *Diário de Notícias*, 23 de Outubro de 1979).

lembrar-lho, algo maliciosamente é verdade: a ele e a portugueses que também mo poderiam ter rezado.

Com efeito, Duverger, temeroso de eventuais desvios autoritários do semipresidencialismo (francês e não só), deseja como que amarrá-lo ao parlamentarismo: concebendo-o qual servo deste, utilizável na prevenção ou na cura das suas crises; e aparentando-o com o modelo político norte-americano — inequivocamente democrático apesar de o presidente aí monopolizar o poder executivo como ninguém na Europa — modelo esse cuja força de atracção sobre o então chefe de Estado francês, Giscard d'Estaing, lhe parecia considerável. A meu ver, foi a paixão política que o levou a pôr de parte o *distinguo* entre a via presidencialista e a presidencial, indispensável para se situar convenientemente o semipresidencialismo; pois este, vistas as coisas como adiante direi, não é meio caminho andado na direcção dos EUA, antes correspondendo a uma ordem de ideias, em matéria de divisão de poderes, inteiramente diferente da que tem prevalecido na ilustre democracia de além-Atlântico. E foi também por causa dessa paixão, ou muito me engano, que Duverger não curou, no *Échec au Roi*, de se interrogar sobre se os países, tão diferentes uns dos outros, em que o semipresidencialismo se instalou, não teriam algo mais em comum — uma certa premência de «questões nacionais», quem sabe? — do que crises ou más recordações do parlamentarismo. Mas, adiante.

Em outros cultores de uma ciência política muito anglo-saxofónica prevalece a convicção mais ou menos consciente de que em democracia — para que esta exista e se estabilize — todos os sistemas políticos terão de situar-se algures entre Washington e Westminster, copiando ou combinando sem oscilações de monta os modelos britânico e norte-americano, a caminho de um fim da história feliz. Talvez assim seja, mas as páginas seguintes remam um pouco contra esta corrente.

2. Para um próximo número da *Análise Social* fica a segunda parte, sobre o advento do semipresidencialismo em Portugal. À saída da revolução, quem o terá querido entre nós? E porquê? Como se sabe, a Constituição de 1976 foi produzida por etapas, entre as quais se deram grandes alterações no poder constituinte material, cujo nervo, na fase resolutive², não residiu na

² No fundo, até chegar a esta fase ainda não há propriamente poder constituinte. Manifestam-se, por vezes com grande pretensão, poderes dispersos que procuram alcançar esse estatuto, em lutas e alianças uns com os outros. O papel da Assembleia Constituinte durante os meses que se seguiram à sua eleição foi sem dúvida crucial na defesa da liberdade política; mas, sob a capa de exercer o poder constituinte formal (e às vezes sem ela: refiro-me aos vigorosos debates antes da ordem do dia), a sua acção talvez deva ser considerada como luta por esse poder. É verdade que grande parte da Constituição de 1976 foi aprovada na vigência do primeiro pacto entre o MFA e os principais partidos políticos; mas em rigor talvez deva entender-se que essa parte foi implicitamente ratificada pelo segundo pacto, ou pelos artifícios políticos deste, que a não quiseram rever.

homónima assembleia, titular formal. O meu texto sustenta que — tendo-se esse poder formado através de uma cascata de crises políticas, mediante sucessivas alianças, com entradas e saídas de parceiros e grande instabilidade nas relações de força entre os que iam estando — a questão do sistema de governo se resolveu, bem depois do 25 de Novembro, por um entendimento cujos grandes protagonistas foram o Partido Socialista e os militares que então estavam na mó de cima. Continuando a defender um parlamentarismo racionalizado, ao qual o PS em princípio também aderira, o PPD não gostou da solução semipresidencialista adoptada mas teve de fazer boa cara a mau jogo, limitando-se a emitir reservas quanto a certos aspectos dela. Na verdade, os militares vencedores e os socialistas eram, então, os elementos predominantes no bloco de poder constituinte — às decisões do qual a Assembleia teria de obedecer, por muito que não estivesse juridicamente obrigada a fazê-lo — e o seu entendimento relativo à organização do poder político tornou-se de facto irresistível. Mas atenção: parece ter-se tratado de uma taceante convergência, mais de interesses que de visões; e que só aos poucos se foi definindo, sem que os intervenientes tivessem necessariamente consciência de todo o seu alcance, ao longo das negociações do segundo pacto constitucional entre o MFA (sigla cujo conteúdo também já se alterara radicalmente) e os principais partidos políticos. Ora sucedeu que nunca tais interesses e visões foram claramente manifestados e muito pouco se sabe ainda acerca do processo negocial do segundo pacto. Enquanto assim for, toda e qualquer interpretação desse episódio do poder constituinte terá algo de dedutivo e de conjectural, devendo ser tomada a benefício de inventário — sobretudo no que diz respeito à posição dos militares, muito complexa e opaca³ —, por mais bem fundada que pareça numa visão objectiva das relações e dos interesses em presença⁴.

3. Tratando da evolução do semipresidencialismo português, a terceira parte sairá num número em preparação desta revista, número temático sobre o nosso sistema político. Aí, Duverger volta à baila, mas sem dar azo a

³ Mas também se não sabe ao certo, por exemplo, quando e em que condições aceitaram os socialistas, depois do 25 de Novembro, a manutenção da tutela militar durante mais alguns anos. No segundo volume, recentemente publicado, do *Mário Soares* de Maria João Avilez, o ex-secretário-geral do PS é extremamente sucinto na evocação do segundo pacto; e chega, por outro lado, a apresentar a adopção do semipresidencialismo como mero corolário da eleição do presidente da República por sufrágio universal, abolida por Salazar em 1959, e com a reposição da qual a maioria dos anti-salazaristas desde então se terá comprometido. Eis o que é manifestamente curto.

⁴ No próximo número da *Análise Social* também sairá um artigo de Joaquim Aguiar, «A história múltipla», que toca na génese do sistema semipresidencialista e nas negociações do segundo pacto, lançando alguma luz sobre o assunto, designadamente no que às posições de certos militares diz respeito. Muito lhe agradeço ter-me facultado a sua leitura.

grandes divergências, pois me servirei da sua análise das condições de funcionamento dos regimes semipresidencialistas e da grelha de transformação deles que propõe e me parece excelente para entender o que lhes acontece: desde que se entenda que o que às vezes lhes acontece é uma metamorfose em sentido forte, que lhes altera a essência política mesmo que as formais constituições permaneçam inalteradas. E a nossa de 1976 não permaneceu.

Mas isto devolve-me ao princípio, incitando-me a começar.

I

TEORIA DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Não sendo, repito, especialista de direito constitucional, terreno onde a teoria do semipresidencialismo brotou, só pela mão do seu inventor ousei — seguindo-o de perto, creio, mesmo ao começar a criticá-lo — aventurar-me no assunto até que dúvidas me assaltaram e me fui debatendo com elas de modo a formar a opinião que passei a defender. Seguirei aqui, resumidamente, esse percurso, expondo primeiro a linha geral do *Échec au Roi* e só depois indo além. A tradução portuguesa do livro (Lisboa, Ed. Rolim, 1979) chamou-se *Xeque-Mate*, erroneamente, pois o xeque, no xadrez, nem sempre mata. Na conferência que por ocasião do lançamento pronunciou em Lisboa, o mestre francês chamou a atenção para essa falha. A sorrir: teórico de «monarquias republicanas», talvez não seja grande adepto delas: compreende-as, chega a desejá-las, quando vê Mariana desgovernada e em risco de perder a cabeça; mas prefere que os reais presidentes governem pouco ou não durem muito. Ora vejamos o que deles nos diz.

1. EXPOSIÇÃO

O ponto de partida do *Échec au Roi* é a constatação de que a tipologia dos regimes políticos se enriqueceu no século xx com o aparecimento, num certo número de países democráticos europeus, de um sistema de governo⁵ inédito e merecedor de atento exame. Quando o livro saiu, os exemplos eram sete: a Irlanda, a Islândia, a Finlândia, a Áustria, a Alemanha de Weimar, a França da V República e o Portugal da terceira. Nesses países há (na Ale-

⁵ Frequentemente, Duverger em vez de sistema de governo diz regime. Às vezes, por comodidade, imitá-lo-ei. Neste artigo devem tomar-se por sinónimos, a não ser quando qualifico o segundo, como regime democrático ou regime autoritário.

manha houve) presidentes da república em regra eleitos por sufrágio universal e dotados de consideráveis poderes próprios, como no sistema presidencial norte-americano. Mas também há primeiros-ministros à frente de governos responsáveis perante assembleias representativas e por elas derrubáveis, como nos sistemas parlamentares conformes a modelos europeus.

Sistema híbrido pois, por Duverger chamado semipresidencial, nome que, a meu ver, não é bom. Popularmente eleitos, o presidente e o parlamento estão, perante o soberano, num pé de igualdade. Nos EUA, esta igualdade também se verifica porque, pese ao que diz a Constituição, o presidente americano é realmente eleito pelo povo, não ficando a dever o lugar a um colégio de notáveis. Mas, contrariamente ao que sucede em Washington — onde os secretários de Estado não passam de órgãos do presidente —, o presidente «semipresidencial» europeu não é solitário senhor do executivo. Ao nível da governação paira, diz Duverger, uma águia bicéfala. Pois o presidente pesa bastante: em todos os países citados nomeia o primeiro-ministro e em vários pode demiti-lo; em quase todos (salvo a Irlanda) participa no poder diplomático e na nomeação de funcionários. Mas nem por isso o essencial da governação deixa de estar nas mãos do primeiro-ministro e do governo, que «dirigem normalmente a política da nação, sob o olhar de um parlamento que os pode derrubar». E a segunda discrepância com o modelo norte-americano vem precisamente por aqui: no semipresidencialismo, os parlamentos podem derrubar o governo e em contrapartida cabe aos presidentes um direito de dissolução deles, cujo exercício, na maioria dos ditos países, não é muito condicionado. (Em Portugal a Constituição de 1976 exigia o parecer favorável do Conselho da Revolução.) Eis o que abre algumas vias a um tipo de relações e de luta pelo predomínio institucional que o sistema norte-americano de todo em todo exclui. Nos EUA, os dois órgãos — Presidente e Congresso — ficam como que condenados um ao outro, pois nenhum deles pode, por vontade e conveniência própria, encurtar o mandato alheio e determinar a antecipação de eleições. Quando diversamente inspirados, têm de procurar sucessivos compromissos, sob pena de paralisia do sistema. Ao passo que no semipresidencialismo cabe o recurso à arbitragem dos cidadãos eleitores logo que algum desacordo ameace paralisar as instituições. É curioso que Duverger repare tão bem nesta diferença⁶ e dela depois não extraia consequências teóricas.

No quadro do comum hibridismo, os sete sistemas semipresidenciais estudados por Duverger funcionam de modos muito diversos, por vezes mesmo opostos, confessa ele, como aliás era de esperar, dada a dissemelhança dos sete países. Mas a diversidade não é maior — acrescenta — do que a existente entre regimes parlamentares, como logo se vê quando compara-

⁶ V. *Xeque-Mate*, cit., pp. 33-34.

mos a Itália «ingovernável» com a estável Alemanha. Ora, se estes dois países integram apesar de tudo um mesmo tipo político (a saber: o parlamentarismo), não se vê razão para negar a consistência da família «semipresidencial». Eis aqui algo muito discutível mas cuja crítica deixo para depois.

Duverger procede em seguida a uma análise da diversidade interior do semipresidencialismo. Em dois planos:

- *Primeiro*, situando-se no terreno do direito constitucional, faz o inventário dos poderes atribuídos ou negados aos presidentes pelas respectivas leis fundamentais. Já referimos a nomeação e demissão do primeiro-ministro, o *treaty making power*, a nomeação de funcionários, o direito de dissolução. Acrescentem-se agora o veto das leis, o recurso ao referendo e o recurso de inconstitucionalidade, a nomeação de juizes para o tribunal constitucional, o poder regulamentar e os plenos poderes, etc. As constituições não concedem todas tudo nem todas o mesmo. Feito o inventário do que cada qual dá e não dá, o nosso autor procede a uma primeira classificação dos países por ordem decrescente da predisposta potência (jurídica) dos presidentes: Finlândia, Islândia, Alemanha de Weimar, Portugal, Áustria, França, Irlanda;
- *Depois*, transitando para o terreno das realidades políticas, considera o prático uso, abuso ou desuso, desses poderes aos presidentes concedidos. E aí a tabela classificativa sofre duas sérias alterações, passando a França da penúltima para a primeira posição e caindo a Islândia da segunda para a sexta. A Finlândia baixa um lugar, os outros quatro mantêm os seus. Mas, muito mais importante do que uma hierarquia fundada na quantidade de poder exercido, parece a descoberta de que, em alguns casos, essa quantidade é tão pequena e noutros tão grande que acabamos por estar perante uma verdadeira diferença qualitativa. Esta expressão é minha, mas Duverger, descrevendo as primeiras etapas da V República, acha que o presidente francês ocupa a posição cimeira no sistema político e conduz com mão firme o executivo, reduzindo o primeiro-ministro à posição de uma espécie de chefe de estado-maior. Então, o presidente austríaco fazia fraca figura face ao chanceler, chefe de governo e «líder da maioria parlamentar»; e o caso português, ainda demasiado recente para dele se ajuizar em definitivo, parecia-lhe intermédio, pois Eanes já começara a exercer boa parte dos consideráveis (mas não enormes) poderes que a nossa Constituição lhe concedia.

O fulcro da teoria de Duverger reside na explicação que dá da diferença qualitativa acabada de referir. Por que é que certos presidentes (por exemplo de Gaulle) emergem como grandes armadores do jogo político, enquanto

outros o arbitram discretamente ou se reservam para hipotéticas intervenções extremas e outros ainda desaparecem à sombra de um hábil chefe de governo e de partido? Porquê? A resposta desprende-se da seguinte, simples e sedutora série de ideias:

- a) Historicamente, o sistema semipresidencial resultou das fraquezas do sistema parlamentar. Por isso, o reforço do chefe do Estado deve ser proporcionado à compensação dessas fraquezas, entre as quais avulta a incapacidade de formar maiorias estáveis e coerentes, base da almejada continuidade governamental;
- b) Portanto, natural se afigura que os poderes do presidente fiquem em boa parte no tinteiro — diga o que disser a Constituição — sempre que o sistema partidário produz afinal essa maioria. Que em aparecendo ela, logo o centro de gravidade político tenderá a deslocar-se para o parlamento. E o maior poder no Estado passará para quem comande a coligação ou o partido maioritário, sobretudo se esse alguém também chefiar o governo;
- c) Só assim não será quando o presidente seja chefe da maioria parlamentar. Só nesse caso (o caso da França com De Gaulle e com alguns dos seus sucessores) é que a existência ou a superveniência dessa maioria não enfraquece e antes reforça consideravelmente a posição do chefe do Estado.

Assim, o prático destino dos regimes ditos semipresidenciais não depende, em última instância, da vontade dos protagonistas, mas sim da evolução de relações políticas objectivas: da existência, da superveniência ou da ausência de uma sólida maioria parlamentar e da posição do presidente relativamente a ela. Sem dúvida, os factores pessoais também pesam mas a eficácia das acções voluntaristas tende a ser marginal. Num regime deste tipo assistir-se-á em regra a uma oscilação entre o desempenho pelo presidente, em momentos críticos, de um papel decisivo mas pautado pelas necessidades do sistema político-partidário, que no parlamento se exprime e para cuja disciplina e estabilização deve contribuir; e a sua redução (dele, presidente) a proporções semelhantes às de um chefe de Estado em regime parlamentar, quando, com o dito sistema já disciplinado e estabilizado, o parlamento volta a encabeçar galantemente a república, que, embora por vezes coroada, é filha de assembleias e a elas deseja, como a um ventre materno, regressar.

O resto são aplicações desta sã doutrina. No prefácio à edição portuguesa do *Échec au Roi* pode ler-se que não tem sentido afirmar que em Portugal «se passou ou tenta passar de uma interpretação parlamentar a uma interpretação presidencial da Constituição». E não tem sentido porque qualquer regime semipresidencial «não é totalmente parlamentar nem totalmente pre-

sidencial... une estes dois aspectos». Por isso, «debruça-se para um lado ou para o outro segundo a relação de forças políticas... dentro de certos limites»⁷. Os quais são normalmente mais severos de um lado... Na conferência que então pronunciou em Lisboa, Duverger tomou o cuidado de explicar que a eventual tentação de um chefe de Estado criar, a partir da presidência, a sua própria maioria parlamentar, estaria provavelmente votada a clamoroso fracasso. Já teria confidenciado isso mesmo a Ramalho Eanes, no decurso de um almoço, para lhe estimular o apetite.

2. DESENVOLVIMENTO

De acordo com a posição de Duverger, dois regimes ou sistemas de governo e só dois — dos democráticos, na acepção ocidental — nos surgem dotados de verdadeiro centro de gravidade: por um lado o parlamentar, que concentra o essencial da soberania em assembleias directamente eleitas pelo povo e cujos membros se acham mais ou menos estreitamente vinculados a partidos políticos; e por outro lado o presidencial norte-americano, onde o presidente da República, além de representar a nação, chefia (e de certo modo é) o governo, investido na plenitude do poder executivo. Ao pé deles, o semipresidencial faz figura de tipo intermédio e conceitualmente instável, apesar de concebido para assegurar estabilidade política, sem virtude nem finalidade própria, mero produto de fraquezas alheias: as fraquezas do parlamentarismo, para as quais se busca remédio no pólo oposto. Condenado à ambiguidade, oscila entre os dois tipos principais, resvalando na direcção ora de um ora de outro, conforme soprem os ventos da caprichosa história. E Duverger é magnífico na análise dessa oscilação, sobretudo quando se debruça sobre a experiência constitucional francesa na segunda parte do *Échec au Roi*, a que muito justamente chamou «metamorfoses de um poder». Aí o seguimos com a mais viva curiosidade, na sua descrição de como De Gaulle sobranceiramente pairou, qual presidente-rei, sobre a maioria parlamentar por si criada e que acabava sempre, como o governo, por lhe obedecer; de como depois Pompidou, tão modesto nos tempos da glória do general, veio, enfim, por ter salvo *in extremis* essa maioria na crise de 1968-1969, a ocupar uma posição dominante comparável à do fundador da V República; e de

⁷ É nesta concepção faseada do regime «semipresidencial» — que, funcionando ora como presidencial ora como parlamentar, carece de unidade política: v. neste sentido (*infra*, sob. 5.3) a crítica de Giovanni Sartori — que Duverger acaba por assentar. Mas há uma passagem do *Échec au Roi* em que esboça algo bem mais aceitável, ao dizer que a constituição semipresidencial da V República contém vários «esquemas» de governo, permitindo que «regimes políticos diferentes (... funcionem) dentro do mesmo quadro jurídico». Eis, na verdade, outra música.

como o mesmo se não podia dizer de Giscard, filho pródigo e que apenas liderava os republicanos independentes, sócios minoritários da maioria; tendo de negociar constantemente com Chirac, líder do partido gaullista, e mesmo de partilhar com ele o poder — numa espécie de diarquia — enquanto tentava, pela calada, fazer evoluir o sistema semipresidencial francês na direcção do presidencialismo norte-americano⁸. E como? Pois, envolvendo-se cada vez mais directamente na acção governamental; escolhendo ele mesmo os ministros e secretários de Estado, tarefa que devia competir ao chefe do governo; emanando pormenorizadas directivas sobre os mais variados assuntos; e chamando para primeiro-ministro, quando Chirac partiu, um técnico sem base partidária e eleitoral, cujo apagamento político deveria ter reforçado a mão do presidente. Prevendo, no que acertou⁹, que a manobra não resultaria, Duverger observa que Raymond Barre, longe de se apagar, veio a comportar-se como verdadeiro chefe do governo e chega a falar numa partilha de poder a três, ou «triarquia»: Giscard, Barre, Chirac... Por outro lado, também já encara a possibilidade de uma «coabitação» que — induzida pelo presumível triunfo da esquerda unida nas eleições seguintes — reduziria notavelmente a capacidade de acção do chefe de Estado francês. Mas também admite o posterior restabelecimento do espaço de manobra presidencial, em caso de superveniente «carência de maioria», provocada, diz ele, pelo «nacional-estalinismo» do PCF.

Em tudo isto, Duverger é ágil e merecedor de atenta leitura, enriquecendo e por vezes corrigindo o que da França julgamos saber, mesmo quando nos leva, ao sabor da sua pena, pelos meandros de um semipresidencialismo que — ora monárquico, diárquico ou triárquico, ora a caminho dos EUA, ora quase parlamentar — parece deixar de ser uma forma política relativamente estável e transformar-se em pau para demasiadas colheres. Pois a verdade é que o nosso autor nunca deixa de descrever bem e isto significa, por força, que não vê mal. Quem, como eu, adira a muitas das suas descrições mas discorde, e profundamente, da sua definição do regime ou sistema de governo em apreço deve dar conta de uma coisa e outra — da adesão e da discordância — procurando reportá-las a uma causa comum, a uma só raiz intelectual. Mas isso fica para daqui a pouco.

Implicada nas reflexões de Maurice Duverger sobre a trajectória do regime «semipresidencial» francês está a sua tese de que a eleição directa dos presidentes, se bem que importante, é relativamente secundária para o se-

⁸ V. nota seguinte.

⁹ Como adiante se verá, este acerto no prognóstico não impediu Duverger de deixar no tinteiro uma das causas da extrema dificuldade que há em passar de um regime como o francês para outro como o norte-americano; a qual está em que o semipresidencialismo de um não é parente menor do presidencialismo do outro. Pertence a outra linhagem (v. *infra*).

mipresidencialismo; e de que a maior ou menor força política deles depende sobretudo das relações que estabeleçam com os parlamentos dos respectivos países. Caso haja maioria parlamentar (ou em havendo uma quase-maioria, situação bem diferente), o presidente pode ser o seu chefe ou então seu simples membro ou, pelo contrário, seu adversário ou, ainda, neutro em relação a ela. Mas a maioria também pode faltar completamente. E, quando existe, pode ser monolítica (unipartidária) ou consistir numa coligação, com ou sem partido dominante. Combinando estas tão diversas possibilidades, Duverger obtém várias espécies de presidentes: a uns, considera-os verdadeiros monarcas republicanos («absolutos» se chefiam uma maioria monolítica, «limitados» se encabeçam quase maiorias ou coligações com partido dominante por eles liderado); a outros acha-os, mais modestamente, «diarcas» (caso dos presidentes que encabeçam coligações sem partido dominante ou cujo partido dominante é chefiado por outrem); a outros vê-os como presidentes-árbitros (caso dos presidentes adversários de uma maioria ou quase-maioria e dos neutros perante ela); e de outros, enfim, diz que fazem figura de presidentes-símbolos, como os que são simples membros de uma maioria ou quase-maioria que não lideram, chefiada pelo chefe do governo ou de um partido maioritário ou de ambos, hipóteses em que, bem vistas as coisas, o semipresidencialismo se torna muito parlamentar.

O quadro de possibilidades acabado de evocar não serve só para identificarmos — no cruzamento dos dados relativos à maioria (sua presença e consistência, ou sua ausência...) com os que nos dão a posição do presidente perante ela — as variedades do semipresidencialismo. Configura, simultaneamente, aquilo a que Duverger chama uma «grelha de transformação» que nos permite seguir, quiçá prever, as metamorfoses do poder «semipresidencial». Eis um jogo sedutor, muito mais interessante do que cristalizadas definições quando o objecto de análise seja o terreno essencialmente movediço da política concreta, das contaminações, das metamorfoses e das transições entre regimes. Então, como que se torna virtude aquilo mesmo — certa atenta entrega intelectual ao fluir da história — que pode ser vício em se tratando de os definir. Talvez por aqui se vislumbre a causa comum de adesão e de discordância perante a *démarche* de Duverger, a que acima aludi.

Para que tal virtude seja pura, necessário se torna, porém, que os «se» (se houver maioria assim ou assado... e se o presidente.... etc.) e que os «como» não ameacem devorar os «porquê» das coisas. Pressentindo este risco, Maurice Duverger observa, a páginas tantas¹⁰, que, «mais do que a atitude dos partidos e das maiorias para com o chefe de Estado, foram a sua origem

e estrutura que determinaram a posição do Presidente da República em face do primeiro-ministro». A partir de constituições (escritas) semelhantes, na França tal posição tem sido dominante, na Áustria dominada, pois neste país é o chanceler quem lidera a maioria. Mas lidera-a porque «na Áustria tanto a bipolarização como o sistema maioritário já existiam antes da investidura popular do chefe de Estado, que partidos extremamente bem estruturados puderam afeiçoar a seu belo prazer. Em França, tanto a bipolarização como o sistema partidário foram enquadrados pelo poder do presidente e pela eleição dele por sufrágio universal, que lhes impôs o seu cunho pessoal [...] os presidentes franceses fabricaram partidos em volta de si, bem como maiorias que nunca teriam existido sem o prestígio da eleição popular do chefe de Estado.» Sem ser exaustiva, esta explicação colhe. Mas não nos dirá ela algo mais, a saber: que estamos perante dois regimes ou sistemas de governo bem diferentes um do outro e que só uma visão eivada de formalismo jurídico consegue encerrá-los num mesmo conceito? É claro que, metidos ambos na «grelha de transformação», avulta a expectativa de fascinantes transformações: em passando muito tempo a seco, os peixes acabam por se tornar répteis, quando não morrem primeiro, e aos crocodilos de alto mar crescem as guelras ao fim de algum tempo. Não quer dizer que antes de isso acontecer já tenham mudado de espécie...

De novo, apenas pretendo lembrar o padre-nosso ao vigário. Em outra obra¹¹, já Duverger dera preciosas indicações sobre a tendência para a personalização do poder, actualíssima em democracias de tipo ocidental; tendência essa enquadrável (e até agora enquadrada) pelas instituições parlamentares mas cujo *movimento próprio* não é o destas, antes se lhes opõe, disciplinando-as quando as não destrói nem é bloqueado por elas. E há, no próprio *Échec au Roi*¹², uma bela descrição de como só a força do gaullismo — que em 1958 lhes era largamente exterior — conseguiu empreender a reforma e estabilização dessas instituições, muito fazendo por discórdia.

Neste mesmo livro, Duverger — que noutras passagens minimiza a eleição directa — acaba por reconhecer¹³ que ela «confere ao presidente uma legitimidade ambígua», dado que corresponde a representações colectivas complexas, em que se misturam diversas imagens; sendo ele, simultaneamente, personagem simbólico e chefe político, árbitro nacional e líder de uma maioria, substituto de um monarca de antigo regime e magistrado democrático, tão legítimo como o parlamento e menos representativo do que ele... Mas não perde com a mistura, que não enfraquece a sua posição política: «situado na encruzilhada de diversos sistemas de valores [...] o presi-

¹¹ *La monarchie républicaine* (Paris, R. Laffont, 1974).

¹² V. *Xeque Mate*, cit., pp. 157 e segs.

¹³ V. *ibid.*, pp. 78-79.

dente investido pelo povo beneficia de todos esses sistemas, visto que encarna de maneira incontestável o principal»¹⁴.

E pronto. A partir daqui estava aberto o caminho de uma compreensão em profundidade de monarcas republicanos — «semipresidenciais» ou não, note-se — cuja emergência talvez tenha por um lado bastante a ver com a manifestação ou o agravamento de certas *questões nacionais*, que afectam independências, unidades ou identidades...; e que, por outro lado, parece casar-se bem com a crescente autonomia dos Estados perante classes e grupos sociais que incessantemente se digladiam sem que nenhum consiga tornar-se estavelmente hegemónico. Mas Duverger não enveredou por esse caminho nem tinha interesse em trilhá-lo.

É altura de passar da exposição ao comentário.

3. COMENTÁRIO

Na sua teoria dos regimes a que chama semipresidenciais Maurice Duverger comete — não por ignorância mas por conveniência — três erros, todos eles relativos à definição desses regimes e consistentes em outras tantas misturas. A saber: usa um critério essencialmente jurídico para os definir no terreno da ciência política; não distingue entre regimes ou sistemas de governo presidencialistas e regimes ou sistemas presidenciais, ao proceder como se o «semi» do semipresidencialismo fosse relativo aos segundos, quando deve referir-se aos primeiros, únicos com os quais é lógica a comparação; e tende a tomar a origem da democracia como sendo a essência dela. O primeiro erro é metodológico e o segundo instrumental. Quanto ao terceiro, apenas esboçado, menciono-o porque lança uma luz considerável sobre a posição política de Duverger, motivadora da sua estratégia intelectual.

Ora vejamo-los, por ordem.

3.1. O JURÍDICO E O POLÍTICO

No prefácio da edição portuguesa, Duverger faz questão de salientar que o *Échec au Roi* é «um livro de ciência política». Não trata, portanto, de direito constitucional, disciplina que o nosso autor também distintamente cultiva.

¹⁴ Eis uma comparação iluminante: «quando Napoleão tentava reunir em si próprio a legitimidade monárquica pela cerimónia de Notre Dame e a legitimidade democrática pelo plebiscito, não o tomavam a sério, dado que não podia vangloriar-se da hereditariedade real nem de uma verdadeira sagração nem de uma autêntica eleição pelo povo. Apesar das investidas aparentes, nem reinava pela graça de Deus nem pela vontade do povo.» Ao passo que ao actual presidente francês, eleito por sufrágio universal, ninguém lhe pode contestar a legitimidade, que «não é discutível numa nação democrática» (v. *op. cit.*, p. 79).

Tem por objecto, diz ele, uma certa espécie política, analisada «como um biólogo descreve os equinodermes ou as criptogâmicas». Ao estabelecer este parentesco com uma ciência natural, inculca-nos a ideia de que a sua classificação assentará sobretudo no ser (ou seja, nas relações de poder realmente existentes entre os órgãos de Estado que compõem o sistema de governo em apreço) e não tanto no dever-ser idealmente configurado por normas constitucionais. É verdade que o ser do Estado — concebido como estável assento ou cristalização do poder político — não se entende sem uma referência ao direito, havendo, até, quem de ambos faça uma só coisa. Mas só maus discípulos de Kelsen pretenderão encerrar em normas escritas a essência das realidades políticas. Duverger, muito pelo contrário, mostra-nos como o poder constantemente as afeiçoa, chegando a deformá-las ou a sofismá-las ou a pô-las de parte; e dedica a melhor parte do seu livro à análise de como uma constituição escrita cobre, com o seu manto jurídico, práticas políticas de sentidos diametralmente opostos.

Ora, assim sendo, bem se entende que à lei fundamental se não mude, *em direito*, o nome enquanto ela não for formalmente alterada: digamos, por exemplo, que é uma constituição «semipresidencial», supondo, para facilitar, que isto pode corresponder a alguma coisa¹⁵. Mas por que bulas há-de continuar a chamar-se o mesmo, *em ciência política*, a um sistema de governo que à sua sombra se altera radicalmente? E por que razão havemos de meter no mesmo saco sistemas que, invocando textos afins, pouco ou nada se parecem, na realidade, uns com os outros?

Na verdade, as descrições do *Échec au Roi* não deixam grandes dúvidas de que, pese a analogia jurídica entre eles existente (no plano das constituições escritas), os sete regimes «semipresidenciais» nesse livro referidos não pertencem todos ao mesmo tipo político. Na França do general De Gaulle e na Finlândia de Kekkonen, o presidente da República era o líder indiscutível do sistema; mas já na Áustria de Bruno Kreisky o chefe de Estado se apagava, cabendo a liderança ao primeiro-ministro, chefe de uma maioria parlamentar estável e coerente. Outro foi o caso da Alemanha weimariana, onde, na vigência da mesma constituição escrita, avultaram ora presidentes (primeiro Ebert, mais tarde Hindenburg) ora o parlamento. E outro caso ainda — de relativo equilíbrio, fruto da indecisão — era o português quando Duverger cá veio apresentar o seu livro e desaconselhar a Eanes altas cavalarias; pois não se sabia nessa altura (e voltaria a não se saber várias vezes) para que lado se estava inclinando o nosso sistema de governo¹⁶.

¹⁵ Adiante se verá que o sistema presidencial (norte-americano) não admite uma forma mitigada, não pode ser «semi». As constituições ditas semipresidenciais são semipresidencia-listas.

¹⁶ À evolução do semipresidencialismo português reservo outro artigo (v. a introdução deste).

De um atento exame dos materiais empíricos fornecidos por Duverger é legítimo concluir que as constituições semipresidencialistas, textos *jurídicos* variamente interpretáveis, dão lugar, quando a questão da liderança institucional se decide¹⁷, a regimes *políticos* situados em pólos opostos, consoante o sentido da decisão: ora essencialmente parlamentares (neles emergindo, por vezes, «presidencialismos» de primeiro-ministro¹⁸, quando este exerce grande autoridade sobre uma maioria parlamentar) ora de cunho nitidamente presidencialista. Descontados os casos de permanente indecisão¹⁹, a única hipótese de efectiva paridade entre o presidente e o parlamento parece ser a do presidencialismo bicéfalo (uma diarquia) em que o presidente partilha a liderança com o primeiro-ministro, chefe da maioria parlamentar. Como adiante veremos, outro grande cientista político — Giovanni Sartori — reserva a insígnia do semipresidencialismo para esta situação em que o presidente lidera a meias... E, com efeito, no plano político o que se teme ou se deseja, se verbera ou se elogia, é o presidencialismo: nunca ninguém acusou os gaullistas de serem uns terríveis semipresidencialistas nem consta que alguém tenha incitado Eanes a arriscar-se pela instauração de um semipresidencialismo. Não fora a possibilidade de sobreviverem sistemas bicéfalos e dir-se-ia que, no plano político, o semipresidencialismo mais não pode ser do que esquema jurídico compromissório, destinado, em ocidentais democracias²⁰, a assegurar uma pacífica competição entre presidencialistas moderados, que não pretendem dispensar os partidos nem reduzir os parlamentos a uma condição servil, e parlamentaristas razoáveis, que aceitam a instituição de uma chefia do Estado relativamente poderosa como elemento estabilizador do sistema. Eis algo que as constituições semipresidencialistas se prestam de

¹⁷ Tal decisão nem sempre ocorre e também sucede que demore imenso tempo. Dá-se então uma ausência de liderança institucional, correspondente a um precário embora duradouro equilíbrio de forças ou de fraquezas. O seu preço é a instabilidade política e, eventualmente, a ruptura constitucional.

¹⁸ O presidencialismo de primeiro-ministro também pode dar-se num quadro jurídico acentuadamente presidencialista como o da nossa Constituição de 1933. Nesta variante, o chefe do governo tende, porém, a ficar numa posição muito mais exposta a eventuais investidas do chefe de Estado, a não ser que este seja uma sua criatura e permaneça dependente dele. Não foi por acaso que o Estado Novo oscilou entre o presidencialismo de primeiro-ministro (presidente do Conselho) e o presidencialismo bicéfalo; nem foi por acaso que muitos marcelistas quiseram que Marcello Caetano se candidatasse a presidente, restabelecendo a eleição por sufrágio universal.

¹⁹ Aos quais será de equiparar um suceder-se de breves episódios de predomínio ora do parlamento ora do presidente, significativo de que ainda nenhum sistema se impôs no país em questão.

²⁰ É claro que um compromisso assim não exclui, à partida, outro tipo de jogos, eventualmente conducentes à destruição da democracia. É em parte por temer tal desfecho que Duverger tenta parlamentarizar o mais possível, e despresidencializar quanto pode, o seu semipresidencialismo (v. *infra*).

facto a fazer; mas, quando essa competição se decide, um cientista político não deve ignorar a decisão nem refugiar-se no direito escrito para continuar a pôr o mesmo nome a coisas demasiado diferentes.

Antecipando habilmente críticas que parece temer, Duverger serve aos seus leitores alguns argumentos selectos mas descabidos: *à uma*, depois de referir quão pouco tinham em comum «o presidente onnipotente que reinou em Paris até 1974 e os apagados que (dormitavam) em Viena, em Reiquejavique ou em Dublin», diz que a constituição escrita não tem de delinear um só sistema de governo, podendo pelo contrário propiciar aplicações diversas, quicá diametralmente opostas²¹: eis o que é verdade mas apenas permite concluir que, ao aprovar-se o texto jurídico, ainda se não sabe ao certo qual irá ser o regime político; *à outra*, observa que as «distorções» entre os poderes jurídicos dos presidentes e os poderes por eles efectivamente exercidos «são talvez mais aparentes do que reais»²²: eis o que também não leva longe, porque, «distorcidas» ou não, o que interessa é saber quais são realmente as relações de poder; *depois*, pretende que um abismo separa os verdadeiros regimes parlamentares dos regimes «semipresidenciais» (aspas minhas, M. L.) que funcionam como eles, já que o presidente destes últimos pode, sem ruptura constitucional, assumir grandes poderes até então latentes²³: eis o que apenas nos permite esperar que, graças ao direito, essa mudança de regime (pois disso se trata) também escape à violência política, ao evitar a ruptura jurídica; e, *enfim*, faz notar que as diferenças existentes entre regimes parlamentares são por vezes enormes, tão grandes como as registadas entre regimes «semipresidenciais» (aspas de novo minhas, M. L.) e nem por isso deixamos de os achar da mesma espécie²⁴. Como exemplo, cita os sistemas de governo alemão e italiano, que a seu ver funcionavam «de maneiras diametralmente opostas», disciplinadamente um, em plena balbúrdia o outro. Ora tudo isto está certo, como certo estará dizer — com Duverger — que tanto a França, onde a figura presidencial campeava olímpicamente, quanto a Áustria, onde o presidente mal se via, constituíam não obstante duas monarquias republicanas, pois em ambos os países um só homem dirigia e como que encarnava a governação... Só que nada disto vem ao que está em debate, como por partes demonstrarei.

Quanto à Áustria e à França: o argumento da monarquia republicana prova de mais e facilmente se vira contra quem o vibra. Monarcas republicanos são, também, na opinião de Duverger, o presidente norte-americano e

²¹ V. *Xeque-Mate*, cit., pp. 18 e 23.

²² V. *op. cit.*, p. 47.

²³ V. *op. cit.*, p. 48.

²⁴ V. *op. cit.*, p. 37.

o primeiro-ministro britânico²⁵. Ora, nem por isso o nosso autor os acha expoentes de regimes de uma mesma espécie, na qual se esbatesse a distinção entre presidencialismo e parlamentarismo. Pelo contrário, continua a situar a Grã-Bretanha e os EUA cada qual na sua constelação, apesar de terem o traço «monárquico» em comum²⁶. Mal se entende, assim, a importância que ao mesmo traço concede ao comparar os casos francês e austríaco. De resto, mesmo que se não fizesse acompanhar desta contradição, o argumento é de recurso aflito. Os «monarcas» franceses a que aludia eram (para já não falar nos recursos próprios do general de Gaulle) chefes de Estado eleitos por sufrágio universal, que não podiam ser destituídos pelo parlamento e cuja força política não dependia exclusivamente do controle que exerciam sobre uma maioria parlamentar. Ao passo que o monarca austríaco era um chanceler (Kreisky) chefe do governo que logo deixaria de o ser em perdendo a confiança da maioria ou quando esta se perdesse. E por isso é que o regime de Viena, embora juridicamente semelhante ao de Paris, pertencia, politicamente falando, a um tipo diferente, o tipo parlamentar.

Quanto à Alemanha e à Itália: o argumento de que os sistemas de governo italiano e alemão federal, tão opostos em matéria de estabilidade e costumes, não deixam por isso de pertencer à família do parlamentarismo é um argumento peregrino, mas tem a virtude de permitir o aprofundamento da crítica. A qual, admitindo de bom grado que todos os géneros se subdividem em espécies, salientará que, politicamente falando, o regime parlamentar é o regime da supremacia ou liderança institucional do parlamento; e que, se a Itália e a Alemanha integram o mesmo tipo político, isso se deve ao facto de em ambos estes países se situar nas câmaras o fulcro da vida pública. É verdade que o parlamento italiano se encontra frequentemente em estado de fatal ou admirável efervescência e que lhe acontece frequentemente engendrar governos nado-mortos; ao passo que o alemão se movimenta solene e seguro de si, com pouca graça mas cheio de majestade. Eis o que não tira nem põe ao nível da definição de um tipo político: ambos esses parlamentos

²⁵ Além do mais, Duverger sustenta que, apesar das aparências contrárias, tanto o presidente dos EUA como o *premier* na Grã-Bretanha, são directamente eleitos: nos EUA, o colégio eleitoral não pode afastar-se da opção da maioria dos cidadãos eleitores; na Grã-Bretanha, o povo «ao escolher a maioria [...] escolhe ao mesmo tempo o homem que, apoiado nela, dirigirá o governo. Deste modo, a eleição legislativa toma foros de eleição presidencial» (cf. *Xequete-Mate*, cit., p. 97).

²⁶ Às vezes, todavia, Duverger dá a impressão de esboçar uma reclassificação das famílias políticas. Ora ouçamo-lo: «A única diferença entre as duas monarquias republicanas, da França e da Áustria, reside na qualidade do monarca. Em Viena é chefe do governo, como em Bona em Londres ou em Estocolmo. Em Paris é chefe de Estado como em Washington.» (V. *Xequete-Mate*, cit., p. 99). Nesta linha, a distinção fundamental das democracias de tipo ocidental passaria a ser entre as providas e as desprovidas de um grande chefe político.

reinam (no sentido de que ambos predominam institucionalmente) embora só um deles se divirta; e por isso os respectivos regimes são justissimamente ditos parlamentares, sem que daí se possa extrair, sem mais, qualquer outra conclusão.

Resumindo: o fundamento da pertença de uma série de regimes concretos ao mesmo tipo *político* só pode consistir numa essencial semelhança das relações realmente existentes entre as suas mais altas instâncias de poder, em regra clássicos órgãos do Estado²⁷. Ao definir um regime ou sistema, o politólogo, sabedor de que as constituições são textos compromissórios passíveis de mui diversas leituras, tem de assentar nas práticas que prevalecem, porventura formalmente inconstitucionais²⁸. Outras possibilidades, que permanecem latentes, talvez instabilizem esse regime e o inclinem para metamorfoses que, em certas condições (algumas delas desvendadas por Duverger), se tornarão inevitáveis ou pelo menos muito prováveis²⁹; mas, enquanto essas condições se não realizam, o regime ou sistema de governo não muda; e não devemos considerá-lo outro só por acharmos que virá a mudar³⁰.

Ao contemplar os sete países do seu semipresidencialismo, o politólogo Maurice Duverger bem se deu conta do quanto as relações de poder em apreço divergiam por vezes. Mas preferiu metê-los todo no mesmo saco, forçando, para o efeito, a ciência jurídica que paralelamente cultivava. Talvez possamos, aos poucos, ir entendendo porquê.

3.2. COMPARAÇÃO PARCIAL

Para definir, no *Échec au Roi*, os regimes a que chama semipresidenciais, o nosso autor baseia-se decisivamente (e quase exclusivamente) numa comparação entre as posições constitucionais dos respectivos presidentes e a do presidente norte-americano, *no que ao poder executivo diz respeito*. Como

²⁷ Às vezes intrometem-se neste jogo *outsiders*, como foi o nosso Conselho da Revolução.

²⁸ Duverger refere-se a algumas inconstitucionalidades do gaullismo (como por exemplo a prática da livre demissão do primeiro-ministro) que imprimiram carácter ao regime semipresidencialista francês.

²⁹ V. por exemplo o que atrás se disse acerca da alternância entre presidencialismo e parlamentarismo na República de Weimar.

³⁰ Tome-se por exemplo a nossa Constituição de 1933: cristalização de um minucioso despotismo, também continha normas de óbvia filiação demo-liberal, que a páginas tantas poderiam ter sido promovidas e usadas de modo a propiciar uma metamorfose política. E em várias ocasiões houve, no regime e na oposição, quem nisso pensasse. Embora essa metamorfose nunca tenha ocorrido, não são normas desprezíveis, pois reflectiram e confirmaram os «brandos costumes» e a má consciência do regime salazarista, cuja repressão foi dura mas teve limites. Em todo o caso, o que não pode dizer-se sem se cair num puro formalismo jurídico é que a simples existência delas alterou essencialmente o carácter do Estado Novo.

atrás se viu, o presidente dos EUA aparece-lhe qual seu solitário e absoluto senhor, contraposto aos chefes de Estado dos regimes parlamentares europeus, figuras representativas ou simbólicas, normalmente desprovidos de autónoma capacidade de acção. Os presidentes «semipresidenciais» vieram complicar esta paisagem, nela ocupando uma posição intermédia, nem tão poderosos como o estado-unidense nem tão insignificantes como os demais europeus. Pois dispõem de importantes poderes, que lhes permitem influenciar a governação e, por vezes, determiná-la; mas tratar-se-á, em princípio, de uma co-determinação, porque o governo e o primeiro-ministro têm uma esfera própria, que o presidente deve respeitar. No semipresidencialismo, o executivo é, juridicamente, um águia bicéfala. Tem dois senhores³¹. No regime presidencial norte-americano há um só.

Por este lado, a superioridade do inquilino da Casa Branca é indiscutível e Duverger olha decididamente para aí: semipresidencial — estatui — é «um regime em que o chefe de Estado só tem uma parte das prerrogativas do seu homólogo americano»³². Para se alçarem à sua altura, os ocupantes de Belém e outros Eliseus terão de ser, além de presidentes, capazes de mandar numa maioria parlamentar. Eis algo de que muitos deles não têm sido capazes. Há-os que nem com tal sonharam, de resto nada os obrigava. Mas a questão não acaba aqui.

Por outro lado, com efeito, é o presidente norte-americano quem faz fraca figura ao pé de alguns europeus que, podendo, como ele, vetar as leis aprovadas pelo parlamento, também podem (e ele não) recorrer ao referendo e têm ainda o direito de dissolver as câmaras, arma inexistente no arsenal da Casa Branca; para já não falarmos em declarações de estado de sítio ou na assunção de poderes excepcionais, dos quais, precisamente porque excepcionais, há quem julgue (mal) que não imprimem carácter³³. A esta luz, o regime ou sistema de governo dos EUA é que mereceria ser considerado «semipresidencial». Não proponho tanto. Mas é estranho que Duverger, impecável na descrição dos poderes que uns têm e faltam ao outro, os não tenha querido tomar na devida conta; não esboçando sequer uma avaliação global das posições relativas de todos os órgãos de Estado envolvidos na

³¹ Na Islândia, todas as decisões do governo têm de ser referendadas pelo presidente, como as deste por aquele. Duverger chama a isso, «diarquia rigorosa».

³² V. *Xeque-Mate*, cit., p. 36.

³³ A Constituição dos EUA (v. art. 1, secção VIII) dá ao Congresso a iniciativa de «reprimir insurreições e repelir invasões», ademais dispondo (v. Declaração de Direitos da Virgínia, VII) que a suspensão de quaisquer leis — e portanto a suspensão dos direitos — só pode ocorrer com o consentimento dos representantes do povo. Na prática, já vários presidentes passaram por cima disto mas não se pode dizer que a via dos plenos poderes lhes ficasse desimpedida.

questão da liderança institucional; avaliação essa indispensável para se saber quem lidera — e o quê, ao certo.

Mas confesso que esta minha estranheza, com o tempo, se tornou retórica: refletindo, deixei de estranhar, já direi porquê.

3.3. DOCTRINA E MEMÓRIA

Apenas esboçado, pois o autor sabe de mais para chegar a consumá-lo, o terceiro «erro» do *Échec au Roi* consiste numa confusão entre as origens (parlamentares) e a essência da democracia. Ora vejamos.

Revelando o que talvez constitua o fundo do seu pensamento, parente, se bem vejo, de uma paixão, Duverger afirma em vários passos que o regime parlamentar se acha «muito próximo do regime semipresidencial»³⁴; que o parlamento, além de mais representativo do que o presidente³⁵, constitui, apesar da eleição deste por sufrágio universal, «o alicerce principal do regime semipresidencial»³⁶; e que as maiorias parlamentares são a «pedra angular» do dito regime³⁷. Acrescentando, ao contemplar o pólo oposto, onde o chefe de Estado predomina, que o regime presidencial «nunca conseguiu funcionar senão nos Estados Unidos. Noutros países degradou-se e transformou-se em presidencialismo, isto é, em ditadura»³⁸.

Ao produzir esta última afirmação, Duverger pensava sobretudo — creio eu — em experiências latino-americanas realmente amargas. Mas excedia-se, porque, muito embora haja presidencialismos ditatoriais, regime presidencialista e ditadura não são sinónimos. Em determinadas circunstâncias, o primeiro pode, até, ser o único meio de evitar a segunda ou constituir, quando esta já se tenha instalado, um passo indispensável para dela se sair³⁹. Nem conceitualmente nem historicamente é sustentável a identificação dele com ela⁴⁰. Dizer isto não implica cegueira ou indiferença perante o risco de se resvalar dali para aqui. Esse risco existe, tal como existe o de um parlamento muito soberano degenerar em convenção. Mas reconhecê-lo é uma coisa; outra, bem diversa, seria ignorar que o presidencialismo pode teoricamente conviver e já tem praticamente convivido — mesmo na América Latina — com as liberdades e o pluralismo políticos. Ora, a pedra-de-toque das demo-

³⁴ V. *Xequê Mate*, cit., pág. 25.

³⁵ V. adiante a fundamentação desta tese.

³⁶ V. *Xequê Mate*, cit., p. 74.

³⁷ V. *op. cit.*, p. 94.

³⁸ V. *op. cit.*, p. 33.

³⁹ Por isto e por aquilo tem o Ocidente apoiado, talvez em demasia, o duvidoso presidencialismo de Boris Ieltsine.

⁴⁰ Ou com despotismo, ou com tirania. Conviria afinar uma terminologia vítima de muitos abusos mas isso é que já não cabe aqui.

cracias de tipo ocidental são essas liberdades, que deixam o pluralismo exprimir-se. Não há que recorrer a outro critério.

Ao lançar todos os regimes *presidencialistas* nas trevas exteriores da ditadura, Maurice Duverger, além de amalgamar teoria e polémica, condena-se (gostosamente) a ter de situar os semipresidencialismos em apreço na linha do presidencialismo *presidencial* norte-americano, que lhes não convém; achando que deste se aproximam, ao diferirem, sob certos aspectos, de um parlamentarismo que, não obstante — pensa —, continua a ser-lhes consubstancial. Estamos a chegar ao que me parece ser o seu mais íntimo pensamento em matéria de divisão de poderes, um pensamento no qual preferência doutrinária e memória histórica se fundem. Trata-se do seguinte:

- *Por um lado*, Duverger sustenta que o presidente é menos representativo do que o parlamento, porque «só exprime uma parte do povo, a que votou por ele», ao passo que o conjunto dos deputados representa a totalidade desse mesmo povo; e esta maior representatividade «concede ao parlamento uma preeminência de direito», sendo por isso que, no regime semipresidencial, «a repartição dos poderes reflecte a desigualdade entre os dois órgãos»; e se reflecte é porque deve reflectir, quase como se um direito superior, natural em democracia, se impusesse ao legislador constitucional positivo. Ora escutemos⁴¹: «o diálogo permanente dos deputados constitui a própria essência da vida parlamentar, que reflecte, assim, toda a vida nacional». A atribuição de maiores poderes aos parlamentos «corresponde a uma tradição permanente da Europa ocidental. A democracia desenvolveu-se graças aos parlamentos, que, a pouco e pouco, reduziram o monarca hereditário a um papel de aparato e de aparência.» Bem se entende, assim, que tenha sido difícil chegar, mais tarde, «à ideia de que a soberania de um povo se pudesse também exprimir num só homem. O bonapartismo, que foi o primeiro a encarná-la sob esta forma, marcou-a com o selo da ditadura.» Eis-nos chegados a outro lado;
- *Por outro lado*, o cidadão militante que Duverger também é recorda-se não só desse primeiro bonapartismo mas também da «infeliz experiência da República Francesa de 1848», que abriu a porta ao terceiro Napoleão e «pesou durante muito tempo sobre a eleição do chefe de Estado por sufrágio universal». E evoca o que sucedeu na Alemanha, onde Hindenburg acabou por chamar ao poder os nazis. De experiências destas procede o profundo receio de que «um homem abuse do prestígio conferido pela investidura popular», obsessão da esquerda democrática, frequentemente escaldada, à qual Duverger se converteu.

Para muitos dessa mão, o próprio De Gaulle só pouco a pouco foi deixando de ser um personagem sinistro e nunca deixou por completo de os inquietar.

Estreitamente unidas, doutrina e memória determinaram a posição de Duverger perante a V República e sistemas constitucionais afins. Obrigado a reconhecer ao sistema presidencial norte-americano a sua indubitável democraticidade, convém-lhe tomá-lo como única exceção à regra do predomínio parlamentar; regra essa à qual — acabamos de o ver — tenta habilmente reconduzir os semipresidencialismos europeus. Mas é uma tentativa que o obriga não só a simplificar extraordinariamente a história (metendo no saco das ditaduras todos os presidencialismos menos um) mas também a truncar a própria teoria política. Terminarei este capítulo por aqui.

Observei, páginas atrás, que, ao definir os regimes a que chama semipresidenciais por comparação com o presidencialismo norte-americano, Duverger considerava apenas (em sede de definição) as relações que naqueles e neste se estabelecem entre o presidente e o governo, nas quais a posição constitucional do americano é mais forte; e desprezava (em sede de definição, repita-se, não digo em geral) as relações dos presidentes com os parlamentos, plano em que ele é menos poderoso do que os chefes de Estado semipresidencialistas europeus. Ora a tal respeito cumpre salientar:

- *À uma*, que o exercício de cruciais direitos de que estes últimos dispõem — basta pensar no veto das leis e no direito de dissolução, para já não falarmos na assunção de poderes excepcionais⁴² — não depende do acordo dos parlamentos⁴³ nem do controle de maiorias parlamentares. A sua atribuição a chefes de Estado não rima com a ideia de que as ditas assembleias são mais representativas do que eles. É verdade que os vetos presidenciais são ultrapassáveis em segundas leituras, mas acontece que isso tenha (nos Estados Unidos também tem) de ser obra de maiorias qualificadas, muito difíceis ou quase impossíveis de atingir. O que quer dizer que os constituintes admitiram a emissão, pelo órgão que Duverger presume menos representativo, de vetos que podem ser quase absolutos⁴⁴. Quanto ao direito de

⁴² Só algumas (uma minoria) das constituições «semipresidenciais» analisadas por Duverger os prevêm. E, por outro lado, dir-se-á que contemplam situações muito particulares, o que é verdade. Mas talvez seja significativo que, para defender a nação ou a democracia em apuros, se não recorra a um comité de salvação pública eleito na própria assembleia ou, vá lá, a uma personalidade por esta designada. Carl Schmitt diz que «soberano é quem decide do estado de excepção»...

⁴³ Às vezes depende de prévia consulta.

⁴⁴ Absolutos mesmo eram os vetos de certos monarcas constitucionais, como o português na vigência da Carta, segundo a qual as câmaras deviam agradecer-lo ao serem dele informadas.

dissolução, inexistente na panóplia do presidente americano, é seu pressuposto que o parlamento pode deixar de representar adequadamente a vontade do povo ou da nação⁴⁵. E mais: ao permitir que o presidente dissolva em conflito político com a maioria parlamentar — remetendo a decisão para o soberano — também pressupõe que o chefe de Estado pode afinal representar a vontade popular ou nacional melhor (embora porventura menos, como quer Duverger) do que a representativa assembleia. Já Karl Marx dizia⁴⁶, a propósito do 18 de Brumário de Luís Bonaparte, que, em matéria de relações com a nação, a do presidente eleito era pessoal e a da Assembleia Nacional metafísica; representando a assembleia sem dúvida, os múltiplos aspectos do espírito nacional, mas tendendo o monarca a encarná-lo unitariamente;

- *À outra*, que o direito de dissolução não costuma ter como contrapartida o direito de destituição dos presidentes pelos parlamentos⁴⁷. Eis o que, avantajando o órgão supostamente menos representativo — e aconselhando a repensar a teoria da representatividade — se prende com a própria definição dos chefes de Estado semipresidencialistas, concebidos quais garantes do regular funcionamento das instituições, da independência nacional e da unidade do Estado⁴⁸. Aproveito para reparar em que esta unidade é dupla — territorial e funcional⁴⁹. Daqui resulta que estes chefes de Estado são, à partida (e às vezes por expressa disposição constitucional, como é o caso em Portugal e em França), não só defensores por excelência da integridade territorial dos respectivos países mas também responsáveis máximos, em última instância, da coordenação das várias funções do Estado. Eis o que equi-

⁴⁵ Soberania popular e soberania nacional não são nada o mesmo. Não cabe aprofundar aqui a distinção entre elas. Mas a primeira tende frequentemente a ser identificada com a vontade de maiorias que a cada passo podem dispor livremente do destino colectivo. O risco, aqui, é de irresponsabilidade. A segunda é mais propícia ao culto de uma herança largamente indisponível, que deve ser protegida dos saltos de humor populares. O risco, aqui, é de despotismo. Em princípio, a instituição de chefes de Estado garantes de independências e unidades nacionais casa-se melhor com esta segunda concepção.

⁴⁶ Curiosamente lembrado por um forte crítico do presidencialismo e do semipresidencialismo [v. Juan Linz in *The Failure of Presidential Democracy*, J. Linz e A. Valenzuela (eds.), John Hopkins University Press, 1994, p. 8].

⁴⁷ Excepção irónica foi a Constituição de Weimar, que o previa.

⁴⁸ Só algumas constituições semipresidencialistas (como a da V República francesa e a da nossa III depois da «revisão» de 1982) explicitam esta concepção, que no entanto me parece típica do presidencialismo europeu e do semipresidencialismo.

⁴⁹ Neste sentido, v. Gomes Canotilho e Vital Moreira no seu comentário ao artigo 123.º da Constituição portuguesa de 1976 (v. *Constituição Política da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1985).

vale a atribuir-lhes, à partida, uma notável participação na função dita de governo, *lato sensu* entendida, que consiste na definição e aplicação das grandes orientações políticas, aquilo a que a doutrina italiana chama *indirizzo politico*⁵⁰. Como se o poder constituinte, ao concebê-los, considerasse que a instituição parlamentar — representativa tanto do valioso pluralismo político quanto da persistência de interesses particulares e de conflitos intestinos por vezes inextinguíveis — não tem natural vocação para dar conta destes recados nem para dar corpo (o que também é representar...) a coisas primeiras e últimas.

À luz destas observações, o semipresidencialismo, contra o que diz Duverger, não é redutível ao parlamentarismo. E também não configura um regime ou sistema de governo semipresidencial, a meio caminho do norte-americano. É, sim, um regime semipresidencialista, moderação desse presidencialismo por Duverger considerado sinónimo de ditadura; e corresponde a uma ordem de ideias sobre divisão de poderes incompatível com a que prevalece nos EUA.

Para terminar, tentarei defini-lo no quadro de uma classificação dos sistemas de governo que ao criticar o mestre francês me ocorreu.

4. DEFINIÇÃO

Abrindo para entendimentos mais profundos e longe, pois, de pretender esgotar o assunto, é legítimo, em ciência política, definir os regimes ou sistemas de governo segundo as relações de poder realmente existentes entre os órgãos superiores do Estado. Fazê-lo não significa desprezar as normas jurídicas que intentam disciplinar essas relações mas apenas tomar em conta que essas normas nem sempre as regulam exaustivamente sendo largas, não raro, as margens da sua interpretação; e que os factos podem escapar pertinazmente ao direito, até ao ponto de determinarem a superveniência de outras normas jurídicas, autênticos costumes *contra legem*, só aparentemente inconstitucionais.

Resumindo: em ciência política, um regime define-se atendendo a como deveras costuma funcionar. Está aqui implícita a exigência de uma certa continuidade no modo de funcionamento, sem a qual se dirá que esse regime

⁵⁰ De acordo com uma parte dessa doutrina a função de governo — função unificadora e coordenadora que acresce às três clássicas (legislativa, executiva e judicial) — é determinante para a teoria dos sistemas de governo, dependendo a classificação destas da identificação dos titulares daquela. O nome tutelar desta corrente é Costantino Mortati (v. *La costituzione in senso materiale*, Milão, 1940), autor com larga descendência em várias famílias políticas.

ou sistema de governo ainda a si próprio se não definiu. Quando se define, normas escritas incumpridas mas não formalmente revogadas talvez o fragilizem, como uma chaga no flanco, ou o predestinem para metamorfoses, ao permanecerem no limbo jurídico de que um dia poderão sair. Insista-se em que não são desprezíveis: o olho político fixa-as de viés, se assim me posso exprimir, e quem sabe se o futuro não estará grávido delas? Mas, enquanto não têm efeito, nada no presente definem: quando muito, aconselham-nos a matizar juízos e definições. Assim, já podemos prosseguir.

4.1. O LUGAR DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Ao definir os sistemas de governo, damos-lhes usualmente nomes derivados dos órgãos de Estado que neles avultam. Mas o constitucionalismo demo-liberal, fiel a uma vocação anti-absolutista, divide poderes que não são inteiramente separáveis, procurando fazer com que esses órgãos uns aos outros se limitem. Não se obtendo nunca perfeita igualdade entre eles, pode-se visar um grande equilíbrio, como no caso do sistema presidencial norte-americano; e pode-se, pelo contrário, definir à partida uma primazia política, um centro de gravidade, situado ora em assembleias representativas ora em chefes de Estado que em regra (nestes casos) são directa ou pelo menos popularmente eleitos: sistemas parlamentares e sistemas presidencialistas respectivamente, cujas formas mais puras (entre as que comportam a divisão de poderes) constituem o ponto de partida da classificação para a qual me inclino. Convém apresentá-la brevemente.

1. *Em primeiro lugar, temos de um lado os sistemas parlamentares de assembleia e do outro os sistemas presidencialistas tout court.* Em ambos estes tipos a primazia do órgão dominante é muito acentuada mas em ambos podem subsistir as liberdades políticas; e em ambos se dá uma efectiva divisão de funções e de poderes que garante alguma autonomia aos restantes órgãos do Estado. Isto posto, nos sistemas parlamentares de assembleia (monistas) o governo, desprovido de meios de controle sobre o parlamento (cuja dissolução não está ao seu alcance), depende inteiramente deste, que a todo o momento o pode derrubar; ao passo que só depende do chefe de Estado nos sistemas presidencialistas. Nestes últimos, as câmaras podem ser assaz livremente dissolvidas pelo mais alto magistrado⁵¹, que além disso dispõe de um direito de veto sobre as deliberações delas muito difícil de ultrapassar⁵². Naqueles, pelo

⁵¹ Assaz livremente. Com efeito, este direito de dissolução tem limites impostos pelo próprio carácter representativo destes regimes, não devendo por exemplo ser exercido quando um parlamento acaba de ser eleito nem quando o mandato de um presidente está quase no fim.

⁵² E não impossível. Como se disse, este presidencialismo afirma-se no quadro de uma efectiva divisão de poderes. É pois lógico que o parlamento, máxima expressão do legislativo, possa superar por maioria qualificada os vetos presidenciais.

contrário, as câmaras é que poderão destituí-lo, bem como aprovar facilmente, em segunda leitura, os diplomas por ele devolvidos⁵³; e, por outro lado, não cabe ao presidente nenhum autónomo recurso a referendos, legislativos ou outros; tal como não tem o direito de dissolver o parlamento⁵⁴, nem o de assumir plenos poderes por iniciativa e direito próprios... Nos regimes presidencialistas, pelo contrário, a sua autónoma iniciativa constitui, nestas coisas, a regra. Enfim (e no princípio...), regra é que no presidencialismo os chefes de Estado sejam directamente eleitos pelo povo e que no parlamentarismo — que não gosta, *et pour cause*, de os chamar assim — devam o seu lugar aos votos de deputados e senadores.

Ainda às voltas com demasiados materiais empíricos, estou a tentar construir tipos ideais, abstractos; e não a dizer que todos os traços referidos como típicos de um e outro se acham nos parlamentarismos e nos presidencialismos *reais*. Na realidade, são frequentes os desvios e o que interessa é determinar se se dá, ou não, o radical predomínio político de uma das ditas instâncias. A atribuição ou não atribuição dos citados poderes jurídicos é sintomática mas nunca basta para arrumar a questão⁵⁵. Tudo isto também vale, evidentemente, para os tipos seguintes.

2. *Em segundo lugar, vêm as formas temperadas do parlamentarismo e do presidencialismo* (presidencialista) que, ao contrário das precedentes, tendem idealmente para a consolidação ou estabilização da democracia e certamente para uma maior contenção da instância dominante. *Ele são, por um lado*, o sistema parlamentar de gabinete (em que o governo e o seu chefe dispõem de meios de controle efectivo, se bem que relativo, da maioria parlamentar) e

⁵³ No fundo, não há aqui verdadeiro veto. Ao devolver, o presidente apenas pede à(s) câmara(s) uma segunda leitura, uma mais atenta reflexão.

⁵⁴ Jorge Miranda (v. *Manual de Direito Constitucional*, vol. 1, Coimbra, 5.^a ed., 1996, p. 290) considera, apoiando-se em Marnoco e Sousa e Fezas Vital, que o sistema parlamentar da nossa Constituição de 1911 era atípico «por o presidente não ter poder de dissolução nem de veto e o Congresso ter poder de destituição». Eis o que equivale a conceber a tipicidade a partir do parlamentarismo inglês (de gabinete), onde o primeiro-ministro exerce «um ascendente de facto [...] sobre os deputados da maioria» (v. *op. cit.*, pp. 134-135). A meu ver, a construção de um tipo puro aproxima-nos forçosamente mais do parlamentarismo francês das III e IV Repúblicas: parlamentarismo de assembleia caracterizado, de acordo com o mesmo autor (v. *op. cit.*, p. 170) pela «ausência ou paralisia do poder de dissolução do parlamento pelo chefe de Estado ou pelo governo».

⁵⁵ Grande influência exercem também os sistemas partidários e as leis eleitorais, dos quais deve dizer-se algo semelhante: em princípio, os parlamentarismos de assembleia articulam-se com sistemas partidários fragmentados e leis eleitorais proporcionistas; ao passo que o bipartidarismo (ou pelo menos uma certa bipolarização) e leis eleitorais maioritárias se casam com o sistema de gabinete. Mas há que ver, em cada caso, o que na realidade acontece.

outros parlamentarismos racionalizados ou disciplinados de várias maneiras — celebração de contratos de legislatura, necessidade de as moções de censura serem construtivas, possibilidade de dissolução das câmaras pelo chefe de Estado — que todas tendem a reger e a limitar os poderes das assembleias, já ligando as maiorias a actos dificilmente revogáveis, já facilitando a subsistência, em certas condições, de governos minoritários, já conferindo ao chefe de Estado uma considerável capacidade arbitral; mas sem chegarem ao ponto de fazer com que o parlamento deixe de ser a instância política decisiva. *E ele são, por outro lado*, os regimes semipresidencialistas, nos quais é o chefe de Estado quem vê o seu predomínio contido: disciplina do direito de dissolução do parlamento, dupla responsabilidade do governo, maior condicionamento das intervenções presidenciais na esfera governamental, menor eficácia do seu direito de veto sobre as leis ... etc.

De novo, estamos perante tipos ideais. Na realidade, nem o semiparlamentarismo nem o semipresidencialismo têm de acumular todos os traços acabados de referir; e, tratando-se de formas intermédias, não é de estranhar que os tenham comuns, podendo inclusivamente acontecer que, perante certos casos, não seja fácil dizer a qual dos dois tipos pertencem. Há sistemas indecisos, cuja essência parece por vezes consistir na indecisão e há constituições formais propícias ao prolongamento dela. Mas fora destes casos provavelmente a caminho da paralisia e da ruptura, não será difícil saber se um sistema é semipresidencial ou semiparlamentar: procure-se nos factos, e não em meras normas, identificar o órgão de Estado predominante, principal responsável pela sua (do sistema) unidade de acção. Tratar-se-á de um predomínio moderado — submetido, designadamente quanto aos meios e modos de esse órgão se impor aos outros, a limites mais estreitos e a condições mais apertadas do que os impostos aos parlamentos e aos presidentes do número anterior — mas nem por isso menos real⁵⁶.

3. *Em terceiro lugar refiram-se, pró-memória, as formas exasperadas, em si mesmas despóticas, dos sistemas precedentes*, que são, respectivamente: os regimes convencionais (cujo modelo é a convenção girondina⁵⁷ de

⁵⁶ Predomínio essencialmente político e não jurídico, repita-se. Como em Itália se tem dito, e justamente, a propósito do *indirizzo politico*, a unidade de acção estatal ou é assegurada através da definição de uma «instância institucional suprema», em favor da qual se dá «a compressão da independência jurídica» dos órgãos submetidos à sua acção orientadora, o que evidentemente repugna a regimes fundados na divisão de poderes; ou terá de resultar de um jogo de factores extra-institucionais... (v., neste sentido, Gaetano Silvestri, *La separazione dei poteri*, Giuffrè Ed., Milão, 1984) vol. II, p. 198, do qual as linhas precedentes constituem uma paráfrase.

⁵⁷ A forma mais pura ou extrema do regime convencional francês (1792-1795) foi a que tomou na sua fase inicial, quando predominavam os girondinos. Nessa altura a Convenção

1792) em que uma soberana assembleia assume todo o poder, bem como todas as funções estatais; e as autocracias, ditaduras e outras concentrações do poder numa só pessoa. Como é sabido — basta pensar em Napoleão e em Estaline —, passagens há do despotismo convencional para o unipessoal, articuláveis ambos com experiências directoriais em que o poder pertence a grupos de militares ou civis, por vezes dirigentes de partidos únicos. E em ambos os casos se afirma um absolutismo. Por muito que se pretenda transitório — e as transições são por vezes infundáveis — o órgão dominante é inoponível. Nos regimes convencionais, a assembleia constitui o único verdadeiro órgão do Estado — expressão de uma soberania supostamente indivisível — acumulando funções legislativas, executivas e judiciais e designando no seu seio comités e comissários desprovidos de autonomia; os quais, submetidos às suas instruções e vigilância, actuam como seus mandatários, sujeitos a todo o tempo a serem por ela dissolvidos ou demitidos. Aos despotismos unipessoais convém, por razões várias, até de ordem física, deixar subsistir órgãos formalmente independentes do autocrata ou do ditador, mas cuja autonomia falece quando ele actua soberanamente⁵⁸.

4. *E, enfim, depara-se-nos o sistema presidencial norte-americano*, que não pertence à constelação dos presidencialistas nem admite variantes mitigadas⁵⁹. Nos EUA, o governo também depende inteiramente do presidente, num sentido peculiar, já que, de certo modo, o presidente é todo o governo e só ele governa, por intermédio de secretários (seus) de Estado. Mas, mesmo sem desenvolver considerações deste género, a analogia com o presidencialismo europeu não se afigura legítima, porque o regime ou sistema de governo norte-americano procede de uma outra ordem de ideias em matéria de divisão de poderes. Nos EUA, o presidente nunca pode dissolver as câmaras, que pelo seu lado nunca dispõem do direito de o destituir por divergências políticas: o *impeachment* é coisa diversa, pressupondo uma conduta delituosa... Assim, os dois órgãos acham-se condenados à coabitação e à colaboração. O presidente dirige politicamente o país, mas tem de esperar que o Congresso aprove as leis de que precisa e rejeite iniciativas hostis, tem de obter dos senadores o *nihil*

assumiu directamente todos os poderes, dominando um fraco comité executivo provisório vindo da precedente assembleia legislativa. No período jacobino, a Convenção continuou em teoria a ter plenos poderes, mas era na prática muito controlada pelo Comité de Salvação Pública e por Robespierre, figura de proa deste último. De certo modo, a convenção jacobina está para a girondina como o regime parlamentar de gabinete para o de assembleia. Sobre as diversas convenções: convenção girondina-convenção jacobina-convenção termidoriana (na qual se dá um certo regresso à primeira), v. M. Duverger, *Le système politique français*, Paris, PUF, 18.^a ed., 1985, pp. 40-41.

⁵⁸ Nas ditaduras comissárias o poder do ditador tem regras que não são postas por ele e um objecto limitado...

⁵⁹ Como adiante se verá, não são concebíveis sistemas semipresidenciais.

obstat à nomeação de embaixadores e funcionários, bem como a ratificação dos tratados internacionais que assinou. Ora, já lhe aconteceu sofrer derrotas sérias (como no caso antigo do tratado da Sociedade das Nações ou no caso recente da legislação médico-social), bem como ter de travar batalhas tão complicadas como as do «New Deal». E o Congresso, ao legislar, também não ignora que eventuais vetos do presidente podem revelar-se de impossível ultrapassagem, uma vez que para esta se requer uma maioria de dois terços. Em suma, a sistemática ausência de mútua colaboração paralisaria o sistema, com gravíssimas consequências para o país. A flexibilidade dos dois grandes partidos norte-americanos (derivada do seu carácter pragmático bem como do seu pluralismo interno) e o sentido das responsabilidades que inspira a cultura política do país têm afastado uma tal eventualidade, que no entanto se mantém perfilada no horizonte....

Em suma, dá-se nos EUA um equilíbrio *sui generis*⁶⁰ entre o parlamento e o presidente e mesmo uma certa paridade institucional, já que ambos são indiscutivelmente primeiros numa esfera, a legislativa e a executiva respectivamente — tal como o Supremo Tribunal o é na judicial —, muito embora nem sequer aí possam passar um sem o outro. Neste sentido, seria até defensável a ideia de que o sistema presidencial norte-americano é o único deveras semipresidencialista e, simultaneamente, semiparlamentar. Mas não me proponho complicar a terminologia. Ao fazê-lo, arriscar-me-ia, de resto, a promover a ideia de que este sistema constitui, no fim de contas, um autêntico meio-termo entre os presidencialistas e os parlamentares, quando na verdade é outra coisa. É, ao contrário destes, um sistema essencialmente policêntrico. E por isso, de novo contrariamente ao que se passa com eles, não admite formas mitigadas, semipresidenciais... Estas ideias merecem que nos detenhamos um pouco nelas.

Acerca do policentrismo, que implica uma poliarquia, eis-me outra vez em desacordo com Duverger, segundo o qual «em Washington um só homem dirige a nação». Olhadas as coisas de perto, esta frase tem muito que se lhe diga. Com efeito, dirigir a nação não é sinónimo de mandar no governo, do qual o presidente norte-americano é de facto único senhor e senhor absoluto. Não nego que, enquanto chefe do executivo, ao presidente americano caiba actuar como condutor do seu país no mundo, orientando-o (e representando-o) na selva das relações internacionais. Mas já vimos que aí não decide sozinho, antes podendo encontrar num senado discordante obstáculos formidáveis e intransponíveis — tal como não conduz sozinho a política interna: em matéria de legislação nem é sequer o decisor principal. Numa absoluta e decisiva solidão institucional só estará em situações de emergência, perante

⁶⁰ Com o qual equilíbrio será de relacionar a excepcional importância do poder judicial nos EUA, único país onde, em tempos de crise, se esboçou a tendência para um «governo» dos juízes.

riscos graves e súbitos para a segurança nacional, designadamente em se tratando de decidir sobre o uso de armas nucleares. Não há que minimizar isto e é verdade que, desde cedo no século XIX, vários presidentes norte-americanos começaram a invocar necessidades de política externa (e Lincoln invocaria mais tarde as da guerra civil) para tomarem decisões cruciais que de acordo com a Constituição caberiam ao Congresso. Mas tudo isto tem sido visto como grave ameaça à divisão dos poderes e princípio de essencial alteração do próprio sistema político⁶¹.

Em suma: não deve negar-se a existência, na cultura política norte-americana, de um apelo a que o presidente exerça um certo primado político. Se bem vejo, porém, trata-se mais de autoridade *inter pares* do que de poder sobre os restantes órgãos do Estado⁶². É um primado mais político do que constitucional e que além de relativo, exprimindo-se sobretudo em política externa, tem algo de essencialmente contingente, correspondendo a uma difícil conquista, constantemente recomeçada, da qual nem todos os titulares do cargo se têm mostrado capazes⁶³. E ao longo dos anos 70 passou-se da *imperial* à *imperiled presidency*....

A referência sistemática à experiência norte-americana ao falar-se no tipo de regime que ela assaz solitariamente exemplifica não deve fazer esquecer que se trata, não obstante, de um tipo tão ideal como os demais. Não tenho pois de saber se nos EUA a divisão de poderes já não é como dantes era. Admitamos que sim. Admitamos que não. Em todo o caso, convém observar que quando, no princípio dos anos 70, antes do Watergate e da superveniência de presidentes fracos (Ford e Carter), pareceu que o equilíbrio se rompera em favor de uma «presidência imperial» — vinda na onda de exigências da política externa⁶⁴ mas ameaçando afectar todo o sistema⁶⁵ — logo essa

⁶¹ V. a referência, adiante, ao tema da «presidência imperial».

⁶² Com Roosevelt, esboçou-se algo no género e não foi por acaso que um aditamento constitucional veio proibir mais do que uma reeleição. Com efeito esse esboço de predomínio presidencial alargado parecia ameaçar a divisão de poderes.

⁶³ Referindo-se às relações entre o presidente e o Congresso, Jorge Miranda (v. *Manual...*, cit. p. 153) admite que, «numa perspectiva larga», tudo se reconduz nos EUA «a uma constante redistribuição de poder, numa relação cíclica de maior ou menor ascendente de um ou outro órgão [Congresso ou presidente, adenda minha, M. L.] ou do Supremo Tribunal dos Estados Unidos».

⁶⁴ A expressão *presidência imperial* foi usada por Arthur Schlesinger Jr. (v. *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1973) que, a propósito da origem do desvio constitucional, em que essa presidência assentaria, cita uma carta de Madison a Jefferson: «Talvez seja uma verdade universal que a perda de liberdade *intra muros* (*at home*) se deve imputar a (*is to be charged to*) medidas tomadas contra o perigo vindo de fora (*from abroad*) real ou suposto». A guerra no Vietname fervia quando Schlesinger escreveu o seu livro.

⁶⁵ Alterou não só o equilíbrio político entre o Congresso e uma presidência que tendia a dominar o processo legislativo e obtinha do Congresso largas delegações de poder mas também

mudança foi sentida como «revolucionário desafio à própria divisão dos poderes»⁶⁶. Supô-la consumada significará pensar que o sistema presidencial deixou de existir: pois consiste num equilíbrio de poderes que é permanente tensão entre eles, não podendo por isso sobreviver à emergência de uma clara dominação. A qual, note-se, tanto se dará pelo substancial aumento dos poderes presidenciais como se daria por uma sua drástica diminuição. Eis o que nos leva à segunda ideia acima enunciada: disse que em rigor não pode haver sistemas semipresidenciais; e não pode porque qualquer alteração notável, em detrimento de um dado órgão e em favor de outro, dos equilíbrios que constituem o sistema presidencial iniciará, *ipso facto*, uma transição: os EUA estarão a passar para um sistema presidencialista ou para um sistema parlamentar — que, estes sim, podem ser moderados («semi») ou radicais — e a viajar politicamente em direcção à velha Europa, trocando Montesquieu por Rousseau.

E pronto. Alonguei-me neste assunto por me parecer que o confronto entre os presidencialismos norte-americano e europeu — presidencialista este, presidencial aquele⁶⁷ — lança bastante luz sobre o semipresidencialismo que me propus definir.

4.2. ESCLARECIMENTOS

Chegado a este ponto, mais do que definir, devo, parece-me, recapitular. Mas, recapitulando, talvez possa refinar a definição e prevenir alguns mal-entendidos. Nesse sentido, direi:

- *Em primeiro lugar*, que os sistemas de governo semipresidencialistas são, politicamente falando, aqueles em que o chefe de Estado exerce uma liderança moderada ou contida; e moderada não porque o titular seja ocasionalmente manso mas porque enfrenta outro actor institucional, o parlamento, dotado de consideráveis poderes: poderes não só de estatuir na sua esfera de eleição, que é a legislativa, mas também de se opor aos desígnios políticos presidenciais, designadamente os que se exprimem em termos de acção governamental. Embora disso se não deva fazer condição absoluta da sua existência, é normal, em semipresidencialismo, que os governos caiam quando as câmaras os censuram e que não possam realizar satisfatoriamente os seus progra-

o próprio equilíbrio constitucional, na medida em que a mesma presidência «se (apropriava) de poderes reservados ao Congresso pela Constituição e por uma longa tradição histórica» (v. Schlesinger, *op. cit.*, p. VIII).

⁶⁶ V. Schlesinger, *op. cit.*, p. IX.

⁶⁷ Não faço absoluto finca-pé nestes termos, mas persistir em distribuí-los assim talvez contribua para evitar amálgamas e confusões.

mas contra uma sistemática hostilidade delas. Em princípio, convirá pois ao presidente buscar o apoio ou pelo menos a não oposição de uma maioria parlamentar⁶⁸, devendo considerar-se como propícias ao estabelecimento de regimes deste tipo as constituições que facilitam ou dispensam a investidura parlamentar dos governos e dificultam as moções de censura. Seja como for, a fonte essencial da moderação do presidente semipresidencialista reside na força que os parlamentos conservam e não em divisões do executivo que limitem drasticamente a acção presidencial, dando eventualmente azo ao estabelecimento de uma autêntica diarquia entre o chefe de Estado e o governo e espartilhando os movimentos do primeiro, mesmo que a tanto não cheguem. Com efeito e contrariamente ao que pensam Duverger e outros importantes autores⁶⁹, o bicefalismo não é condição necessária do semipresidencialismo, que bem pode existir sem ele; pois nenhuma razão de princípio impede que — como acontece no Sri Lanka⁷⁰ — o presidente semipresidencialista acumule as chefias do Estado e do governo. Na definição do tipo em apreço, a questão da autonomia ou falta de autonomia do governo perante o presidente não tem de ser considerada. Decisivas são, apenas, as relações entre o parlamento e o presidente⁷¹. Mas essa autonomia será relevante a outros títulos: desde logo, claro está, para a maior ou menor moderação da liderança presidencial, bem como para a possibilidade de se evoluir para o presidencialismo bicéfalo, que requer um primeiro-ministro com alguma força⁷²; e, depois, para a delimitação do objecto da acção liderante

⁶⁸ O recurso ao referendo ou o exercício do direito de veto podem servir ao presidente para ultrapassar resistências ou divergências pontuais. Mas a hostilidade sistemática da maioria parlamentar tornar-lhe-á a vida impossível; e o direito de dissolução é arma poderosa mas de dois gumes. A consciência de tudo isto pode incliná-lo para compromissos.

⁶⁹ Como Giovanni Sartori (v. *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, Macmillan, 1994, trad. ital. *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bolonha, 1995; v. tb. «Elogio del semipresidencialismo», que retoma um capítulo do precedente in *Rivista italiana di scienza politica*, ano xxv, n.º 1, Abril de 1995).

⁷⁰ Sobre o caso do Sri Lanka, v. A. Jeeyaratnam Wilson, «The gaullist system in Asia: the constitution of Sri Lanka» (in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, cap. 20); Mathew Shugart e John Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992, cap. 4), e G. Sartori, *Ingegneria...*, cit., p. 144.

⁷¹ Opinião contrária é a de Giovanni Sartori (v. *Ingegneria...*, cit., p. 136, e «Elogio...», *op. cit.*, pp. 7-8), para quem o semipresidencialismo é uma «diarquia flexível». Sartori opõe esta sua ideia à de Duverger, segundo a qual o semipresidencialismo oscila, na prática, entre fases presidenciais e fases parlamentares (v. adiante, sub. 5.3, uma mais ampla exposição e discussão do pensamento do autor italiano).

⁷² Shugart e Carey (v. *op. cit.*, pp. 23 a 27) cindem a categoria do semipresidencialismo baseando-se, precisamente, na responsabilidade ou não dos governos perante os presidentes. Para eles, uma coisa são os regimes *premier-presidential* nos quais o governo só responde

presidencial, não sendo nada indiferente que ela se mantenha a maior ou menor distância da política corrente, se concentre mais ou menos em grandes deveres e desígnios políticos e constitucionais⁷³ e se assemelhe muito ou pouco ao exercício do famoso poder moderador dos reis liberais.

Nesta ordem de ideias — aberta a uma substancial convergência entre presidentes eleitos de «monarquias republicanas» e monarcas hereditários de «repúblicas coroadas», que desempenhem ou venham a desempenhar um papel análogo ao daqueles — talvez convenha distinguir duas espécies de semipresidencialismo: mais activista um, mais majestoso o outro; e talvez as relações dos presidentes com os governos forneçam um critério de distinção. Mas adiante;

- *Em segundo lugar*, que à identificação dos sistemas semipresidencialistas (ou de quaisquer outros) devemos proceder contemplando as realidades políticas e não contentando-nos com a luz dos preceitos constitucionais. A atribuição de certos direitos e a instituição de determinados mecanismos jurídicos são usuais no semipresidencialismo: a eleição do presidente por sufrágio universal; os direitos presidenciais de veto das leis, de dissolução do parlamento e de nomeação do governo; a dupla dependência deste⁷⁴ e a primazia da assembleia representativa em matéria de legislação, etc. Da presença ou ausência destes instrumentos jurídicos não deve porém deduzir-se linearmente a existência ou inexistência do semipresidencialismo. Para que ele exista só é preciso que, no plano político, se afirme, seja por que meios for a moderada liderança do chefe de Estado que atrás referi. E para que não exista

perante a assembleia, única entidade que os pode derrubar; e outra coisa, bem diversa, são os regimes a que chamam *president-parliamentary*, regimes com a dupla responsabilidade em que o presidente também tem o direito de os demitir. Para estes autores, Portugal mudou em 1982 de regime (e de constituição), passando do segundo tipo para o primeiro (v. adiante, sub. 5.2, outras informações sobre a classificação de Shugart e Carey).

⁷³ Cristina Queiroz (v. *O Sistema Político e Constitucional Português*, Associação Académica da Faculdade de Direito, Lisboa, 1992, p. 52), distingue «dois sentidos úteis do termo direcção política», protestando contra a confusão entre o *indirizzo político* constitucional e o *indirizzo político* infraconstitucional. A seu ver só o *indirizzo* ou direcção infraconstitucional cabe em exclusivo ao governo. Na direcção ou *indirizzo* constitucional, de nível superior, colaboram «todos os órgãos constitucionais co-titulares de uma função política de orientação superior do Estado». E é «na directividade da constituição como norma, e não na contingência das maiorias que se sucedem no tempo, que deve procurar-se o núcleo fundamental da actividade de direcção política, o seu centro de gravidade». Este discurso faz juridicamente sentido (sem ser o único em direito possível) mas é evidentemente antipolítico, constituindo uma tentativa de neutralizar tudo o que na actividade em questão há de existencial e extrajurídico (v. *supra*, nota 56).

⁷⁴ Entre os constitucionalistas portugueses há quem ache e quem não ache que a dupla dependência caracteriza o semipresidencialismo. A exposição e discussão das posições de alguns terá lugar nos capítulos dedicados ao nosso sistema de governo.

- basta que essa liderança se não dê, por mais propícios à sua eclosão que nos pareçam os preceitos da lei fundamental⁷⁵. Mas atenção: nunca deixa de haver contexto jurídico. O que frequentemente acontece é decisivas normas vigentes serem costumes ou convenções formalmente inconstitucionais. Mesmo então, porém, convirá não perder de vista a constituição formal, considerando não só a possibilidade de ela recobrar vigor mas também a frequência com que, em direito, algo das normas inaplicadas ou desviadas permanece em pleno desvio ou inaplicação; tendo, pois, algum efeito, se bem que não o previsto...;
- E, *em terceiro lugar*, que as constituições semipresidencialistas, são quadros compromissórios, cuja potencial estabilidade jurídica depende da aptidão que manifestam — em tempos de grande instabilidade política e carência de hegemonias — para acolherem à sua sombra diversos sistemas de governo: nunca semipresidenciais, como se viu, mas por vezes semipresidencialistas, ou então presidencialistas *tout court*, quando o chefe de Estado controla sem dificuldade o parlamento, por ter na mão a maioria parlamentar⁷⁶; ou então, pelo contrário, de cariz parlamentarista, mais acentuado quando a dita maioria, além de não ser do presidente, se mostra coesa e tem uma chefia eficaz⁷⁷; ou, enfim, sem liderança estável, indecisos ou oscilantes⁷⁸. Mas, de

⁷⁵ O presidente finlandês não é sequer eleito por sufrágio universal mas a partir da política externa — domínio que lhe ficou reservado pela lei fundamental — tem exercido em política interna poderes que essa mesma lei não prevê; o da Islândia, pelo contrário, para espanto de certos analistas, pouco uso faz dos poderes (bastante grandes) que formalmente detém. Sobre estes e outros casos semipresidencialistas ou afins, v. Duverger, *Échec...*, cit., sobretudo pp. 37 a 61; M. Shugart e J. Carey *Presidents and Assemblies*, cit., sobretudo cap. 4; Juan Linz, «Presidential or parliamentary democracy?», in J. Linz e A. Valenzuela, *The Failure...*, cit.

⁷⁶ A V República terá sido, sob De Gaulle, um presidencialismo que só foi temperado, moderado ou contido no sentido de que sempre respeitou a democracia. Enquanto sistema de governo, não. Duverger alinha De Gaulle (e Pompidou) entre os monarcas absolutos e, descontado o exagero da expressão, parece com efeito muito difícil reduzir o seu «reinado» a exemplo de exercício não mais do que semipresidencialista...

⁷⁷ Desponta aqui *um* «presidencialismo de primeiro-ministro» no qual se exprime plenamente a supremacia do parlamento: é enquanto líder parlamentar que o chefe do governo governa e «preside». *Outro* foi o presidencialismo de Salazar, cuja posição (nem sempre absolutamente dominante) dependeu sobretudo das suas relações com os chefes de Estado e as forças que estes representavam. E *outro* ainda o «presidencialismo» do primeiro-ministro israelita, agora eleito por sufrágio universal, cujo acesso ao poder não depende do parlamento nem do presidente. Parece-me que o sistema de governo israelita é um sistema híbrido, do qual se não pode dizer que é só mais uma espécie de parlamentarismo. Mas não enfrentarei aqui os problemas teóricos por ele postos.

⁷⁸ Cabem aqui presidencialismos bicéfalos, casos de diarquia. Mas esta significa uma coisa quando um dos diarcas for o chefe de Estado e o outro (chefe de governo) o líder de uma maioria parlamentar hostil ao presidente ou neutral; e significa coisa diferente quando a partilha de poder se der entre o presidente e um primeiro-ministro da sua cor política. Neste último caso, não estão

novo, atenção: esta variedade de resultados políticos não deve impedir-nos de reconhecer que há um modelo constitucional semipresidencialista⁷⁹ — como os há presidencialista, presidencial e parlamentares, de parlamentarismo puro e de parlamentarismo limitado — objecto de uma teoria das constituições formais cujo proveito para a teoria dos regimes ou sistemas de governo realmente existentes já não tem de ser encarecido mas que se não confunde com ela⁸⁰.

Nesta ordem de ideias, constituição formal tipicamente semipresidencialista será, creio (mas, repito, não é este o meu ponto), a que, prevendo a eleição directa do presidente e dotando-o de consideráveis poderes próprios — entre os quais⁸¹ o de dissolver as câmaras e o de, porventura com algumas restrições, nomear e demitir o governo⁸² —, estabeleça que este último depende não só do chefe de Estado mas também de um parlamento (senhor de amplos poderes legislativos) contra a vontade do qual não poderá tomar posse ou permanecer em funções⁸³. Parece-me que estes traços são os neces-

primariamente em causa as relações entre a Presidência e o Parlamento mas sim as relações entre o presidente, o primeiro-ministro e o partido ou a aliança a que ambos pertencem.

⁷⁹ Modelo este cujos traços essenciais são os acima referidos: presidente eleito por sufrágio universal, com direito de dissolver o parlamento e de nomear o governo, dupla responsabilidade deste último, primazia das câmaras na feitura das leis...

⁸⁰ Esta distinção não coincide com a de Arthur Schlesinger que, ao estudar a evolução do sistema presidencial norte-americano, distinguiu entre *political balance* e *constitucional balance*, guardando-se e bem de as confundir, embora pensasse que ambas tinham sofrido profundas alterações.

⁸¹ Outros poderes presidenciais (veto das leis e recurso ao referendo, condução da política externa e da política de defesa, nomeação de funcionários, poderes excepcionais em estados de necessidade...) convêm ao tipo mas não fazem parte da sua essência, pelo que podem faltar nas constituições semipresidencialistas.

⁸² Assim, a constituição da V República francesa não será tipicamente semipresidencialista. De acordo com ela, o presidente nomeia mas não demite o governo, que, para se manter, apenas precisa de não incorrer na censura parlamentar. Eis o que rima com a quase ausência de direito presidencial de veto das leis; as quais, quando devolvidas pelo chefe de Estado, podem ser confirmadas por maioria simples. Por este lado, a constituição gaullista inclina-se para o parlamentarismo. Mas, por outro lado (o da definição do presidente, do direito de dissolução, dos «plenos» poderes...), tende para o presidencialismo. Este hibridismo não tem de nos afligir.

⁸³ Para Jorge Miranda (v. *op. cit.*, p. 394) a dupla responsabilidade não é requisito necessário do semipresidencialismo, bastando que o presidente seja «um órgão político activo, apto a tomar decisões autónomas». Já Gomes Canotilho acha que sim, ao definir um sistema análogo, a que chama «sistema parlamentar-presidencial» (v. G. Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 719), salientando tratar-se de um poder autónomo, distinto do exercido em regimes parlamentares onde a iniciativa da dissolução não é sua. Não entrarei nesta discussão jurídica. Politicamente falando, para que haja semipresidencialismo basta que o presidente da República funcione, seja qual for a constituição, como líder moderado e como verdadeiro guardião ou «regulador» (Miranda *dixit*, v. *op. cit.*, p. 361) do sistema político, e não como detentor de um poder tão-só «arbitral», exercido «no âmbito de um parlamentarismo racionalizado».

sários e suficientes para distinguir as constituições semipresidencialistas das presidencialistas puras, das presidenciais (modelo norte-americano) e das do parlamentarismo puro e do parlamentarismo racionalizado, em nenhuma das quais se dá esta combinação de traços essenciais: eleição directa, direito de dissolução e dupla dependência... Saber se o chefe de Estado também chefia ou não o governo pode ser do maior alcance prático mas não influi na definição: mesmo que chefie, o sistema não se assemelhará ao dos EUA, onde as relações entre a Presidência e o Congresso são muito outras. Já não preciso de insistir nisso. De resto, a simples existência de uma fórmula intermédia, na qual há primeiro-ministro com funções próprias mas o chefe de Estado preside sempre que queira às reuniões do governo, sugere que a questão não é de princípio. Mas não custa reconhecer que o bicefalismo constitui uma variante do sistema semipresidencialista ou uma espécie do género — e muito significativa, tanto para o direito quanto para a ciência política.

Com os traços distintivos acabados de enunciar, as constituições semipresidencialistas *formais* correspondem a compromissos (entre opostas tendências, pró-presidencialistas e pró-parlamentares) ocorridos⁸⁴, no seio de blocos de poder constituinte, ao serem elaborados os textos constitucionais. Depois, porém, sucede que esses compromissos *ora se alteram*, como as relações de poder que os suscitaram, dando azo, em sede interpretativa, a inflexões num sentido ou no outro, quando se não opte por uma limitada revisão; *ora se desfazem*, provocando verdadeiras rupturas políticas, com ou sem mudanças de texto constitucional. Acontece, assim, que, numa aparente imparcialidade, constituições *formalmente* semipresidencialistas acolham não só semipresidencialismos autênticos — regimes em que o chefe de Estado exerce uma liderança contida — mas também sistemas de governo que na verdade (na realidade) são presidencialistas ou então, pelo contrário, parlamentares. Daqui até à ideia de que as *constituições* semipresidencialistas são idealmente equidistantes do presidencialismo e do parlamentarismo, o caminho é curto. Mas leva a um erro.

Na verdade, o que as constituições semipresidencialistas sem dúvida são é mistas, por combinarem elementos fundamentais do parlamentarismo e do presidencialismo. Mas do carácter *misto* — propício às opostas metamorfoses do sistema de governo real — não é legítimo deduzir-se uma equidistância *ideal* nem extrair a conclusão de que essas constituições devem ser vistas como tentativas de realizar o mais equilibrado enlace possível entre os princípios presidencialista e parlamentar, que por elas seriam imparcialmente

⁸⁴ Digo *ocorridos* e não *celebrados* porque a ocorrência pode não resultar de transacções explícitas e muito cientes do que, sistemicamente, está em jogo. Talvez esta observação seja necessária para se entender o caso português.

acolhidos e controlados. Tal será a vontade de alguns constituintes, enquanto outros as concebem como meio de equilibrar o parlamentarismo sem propiciar a emergência de fortes lideranças presidenciais. Mas não é de nada disto que se aqui trata. Trata-se é de entender que, em primeira instância, a moderação do parlamentarismo é tentada por constituições (e leis para-constitucionais) que racionalizam mecanismos dele: definindo sistemas eleitorais que facilitam a formação de maiorias, dificultando as moções de censura e tornando-as «construtivas», favorecendo contratos de legislatura, atribuindo ao primeiro-ministro o direito de dissolver ou de provocar a dissolução da(s) câmara(s)⁸⁵, etc. Nenhum destes meios é importado do oposto sistema, ao qual só se recorre quando eles falham, perante a constatação de que o parlamentarismo não acha — ou o fundo temor de que não ache — em si mesmo e no sistema de partidos que o anima capacidade para se autodisciplinar ou energia suficiente para enfrentar antevistas intempéries. Assim, o recurso a meios e mecanismos oriundos do presidencialismo é de última instância, correspondendo à noção, mais ou menos clara, de que a referida disciplina do parlamentarismo virá provavelmente a ter de lhe ser imposta de fora e de que se pode tornar indispensável a intervenção de outro órgão, alheio ou subtraído ao jogo político-partidário usual. Claro que os fiéis do parlamentarismo, acompanhados pelos adversários de toda e qualquer personalização do poder, tudo farão não só para limitar ao máximo, e *ab initio*, constitucionalmente, as margens da autonomia e possível arbítrio presidencial mas também para reduzir ao mínimo as hipóteses de uma liderante intervenção do presidente por eles tolerada tão-só em casos de grande necessidade, quando tenha mesmo de ser... Não é pois de estranhar que as constituições semipresidencialistas sejam quanto possível parcimoniosas em matéria de poderes do chefe de Estado e tratem outrossim de limitar o seu uso e de assegurar, mal as circunstâncias o permitam, uma pronta reposição da supremacia parlamentar. Eis o que em princípio me parece sábio, mas esta minha opinião não tem nenhuma importância aqui. Sabiamente ou não, todas as constituições semipresidencialistas dão entrada a um pensamento oposto ao do parlamentarismo e lançam um movimento (contrafeito quanto se queira) na outra direcção⁸⁶. Por isso é que a ideia de equidistância se afigura imprópria para dar conta delas. Ideal-tipicamente e no plano da intencionalidade profunda, objectiva, essas constituições estão do lado das puramente presidencialistas — como sua versão contida — e não são afins das parla-

⁸⁵ Caso para além da simples racionalização do parlamentarismo é o da Constituição israelita actual que prevê a eleição directa do primeiro-ministro e a dissolução do parlamento que o impeça de governar.

⁸⁶ A verdade inversa (que também dão entrada a uma ordem de ideias diversa da do presidencialismo, etc.) é puramente lógica e não histórica nem política.

mentares; sejam quais forem os desejos dos constituintes e por muito que pese a uma dominante doutrina.

Terminarei folheando-a.

5. O ESTADO DA QUESTÃO

Retomando os artigos de 1979 em que pela primeira vez procurei saber o que era o semipresidencialismo, tenho estado a escrever como se desde então Maurice Duverger nada mais tivesse dito sobre o assunto; e também, quase, como se outras vozes se não tivessem entretanto feito ouvir. É altura de actualizar e alargar um pouco a discussão.

5.1. DUVERGER REVISITADO

Depois de publicar em 1978 o *Échec au Roi*, Maurice Duverger voltou várias vezes ao tema dos regimes ditos semipresidenciais. De sucessivos artigos seus que li, saídos em 1980, 1983, 1986, 1992 e 1996⁸⁷, resulta que, no essencial, a sua concepção do semipresidencialismo se não alterou. Semipresidenciais são, para ele, os regimes em que ao presidente da república, eleito por sufrágio universal e dotado de importantes poderes, fazem face um primeiro-ministro e um governo que também têm consistência própria e que só podem manter-se em funções se o parlamento o consentir. A sua definição continua a ser essencialmente jurídica e tão abrangente como a do *Échec au Roi*, insistindo o nosso autor — convicto de que «em direito o não uso não prevalece contra as disposições de um texto» — em que os poderes formais que um chefe de Estado nunca usa continuam a estar, sempre, ao seu dispor⁸⁸. Assim, regimes como o irlandês, o islandês e o austríaco permanecem, de acordo com ele, «semipresidenciais», apesar de praticarem há tantos anos o parlamentarismo...

⁸⁷ Respectivamente: «A new political system model: semi-presidential government», in *European Journal of Political Research*, 1980, pp. 168-183 (parcialmente retomado em Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., cap. 28); «La nozione di regime semi-presidenziale», in *Quaderni costituzionali*, 1983, cit., «Le concept de régime semi-presidentiel», in M. Duverger (dir.), *Les régimes semipresidentiels*, PUF, Paris, 1986; «Régime semipresidentiel», in Olivier Duhmel e Yves Mény (org.), *Dictionnaire Constitutionnel*, PUF, Paris, 1992; e «Les monarchies républicaines», in *Pouvoirs*, n.º 78 (1996), número especial temático («Les monarchies»).

⁸⁸ V. «Le concept...», *op. cit.*, p. 14, onde também afirma que «nem o governo nem o parlamento podem impedi-lo de os exercer». Ora, politicamente falando, claro que poderão, em havendo condições para isso. Juridicamente é que talvez não possam, mas isso só significará que não *devem*. Curioso lapso...

Deste ponto de vista, apenas se nos depara uma mudança de tom: no texto de 1986, Duverger acha arriscada qualquer presidencial tentativa de assumir adormecidos poderes⁸⁹, ao passo que em 1978 preferia salientar o peso que a «simples presença» (textual) deles conferia aos seus titulares, mesmo que estes os não usassem: sustentando que a distância entre os ditos textos constitucionais e a respectiva aplicação podia «sempre» ser reduzida «pelo acesso à presidência de um homem enérgico» ou então «por um abalo na estrutura dos partidos, na forma das coligações ou em outros dados da situação política»⁹⁰. Eis o que talvez seja de relacionar com uma concepção destes chefes de Estado que deles faz uma espécie de bombeiros do parlamentarismo, seus salvadores em situações de apuro. No artigo de 1986, Duverger salienta que «todas as constituições semipresidenciais dão mais ou menos ao chefe de Estado um carácter de regulador supremo, que lhe permite intervir em tempos de crise»⁹¹. E já em 1980 escrevera, a propósito da V República francesa, que os principais poderes do presidente eram «descontínuos [...] poderes excepcionais para só raramente serem usados»⁹². Generalizando, chegar-se-ia por aqui à tese de que o semipresidencialismo é um regime ou sistema político de excepção. Duverger não a defende e continua a sustentar que se trata de um regime normal, embora susceptível de funcionar de modos muito diferentes, diametralmente opostos até. Seja. Mas a sua tipologia dos modos de funcionamento é assaz oscilante, coisa que talvez se não deva ao acaso.

Com efeito, se nos guiarmos pelo artigo de 1986⁹³, particularmente importante dado o seu carácter assumidamente conceitual e o quadro em que foi produzido⁹⁴, teremos que o semipresidencialismo comporta basicamente dois modos de funcionamento: o dos «regimes de aparência semipresidencial», mas «parlamentares de facto», como os da Áustria, da Irlanda e da Islândia; e o dos regimes «efectivamente semipresidenciais», como os dos outros quatro países

⁸⁹ V. «Le concept...», *op. cit.*, p. 14: «En pratique, réveiller l'une des prérogatives inutilisées jusqu'ici comporterait un risque politique évident, qui pousse les Présidents à la prudence.»

⁹⁰ V. *Xeque-Mate*, p. 49.

⁹¹ V. «Le concept...», *op. cit.*, p. 13.

⁹² V. «A new political system model...», *op. cit.* Ao traduzir seguiu a lição italiana de Giovanni Sartori que, ao citar a mesma passagem (v. *Ingegneria*, cit., p. 136, ou «Elogio...», *op. cit.*, p. 4), traduz *spasmodic* por *discontinuo*.

⁹³ «Le concept...», cit.

⁹⁴ Duverger dirigiu uma investigação sobre os regimes «semipresidenciais», reunindo especialistas de vários países aos quais propôs, *inter alia*, que confrontassem com as práticas políticas desses países os esquemas teóricos do *Échec au Roi*. E animou depois em Paris (Janeiro de 1983) um colóquio «organizado para permitir uma comparação (dessas) análises nacionais», cujas comunicações (entre elas as de quatro autores portugueses: Luís Salgado de Matos, Jorge Miranda, Jorge Campinos e José Durão Barroso) foram publicadas, com a dele («Le concept...», art. cit.), no já citado livro do colóquio (v. *Les régimes semiprésidentiels*, cit., 1986).

que já várias vezes referi⁹⁵. Mas se preferirmos o artigo de 1992, por ser mais recente e ter sido escrito para um importante dicionário constitucional, ficaremos com uma tripartição: dos sete regimes, os mesmos três acabados de mencionar «funcionam como regimes parlamentares clássicos»; enquanto três outros «passam ou passaram por fases alternativas de presidência apagada e de presidência activa: Finlândia, Alemanha de Weimar, Portugal»; e só um, a França, tem conservado «um presidente poderoso, mesmo durante a sua coabitação com uma maioria parlamentar hostil...». Formulada em termos algo diferentes, esta tripartição já constara do artigo de 1980⁹⁶ (anterior à primeira coabitação francesa), parecendo brotar naturalmente de análises do *Échec au Roi* que enfatizavam a eminência de vários presidentes da V República, «monarcas absolutos» na expressão de Duverger. Ora, é claro que, para uma teoria do semipresidencialismo assente na bicefalia, a existência desses presidentes todo-poderosos configura uma anomalia pelo menos tão embaraçosa como a dos presidentes passivos. Vê-lo-emos adiante.

Perante exemplos de semipresidencialismo tão díspares como os contemplados por Duverger, Giovanni Sartori⁹⁷ também acha que o respectivo conceito «mistura casos irreductíveis a uma definição unitária»; e que, para definir correctamente esse regime ou sistema, necessário se torna esclarecer se a definição se refere à constituição formal, à constituição material ou a uma interacção entre as duas. Duverger sente o problema e procura habilmente ladeá-lo. De duas maneiras:

- À uma, garantindo que «o conceito de regime semipresidencial é heurístico mais do que descritivo [...] serve menos para descrever do que para explicar»; que já permitiu «construir um modelo de análise através do qual é possível [compreender] em profundidade os mecanismos de funcionamento de certos sistemas institucionais»: superando «a distinção bipolar entre regimes parlamentares e regimes presidenciais»; «esclarecendo a natureza da eleição do presidente [...] nas democracias dualistas, onde a soberania do povo se exprime por dois sufrágios

⁹⁵ França, Finlândia, Alemanha de Weimar, Portugal: v. «Le concept...», *op. cit.*, pp. 8 e 12. A exemplificação simplifica: tempos houve, por exemplo, em que o presidente austriaco foi bem mais activo; e na República de Weimar — «regime à éclipse», diz Duverger — tempos houve de apagamento presidencial.

⁹⁶ V. «A new political system model», *op. cit.* Ao enumerar neste artigo as diversas práticas semipresidenciais, Duverger distingue três países «com uma presidência de fachada» e uma «prática parlamentar» (Áustria, Irlanda, Islândia), um com «presidência onipotente» (a França) e outros três (Alemanha de Weimar, Finlândia, Portugal) com a presidência e governo equilibrados, dando azo a uma «diarquia governamental». No *Échec au Roi* (v. *Xeque-Mate*, p. 38) achara que um tal equilíbrio só na Finlândia se registava.

⁹⁷ V. G. Sartori, *Ingegneria*, cit., p. 140, ou «Elogio...», *op. cit.*, p. 8.

universais distintos: o do chefe de Estado e o do parlamento»; e explicando «por que é que constituições relativamente homogêneas são aplicadas de modos tão diferentes». O que precede é uma montagem de textos seus, publicados ao longo de doze anos⁹⁸, à qual recorri para dar várias *nuances* do argumento e para salientar a sua constância;

- *À outra*, recorrendo a um complexo quadro teórico, convocado para acolher o (e dar sentido ao) conceito de regime semipresidencial em que persiste. O recurso foi tardio, mas veio colmatar uma lacuna do seu pensamento, cedo manifestada e para a qual há muito buscava remédio⁹⁹. Dentro desse quadro, o dito regime surge-nos «inseparável dos três subsistemas que o rodeiam» (o cultural, o partidário e o eleitoral) e que, com ele, «formam o sistema político». E assim se compreende — decreta Duverger, algo majestaticamente ou manifestando uma ilimitada confiança na intuição dos leitores —, «assim se compreende como o mesmo regime, definido pelas suas instituições *jurídicas*¹⁰⁰, pode funcionar no quadro de sistemas políticos diferentes». A isto Duverger apenas acrescenta, para nos dar *quand même* um perfume do que tem em mente, que «a eleição do presidente da República não pode ser encarada isoladamente, dependendo os seus resultados muito mais dos subsistemas a que seja associada do que das suas modalidades constitucionais». Assim, por exemplo, na França deste fim de século, «a força e a originalidade do sistema político [...] resultaram [...] do sufrágio maioritário de 1958, restabelecido em 1986 e da união da esquerda realizada em 1971, muito mais do que da eleição do chefe de Estado por sufrágio universal, instaurado em

⁹⁸ V. *Les régimes semiprésidentiels* (1986), cit., p. 8, *Quaderni costituzionali* (1983), cit, p. 266, *Dictionnaire constitutionnel* (1992) cit., p. 902, e *European Journal of Political Research* (1980), cit. (apud *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., p. 146). Refiro estas obras pela ordem pela qual acima as citei.

⁹⁹ V. «Le regime semipresidentiel», cit., in *Dictionnaire constitutionnel* (1992), cit., mas o esquema que a seguir descrevo descende de certas passagens do *Échec au Roi*, que já apelam para a consideração do contexto político e cultural. E no artigo de 1980 (v. «A new political system model...», *op. cit.*, p. 146) pode ler-se que «o conceito de regime semipresidencial, enquanto modelo analítico [...] tem quatro parâmetros: o conteúdo efectivo (*actual content*) da constituição; a combinação da tradição e das circunstâncias; a composição da maioria parlamentar; e a posição do presidente perante ela». Não será fácil combinar a tradição com as circunstâncias mas deve valer a pena, pois dá para tudo.

¹⁰⁰ Sublinhado meu, M. L. Mas o que é para Duverger o jurídico? Em princípio é, muito *à la française*, o império das leis positivas (aqui as constitucionais), fonte superior às outras. Leis essas que (já o vimos) não caducam por desuso. E no entanto... No entanto, também é capaz de nos dizer, num mesmo trecho, que «as normas legais inaplicadas não estão mortas» e que «as práticas de um regime [...] criam uma tradição fática que torna cada vez mais difícil a restauração dessas normas adormecidas» (v. «A new political system model», *op. cit.*, pp. 147-148). Não equivalerá isto a reconhecer que o desuso as matou? Duverger não gosta de aprofundar estas questões.

1962. Mas sem este último [factor] os dois primeiros citados não teriam a força e a estabilidade que têm, pois o conjunto (por eles formado) se tornou indissociável». Ora aqui está algo que bem pode ser verdade, mas tão genérica que mal dá para se discutir. De resto, Duverger não estará muito interessado nessa discussão: em teoria geral, prefere a sugestão ao rigor, que nem sempre é fecundo. Com ele, tem-se a impressão de que uma sobrecarga de preocupações teóricas lhe afectaria a «verve» analítica, muito ligada a um empenho político altaneiro mas sempre atento às conveniências da acção, que nunca é pura. Não se estranhe, pois, que produza uma teoria muito adaptável às circunstâncias e que lhe deixa uma bela liberdade de divagação doutrinária, impossível quando o pensamento presta sistematicamente contas a severos princípios e a precisas definições. Um exemplo mostrará onde quero chegar: é aliás, o exemplo, pois assenta na própria definição de regime presidencial adoptada pelo nosso autor. Dá-lo-ei por partes:

- a) Como já sabemos, regime semipresidencial é, para Duverger, todo aquele em que o presidente da República, popularmente eleito e dispondo de grandes poderes, não domina sozinho o executivo, onde também avulta a figura do primeiro-ministro, chefe de um governo com competências próprias, que não é mero «factótum» do chefe de Estado e não pode manter-se em funções contra a vontade do parlamento.

Na prática, como também já sabemos, um tal regime ou sistema de governo, ora funciona como previsto na respectiva lei fundamental ora se afasta dessa previsão. Quando se não afasta, o presidente usa mesmo os seus poderes formais mas não tende, ao usá-los, a suprimir a autonomia do primeiro-ministro e do governo. Quando se afasta, pode afastar-se por defeito ou por excesso: em sendo por excesso, o presidente torna-se uma espécie de «monarca absoluto» que inspira e controla estreitamente a acção governamental, quando não governa em pessoa; em sendo por defeito, o presidente não usa ou pouco usa os poderes que a Constituição lhe dá, passando a cena política a ser dominada pelo governo e pelo primeiro-ministro (se estes forem fortes e controlarem uma maioria parlamentar) ou directamente pelo parlamento, se eles forem fracos e não houver maioria;

- b) Se os traços distintivos do regime «semipresidencial», enunciados por Duverger, fossem, essencialmente políticos, só haveria semipresidencialismo quando eles se manifestassem na acção. Os casos em que o presidente «peca» por defeito, pouco ou nada usando os poderes que uma constituição «semipresidencial» lhe confere, seriam (enquanto os não usasse) casos de parlamentarismo: mais ou

menos indisciplinado ou, pelo contrário, racionalizado e dando ou não azo à emergência de uma forte liderança do primeiro-ministro. Ao passo que os casos em que o presidente «peca» por excesso, exercendo mais poderes (e poder) do que os constitucionalmente previstos, seriam casos de presidencialismo, constituindo os estudiosos na obrigação de o qualificar como presidencialismo presidencialista ou como presidencialismo presidencial. Eis o que poderia pô-los numa situação penosa: suponhamo-los perante um regime (p. ex. a V República francesa, sob de Gaulle) inegavelmente democrático, obviamente pertencente a um tipo diferente do norte-americano e cujo presidente domine incontestavelmente o jogo político, assumindo todos os poderes constitucionalmente previstos e mesmo alguns imprevisos. Como qualificará um tão claro presidencialismo quem professe (como Duverger) que todos os regimes presidencialistas são, pelo menos tendencialmente, ditatoriais? Problema bicudo, irresolúvel até;

- c) Porém, como os ditos traços distintivos são, enquanto tais (na concepção em apreço), puramente jurídicos — bastando, para um regime entrar na família «semipresidencial», que a respectiva constituição formal faça jus ao nome —, não há problema. Quando se verifique que o presidente «peca», na prática, por defeito, reconhecer-se-á sem dificuldade que o regime *funciona* como um regime parlamentar, sem por isso deixar de *ser* semipresidencial; e sem qualquer inconveniente, acrescente-se, para quem goste de aproximar o semipresidencialismo do parlamentarismo. Mas quando, pelo contrário, o presidente «peca», na prática, por excesso, ninguém estará obrigado a sustentar (oh, asneira!) que o regime semipresidencial funciona como a presidencial democracia norte-americana, ou então a proclamar (que horror!) que o seu funcionamento se não distingue do das execráveis ditaduras presidencialistas. Pode-se reservar este labéu para alguma grande ocasião ou usá-lo tão-só contra presidentes especialmente malignos. Perante regimes que se não mostrem muito terríveis, há outros recursos. Se se não gosta deles ou de quem os chefia, falar-se-á, por exemplo, em «presidência onipotente» ou em «monarca absoluto». São expressões depreciativas para ouvidos democráticos mas nobres, por isso pouco ou nada ofensivas para os visados; e permitem ladear a penosa opção teórica atrás referida. Era desta maneira que Maurice Duverger considerava a V República francesa quando nela ganhavam os gaullistas¹⁰¹.

872 ¹⁰¹ V., p. exemplo, *Xeque-Mate*, cit., p. 123; «A new political system model», cit.: v. o parágrafo «A country with an all powerful Presidency: France», *op. cit.*, pp. 143-145.

Mas, se o regime ou quem nele manda nos é ou se nos torna bastante menos antipático ou até simpático, usaremos uma linguagem mais vaga, reconhecendo apenas que o seu presidente é muito poderoso; e juntá-lo-emos a verdadeiras diarquias na categoria dos semipresidencialismos efectivos — opondo-os, numa classificação bipartida, aos que funcionam como regimes parlamentares — ou só discretamente o separaremos delas, se optarmos pela tripartição¹⁰². Foi assim que Duverger considerou a V República francesa sob Mitterrand¹⁰³, desde antes da coabitação.

E ponto final nesta digressão. Ao longo dela, espero ter demonstrado que a definição jurídica de regime semipresidencial em que Duverger assentou é assaz virtuosa como meio de esquivar espinhosas dificuldades teóricas e enquanto veículo de variáveis atitudes políticas. Mas também serve uma curiosa posição doutrinária do nosso autor, favorável a «monarquias republicanas»¹⁰⁴ de índole parlamentar. Eis o que não é evidente e pede algumas explicações.

Como se sabe, a existência de um executivo bicéfalo é, na definição de regime «semipresidencial» de Duverger, um traço distintivo essencial. Se essa definição não fosse puramente jurídica, não bastaria, para nos acharmos em presença de um tal regime, deparar-se-nos um bicefalismo apenas formal, existente no texto da constituição mas não na prática política. Todos os regimes semipresidenciais teriam de ser, realmente e não só formalmente, diarquias. Corolário: nenhum regime semipresidencial poderia jamais integrar o naipe das «monarquias republicanas», porque o conceito do primeiro excluía as segundas. Mas, como a definição do nosso autor é jurídica, os semipresidencialismos reais não têm de ser diarquias nem os seus presidentes diarcas que efectivamente partilhem o poder com primeiros-ministros politicamente autónomos. De acordo com a nomenclatura de Duverger, esses presidentes também podem ser monarcas (absolutos ou limitados), árbitros ou meros símbolos, já me referi a isto. E que regimes da família «semipresidencial» sejam «monarquias republicanas», eis o que, por conseguinte, também não constitui novidade. Tal possibilidade é evidente (e assumida) desde os

¹⁰² Sobre as oscilações de Duverger a propósito das várias espécies de semipresidencialismo, v. *supra*.

¹⁰³ V. «Le concept...», art. cit., *op. cit.*, pp. 12 e segs., e *Dictionnaire constitutionnel*, cit., pp. 902-903.

¹⁰⁴ Nesta expressão, o adjectivo designa «qualquer regime essencialmente fundado na soberania popular manifestada por eleições autênticas». O substantivo refere-se àquela significativa parte de poder pessoal «que as democracias modernas comportam, parte essa que [...] nos regimes parlamentares tende a aumentar em finais do século xx» (v. Duverger, «Les monarchies républicaines», in *Pouvoirs*, cit., pp. 107-108).

alvores da teorização deles pelo mestre francês. Até há pouco, porém, não era nada evidente, pelo menos para espíritos simples, a possibilidade de se tomar o semipresidencialismo «monárquico» (em que o presidente muito nitidamente predomina) como monarquia republicana *de índole parlamentar*. A aparente novidade é esta e convém digeri-la gradualmente.

Em primeiro lugar, observe-se que esta ligação rima com tudo o que sabemos ou julgamos saber do mais íntimo pensamento político do Duverger maduro, muito atento às lições de Westminster, adepto de sistemas parlamentares com governos estáveis, encabeçados por vigorosas personalidades, e sustentando que, bem vistas as coisas, os poderosos primeiros-ministros britânicos são directamente escolhidos pelo povo nas eleições gerais. Entram assim no círculo dos monarcas republicanos, apesar de serem súbditos de hereditárias majestades. E o melhor parlamentarismo revê-se neles.

Em segundo lugar, recorde-se o seguinte: Duverger, apoiado por notáveis gaullistas como Michel Debré¹⁰⁵ ¹⁰⁶, sempre descortinou nos regimes semipresidenciais, por mais fortes que fossem os respectivos presidentes, uma essência parlamentar. Já atrás expus e critiquei esta ideia¹⁰⁷. Não concordo com ela mas isso não vem agora ao caso.

Em terceiro lugar, informe-se que Duverger, num artigo muito recente¹⁰⁸, veio dizer:

- *À uma*, que, dos sete regimes ou sistemas semipresidenciais de que se tem ocupado, «só o sistema francês estabelecido em 1962 diverge profundamente do parlamentarismo clássico e merece o nome de regime semipresidencial». Uma análise mais profunda ou mais fina — de que esse artigo nos não dá conta — tê-lo-á convencido de que o regime português faz companhia aos da Áustria, Irlanda e Islândia, todos eles «muito próximos» desse parlamentarismo clássico; e de que

¹⁰⁵ No colóquio de Paris (1983) acima referido, Michel Debré afirmou (v. «Les régimes semiprésidentiels», *op. cit.*, pp. 84-88) que «o sistema semipresidencial é uma forma moderna e adaptada do regime parlamentar. Opõe-se ao regime presidencial de tipo americano, assente na separação de poderes, e ao sistema de assembleia, que era típico da democracia e da República Francesa». E adiante: «Contrariamente a uma ideia feita, o regime parlamentar britânico é semipresidencial [...] O regime parlamentar britânico sempre se orientou para o poder de um homem, e o francês contra o poder de um homem: a III República recusou Thiers, Gambetta, Ferry, Clemenceau, Blum, Reynaud.»

¹⁰⁶ Naturalmente, Michel Debré (que se opôs à eleição directa) não representa todo o gaullismo. No colóquio mencionado na nota anterior, Pierre Messmer (v. *op. cit.*, pp. 88-91) despertou outros ecos, ao lembrar que, entre 1958 e 1962, de Gaulle «recorreu sistematicamente ao referendo sobretudo (para resolver) os problemas essenciais das instituições e da Argélia», comportando-se como um presidente directamente eleito sem o ser. E estabelecendo com os Franceses relações directas, à revelia de uma maioria parlamentar de que na altura não dispunha. (Esta última sentença é de minha lavra, M. L.)

¹⁰⁷ V. § 3, *supra*.

¹⁰⁸ V. «Les monarchies républicaines», in *Pouvoirs*, n.º 78 (1996), cit., pp. 107 a 120.

os regimes finlandês e alemão de Weimar também não conseguiram afinal disciplinar os respectivos parlamentos nem assegurar estabilidade. Tal é a única razão que adianta para os irradiar da lista dos semi-presidenciais, como se a eficácia passasse a ser um dos traços distintivos do tipo. Mas claro que o mérito em questão é político;

- *À outra*, que o regime francês estabelecido em 1962 «mais não é do que um desvio de outro sistema misto, descrito no *Le Monde*¹⁰⁹, que em 1956 tinha proposto fazer eleger pelos cidadãos o chefe do governo e não o chefe de Estado». De Gaulle, com a sua peculiar personalidade, à qual a reforma constitucional francesa teve de ser adaptada, terá sido, claro está, quem a desviou. Depois, «todos os seus sucessores [...] lhe seguiram o exemplo, mesmo Mitterrand, o seu mais feroz adversário [...]» E o regime proposto pelo *Le Monde* permaneceu inédito (e inominado) durante quase quarenta anos, até à reforma constitucional israelita de 1994, que veio precisamente estabelecer, pela vez primeira, a eleição directa do primeiro-ministro, tendo entrado em vigor em 1996. Visivelmente, esta reforma comoveu Duverger (autor, «cela va presque sans le dire», dos artigos do *Le Monde* acabados de citar), que lhe deseja «longa vida», esperando que a Itália imite Israel e propondo que o novo sistema de governo israelita se chame semiparlamentar, para evitar confusões com o semipresidencial, pois acha o primeiro melhor do que o segundo para a modernização das instituições da Europa ocidental. Mas esclarece que a diferença entre estas denominações «se assemelha à que separa um copo quase cheio e um copo quase vazio». Ah! E porquê? Porque, de facto, «na existência ou ausência de maioria é que reside a verdadeira diferença, não passando os dois sistemas de variedades do regime parlamentar». Dito isto, porém, logo acrescenta o seguinte, sem nenhuma transição: «Contudo, aproximamo-nos do regime presidencial, pois o chefe do governo é eleito como o chefe de Estado neste último».

Não comentarei, tão evidente é que este artigo já navega em plena doutrina, a qual terá as suas virtudes — e eu penso que o tema da «monarquia republicana» merece muita atenção —, mas que usa a ciência sem grandes contemplações. Todavia é a meu ver um escrito com bastante interesse, científico e não só doutrinário, sobretudo para o exame da intimidade, algo promíscua, que num mesmo espírito se estabelece entre as duas formas de pensar. Por isso não foi perdido o tempo gasto com ele.

Quanto a Duverger, nada mais se me oferece, por ora.

¹⁰⁹ V. *Le Monde*, 12 e 13 de Abril de 1956. Duverger também diz que foi Hubert Beuve-Méry, director do sobredito periódico, quem baptizou o regime «semipresidencial» (v. *Le Monde*, 8 de Janeiro de 1959).

5.2. OUTROS AUTORES

Nos últimos anos, o tema do semipresidencialismo, que não mobilizava muita gente fora dos países com regimes desse tipo¹¹⁰, tem sido abordado por um número crescente de estudiosos. Em geral, são pessoas muito interessadas ora na reforma de democracias antigas, a contas com instabilidades e ingovernabilidades, ora no enquadramento institucional de recentes instaurações, transições ou consolidações democráticas. Quer se trate de juristas ou de politólogos, o interesse de muitos é quase exclusivamente prático, mas há-os que também afloram a teoria para situarem o semipresidencialismo no quadro de uma classificação dos sistemas de governo ou (mais raramente) para o definirem. Ao longo deste artigo já tenho falado em alguns deles, mas sempre de raspão. E agora, acrescentando alguma coisa, também não vou apresentar por extenso os principais: já me falta espaço e ainda os não digeri a todos.

Por estas duas razões, ambas suficientes, limitar-me-ei, por ora, a identificar muito brevemente as tendências que me parecem predominar entre os que já li. Para depois me concentrar no que mais me inquietou.

Quanto a minha vista alcança:

- a) É frequentíssima a mistura de teorias científicas com doutrinas políticas, em conúbios muito pouco castos, candidamente expostos ou astuciosamente encobertos. Entre presidencialismos, parlamentarismos e sistemas mistos a guerra ferve, há livros de estudiosos ilustres cujos títulos a declaram, artigos com extensos catálogos das várias soluções, elaborados para avantajarem umas e afundarem as outras. E há estudiosos em quem palpitam almas de constituintes ou em cuja prosa se sente que se acham com bossa de conselheiros do príncipe ou de legisladores. Nos melhores, a partilha das águas permanece possível, o que não é sinónimo de fácil — e o facto de nem sempre serem eles quem procura distinguir as realidades das opiniões afecta seriamente a *démarche* de alguns;
- b) Na definição e classificação dos sistemas de governo, matéria desdobrável em vários planos, constata-se:

— *Em primeiro lugar* que, descontadas as classificações jurídicas, usualmente gerais, as que o mais das vezes se nos deparam são sectoriais, quase sempre relativas, tão-só, a democracias de ocidental observância, entre cujas espécies se repartem o interesse cientí-

¹¹⁰ E mesmo aí... Duverger, por exemplo, queixava-se do pouco ou nenhum espaço concedido ao semipresidencialismo em obras de compatriotas seus, avessos a toda e qualquer personalização do poder.

fico, as preferências doutrinárias e a solicitude política da esmagadora maioria dos autores;

- *Em segundo lugar* que, na tipologia dos regimes democráticos, é avassaladora a tendência a considerar o sistema parlamentar de gabinete (modelo britânico) e o sistema presidencial (modelo norte-americano) como pólos e faróis, entre os quais o sistema presidencial, como misto nos dois, se situa. Nisto, Duverger está muito mais acompanhado do que eu.

Na verdade, a maior parte dos autores que consultei acha, como ele, que os regimes presidencialistas não passam de deformações autoritárias, contrafações consulares ou degenerescências do regime presidencial¹¹¹. Os analistas finos como Giovanni Sartori e Juan Linz não os metem todos no mesmo saco, reconhecendo o primeiro¹¹² que alguns desses regimes — latino-americanos e não só: também menciona as Filipinas e deixa de lado o Sri Lanka mas com dúvidas — são regimes democráticos; e admitindo o segundo¹¹³ que, apesar de ignorarem ou modificarem profundamente os princípios do presidencialismo norte-americano, também os há que «têm contribuído para a governabilidade (dos respectivos países) e evitado sérias crises ou o colapso da democracia». Mas, ou por acharem que são regimes essencialmente instáveis ou por se aterem a uma definição jurídica deles — reparando em que nesses países subsiste uma formal separação de poderes¹¹⁴ —, também não concebem a existência de regimes presidencialistas democráticos, anexando os acabados de referir, como formas anómalas, ao modelo norte-americano.

No extremo oposto, o parlamentarismo de assembleia, que é o outro ponto de partida da minha classificação, também não merece, regra geral, consideração. É um reputado factor de instabilidade política e há quem o ache tirânico, quase metendo no mesmo saco

¹¹¹ No *Dictionnaire constitutionnel*, de Duhamel e Mény (v. *op. cit.*, pp. 812-821), este presidencialismo (presidencialista) é regionalizado. O autor da respectiva entrada distingue entre o presidencialismo latino-americano, «deformação do sistema presidencial», os presidencialismos europeus de entre duas guerras, «regimes mistos ao serviço de estados autoritários», e os presidencialismos africanos, «vestimentas constitucionais da personalização do poder». Mas também se interroga — aleluia! — sobre a possibilidade de a V República francesa representar uma quarta e «inédita» espécie...

¹¹² V. G. Sartori, *Ingegneria...*, cit., pp. 106-108, e «Neither presidentialism nor parliamentarism», in J. Linz e A. Valenzuela, *The Failure...*, cit., pp. 107 e 116.

¹¹³ V. J. Linz, «Presidential or parliamentary democracy», in *The Failure...*, cit., pp. 36 e segs.

¹¹⁴ Com raríssimas excepções (uma é a do Uruguai), as constituições destes países não dão aos presidentes o direito de dissolver os parlamentos. Mas Linz sabe perfeitamente que a formal separação de poderes é muitas vezes ultrapassada por decretos presidenciais e processos de «liderança plebiscitária» a que não deixa de se referir (v. *op. cit.*, p. 29).

francês a III República de 1875 e a Convenção de 1792. Decerto, algumas vozes se têm manifestado contra a indiferença teórica de que é vítima. Giovanni Sartori, por exemplo¹¹⁵, observa que, «se o princípio fundador de todos os sistemas parlamentares está em que o parlamento é soberano, então o governo de assembleia surge como o descendente directo desse princípio», forma de governo em que no parlamento reside realmente o poder supremo do Estado. É difícil dizer melhor, apenas convindo salientar que o sistema de governo de gabinete se afasta desse princípio, em detrimento da soberania parlamentar. Outro exemplo é o de Salvatore Bonfiglio, que, numa obra recente¹¹⁶, trata da passagem do parlamentarismo dualista, em que o parlamento e o governo se equilibram¹¹⁷, ao parlamentarismo monista, caracterizado por um indiscutível primado do parlamento. Mas o parlamentarismo de assembleia é descartado ou depreciado pela grande maioria dos autores; os quais, ora preferem o sistema parlamentar de gabinete ou então um parlamentarismo racionalizado como o da *Kanzlerdemokratie* alemã, que também é bastante estável; ora consideram que nos regimes parlamentares de assembleia se não dá uma autêntica divisão de poderes; ora se inclinam perante o sistema de governo britânico, lembrados de que ele foi o primeiro parlamentarismo moderno¹¹⁸ e durante bastante tempo o único¹¹⁹, formando com o sistema pre-

¹¹⁵ V. G. Sartori, *Ingegneria...*, cit., pp. 124-125. V. tb. «Le reforme istituzionali tra buone e cattive», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1991, n.º 3, p. 391.

¹¹⁶ V. S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici* (Giuffrè Ed., Milão, 1993, pp. 144 a 146). Invocando Carré de Malberg, este autor sustenta convincentemente que o primado do parlamento, bem como a supremacia das leis dele emanadas — expressão da vontade geral — sobre as demais fontes do direito, resultaram em França (daí passando a outros países da Europa continental) da doutrina da soberania nacional una e indivisível.

¹¹⁷ Há várias formas de parlamentarismo dualista, muito dependentes da consistência dos sistemas partidários bem como das leis eleitorais. O equilíbrio entre governo e parlamento é maior numas do que noutras. O sistema britânico tende a desequilibrar a relação entre ambos em favor do governo e de um poderoso primeiro-ministro.

¹¹⁸ O sistema parlamentar de assembleia só se impôs em França a partir de 1875; e há quem diga 1877, ano em que Mac Mahon pronunciou a dissolução do parlamento. Depois disso é que o respectivo direito caiu em desuso.

¹¹⁹ Em monarquias constitucionais como a francesa de Luís Filipe ou a da nossa da Carta de 1826, o sistema não era parlamentar porque os governos também eram responsáveis perante os reis, não dependendo apenas das assembleias representativas. De acordo com certos autores, nesses sistemas nem sequer havia parlamento. Dizem eles que, em rigor, o parlamento é o conjunto formado pela assembleia representativa e por um governo que dela depende, cujos ministros são membros seus. Neste sentido, v. o artigo de Douglas Verney («Parliamentary government and presidential government», in Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 32-33). O fundador desta concepção é Bagehot, que no seu clássico estudo de 1867 sobre a constituição inglesa fala em quase completa fusão do legislativo e do executivo.

sidencial norte-americano o venerável par das primeiras realizações demo-liberais...

Claro que em tudo isto a ideologia e a política contam bastante mais do que a ciência, mas a situação é como é, apenas a descrevo; — *E em terceiro lugar*, entrando já na definição do semipresidencialismo (tema em que poucos se detêm), devo confessar que estão muito difundidas as ideias-mestras da concepção de Duverger e a sua terminologia; de acordo com as quais os sistemas em apreço — ditos semipresidenciais e não semipresidencialistas por quase todos os autores — são sistemas mistos, semelhantes sob certos aspectos ao presidencialismo norte-americano e aproximando-se, em outros, do parlamentarismo europeu. Nesta ordem de ideias, reconhece-se geralmente que os seus traços distintivos são *grossa modo* os apontados por Duverger: eleição directa ou, de qualquer outro modo, «popular»¹²⁰ do chefe de Estado; executivo bicéfalo; e governo dependente do parlamento, que o pode derrubar.

Tal é o núcleo duro da definição¹²¹, largamente consensual, em torno do qual decorrem quase sempre as discussões sobre o semipresidencialismo. Discute-se sobretudo acerca dos seus méritos e deméritos políticos, que me não interessam aqui mas por vezes também se trata de o definir ou de o situar. Há quem o aproxime do presidencialismo, por achar que, tanto num como noutro, o presidente é a chave de volta do sistema; ou, menos opinativamente, por serem ambos regimes radicalmente dualistas, com dois órgãos de Estado popularmente eleitos. Mas também há quem o aproxime do parlamentarismo, fazendo valer: *à uma*, que o seu funcionamento efectivo depende sobretudo do parlamento, contra a vontade do qual nenhum governo se aguenta e nenhum presidente realizará grandes desígnios políticos; *à outra*, mais profundamente, que o semipresidencialismo é criatura do parlamentarismo, filho da sua crise, nascido para o servir e o salvar. E pode-se, enfim, negar que esteja mais próximo deste ou daquele, sustentando-se que o seu mais íntimo carácter

¹²⁰ Pelo disposto na constituição norte-americana, a eleição presidencial é, nos EUA, indirecta. Mas o colégio eleitoral de segundo grau não tem, na prática, liberdade de escolha, limitando-se a ratificar a preferência manifestada pelo voto popular. Na Finlândia, até à reforma de 1994, a situação era mais complexa, o colégio eleitoral de segundo grau tinha alguma liberdade de escolha, podendo ter de haver três voltas para se saber quem seria o escolhido. Mas a eleição dele (colégio) personalizara-se cada vez mais, fazendo os candidatos à presidência acesa campanha pelos notáveis que queriam ver eleitos; e subindo a participação popular nesse escrutínio de cerca de 40% em 1925 até mais de 80% nos anos 80 (v. Pier Giorgio Lucifredi, «Il presidente della repubblica finlandese», in *Quaderni costituzionali*, Agosto de 1983, cit.

¹²¹ A nomeação dos governos pelos presidentes e o direito de dissolução, por eles, das assembleias representativas são traços normais destes regimes. Mas há quem os não considere essenciais.

procede de um traço muito próprio, inexistente nos outros dois (o dualismo da águia bicéfala) e que na prática se avizinha ora do presidencialismo ora do parlamentarismo, confirmando e desmentindo, à vez, familiaridades aprioristicamente decretadas. Eis o que nos leva a outro ponto.

Com efeito, autores há para os quais os regimes ditos semipresidenciais não são verdadeiros regimes mistos, pois nunca neles se estabiliza um verdadeira síntese de elementos oriundos dos dois sobreditos sistemas, antes se registando uma oscilação entre «fases» de parlamentarismo e «fases» de presidencialismo, que vão entre aspas porque o que realmente se dá (no quadro da mesma constituição formal) é uma sucessão de regimes diferentes. Bem cónscios desta realidade estão importantes autores como Arend Lijphart e, pelo menos aparentemente¹²², Juan Linz. Noutro comprimento de onda, Mathew Shugart e John Carey¹²³ distinguem, entre o parlamentarismo e o presidencialismo, dois tipos de regime intermédio: num deles, a que chamam *premier-presidentialism*, o presidente é directamente eleito e dispõe de consideráveis poderes, entre os quais, normalmente, o de dissolver a assembleia e o de nomear o governo mas este último só responde perante aquela; no outro regime, a que chamam *president-parliamentary* o presidente, igualmente eleito pelo povo e dotado de importantes poderes¹²⁴, conta entre estes o de demitir (e não só o de nomear) um governo que também responde perante a assembleia¹²⁵. Comentando, Giovanni Sartori diz que no primeiro destes regimes o chefe de governo prevalece sobre o presidente ao passo que no segundo prevalece o presidente. Mas observa que a V República francesa cabe nos dois, consoante a «fase» em que estiver; e só não caberá — digo eu — se se entender que a dupla responsabilidade do governo só é relevante para a definição quando estiver prevista na constituição formal: na francesa não está... Shugart e Carey enveredam por este caminho, ao integrarem a V República na categoria dos regimes *premier-presidential* como se De Gaulle e Mitterrand nunca tivessem prevalecido...

No fim de contas, vai-se sempre dar à mesma questão de método. Combinando as dimensões jurídica e política, Sartori procura resolvê-la para fazer

¹²² V. J. Linz, *The Failure*, cit., pp. 48 e segs.

¹²³ V. Shugart e Carey, *Presidents and Assemblies*, cit., pp. 18 a 27 e 55 a 75.

¹²⁴ Entre os quais «o poder de dissolver o parlamento ou poderes legislativos ou aquele e estes» (v. *Parliament and Assemblies*, cit., p. 24).

¹²⁵ A grande divisória é esta. Ao aplicarem as suas definições aos regimes existentes, Shugart e Carey declaram países *premier-presidentialist* a Áustria, a Finlândia, a França e a Islândia, e também Portugal, desde que em 1982 adoptou uma «nova constituição». Por outro lado, integram na categoria dos *president-parliamentary* — ao lado da Alemanha de Weimar, do Chile entre 1895 e 1925 e do Peru, do Sri Lanka e da Namíbia actuais — Portugal «sob a Constituição de 1976». (v. Shugart e Carey, *op. cit.*, pp. 55 a 75.) O exame do caso português ocorre a pp. 63-65.

do semipresidencialismo um regime deveras misto, definindo-o como «diarquia flexível». Já atrás me referi a esta definição e vou retomá-la agora.

5.3. MÉTODO E POLÍTICA

Dos autores que percorri, Giovanni Sartori é o único que, atento à necessidade de distinguir entre o que os textos constitucionais prevêm e o que na realidade se passa, assenta o seu conceito de semipresidencialismo numa dialéctica entre constituição formal e constituição material¹²⁶ ¹²⁷; tentando, superar o dilema de, *ou englobar* formalisticamente, num conceito jurídico, realidades políticas (ditas «fases» do sistema ou regime) diametralmente opostas umas às outras, *ou* renunciar à concepção de um regime intermédio¹²⁸ deveras misto, síntese de elementos característicos dos regimes presidencial e parlamentar. Embora a meu ver falhada, é uma tentativa interessante e que obriga os críticos a aprofundar a questão. Ora vejamos, por partes.

a) Para G. Sartori, presidencialismo e semipresidencialismo só têm em comum «a presença de um presidente eleito pelo povo». Quanto ao mais, os dois tipos «diferem radicalmente». A diferença consiste, desde logo, em que «o semipresidencialismo é *semi* precisamente enquanto reduz o presidencialismo a metade, substituindo uma estrutura de autoridade monolítica por um sistema de autoridade repartida»¹²⁹. Sartori insiste em que «a única característica que todo e qualquer semipresidencialismo deve ter (por força do seu próprio nome) é uma estrutura de autoridade dual, uma configuração bicéfala»¹³⁰. Como os leitores já sabem, o bicefalismo não é para mim traço distintivo do tipo em apreço¹³¹, embora possa sê-lo de uma sua variante ou

¹²⁶ Aqui previna-se um mal-entendido: a constituição material não é aquilo que na realidade acontece mas sim o esquema normativo a que esse acontecer obedece e que nele se nos revela.

¹²⁷ Entre nós, Jorge Miranda pareceu a certa altura encaminhar-se nesta direcção, ao distinguir entre uma *tipologia jurídica* e uma *tipologia política* que, não coincidindo com aquela e considerando sobretudo «os factores de formação, desenvolvimento e prática das instituições», não deixa de atender ao enquadramento jurídico destas últimas (v. as suas lições policopiadas de ciência política de 1983-1984). Mas não aprofunda este tema na sua recente *Ciência Política* (Lisboa, 1996).

¹²⁸ Para Jorge Miranda, «o semipresidencialismo afasta-se do presidencialismo por conter um governo separado do presidente e um parlamento que o presidente pode dissolver. Aproxima-se dele por excluir a solidariedade política entre presidente e parlamento [...] Afasta-se do parlamentarismo por este reduzir a presidência a magistratura moral ou quando muito arbitral. Aproxima-se do parlamentarismo por implicar uma comunicação permanente do governo com as câmaras» (v. lições, *op. cit.*, pp. 209-210).

¹²⁹ V. G. Sartori, *Ingegneria...*, p. 135, e «Elogio...», *op. cit.*, p. 3, «Repartida» é tradução de *sdoppiata*, que à letra daria «desdobrada». Mas o autor fala logo a seguir em *potere condiviso*.

¹³⁰ V. G. Sartori, *op. cit.*, p. 136.

¹³¹ Pelo contrário estou de acordo com Sartori quando ele diz que os sistemas presidencial e «semipresidencial» só têm em comum a eleição popular do presidente. Só é pena que não tire daí todas as consequências.

sub-tipo. Mas para entender a música de uma posição alheia há que deixá-la espaiar-se.

«Autoridade dual», pois — e dual em acção, dual no concreto funcionamento do sistema, que nem sempre obedece às normas constitucionais escritas. Sartori é muito claro ao reconhecer que «quando a constituição material [...] priva o presidente de prerrogativas que assim permanecem letra morta (da constituição formal) então, um 'elemento morto' não pode determinar a natureza da forma política nem a categoria a que ela pertence»¹³². Muito bem. Eis o que leva a excluir a Irlanda, a Islândia e a Áustria do elenco dos regimes «semipresidenciais». Mas, embora refira notórias «usurpações» do general De Gaulle — das suas irregulares iniciativas referendárias às suas relações com primeiros-ministros que (contra o disposto na Constituição) demitia discricionariamente¹³³ —, a verdade é que, no caso dos presidentes que excedem os seus poderes formais, Sartori não prefere com igual clareza a constituição material. Considerando a V República, apenas observa que em França, desde muito cedo¹³⁴, «a constituição material levou a melhor sobre a constituição formal», pelo que erro seria atermo-nos à letra desta última para definir o seu sistema de governo. E só muito ao de leve toca no problema de saber se, pelo critério da bicefalia, a V República, atendendo sobretudo aos momentos ou «fases» em que presidentes muito poderosos, como De Gaulle e Mitterrand (este quando não teve de coabitar), puseram e dispuseram dos governos — se a V República, dizia, não constitui um caso mais do que duvidoso, um semipresidencialismo com muito de presidencialista ou de presidencial¹³⁵. «Du bout des lèvres», Sartori quase o confessa ao dizer, a páginas tantas, que «o sistema francês, pouco a pouco, *se tornou* [sublinhado meu, M. L.] um autêntico sistema misto, fundado [...] num executivo bicéfalo»¹³⁶. Ora se se tornou, tempos houve em que o não era... No entanto, o sistema francês acaba por permanecer na família semipresidencial sartoriana sem qualquer reserva expressa — sendo aliás a partir dele que este autor elabora o seu modelo, o que não terá deixado de o inclinar para a tolerância perante gálicos excessos presidenciais. Mas parece-me que outras razões de peso concorreram para isso.

b) Com efeito, G. Sartori também não exclui da sua lista de regimes «semipresidenciais» o caso cingalês¹³⁷ e isto apesar de no Sri Lanka o

¹³² V. Sartori, *Ingegneria...*, cit., p. 141 e «Elogio...», *op. cit.*, p. 9.

¹³³ De acordo com a Constituição da V República o presidente nomeia livremente o primeiro-ministro mas não tem o direito de o demitir.

¹³⁴ Desde muito antes do estabelecimento da eleição do presidente por sufrágio universal, ainda no quadro da Constituição de 1958, cujo redactor, Michel Debré, «não teve certamente o propósito de instituir um presidente imperial» (v. *Ingegneria...*, cit., p. 136, e «Elogio...», *op. cit.*, p. 5).

¹³⁵ V. nota seguinte.

¹³⁶ V. *Ingegneria...*, cit., pp. 138-139.

¹³⁷ V. *Ingegneria...*, cit., pp. 144-145.

presidente da república¹³⁸ acumular a chefia do governo, em aparente contravenção à regra sartoriana, absoluta, segundo a qual nenhum regime do tipo em apreço pode deixar de ter um executivo dual. Todavia, como no Sri Lanka a constituição prevê a existência de um governo colegial — «e não de um executivo monocrático como o dos sistemas deveras presidenciais» —, ademais dispondo que o governo cairá se o parlamento (que o não investe em funções) aprovar uma moção de censura¹³⁹, Sartori reserva o seu juízo: diz que o sistema cingalês se acha na linha divisória que separa o presidencialismo do semipresidencialismo e que é preciso esperar para ver como evolui. Ora, se me não engano, uma das razões da sua manifesta vontade de não fechar a porta do semipresidencialismo a casos como este (e como o francês) está em que se os respectivos regimes passarem para o outro lado da linha divisória logo suscitarão problemas com o conceito de presidencialismo, assaz difíceis de solucionar dentro da tipologia dominante. Está-se a ver o que será aparecerem, de braço dado com o presidente dos EUA e a ele equiparados, chefes de Estado capazes de dissolver o congresso e de promover referendos, mas cujo governo pode ser abatido pelos congressistas? Não, não está¹⁴⁰. Mas fugir à equiparação, distinguindo entre regimes presidencialistas e regimes presidenciais, obrigará a admitir que os primeiros podem ser democráticos, coisa que a doutrina dominante não está nada disposta a fazer... E não é tudo¹⁴¹.

A outra razão para manter regimes presidencialistas na família semipresidencial aponta imediatamente para o método da definição, prevenindo Sartori que vai adoptar «um curso intermédio entre sobredefinir e subdefinir», e aprestando-se a proceder com algum rigor *ma non troppo*¹⁴². E porquê? Por-

¹³⁸ Presidente esse que selecciona os seus ministros exactamente como o presidente americano «e que pode unilateral e discricionariamente ultrapassar a assembleia legislativa, submetendo a referendo qualquer projecto de lei repellido pelo parlamento».

¹³⁹ O governo vai-se mas o presidente fica, enquanto chefe de Estado, e guarda o direito de escolher livremente novo elenco governamental.

¹⁴⁰ Sartori, no entanto, parece encetar a preparação teórica desta embaraçosa eventualidade, quando, ao definir o presidencialismo de modelo norte-americano, se declara «inclinado» a considerar a eventual existência, num regime desse tipo, do direito de dissolução do parlamento pelo presidente, como simples «anomalia» insuficiente para do tipo o retirarmos. Ponto será tão-só, para nele o mantermos, que ostente os seus traços essenciais: eleição popular do chefe de Estado, executivo monocéfalo, não intervenção do parlamento na nomeação nem no derrube do governo. A razão desta irrelevância conceitual do direito de dissolução está, segundo Sartori, em que «a sua eficácia é geralmente sobrestimada». E mais não diz. Convenhamos em que o seu argumento é curto.

¹⁴¹ A evacuação dos casos em que o presidente é fraco (Áustria, Irlanda, Islândia) não causa esta aflição, pois é possível despachá-los sem problemas para o ventre materno do parlamentarismo.

¹⁴² Expressão «minha» (M. L.) mas pensamento dele: v. adiante, M. L.

que, «se tentarmos ser demasiado precisos, arriscamo-nos a ficar com uma classe (composta por) um só caso»¹⁴³. Ao lê-lo, acho que, se ele fosse mais rigoroso, se arriscaria a ficar com uma classe sem nenhum caso — ou só com o de Weimar, já passado —, pois também confessa dúvidas acerca do da Finlândia, onde até 1994 o presidente não era directamente eleito; e exclui do semipresidencialismo o caso português, porque em Portugal, a seu ver, este sistema teve, entre 1976 e 1982, uma vida demasiado breve e sempre precária; tal como exclui, por serem regimes essencialmente parlamentares, os casos da Irlanda, da Islândia e da Áustria... Em se tratando de definir um tipo ideal, claro que a hipótese de ele ficar vazio não assusta. Os tipos ideais não precisam de ser confortados por grandes adesões da realidade, pois não passam de marcos, dos quais a realidade ora se aproxima ora se afasta, em movimentos complicados e frequentemente contraditórios ou desencontrados, como a vida; e noutro sentido, são metas, em direcção às quais se movem, por vezes, certas realizações políticas ou poderão vir a mover-se, talvez... Não importa que sejam muito, pouco ou nada «povoados», nem os autores costumam importar-se ao constatarem que o único exemplar de sistema verdadeiramente presidencial é o norte-americano... Mas não é assim o tipo «semipresidencial» em que Giovanni Sartori se mostra empenhado. Não escolho este verbo ao acaso mas sim porque a sua definição é essencialmente política. Corresponde à decisão de criar um modelo com muita serventia... Vamos a ela.

c) No livro que tenho estado a citar, Sartori dá um conselho aos países que pensam em abandonar o presidencialismo, planta malsã fora dos EUA e que, na América Latina como noutras partes do mundo, lhe parece condenar os chefes de Estado a uma «oscilação entre o excesso de poder e a impotência»¹⁴⁴. Aí, o seu conselho é que os reformadores optem pelo semipresidencialismo, já que uma súbita adopção do parlamentarismo «equivaleria a um salto no escuro e no absolutamente diverso»; ao passo que em adoptando o semipresidencialismo permanecerão «num mundo conhecido, próximo da sua própria experiência e *expertise*»¹⁴⁵. Nesta ordem de ideias, de esperar seria que aconselhasse os países — como a Itália, que é o seu — descontentes com o parlamentarismo de assembleia a adoptarem um sistema parlamentar de gabinete ou um parlamentarismo racionalizado, como o alemão, em vez de se abrirem aventureiristicamente a soluções oriundas do oposto pólo político. Mas não o faz, sustentando que os sistemas inglês e alemão só funcionam bem no quadro de uma drástica redução do pluralismo político e que seria perigoso impor essa redução, qual terapia de choque, a

¹⁴³ V. *Ingegneria...*, cit., p. 145 e «Elogio...», *op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁴ V. *Ingegneria...*, cit., p. 107.

¹⁴⁵ Em inglês (ou francês) no texto italiano, v. *Ingegneria...*, cit., p. 150, e «Elogio...» *op.*

países cujo sistema partidário é extremamente fragmentado; países esses aos quais o semipresidencialismo, que não exige tal terapia e comporta uma importante dimensão parlamentar, lhe parece «mais aplicável»^{146 147}.

Chegado a este ponto, Sartori esclarece, é certo, que a sua preferência pelo semipresidencialismo, enquanto saída para parlamentarismos à deriva, «não é (uma preferência) forte»; tal como já esclarecera, ao iniciar o discurso sobre as suas virtudes curativas, que não há soluções genericamente melhores, tudo dependendo dos contextos¹⁴⁸. Não obstante, o pé puxa-lhe tão visivelmente, no concreto, para sistemas semipresidenciais que teremos de levar isso em conta ao apresentar o conceito que deles faz.

d) O conceito que deles faz, ao defini-los como «diarquias flexíveis» ou oscilantes, parte de uma crítica à ideia de Duverger de acordo com a qual nos sistemas semipresidenciais se dá uma alternância de «fases» em que eles se comportam como parlamentares e «fases» em que, muito pelo contrário, o seu modo de funcionamento é presidencial. Esta ideia — contrapõe Sartori, com razão — «dá cabo da natureza mista do sistema, equivalendo a sustentar que não estamos perante um verdadeiro e próprio sistema»¹⁴⁹. Ora, de acordo com o politólogo italiano, o caso da V República francesa demonstra que é possível conceber o semipresidencialismo como «um autêntico sistema misto, baseado numa estrutura de autoridade flexível, ou seja, num executivo bicéfalo»; consistindo a flexibilidade em que «com uma maioria unificada»¹⁵⁰ o presidente prevalece sobre o primeiro-ministro (... ao passo que) com maiorias divididas é o primeiro-ministro a prevalecer, apoiado pela sua própria maioria parlamentar». Tendo sempre em mente a V República francesa, Sartori acrescenta que quando prevalece o presidente se aplica a constituição material e que ao prevalecer o primeiro-ministro se aplica a constituição formal, correspondendo a primeira a um alargamento dos poderes presiden-

¹⁴⁶ V. *Ingegneria...*, cit., p. 150, e «Elogio...», *op. cit.*, p. 19.

¹⁴⁷ Outra solução possível é a eleição directa do primeiro-ministro, adoptada por Israel, mas Sartori detesta-a (v. *Ingegneria...*, cit., pp. 128 a 131), considerando-a demasiado rígida e muito perigosa em caso de maioria dividida, pois o primeiro-ministro, quando posto perante um parlamento hostil, só dispõe do direito de dissolução, arma cujo uso frequente terá efeitos perversos.

¹⁴⁸ V. *Ingegneria...*, cit., p. 149, e «Elogio...», *op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁹ «Dá cabo» traduz *fa esplodere...* V. *Ingegneria...*, cit., p. 139, «Elogio...», *op. cit.*, p. 7. Sartori faz notar que *avvicendamento* (alternância) sugere «passagem de uma coisa a outra», ao passo que *oscillazione* «designa deslocação ou mudança dentro de um mesmo sistema».

¹⁵⁰ Por «maioria unificada» entenda-se a coincidência das maiorias parlamentar e presidencial. Duverger explicou muito bem que essa coincidência não basta para que o presidente prevaleça. Também é preciso que ele seja o chefe de ambas as maiorias. Sartori não se refere explicitamente a esta necessidade mas a ideia de unificação parece subentendê-la.

ciais previstos na segunda. Na sua visão, a flexibilidade comporta assim uma dialéctica entre a constituição formal e a constituição material, nenhuma das quais é menosprezada. Mas é uma dialéctica obrigatoriamente contida dentro de precisos limites, assaz arbitrariamente definidos.

Que limites são esses? Sartori estabelece-os ao criticar a alternância de «fases» presidenciais e parlamentares teorizada por Duverger¹⁵¹. *Por um lado, faz notar* que, num sistema como o francês, os presidentes «com governo acrescentado» — presidentes com maioria — não podem apesar disso ser assimilados a um presidente «puro», como o norte-americano, «que governa sózinho, que é o governo». Duverger opera uma «excessiva promoção» deles, «estruturalmente inaceitável». *Por outro lado, observa* que os presidentes franceses sem maioria não podem ser equiparados aos do parlamentarismo. Duverger despromove-os excessivamente já que, embora incapazes de explorar os «poderes usurpados» (por presidentes maioritários) que integram a constituição material, nem por isso se tornam insignificantes, pois continuam «a ter legitimidade própria e as prerrogativas que o texto constitucional lhes atribui [...] por certo maiores que a dos presidentes eleitos pelo parlamento». Se juntarmos uma coisa e outra — a nota e a observação —, teremos que, não podendo estes presidentes resumir o executivo nem reduzir-se à insignificância, a oscilação do sistema semipresidencial nunca chega a pôr em causa a existência de uma diarquia, na qual reside, segundo Giovanni Sartori, a quintessência dele. Eis uma construção que, exalando um perfume de circularidade, não deixa de ser sedutora mas que, vendo bem, não convence.

e) Vendo bem, a diarquia, cuja permanência em todos os casos de autêntico semipresidencialismo o esquema acabado de expor procura garantir, arrisca-se a ser meramente *formal*. Decerto, os presidentes «semipresidenciais», quando maioritários, não chegam ao ponto de *serem* eles mesmos todo o governo como o presidente dos EUA de certo modo é; e tenha-se outrossim a certeza de que, quando minoritários, não perdem a legitimidade proveniente da eleição popular nem os poderes (formais) com que a «semipresidencial» constituição os dotou. E de tudo isto resulta, deveras, a *possibilidade* de o sistema funcionar diarquicamente. Mas atenção: nada mais do que a possibilidade. Pois uma diarquia — regime bicéfalo — só existirá realmente (e não só no papel) quando entre as duas cabeças que a formam não haja, considerados os poderes de que cada uma delas efectivamente dispõe, um notório desequilíbrio, semelhante ao que, na paradigmática experiência francesa, já várias vezes caracterizou as relações entre certos presidentes e os

¹⁵¹ Quanto às citações que se seguem, v. *Ingegneria...*, cit., p. 138, e «Elogio...», *op. cit.*, pp. 6-7.

seus (às vezes muito seus...) primeiros-ministros. Ora, nenhuma constituição pode garantir que a balança do poder se não desequilibrará...^{152 153}.

Dito por outras palavras: politicamente falando, ou se regista uma efectiva partilha da liderança — algum prático equilíbrio entre as duas cabeças na determinação das grandes orientações do governo e do Estado¹⁵⁴ — ou não há diarquia¹⁵⁵. Giovanni Sartori apronta o seu conceito de semipresidencialismo desejando visivelmente que haja e esperando que «semipresidenciais» constituições a promovam em vários países, começando pelo seu. Mas de desejos e esperanças transborda o mundo. Para se evitar que esse conceito venha a cobrir diarquias puramente formais é preciso formulá-lo de modo a que ele exclua do seu campo de aplicação não só todos os sistemas (no fundo parlamentares) em que na prática o presidente se apaga, mas também aqueles (mais difíceis de classificar: presidenciais? presidencialistas? ditatoriais?) em que o presidente predomina claramente sobre os demais órgãos do Estado. Ora, Sartori evacua os primeiros sem contemplações mas quer manter os segundos no grémio «semipresidencial». Em sede puramente teórica, esta contradição não dá para se fazer muito fogo contra a sua concepção, sendo facilmente ultrapassada por quem, concordando basicamente com ela, dela ouse extrair todas as consequências. Mas é claro que tal coerência e desembaraço teórico roubarão à diarquia sartoriana — tornando-a bem menos menos flexível — muito do seu maior interesse, que é prático. Senão vejamos.

f) Sartori concebe o semipresidencialismo qual sistema cujo carácter flexível, contraposto à rigidez do presidencialismo norte-americano, o torna capaz de assegurar estabilidade e governabilidade em diversas conjunturas políticas. Ora, assim sendo e para que assim seja, a sua diarquia flexível não deve ser muito diárquica. Pela simples razão de que, se o for — se o

¹⁵² Desequilíbrio num sentido ou no outro? Por certo. Mas a simetria é ilusória, pois o verdadeiro problema — v. *supra*, alínea c) — está nos possíveis «excessos» de poder do presidente. Se este, pelo contrário, se apagar dir-se-á tranquilamente que o sistema é, ou passou a ser, parlamentar.

¹⁵³ Entre nós, Jorge Miranda (v. *Ciência Política*, lições de 1983-1984, cit., pp. 207-209) sente bem o problema. Diz que o semipresidencialismo se distingue pela «insuficiência das normas jurídicas para o recortar ou fazer perdurar», reconhecendo que ele «pode convolar-se, na prática, ora em sistema presidencial ora em sistema parlamentar». E observa que, «por paradoxal que pareça», ele só existe quando não haja maioria parlamentar ou «quando sejam distintas (mesmo se parcialmente) as maiorias presidencial e parlamentar».

¹⁵⁴ Refiro-me ao que a doutrina italiana chama *indirizzo politico* (v. notas 56 e 73, *supra*).

¹⁵⁵ Aqui, Duverger tem razão. Diarquias, em França, houve-as, por exemplo, com Giscard e Chirac e, mais tarde, com Chirac e Mitterrand. Não as houve quando De Gaulle e o mesmo Mitterrand exerceram lideranças sem partilha. A concepção de Sartori obriga a optar entre excluir do semipresidencialismo grandes «fatias» da V República e falar, com a convicção que se calcula, em diarquia De Gaulle-Debré e até De Gaulle-Couve de Murville/...

presidente e o primeiro-ministro forem da mesma força —, qualquer sério desacordo entre eles ameaçará bloquear o sistema. Bem vistas as coisas, o que convém é que o semipresidencialismo seja diárquico mas pouco; que a sua oscilação seja sempre larga, passando de fases em que o presidente predomina nitidamente, embora sem chegar ao ponto de submeter por completo o primeiro-ministro, a fases em que este último, com maioria própria, tem bastante mais poder que aquele, embora não tanto que lhe permita desprezar os desideratos e as objecções presidenciais. Assim é que o sistema funcionará bem assegurando estabilidade e governabilidade sem nunca incorrer em prepotências, sem resvalar para ditaduras maioritárias ou pessoais — e atribuindo ao parlamento o papel de fiel da balança, pois da situação parlamentar é que dependerá o sentido da sua oscilação¹⁵⁶.

Eis um desígnio politicamente respeitável, mas perante o qual a ciência política não tem de se inclinar. E, não se inclinando, há-de reparar no seguinte:

- *À uma*, em que a unidade de um sistema «semipresidencial» tão amplamente oscilatório (e tão atenuadamente diárquico) como o de G. Sartori tem afinal muito em comum com a concepção faseada de Duverger. Com efeito, nenhum deles quer tomar a localização e a consistência das lideranças efectivas como critério decisivo de uma classificação política dos sistemas de governo; e, embora por distintas vias, ambos concebem sistemas «semipresidenciais» unitários, nos quais predominam ora presidentes popularmente eleitos ora chefes de governo de extracção parlamentar. Parecem-se um com o outro tanto mais quanto menos Sartori esteja disposto a evacuar do seu semipresidencialismo os casos «gaullistas» de supremacia do chefe de Estado;
- *À outra*, em que a unidade do semipresidencialismo — tão cara ao autor italiano que o leva a rejeitar não só a teoria das «fases» (presidenciais e parlamentares) de Duverger mas também a teoria dos dois regimes de Shugart e Carey, acima exposta — tem para ele um interesse sobretudo político; mas um interesse político que é, num certo sentido, essencialmente jurídico, pois consiste em fomentar a adopção — na Itália e não só — de constituições formais semelhantes, no essencial, à da V República francesa; a qual, como bem notou Maurice Duverger¹⁵⁷, se não

¹⁵⁶ Sartori salientou este aspecto da questão numa entrevista ao semanário *Panorama* (8 de Fevereiro de 1996) em que, propondo o semipresidencialismo como solução para os correntes problemas constitucionais italianos, procurou acalmar temores de que o parlamento fosse por ele «esmagado».

¹⁵⁷ v. *Xequê-Mate*, cit., p. 18.

limita a delinear um só sistema de governo, antes contendo vários, «cuja aplicação depende do estado das forças em presença».

Ora, ao elaborar-se uma constituição assim, é impossível decidir como virá a ser aplicada; e é impossível pela simples razão de que as constituições do semipresidencialismo, essencialmente compromissórias, dão bastante espaço às duas opostas inspirações (presidencialista e parlamentar) que nelas se combatem e se combinam sem se fundirem. De resto, algo no género se passa também com as constituições do semiparlamentarismo ou parlamentarismo racionalizado, à sombra das quais ora predominam absolutamente primeiros-ministros ou directórios partidários todo-poderosos ora se assiste a uma moderação desse predomínio (quando o líder é mais fraco ou o seu partido menos disciplinado ou a maioria parlamentar escassa ou instável, quicá devido a uma crise do bipartidarismo ou da bipolarização) ora se dão recaídas numa indisciplina de assembleia... Em suma, todos os sistemas intermédios estão sujeitos a grandes guinadas práticas em opostas direcções, que não podem ser constitucionalmente proibidas em nome de um funcionamento ideal. Localizar a liderança com relativa certeza, eis o que só constituições puramente presidencialistas ou então puramente parlamentares (de assembleia) conseguirão fazer. E mesmo essas...

Para fomentar o semipresidencialismo — esperando que ele venha a revelar-se pertinazmente diárquico mas sempre equilibrado, num feliz paradoxo, por obra e graça de desequilibradas diarquias — Sartori tem pois de apontar para uma constituição formal *grosso modo* semelhante à constituição francesa, necessariamente ambígua como todas as do seu género¹⁵⁸, e de cujo leque de aplicações não pode excluir as de que menos goste ou as que mais assustem a classe política do seu país, habituada aos jogos parlamentares e avessa à personalização do poder. De modo que, no fim de contas, também ele prefere a constituição formal à material, ao traçar as fronteiras do se-

¹⁵⁸ Uma leitura atenta da Constituição da V República demonstra que ela é compromisso (e não fusão) de opostas tendências. Com efeito, diz, no artigo 20, que «o governo determina e dirige a política da nação», o que aparentemente equivale a atribuir-lhe a liderança; mas dispõe no artigo 5.º que o presidente é o seu guardião, o árbitro do regular funcionamento dos públicos poderes e o garante da continuidade do Estado, da independência nacional e da integridade do território. Ora isto permite sustentar «a opinião segundo a qual o chefe de Estado tem, na direcção da coisa pública, prerrogativas superiores às do governo ou, pelo menos, que dispõe de um poder último de decisão política» (v. Jean-Claude Escarras, «Da uma presidenza assoluta a una presidenza dimezzata», in *Politica del diritto*, n.º 4, 1986, pp. 627 e segs.). Eis o que obriga pelo menos a matizar a tese das «usurpações» do general De Gaulle. De acordo com o autor acabado de citar, a ambiguidade da constituição francesa aumenta se considerarmos o duplo sentido de «arbitragem», palavra-chave do artigo 5.º, pois o árbitro é ora instância desportiva, sempre neutral e que no fim do jogo apenas *declara* o seu resultado, ora instância judicial, que no termo do processo *decide* soberanamente.

mipresidencialismo. É verdade que presta vassalagem à segunda quando exclui do tipo semipresidencialista os sistemas que, materialmente falando, se lhe afiguram irreversivelmente parlamentarizados. Mas logo regressa à primeira ao encarar acolhedoramente o caso — bem mais importante pois as duas fronteiras não se equivalem — dos desvios em direcção ao presidencialismo. Eis o que rompe a unidade do método sartoriano e demonstra que ele não assenta numa dialéctica entre as duas constituições, antes consistindo em promover ora uma ora outra, de acordo com predeterminações políticas.

E pronto? Não. Se a discussão aqui mantida com Giovanni Sartori terminasse assim, não passaria de uma refutação e não lhe faria justiça. Metendo por outro caminho, atrás apenas apontado¹⁵⁹, retomarei agora o que creio ser a lógica originária da sua teoria do semipresidencialismo, lógica essa à qual só uma grande razão prática o terá levado a ser infiel.

g) Ora suponhamos, então, que Sartori aplica aos casos em que o presidente é demasiado poderoso o mesmo critério que o levou a excluir do semipresidencialismo, remetendo-os para o parlamentarismo, os casos de presidência apagada. Por esse critério — que é o da prevalência da constituição material sobre a constituição formal — não serão abrangidos pelo conceito em apreço sistemas como o cingalês nem vários «momentos» ou fases da V República francesa. Assim revista, a concepção do politólogo italiano quadra com poucos casos¹⁶⁰, deixa (ao retalhar a experiência francesa) de contar com um exemplo majestoso e perde boa parte do seu interesse político. Mas recupera coerência teórica e põe-me problemas:

- O primeiro ainda toca na minha definição de semipresidencialismo. Como os leitores estarão lembrados, admiti atrás, *en passant*¹⁶¹, que a única hipótese de efectiva paridade entre o presidente e o parlamento fosse, precisamente, a de sobrevirem diarquias como as desejadas por Sartori. Mas depois, tendo definido os regimes semipresidencialistas como aqueles em que o presidente exerce uma liderança contida, acabei por pensar que diarquias em apreço constituem uma variante desse tipo. Ora, quanto mais autêntica a diarquia (quanto maior o equilíbrio de poder entre as suas duas cabeças) tanto menor o predomínio que qualquer delas é capaz de exercer. No limite, um sistema diárquico é um sistema sem liderança, convindo, a propósito, não

¹⁵⁹ V. *supra*, alínea e), *in fine*.

¹⁶⁰ A olho nu apenas se vislumbra certas fases das experiências constitucionais weimariana, finlandesa, francesa e portuguesa. Talvez a finlandesa caiba inteira, não a conheço bastante bem...

¹⁶¹ V. 3.1., *supra*.

- esquecer que, em semipresidencialismo, as diarquias mais notáveis são aquelas em que os protagonistas pertencem a opostos quadrantes políticos... Pareço pois contradizer-me, no limite, ao incluí-las na família. Embora seja só no limite, eis o que ainda me dá que pensar;
- O segundo diz respeito à teorização das diarquias e ao lugar exacto delas na classificação dos sistemas de governo, tendo em conta que a sua existência, tal como a das «monarquias republicanas», se não dá só no quadro do semipresidencialismo mas também no do presidencialismo e no de regimes parlamentares¹⁶², basta pensar em certos governos de coligação. Mas de tudo isto é que já não cabe falar aqui.

—*—*—*

E agora é que já estamos quase a despedir-nos de Giovanni Sartori. Mas ainda falta o quase, ainda há um curioso ponto por mencionar. E é que ele, manifestando-se embora favorável ao diárquico semipresidencialismo acabado de percorrer, tem no seu saco¹⁶³ uma outra proposta, visando a criação de um sistema inédito, a que chama «presidencialismo intermitente». De acordo com essa proposta, o parlamento e o presidente seriam eleitos ao mesmo tempo para mandatos de igual duração: quatro ou cinco anos. O sistema de governo seria parlamentar (racionalizado) enquanto o parlamento se portasse bem, produzindo e conservando um governo estável, tendencialmente um governo de legislatura. Mas, quando o mesmo parlamento, derrubando o governo (pela primeira ou pela segunda vez, a este respeito Sartori não é taxativo), se tornasse um factor de instabilidade, o sistema passaria a ser presidencial, de modelo norte-americano; e presidencial permaneceria até ao fim da legislatura, passando o chefe de Estado — até então apagado — a acumular a chefia de um governo que, com ministros por ele livremente nomeados e demitidos¹⁶⁴, não precisaria de ser investido pelas câmaras e não poderia ser derrubado por elas. No fim da legislatura haveria novas eleições legislativas e presidenciais — sendo permitido ao presidente cessante recandidatar-se — e regressar-se-ia ao parlamentarismo. Até nova crise... Apesar do nome que dá ao sistema¹⁶⁵, esta proposta parece uma desesperada

¹⁶² Esta existência «transversal» das diarquias não milita em favor de se conceber como sistema de governo *a se* uma dada espécie delas.

¹⁶³ V. *Ingegneria...*, cit., pp. 167 e segs.

¹⁶⁴ Esta liberdade teria um limite: os membros do parlamento nunca poderiam fazer parte de governos presidenciais. Na proposta de Sartori, esta proibição não é devida a pruridos de separação de poderes mas sim à prosaica preocupação de evitar que membros das câmaras, sequiosos de pastas ministeriais, conspirassem contra os governos de base parlamentar.

¹⁶⁵ Sistema? Se se lembrar da crítica que move ao semipresidencialismo «faseado» de Duverger, falho de unidade interna, o próprio Sartori deve ter as suas dúvidas. Pelo menos à primeira vista, este presidencialismo intermitente parece, na sua alternância, esquizofrénico.

declaração de amor ao parlamentarismo, que talvez ilumine intensamente todas as criativas posições deste autor. Mas agora é que temos mesmo de o deixar.

6. PONTO DE ORDEM

A análise a que acabo de proceder de alguns dos mais importantes autores que sobre a questão do semipresidencialismo e arredores nos últimos anos se debruçaram obrigou-me a refinar mas não a modificar, na sua linha geral, a concepção que a leitura de Duverger em 1979 me sugeriu. Não a considero, longe disso, acabada. Designadamente, muito ficou por dizer acerca da sua ligação a conceitos de que visivelmente depende como o de constituição (e poder constituinte) material e o de função de governo ou direcção política. É claro que terei de voltar ao assunto, mas espero que o que aqui fica exposto me permita encarar o advento do semipresidencialismo em Portugal fazendo uma razoável ideia do que ele é.

(continua)