

O REGIME SEMIPRESIDENCIALISTA: AS BASES TEÓRICAS E SUA APLICAÇÃO EM FRANÇA E PORTUGAL

MARCO VINICIUS CUCHIARO¹

RESUMO

Muito mais que apenas um híbrido entre presidencialismo e parlamentarismo, o regime semipresidencialista é um sistema de governo que busca alternativas únicas e particulares para a distribuição do poder Executivo em uma república. Caracterizado por uma autoridade executiva mista, o semipresidencialismo é um sistema dual, que atribui poderes políticos tanto ao presidente da República – chefe de Estado – quanto ao primeiro-ministro – chefe de governo. Aplicado de maneiras muito diferentes nos dois casos particulares que foram objetos de estudo deste trabalho, este sistema de governo se apresenta como um sistema novo, capaz de produzir relações políticas muito particulares e de respeitar e se diferenciar através das múltiplas dinâmicas políticas de onde é utilizado.

PALAVRAS-CHAVE: governo; política; parlamento; sistemas de governo; presidente.

ABSTRACT

Much more than just a hybrid form between presidentialism and parliamentarism, the semi-presidential regime is a system of government that seeks unique and particular alternatives for the distribution of executive power in a republic. Characterized by a mixed executive authority, semi-presidentialism is a dual system, which assigns political powers to both the president of the republic - head of state - and the prime minister - head of government. Applied in very different ways in the two particular cases that were the objects of study of this paper, this system of government presents itself as a new system, capable of producing very particular political relations and of respecting and differentiating itself through the multiple political dynamics of where it is used.

KEYWORDS: government; politics; parliament; forms of government; president.

¹Universidade Federal do ABC. E-mail: mv.cuchiaro@gmail.com

INTRODUÇÃO

Os estudos dos sistemas de governo dentro do campo da ciência política são úteis para jogar luz no funcionamento e nos mecanismos que cada um deles apresenta e de que maneira eles foram implementados e funcionaram – ou não – em cada espaço e tempo.

Do presidencialismo de Washington ao parlamentarismo de Westminster, é questão fundamental em todo sistema de governo o papel que será atribuído ao chefe de Estado e ao chefe de Governo e, também, se a mesma pessoa ocupará ambos os cargos ou não. Sendo o chefe de Estado a figura política que representa a unidade nacional e a legitimidade do Estado que comanda, e o chefe de Governo o agente político que conduz o poder Executivo de uma nação, ditando os rumos das ações do dia-a-dia e conduzindo o programa de governo, a decisão de como cada um desses personagens poderá atuar e de quais poderes serão dotado é vital para o bom andamento das instituições democráticas e representativas.

Este trabalho busca compreender de que maneira funciona o semipresidencialismo, sistema de governo recém-criado e que busca não ser um híbrido entre os sistemas citados anteriormente, mas um equilíbrio entre eles, trazendo ao jogo político novas formas de relação e novos mecanismos de distribuição de poder entre o chefe de Estado, o chefe de Governo e o parlamento.

Para atingir este objetivo, esta pesquisa buscará investigar as bases teóricas do regime semipresidencialista no seu surgimento e de que maneira elas impactam no funcionamento prático deste sistema. Por fim, também buscará observar as semelhanças e diferenciar as formas que o semipresidencialismo foi implantado na França, onde surgiu e se desenvolveu, e em Portugal, onde serviu de alternativa para uma redemocratização após quatro décadas de uma sangrenta ditadura.

AS BASES TEÓRICAS E O FUNCIONAMENTO GENERALISTA DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Os sistemas de governo podem ser, de certa maneira, na ciência política, definidos como a dinâmica pela qual os poderes Executivo e Legislativo se relacionam (NOVAIS, 2017). Desta forma, se fazem existentes nas democracias contemporâneas três principais sistemas de governo, que se aplicam de maneira generalista a estas nações, sendo eles o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo, objeto de estudo desta pesquisa.

De forma breve, por uma questão de melhora no entendimento do todo, passaremos pelo presidencialismo e pelo parlamentarismo antes de mergulharmos no semipresidencialismo e suas dinâmicas aplicadas no recorte espacial proposto, a saber, a República Portuguesa e a República

Francesa. Originado nos Estados Unidos no 2º Congresso Continental da Filadélfia em 1775, o presidencialismo é o sistema de governo no qual o presidente detém a total legitimidade democrática sendo eleito para um período de tempo que “não pode ser modificado, encurtado, ou (em virtude de dispositivos constitucionais vigentes nos países que proíbem a reeleição) prolongado” (MORAES, 2001, p. 2). Esta legitimidade democrática reclamada pelo presidente neste sistema, na maioria das vezes, é advinda de sufrágio universal, onde o povo elege diretamente e por um período de tempo pré-determinado, o chefe do governo e do poder Executivo, a quem também é constitucionalmente outorgado o papel de chefe de Estado, que poderá ser afastado do cargo apenas através de um processo de impeachment. No outro lado, o parlamentarismo, tendo suas primeiras raízes em Londres, com o chamado Sistema de Westminster, é o sistema de governo onde a chefia do Estado e a chefia do Governo são atribuídas a pessoas diferentes, e onde o poder Executivo retira sua legitimidade democrática do poder Legislativo, sendo comumente nomeado como primeiro-ministro o ator político líder da maioria parlamentar, onde os poderes são interdependentes e o governo possui responsabilidade política para com o parlamento, dado o fato de que sua base de sustentação é decorrente da maioria dos legisladores.

Em 22 de setembro de 1958, em meio à crise da Guerra da Argélia, e quando o governo parlamentarista da Quarta República Francesa já não conseguia responder adequadamente aos problemas que vinha enfrentando, o então primeiro-ministro, General Charles de Gaulle, liderou a redação de uma nova Constituição que deu origem à Quinta República Francesa e inaugurou o sistema de governo semipresidencialista, objeto de estudo deste trabalho. Ao fim daquele ano, Charles De Gaulle foi eleito o primeiro Presidente da Quinta República.

Criado em decorrência da incapacidade do antigo sistema parlamentarista francês de responder às crises que passava, o semipresidencialismo busca conservar alguns traços daquele sistema, como a responsabilidade do governo perante o parlamento, mas combinando-os com características do presidencialismo que serão tratadas nesta seção. Apesar de buscar ser um ponto de equilíbrio entre o presidencialismo e o parlamentarismo, o semipresidencialismo possui dinâmica própria, principalmente no que tange às relações entre o presidente da República e o primeiro-ministro (TAVARES, 2018).

A principal característica do semipresidencialismo é de ser um sistema de governo onde o chefe de Estado – o presidente da República – é eleito diretamente pelo povo através de sufrágio universal, obtendo assim sua legitimidade democrática para exercer os poderes que a constituição lhe confere, e onde existe um governo que é investido pela confiança da maioria do parlamento e

seu chefe exerce o cargo de primeiro-ministro. Essa divisão foi chamada por Maurice Duverger em 1974 de “Águia de Duas Cabeças” por se tratar de um sistema misto onde há autoridade executiva dupla e o presidente da República não ser um ator meramente simbólico e desprovido de qualquer poder político, como no parlamentarismo puro (SHUGART, 2005). As relações entre as duas cabeças da águia de Duverger são, em grande parte, pautadas pelo princípio do semipresidencialismo no qual os parlamentos podem derrubar os governos – que são sustentados somente enquanto obtiverem a confiança da maioria – e os presidentes podem dissolver os parlamentos. Portanto, deste modo, configura-se relações onde os atores políticos desse sistema dependem politicamente entre si, dependência esta que trataremos mais adiante neste artigo.

A eleição do presidente da República por sufrágio universal e sua investidura no cargo como chefe de Estado é um fator determinante para o regime semipresidencialista e o desdobramento dessa característica são fatores que distinguem fortemente este sistema do parlamentarismo puro. Ao vencer uma eleição em sufrágio universal – que, em grande parte dos países de regime semipresidencialista e nos dois casos aqui estudados, se realiza em dois turnos, ou seja, o vencedor obteve no mínimo 50% + 1 dos votos válidos do segundo turno – o presidente da República se coloca em pé de igualdade com o parlamento na questão da legitimidade, pois ambos os atores somente ocupam seus cargos pois este direito lhes foi atribuído pelos eleitores e, assim, ambos têm a capacidade de exercer a soberania que é por eles representada. Como tem poderes políticos constitucionalmente atribuídos, o presidente da República recebe, no semipresidencialismo, uma espécie de legitimidade ambígua, pois é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e líder da maioria que o elegeu, e que, na maioria dos casos, também elegeu a maior parte do parlamento. Com a existência de um governo liderado pelo primeiro-ministro e que depende politicamente justamente dessa maioria, a detenção do poder majoritário se faz crucial para a condução das relações entre esses dois atores e pode mudar a característica delas, fato que veremos adiante.

A investidura popular e a legitimidade incontestável do presidente da República o permitem, ao contrário do seu homônimo parlamentarista, realmente exercer os poderes que lhes são conferidos pela constituição. Porém, embora ele tenha a legitimidade necessária para exercer esses poderes, essa característica não concede ao presidente da República, no regime semipresidencialista, a capacidade de preencher as lacunas constitucionais de poder que são exploradas pelo parlamento, pois, em regra, no semipresidencialismo, o presidente da República tem uma competência de atribuição, ou seja, não possui outros poderes além dos claramente expressos no texto constitucional, enquanto o primeiro-ministro, ao contrário, tem uma competência

de direito comum, ou seja, pode agir e dirigir a política na nação sempre que a constituição não definir de outra maneira (DUVERGER, 1993).

Entretanto, neste tipo de regime, muitas vezes as definições e atribuições constitucionais não são os fatores mais importantes e determinantes para a capacidade de ação – ou ausência dela – do primeiro-ministro e do presidente. Muitas vezes, o quesito que tem maior relevância nesse tema é o poder majoritário e de que forma ele está distribuído. Segundo Duverger (1993) este poder pode ser definido como a força detida pelo chefe de uma maioria estável e disciplinada, ou seja, uma maioria que dure toda uma legislatura e que vote em bloco, obedecendo às instruções que recebe em todos os escrutínios importantes dessa legislatura. Nos regimes semi presidencialistas, o poder majoritário pode existir, estando nas mãos do presidente da República ou do primeiro-ministro, ou não existir. Nesse último caso, são as prerrogativas constitucionais do presidente que ditarão a dinâmica de funcionamento do sistema.

Os regimes semipresidencialistas sem poder majoritário foram os primeiros a aparecer e se constituíram nos países onde a formação de maioria legislativa era incomum – como a França – e surgiram justamente para mitigar os efeitos desta falta de maioria. No semipresidencialismo sem poder majoritário, a eleição do chefe de Estado por sufrágio universal e a atribuição de poderes constitucionais a ele, tem como objetivo estabelecer no presidente um ponto de atração que permite mitigar a fraqueza dos governos que enfrentam um parlamento anárquico, isto é, sem maioria formada. Porém, o que se observa em alguns casos de semipresidencialismo com ausência de poder majoritário, é que nestas situações a instituição presidencial cumpriu seus papéis apenas parcialmente, permitindo o estabelecimento de governos de crise e retardando por algum tempo os impactos das instabilidades ministeriais, mas, paralelamente a isto, a impossibilidade de se formar maiorias parlamentares enfraqueceu as prerrogativas do presidente e do primeiro-ministro que devem compartilhar em maior grau os poderes decisórios.

Quando há poder majoritário, ele se combina com as prerrogativas constitucionais do presidente ou do primeiro-ministro e pode resultar em três cenários diferentes. O primeiro cenário a ser tratado é aquele em que o presidente da República pertence ao mesmo grupo político que a maioria parlamentar e essa o reconhece como seu líder. Nesse cenário, o presidente se torna o titular do poder majoritário e o reúne a suas prerrogativas constitucionais, podendo assim paralisar o primeiro-ministro e, inclusive, assumir partes de suas funções. Quando acrescenta os poderes constitucionais que já detém ao poder de ter autoridade sobre a maioria, em alguns casos, o presidente se torna, na prática, um chefe de governo, tendo sob sua tutela a maioria, o

primeiro-ministro e o restante do gabinete governamental, adquirindo o poder de ditar os movimentos desses atores e controlar a execução deles. Tudo isto acontece em decorrência do fato de, no semipresidencialismo, ser a maioria parlamentar a indicar o primeiro-ministro. Maioria esta que reconhece no presidente da República o seu líder e chefe e, portanto, tende a obedecer a suas ordens. Duverger (1993, p. 5) caracteriza esse cenário como um “monismo majoritário com hegemonia do chefe de Estado”.

No segundo cenário, o presidente está em oposição à maioria do parlamento. Quando isto ocorre, pelo balanço das forças políticas, o presidente da República é obrigado a nomear o líder da maioria opositora como primeiro-ministro, que assumiria um papel de chefe de Governo ao estilo britânico. Porém, mesmo nesse caso, com os poderes diminuídos, o presidente da República não ficaria totalmente apagado do cenário político, ainda conseguindo exercer livremente os poderes constitucionais que detém da forma como desejar. Ao tratar desse cenário, Duverger (1993, p. 5) o classifica como um “dualismo majoritário com preponderância do primeiro-ministro”.

O terceiro e último cenário causado pela existência de poder majoritário é aquele onde o presidente da República faz parte do mesmo grupo político da maioria parlamentar, mas esta não o reconhece como seu chefe. Neste caso, o presidente é reduzido a um papel simbólico, uma espécie de fantoche do primeiro-ministro, este sim, líder da maioria. Aqui, o presidente não tem capacidade, nem viabilidade de investir contra a maioria fazendo uso de seus poderes constitucionais, pois faz parte dela e foi apresentado como candidato à eleição presidencial por ela, portanto, fica quase completamente esvaziado e tem suas prerrogativas paralisadas. Quem detém o poder majoritário é o primeiro-ministro. A classificação dada por Duverger (1993, p. 6) a este cenário é a de “monismo majoritário com hegemonia do primeiro-ministro”, uma situação quase oposta à primeira aqui tratada.

Fica claro, portanto, que no regime semi presidencialista, o presidente e o primeiro-ministro sustentam um ao outro de maneiras diferentes, mas o verdadeiro arco de sustentação dessa estrutura, que modifica as relações entre os chefes de Estado e Governo e tem a capacidade de ampliar ou retirar poderes de um ou de outro é a maioria parlamentar. Ela é a variável fundamental para determinar como será a dinâmica interna do sistema semipresidencialista. É a maioria parlamentar e as relações dela com o presidente, o primeiro-ministro e o governo que confere ao semipresidencialismo uma dinâmica própria e peculiar e o torna um sistema de governo dotado de identidade própria e distinto tanto do presidencialismo de Washington quanto do parlamentarismo de Westminster (NOVAIS, 2007).

O SEMIPRESIDENCIALISMO NA QUINTA REPÚBLICA FRANCESA

Agora que já foi apresentado o semipresidencialismo como sistema de governo, o funcionamento de suas dinâmicas, relações e as maneiras como elas se alteram dependendo de variáveis como a maioria parlamentar, é possível aprofundar-se nos casos específicos a serem tratados nessa pesquisa, de que maneira esse sistema se faz presente em Portugal e França, e de como cada um desses países aplica o sistema com particularidades e características diferentes.

Tendo surgido na França em 1958 como resposta à incapacidade do então sistema parlamentarista, o regime semipresidencialista na França toma formas que tem suas características intimamente ligadas às razões de sua origem. O sistema parlamentarista da Quarta República Francesa gerava um grande desequilíbrio entre o poder Executivo, e não encontrava em si mesmo os mecanismos e ferramentas necessários para se auto proteger contra turbulências, e o poder Legislativo que era pouco propositivo e não conseguia formar maiorias estáveis e coerentes para liderarem o governo.

Para resolver estes problemas do velho parlamentarismo, a Constituição de 58 inaugurou a Quinta República Francesa e instaurou pela primeira vez um regime semipresidencialista, caracterizado por apresentar um poder Executivo dual, composto por um presidente da República responsável pela chefia do Estado, eleito por sufrágio universal – a partir de 1962 – e possuindo atribuições constitucionais extremamente relevantes; e um primeiro-ministro, responsável pela chefia do Governo perante a Assembleia Nacional. No coração desse sistema pensado para resolver os problemas enfrentados na Quarta República estão três importantes e determinantes fatores que ditam o funcionamento do semipresidencialismo francês, a saber: i) a irresponsabilidade política do chefe de Estado perante o parlamento; ii) a responsabilidade colegiada do governo perante o parlamento; e iii) a possibilidade de dissolução do parlamento pelo chefe de Estado. Todas estas três importantes características estão determinadas nos artigos 12, 19 e 20 da Constituição francesa (FRANÇA, 1958). Estas disposições constitucionais foram elaboradas mirando fazer do novo regime semipresidencialista uma versão racionalizada e menos desequilibrada do que foi o parlamentarismo da Quarta República (TAVARES, 2018).

O primeiro destes fatores, a irresponsabilidade política do chefe de Estado perante o parlamento é garantida através da impossibilidade de destituição do presidente da República por razões políticas ou falta de apoio na Assembleia Nacional. Segundo o artigo 68 da Constituição, o presidente francês pode ser removido do cargo apenas em casos de “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato” (FRANÇA, 1958), o

que, segundo Tavares (2018) garante que o presidente da República mantenha a irresponsabilidade política em relação ao parlamento, mas possa ser processado e destituído em casos graves, mecanismo similar ao *impeachment* dos regimes presidencialistas.

O fator número dois, a responsabilidade colegiada do governo diante do parlamento, é uma característica cujo cumprimento é garantido da mesma maneira que nos regimes parlamentaristas puros e tradicionais, ou seja, o governo só pode existir enquanto detiver a confiança da maioria da Assembleia Nacional. Os artigos 49 e 50 do texto constitucional (FRANÇA, 1958) determinam que, caso uma moção de censura seja aprovada no parlamento, o primeiro-ministro deve apresentar sua demissão.

E, por fim, o terceiro destes fatores, a possibilidade de dissolução do parlamento pelo chefe de Estado também tem sua aplicabilidade garantida da mesma maneira que nos clássicos regimes parlamentaristas. O artigo 12 da constituição dá ao presidente da República o direito de dissolver a Assembleia Nacional, devendo ele mesmo agendar eleições gerais para no máximo 40 dias após a dissolução (FRANÇA, 1958).

Essas características foram a base de sustentação de um regime que ficou conhecido à época como “parlamentarismo racionalizado”, atribuindo ao chefe de Estado um papel mais relevante que aquele que detinha no chamado “parlamentarismo assembleísta” da Quarta República, onde o chefe de Estado era completamente refém do parlamento e não possuía nenhum meio de se proteger contra as crises políticas.

No entanto, esse novo regime instituído pela Quinta República avançou para além do “parlamentarismo racionalizado”. Entre 1958, quando se fundou a Quinta República, e 1962, quando houve a primeira revisão constitucional, o presidente da República – o chefe de Estado – não era eleito por sufrágio universal, mas sim por meio de um largo Colégio Eleitoral, composto por representantes de coletividades territoriais. Com a revisão constitucional de 1962, o presidente da República passou a finalmente ser eleito por sufrágio universal, o que reforçou amplamente seus poderes diante do primeiro-ministro e do parlamento. A partir deste fato, o presidente da República passou a deter uma maior e nova legitimidade para poder atuar politicamente, tendo em vista que a adoção do sufrágio universal para eleger o presidente da República gerou a tendência de que o presidente eleito detivesse a maioria parlamentar. Essa nova configuração levou o regime da Quinta República a ser chamado de “quase presidencialismo” (TAVARES, 2018).

Este novo fundamento da legitimidade do presidente da República, agora vinda também do voto popular, alterou e influenciou muitas das dinâmicas nas relações entre os atores políticos da

França. As mudanças foram tantas e tão marcantes que originaram e oficializaram práticas que eram tidas, segundo Tavares, como “colhidas das entrelinhas normativas que reforçaram ainda mais seu papel no executivo e ratificaram sua preponderância institucional”. Dentre estas práticas que surgiram ou viraram praxe, destacam-se o fim da obrigação do primeiro-ministro de apresentar à Assembleia Nacional um plano de governo, o fim da tradição de designar-se primeiro-ministro o líder pessoal da maioria e, principalmente, a reinterpretação do artigo 8 da Constituição francesa, que, em sua redação, permite ao presidente da República demitir o primeiro-ministro a partir da vontade do legislativo manifestada por um voto de confiança. Apesar da redação clara, a partir de 1962, o presidente da República passou a exigir a demissão do primeiro-ministro mesmo na ausência de desconfiança manifestada por parte da Assembleia. Essa nova prática estabelece, *de facto*, uma dupla responsabilidade do governo diante da Assembleia Nacional e diante do chefe de Estado, o presidente da República.

É em decorrência desta última prática citada, a que permite ao presidente demitir o primeiro-ministro mesmo sem moção de desconfiança, que o regime semipresidencialista francês pode ser classificado como um regime dualista em virtude da dupla relação de confiança que precisa ser estabelecida, mesmo que, em seu fim, a responsabilidade maior do governo e de seus membros de gabinete se dê perante ao chefe de Estado.

Toda essa dinâmica, desde a eleição do presidente da República por voto popular, passando pelo fato de que isso tende a fazer com que o presidente também eleja a maioria da Assembleia Nacional e chegando às alterações na relação entre os poderes e atores, levou à uma “presidencialização” do sistema, que, retomando os conceitos de poder majoritário de Duverger que já foram citados neste trabalho, faz com que, na maioria das vezes, o semipresidencialismo francês seja um monismo majoritário com hegemonia do chefe de Estado.

No entanto, quando o presidente da República não consegue eleger a maioria da Assembleia Nacional e a maioria do parlamento se torna oposição ao chefe de Estado, o sistema caminha para uma “parlamentarização”, onde o poder legislativo tem força para impor ao presidente da República a formação do governo e nomear o primeiro-ministro. Essa situação onde há divergência de posição entre o primeiro-ministro e o presidente é chamada de coabitação. Ao contrário do que acontece quando o presidente detém a maioria do parlamento, onde o chefe de Estado consegue interpretar extensivamente a constituição, ampliando suas funções, quando há coabitação os poderes do presidente da República ficam submetidos à interpretação restrita da norma e concede maior espaço de atuação à Assembleia Nacional e ao governo (TAVARES, 2018). Desde 1958, início do regime

semipresidencialista na França, a coabitação aconteceu apenas três vezes, totalizando um período de nove anos.

Se, por um lado, o presidente da República é, na maioria das vezes, o ator que detém o poder hegemônico no semipresidencialismo francês, por outro, o primeiro-ministro detém prerrogativas importantes no processo legislativo, como os direitos de iniciativa, emenda e oposição a determinadas leis, o direito de fixar a ordem do dia das casas legislativas por duas semanas a cada quatro, o direito de solicitar urgência de tramitação, o direito de palavra nas casas legislativas e, mais importante, o direito de solicitar a autorização de adoção de atos executivos de natureza legislativa, as chamadas *ordonnances*, espécie de decreto do primeiro-ministro, autorizados pelo parlamento para execução do programa de governo. Essas prerrogativas são as principais características que podem desequilibrar a balança em favor da “parlamentarização” do sistema quando há coabitação.

Por fim, é importante sumarizar tudo que foi dito em algumas linhas caracterizadoras gerais do regime semi presidencialista adotado pela Quinta República Francesa. Essas linhas foram agrupadas por Tavares (2018) e podem de maneira sucinta explicar as diferentes faces desse regime. O semipresidencialismo francês tem um executivo dual, dividido entre presidente e primeiro-ministro, requerendo confiança dupla deste último, diante do chefe de Estado e da Assembleia Nacional. Suas relações políticas são flexíveis e sofrem profundas mudanças a depender das configurações das maiorias no parlamento. O chefe de Estado é irresponsável, politicamente, diante do parlamento, tem a prerrogativa de dissolvê-lo e detém atribuições constitucionais próprias que não tem necessidade de serem ratificadas pela Assembleia, o que gera uma grande influência do poder Executivo nos trabalhos do poder Legislativo. E, além disso, é possível, segundo Tavares (2018) observar, na prática, que o regime semipresidencialista francês foi bem-sucedido na sua intenção primária: substituir o parlamentarismo da Quarta República e trazer à França uma Era de estabilidade e democracia.

A MATRIZ PORTUGUESA DO SEMIPRESIDENCIALISMO

Tido como um regime ideal para garantir uma transição democrática estável e duradoura desde 1974, quando Duverger teorizou as bases do sistema, foi nesse contexto que o semipresidencialismo nasceu em Portugal, isto tendo ocorrido contemporaneamente à ideia de Maurice Duverger apresentada no começo deste parágrafo. O regime semipresidencialista em

Portugal surgiu e foi instituído como decorrência direta da Revolução dos Cravos e do fim da ditadura salazarista.

Diferentemente do regime instituído na Quinta República Francesa, o semipresidencialismo em Portugal não tinha como objetivo consertar um parlamentarismo falho e atribuir poderes ao presidente da República. Em Portugal, o primeiro e único objetivo da instauração do regime semipresidencialista em 1974 era minimizar o risco de surgimento de alguma outra figura autoritária que possuísse ideias ou intenções de centralizar a maioria dos poderes políticos em si mesma. Por essa grande razão, a matriz portuguesa do semipresidencialismo busca de várias formas equilibrar a distribuição do poder Executivo entre o presidente da República eleito por sufrágio universal, e o primeiro-ministro chefe de Governo responsável diante do parlamento (RODRIGUES, 2003 *apud* LINDO, 2014, p. 10)

Após o 25 de abril de 1974, havia a necessidade de criar-se em Portugal um regime de governo para suceder o Estado Novo da ditadura de Salazar e, mesmo com um amplo trabalho de consciência política desenvolvido pelos partidos políticos, as divergências entre eles eram enormes. Entretanto, os deputados reunidos na Assembleia Constituinte conseguiram, de certa forma, estabelecer um consenso sobre a forma de governo que seria criada após aquela revolução. Na data de 02 de abril de 1976 foi aprovado na Assembleia um sistema de governo que garantisse o equilíbrio entre os poderes do presidente da República, do parlamento e do primeiro-ministro, bem como o equilíbrio no modo de eleição destas figuras. Nesse momento, era estabelecido o semipresidencialismo como uma espécie de ideal de sistema de governo (LINDO, 2014).

A primeira das coisas garantidas por esse sistema aprovado, e que marca fundamentalmente a matriz portuguesa do semipresidencialismo como uma vertente única deste sistema, é a figura do presidente da República como figura de um ator político que assume o papel de moderador, sendo um agente de regulação e de maneira suprapartidária. Um presidente da República garantidor da independência nacional, da unidade do Estado e, principalmente, do funcionamento das instituições democráticas.

Porém, mesmo com esses princípios definidos e bem colocados, o regime português ainda era de transição. Entre o sucesso da Revolução dos Cravos e a revisão constitucional de 1982, o que se verificou em Portugal foi a existência de um período de transição democrática, que delineou os traços principais e colocou no ideário da política portuguesa as maneiras de funcionamento do semipresidencialismo português. Neste período de transição, a legitimidade do presidente da República advinha de duas fontes diferentes: a primeira, obviamente, era aquela advinda da

Constituição de 1976, que foi elaborada e aprovada pelo parlamento eleito por sufrágio universal. A segunda era a legitimidade revolucionária, provida pelos militares e materializada na existência do Conselho da Revolução e dos amplos poderes que este detinha à época.

O Conselho da Revolução, órgão fundamental para entender este período de transição, bem como o impacto da revisão constitucional de 1982, foi criado em 14 de março de 1975 por uma aliança entre as Forças Armadas e os partidos políticos, e era composto pelo presidente da República, pelo chefe e vice chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, pelos chefes da Marinha, Exército e Força Aérea, por mais catorze militares e pelo primeiro-ministro. O texto constitucional de 1976 atribuiu ao Conselho da Revolução, nos artigos 142 e 149, as funções de garantir o funcionamento da democracia portuguesa sendo um verdadeiro tribunal constitucional, legislar sobre matérias militares, aconselhar o presidente da República, declarar a guerra e fazer a paz, autorizar as declarações de estado de sítio e emergência, e, principalmente, aprovar a dissolução do parlamento sob pedido do presidente da República (PORTUGAL, 1976).

A primeira eleição presidencial dentro desse novo contexto de transição ocorreu já no primeiro ano da vigência da Constituição, em 1976. Nesta eleição, três acontecimentos foram essenciais para o desenvolvimento do regime semi presidencialista em Portugal e seu caminhar em direção ao que se tornaria a matriz portuguesa do semipresidencialismo, diferente de todas as outras existentes até então. Estes acontecimentos foram: o presidente da República eleito ser um alto militar, o General António Ramalho Eanes; o presidente eleito ser apartidário e chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; e, por fim, o presidente eleito ser apoiado tanto pelo Partido Socialista quanto pelo Partido Social-Democrata, os principais partidos da política portuguesa e que, até hoje, se alternam no poder. Estes fatos garantiram que o sistema de Portugal avançasse em direção a um presidente da República que assumisse as características já citadas aqui de moderador e regulador, dado que foi fundamental nos primeiros anos do novo sistema que o presidente tenha sido um agente político suprapartidário, não envolvido partidariamente e, mesmo apoiado pelos dois partidos que polarizaram a disputa eleitoral, não reconhecido como líder por nenhum deles. A conjuntura desses acontecimentos garantiu que se começasse a desenvolver a matriz portuguesa do semipresidencialismo, principalmente caracterizada por “um presidente moderador, equidistante dos partidos e que garante o regular funcionamento das instituições democráticas; e um primeiro-ministro responsável perante o presidente da República chefiando um governo que politicamente responde à Assembleia” (LINDO, 2014, p. 48). Esse processo de desenvolvimento do

sistema português, iniciado por tudo que foi citado acima, será consolidado alguns anos depois com a revisão constitucional de 1982.

Após oito anos da Revolução dos Cravos e seis da nova Constituição, era necessário concluir o processo de transição e, para isso, a Assembleia da República foi dotada de poderes para conduzir um amplo processo de revisão constitucional. A revisão de 1982 teve impactos enormes na estrutura de governo de Portugal e confirmou o sistema semipresidencialista como aquele a ser seguido, além de estabelecer definitivamente a matriz portuguesa do semipresidencialismo. O maior objetivo da Assembleia da República na revisão de 1982 era o de extinguir o Conselho da Revolução e equilibrar os poderes dos agentes políticos do Estado e do governo português.

Tendo sido bem sucedida nos pontos citados acima e, principalmente na dissolução e extinção do Conselho da Revolução, a revisão de 1982 resultou no que foi chamado de “volta dos militares aos quartéis” o que, ainda sendo um militar o presidente da República, contribuiu para a solidificação do conceito de matriz portuguesa do semipresidencialismo, onde o presidente é um ator político não empenhado partidariamente e age como moderador e regulador. A revisão constitucional de 1982 alterou uma série de dispositivos constitucionais e modificou substancialmente as relações políticas entre presidente da República, primeiro-ministro e parlamento, tendo se concentrado nessas questões fundamentais que dizem respeito principalmente aos poderes presidenciais e nas formas com que o governo se responsabiliza perante ao presidente.

Como já citado, a principal mudança conduzida pela revisão foi a extinção do Conselho da Revolução. As antigas atribuições do Conselho foram redistribuídas. As funções consultivas foram legadas ao novo Conselho de Estado, as funções constitucionais passaram ao Tribunal Constitucional e as funções políticas e legislativas ficaram com o Governo e com a Assembleia da República.

No âmbito da redistribuição e reorganização dos poderes presidenciais e da responsabilidade do governo, anteriormente à revisão, o presidente da República não poderia dissolver o parlamento sem permissão expressa do Conselho da Revolução. Após a revisão, o presidente passou a ser livre para levar em frente a dissolução do parlamento quando bem entender em qualquer situação, excetuando-se os seis primeiros meses posteriores a sua eleição. Antes de 82, o presidente da República, como chefe de Estado, detinha o poder de demitir o governo quando bem entendesse, o que, na prática, atribuía ao governo uma grande responsabilidade política perante o presidente, assimilando-se ao modelo francês de semipresidencialismo. Após 82, o presidente passou a poder demitir o governo não mais quando quisesse, mas apenas quando se tornasse urgentemente

necessário para garantir o funcionamento institucional das estruturas democráticas. Esta alteração promoveu uma mudança extremamente significativa na responsabilidade atribuída ao governo. Até o momento das alterações, ela era duplamente existente, sendo o governo politicamente responsável perante o presidente e perante a maioria da assembleia. Posteriormente às alterações de 1982, o governo passa a ser politicamente responsável apenas perante a assembleia e somente perante a ela. A responsabilidade do governo diante do presidente da República deixa de ser política e passa a ser apenas uma responsabilidade institucional, onde o chefe de Estado pode demitir o governo apenas para garantir ou regular o bom funcionamento das instituições democráticas. A responsabilidade política do governo perante a Assembleia da República permanece intocada, dado que caso o parlamento aprove moção de censura, o primeiro-ministro é obrigado a apresentar um pedido de demissão do governo.

A revisão de 1982 atribuiu ainda ao primeiro-ministro um poder compartilhado com o presidente de nomear as altas chefias das patentes militares. Também reafirmou o poder do presidente da República em vetar qualquer lei aprovada pelo parlamento, devendo a Assembleia reapreciar o texto e podendo confirmar por maioria absoluta a aprovação da lei, que então deverá ser promulgada obrigatoriamente pelo presidente. (PORTUGAL, 1976).

Todas estas características do modelo português, muitas das quais introduzidas, como vimos acima, pela revisão constitucional de 1982, marcaram fortemente o semipresidencialismo de Portugal e concedem a ele um funcionamento único e distinto. A principal dessas distinções, que é consequência direta do que vimos acima, é que em Portugal, quem governa é o governo e somente ele (LINDO, 2014). O presidente da República detém importantes poderes políticos, como o de vetar leis, a competência de conduzir as relações exteriores e a capacidade de dissolver o parlamento, dentre outras, mas nenhuma delas é prerrogativa governativa. Como chefe de Estado, o presidente de Portugal assume um papel de árbitro e moderador, regulando o sistema e até, por vezes, intervindo, mas isso sem jamais colocar em dúvida o princípio de que quem deve definir os rumos do programa de governo, conduzir a política do país e, dessa maneira, ser o único e exclusivo responsável por ela é o primeiro-ministro e seu governo.

O que fica claro, portanto, é que o regime semipresidencialista que vigora em Portugal, apesar de ser constitucionalmente semelhante com aquele que vigora na França, na prática política ambos são flagrantemente distintos e pouco se parecem ou se aproximam. A grande diferença prática entre os dois sistemas, se dá majoritariamente pelo ato do presidente da República exercer, ou não, seus poderes. No regime semipresidencialista francês, o presidente da República, também

chefe de Estado, é um agente político partidariamente envolvido e, por esta razão, há uma função governativa que se apresenta como dualista. Em Portugal, como mostrado, o presidente da República não exerce papéis de governo, o que faz com que a função governativa seja monista por natureza e, novamente em oposição ao homônimo francês, o presidente de Portugal não é um ator partidário, sendo essencialmente um árbitro moderador. Pode-se afirmar também, que ao contrário do que acontece em Portugal, o poder Executivo francês assume uma forma bicéfala, muito caracterizada pelo fato de tanto o presidente da República quanto o primeiro-ministro exercerem amplas funções políticas e de governo, tendo o presidente da República direito constitucional próprio de presidir o Conselho de Ministros (FRANÇA, 1958). Esta forma bicéfala de poder Executivo está ausente na estrutura portuguesa, onde o presidente da República só presidirá o Conselho de Ministros caso haja solicitação expressa do primeiro-ministro e esta seja aprovada por maioria absoluta da Assembleia da República (PORTUGAL, 1976). Nota-se, por fim, que, apesar de partilharem a mesma classificação – semipresidencialismo – e de serem muito parecidos em suas características amplas e generalistas, os sistemas de governo vigentes em França e Portugal têm marcas específicas e particulares de seu funcionamento, que permitem separá-los em matrizes distintas e únicas do regime semipresidencialista, que, caso fossem estudadas como vertentes idênticas e homogêneas, nos levaria a imprecisões e erros que não refletirem a realidade prática de cada um destes países.

CONCLUSÃO

Após a ampla exposição verificada nas passagens acima, o que se pode concluir mais óbvia e diretamente a respeito do objeto estudado é que o regime semipresidencialista como sistema de governo não é apenas um híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo. O semipresidencialismo apresenta-se como um novo sistema, que, sim, tem em si próprio características dos outros dois sistemas, mas carrega uma dinâmica própria e única.

O regime semipresidencialista tem como característica principal e definidora ser um sistema de governo onde o chefe de Estado é eleito diretamente pelo povo através de sufrágio universal, retirando daí sua legitimidade para exercer seus poderes; e um governo nomeado e sustentado através da confiança da maioria do parlamento, exercendo seu chefe o cargo de primeiro-ministro. Essa característica basilar, dá origem, como vimos, àquilo que Maurice Duverger (1993) chamou de um sistema misto com autoridade executiva dupla. Foi possível constatar também que, diferente do homônimo parlamentarista, no semipresidencialismo o presidente da República não é um agente político meramente simbólico e desprovido de poder. É fato que tem atribuições bastante diferentes

em cada um dos modelos aqui estudado, mas em ambos possuem poderes relevantes e sua atuação conduz o sistema de maneira geral.

A principal conclusão deste trabalho sobre o que faz o semipresidencialismo ter dinâmica própria, no entanto, refere-se ao papel desempenhado pelas maiorias parlamentares nas relações políticas tanto com o presidente da República quanto com o primeiro-ministro. Vimos a divisão atribuída por Duverger no que tange o poder majoritário e como ele se desloca no interior do sistema de maneira a estar ao lado do presidente, quando este tem a maioria e é reconhecido como seu chefe, e ao lado do primeiro-ministro, quando a maioria parlamentar se opõe ao presidente, ou quando está do mesmo lado do presidente mas este não a chefia.

Em relação aos casos particulares estudados no recorte espacial proposto nesta pesquisa, a saber como é o funcionamento do regime semipresidencialista na República Portuguesa e na República Francesa, foi possível concluir com grande propriedade que o modelo de semipresidencialismo que vigora em França é amplamente diferente da matriz portuguesa do semipresidencialismo. Enquanto em terras lusófonas, o presidente da República é um ator político não envolvido na política partidária e acaba atuando como um árbitro moderador das relações políticas e um regulador do sistema, tendo vinculada a ele apenas a responsabilidade institucional – e não política do governo, na Quinta República Francesa, o presidente da República é um agente político ativo e atuante na vida partidária e dessa maneira desempenha ativamente um papel governativo. Por esta razão, o sistema executivo da França apresenta característica bicéfala que está ausente na estrutura portuguesa.

É possível concluir então, que apresentou-se o regime semipresidencialista como um sistema de governo que busca ir além das características tradicionais do parlamentarismo e do presidencialismo, colocando-se no debate público como um sistema único, peculiar, particular e autônomo; um novo sistema que apresenta modelos diferentes nos locais onde é implementado, respeitando e, por fim, se moldando através das próprias relações e maiorias políticas de onde é implantado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUVERGER, M. **O Regime Semipresidencialista**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Sumaré, 1993.

FRANÇA. Constituição (1958). **Constituição da Quinta República Francesa**. Paris: Assembleia Nacional: Governo da República, 1958.

LINDO, C. M. G. O semipresidencialismo no Portugal democrático: um estudo longitudinal. ISCSP - **Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa**, jan. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/656>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, Dec. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

NOVAIS, J. R. **Semipresidencialismo**: Volume I. 1ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2007.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia Constituinte da República: Governo da República, 1976.

SHUGART, M. S. Semi-Presidential Systems: dual executive and mixed authority patterns.: Dual Executive And Mixed Authority Patterns. **French Politics**, [s.l.], v. 3, n. 3, p. 323-351, 30 nov. 2005. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200087>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

TAVARES, M. L. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65. Acesso em: 15 de maio de 2020.