

VIII Forum Jurídico de Lisboa
XXIII Congresso Internacional de Direito
Constitucional

Painel II

Forças e fraquezas na articulação entre Governo e Parlamento

Vitalino Canas

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

17 de novembro de 2020

Não teremos possibilidade de fazer uma teoria geral das relações entre Parlamento e Governo e dos seus mecanismos de articulação.

Vou concentrar-me no sistema semi-presidencial, com especial incidência no caso português.

Sistemas de governo

Se ignorarmos alguns sistemas de governo atípicos e pouco praticados na atualidade, no panorama Mundial atual o sistema semi-presidencial contrapõe-se primacialmente a dois outros sistemas, que podemos designar de clássicos: o sistema presidencial e o sistema parlamentar.

Sistemas de governo

No sistema parlamentar, o poder é distribuído, mais ou menos desigualmente, com maior ou menor pendor, entre um órgão primacialmente legislativo e de controlo do executivo, o Parlamento, do qual aquele executivo depende, pelo menos nominalmente; e um órgão executivo colegial, Governo ou Gabinete, que tem a incumbência da condução da política corrente, cabendo-lhe o essencial do que se designa *indirizzio politico*.

Sistemas de governo

É o sistema que predomina na Europa.

Sistemas de governo

No sistema presidencial, o poder é distribuído entre um órgão primacialmente legislativo e de controlo do executivo e um órgão unipessoal, o Presidente da República, legitimado por sufrágio universal, que se encarrega da definição e condução da política corrente e não responde perante o Parlamento.

Sistemas de governo

É o sistema dos EUA.

Sistemas de governo

Na América latina, predominam sistemas que seguem linhas diretoras deste sistema presidencial, mas com alterações que reforçam o pendor e dominância presidencial.

Sistemas de governo

O sistema semi-presidencial distribui poderes **efetivos** com relevo político entre três órgãos e não apenas dois.

Sistemas de governo

Há um órgão primacialmente legislativo e de controlo do Governo.

Sistemas de governo

Há um órgão colegial, um Governo chefiado por um Primeiro-Ministro, que tem as responsabilidades fundamentais de *indirizzo politico*.

Sistemas de governo

E há um órgão unipessoal, um Presidente, que dispõe de poderes variáveis de Constituição para Constituição, mas que de modo geral se traduzem no exercício de funções de moderação, arbitragem (entre os outros órgãos) e estabilização.

Sistemas de governo

Todos os órgãos são direta ou indiretamente legitimados pelo voto popular.

Sistemas de governo

O Governo pode ou não responder perante ambos.

Sistemas de governo

É um figurino muito difundido hoje em dia, divergindo os autores sobre a contabilidade dos Estados que o adotam, que depende dos critérios utilizados.

Sistemas de governo

Portugal é certamente um deles, talvez aquele onde o sistema se aperfeiçoou mais, mercê a conjugação de várias circunstâncias.

Sistemas de governo

Note-se que ao invés do que por vezes se diz, o sistema semi-presidencial *não é um sistema misto, que conjugue aspetos típicos dos outros dois.*

É um sistema puro que, embora possa partilhar com aqueles alguns aspetos estruturais, se caracteriza por algo que nenhum deles tem: a distribuição de poderes **efetivos** por três órgãos com legitimidade democrática própria.

Sistema semi-presidencial

Um sistema de governo semi-presidencial pode funcionar com pendor parlamentar, com pendor governamental ou com pendor presidencial, sem perder a sua genuinidade e identidade.

Sistema semi-presidencial

Esse pendor pode ser **estrutural**, se por motivos jurídico-constitucionais ou pela natureza e tradição do sistema político, um dos órgãos políticos *tem sempre algum ascendente sobre os demais*; ou **conjuntural**, dependendo da conjugação circunstancial de alguns fatores jurídico-constitucionais, de factores políticos, das personalidades, do funcionamento do sistema de partidos e/ou do sistema eleitoral.

Sistema semi-presidencial

Ilustração abstrata da possibilidade **conjuntural** de ascendente de uns órgãos sobre outros: num concreto sistema em que o Governo seja suportado por uma maioria parlamentar sólida e consistente de um só partido (ou de uma coligação com partido dominante), sendo o Chefe do Governo líder desse partido e o Presidente uma segunda figura ligada a esse mesmo partido (um governo, uma maioria, um presidente, como ambicionava Francisco Sá Carneiro no início da década de 1980), o ascendente penderá claramente para o Governo e para o seu líder.

Sistema semi-presidencial

Mantendo-se basicamente inalterado esse cenário, invertendo-se apenas as posições do Presidente e do Primeiro-Ministro (ou seja, cabendo ao primeiro o papel de líder do Partido dominante no Governo e no Parlamento), o pendor inclinar-se-á para o domínio presidencial.

Sistema semi-presidencial

Se o cenário for o de um Governo sem maioria absoluta parlamentar nem suporte estável garantido por acordos de incidência parlamentar, coexistindo com um presidente não liderante nem politicamente controlador dos principais partidos da oposição, a tendência será para uma parlamentarização do sistema.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Analisar as forças e as fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento depende, naturalmente, da configuração dos equilíbrios e dos pendores que se geram em cada momento.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Não cabendo uma apreciação de toda a história constitucional e política portuguesas em 20 minutos, refiro-me apenas aos casos dos últimos 3 Governos portugueses.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O Governo chefiado por Pedro Passos Coelho (2011-2015), assente numa coligação entre PSD e CDS/PP, foi um Governo de maioria absoluta, com suporte sólido e consistente na AR, coexistindo com um Presidente da República (Aníbal Cavaco Silva) colaborante, proveniente do mesmo partido, mas afastado da sua liderança há mais de 10 anos.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Foi um período em que o sistema de Governo funcionou claramente com pendor presidencial.

Nessas circunstâncias, a articulação entre Governo e Assembleia da República pauta-se por um princípio básico: o chefe do Governo controla a maioria e a iniciativa parlamentar e, indiretamente, boa parte da agenda e do *output* parlamentar.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O chefe do Governo, usando os privilégios de líder do Partido maioritário, comanda discretamente a ação do Grupo Parlamentar.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

A articulação é, desde logo, realizada através das chamadas reuniões semanais de coordenação em S. Bento (Residência oficial do Primeiro Ministro), em que participa a liderança do grupo parlamentar, onde são definidas as estratégias, as iniciativas, os sentidos de voto, os pontos fortes comunicacionais.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Por seu turno, a articulação do dia a dia é assegurada pela ação do Ministro (ou Secretário de Estado) dos Assuntos Parlamentares e do presidente do grupo parlamentar.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Sendo a Presidência do Parlamento assegurada, em regra, por um Deputado do partido com maioria, e cabendo-lhe conduzir a conferência de líderes (composta pelos representantes dos grupos parlamentares e do Governo) e os trabalhos parlamentares, a fixação da agenda parlamentar é muito condicionada pelos interesses e prioridades políticas do Governo, apesar de todos os mecanismos que garantem os direitos de agendamento (alguns potestativos) das minorias.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

A disciplina partidária, que vigora em quase todos os partidos, particularmente nas votações relevantes para a realização da (ou oposição à) política governativa, não obstante a Constituição proclamar que os Deputados exercem livremente o mandato (artigo 155.º, n.º 1), assegura que a vontade das direções partidárias (designadamente da direção do partido maioritário) seja incondicionalmente respeitada.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Em Portugal não há registo de um Governo ter caído devido à indisciplina dos Deputados do Partido de suporte (embora aqui e ali se tenham registado pequenas quezílias e rebeliões).

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

A capacidade técnica superlativa em relação aos Deputados e grupos parlamentares e a iniciativa política levam a que o Governo se torne o principal órgão de iniciativa legislativa com condições de sucesso.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Nestas condições, mais do que articulação, forte ou fraca, há grande dose de **dependência** do Parlamento em relação ao Governo.

Em muitas circunstâncias, aquele parece funcionar como uma extensão do segundo e só as iniciativas dos partidos que compõem a minoria dão uma sensação de vida parlamentar autónoma.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Se o pendor for presidencial, nos termos antes expostos, a articulação entre Governo e Parlamento não se processará em termos muito diferentes, embora a relação central seja entre PR e Governo e só secundariamente entre este e o Parlamento.

Mas na perspetiva do Parlamento e da afirmação da sua autonomia face ao Governo (e, em última instância, face ao Presidente), as coisas não sofrem alteração significativa.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

No extremo oposto, se assim se pode dizer, fica a situação atual, desde outubro de 2019.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O Governo chefiado pelo Primeiro Ministro António Costa, líder do Partido Socialista, é um Governo minoritário (embora com uma representação parlamentar significativa).

Não dispõe de apoio estável no Parlamento (não há acordos escritos com os partidos à esquerda, ao invés do que ocorreu na legislatura 2015-2019).

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O Presidente da República provém de um partido diverso (embora seja importante realçar que as candidaturas presidenciais não são apresentadas por partidos e que os Presidentes tentam apresentar-se como estando acima das lutas político-partidárias).

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Neste contexto político, é óbvio que o centro da política se desloca para a relação/articulação institucional entre o Parlamento e o Governo.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O Parlamento exerce as competências de forma mais incondicionada.

O Governo perde o controlo da agenda político-parlamentar e pode sofrer derrotas quanto a medidas, passando a ser viáveis as chamadas coligações negativas, coligações ocasionais que se formam, derrotando o Governo, deliberadamente ou não, mediante a aprovação de ou rejeição de iniciativas contra a sua vontade.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

O Governo é obrigado a reforçar os seus mecanismos de articulação não só com a bancada majoritária e sua liderança, mas com os demais partidos com representação parlamentar (e não apenas aqueles que se poderão constituir como aliados preferenciais ou mais disponíveis).

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

A Direção da bancada do partido do Governo pode não adquirir autonomia significativa (isso depende, em última análise do perfil, temperamento e peso político do líder parlamentar, bem como da relação pessoal e política com o PM), mas a sua relevância na negociação parlamentar com os outros partidos cresce.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Situação em que um partido não consegue garantir à cabeça que a sua vontade prevalece sobre a de todos os outros é situação que requer negociação permanente sobre agenda, apoios, iniciativas, votações, *trade offs*. A Direção da bancada assume aí papel de relevo..

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Além disso, o Ministro (ou Secretário de Estado) dos Assuntos Parlamentares também vê o conteúdo funcional da sua missão significativamente alterado em relação ao que sucede quando o partido do Governo controla os trabalhos.

Embora possa ser forçado a desempenhar com maior ou menor frequência também a tarefa de *Chief Whip* em relação aos Deputados do Partido do Governo (e à respetiva direção parlamentar), a sua tarefa principal é a de *chief negotiator* com os partidos da oposição, com vista à obtenção de maiorias para medidas fundamentais da Governação.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Mas, em rigor, essa tarefa de articulação recai também (mais intensamente do que noutras circunstâncias) em todos os demais membros do Governo, desde o Primeiro-Ministro aos Ministros e Secretários de Estado, que são chamados a ela muito mais repetidamente do que quando podem esperar tranquilamente nos seus gabinetes que os peões partidários no Grupo Parlamentar possam resolver qualquer dificuldade que se coloque.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Conclusão

Paradoxalmente, pode dizer-se que a articulação entre Governo e Parlamento é tanto mais geradora de unidade de decisão política, tão necessária no Mundo que corre, quanto mais se esteja numa circunstância em que o Parlamento está afastado do centro do real poder de decisão.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Conclusão

Em contrapartida, os mecanismos de articulação ganham tanto mais relevo, importância e solidez, quanto mais periclitante é a posição do Governo na sua relação com o Parlamento (e com o PR): se esses mecanismos são frágeis, funcionam mal ou são inadequados, corre-se o grave risco de ação política incoerente, volúvel ao sabor das maiorias que se esgotam no ato da votação parlamentar.

Forças e fraquezas da articulação entre Governo e Parlamento: o caso português, 2011- 2020

Conclusão

Neste contexto não podemos também esquecer a necessidade de articulação entre Parlamento e Presidente, sabendo-se que este é garante da estabilidade e por vezes o único sustentáculo - ou o sustentáculo essencial - do Governo em questões fundamentais (veja-se política de saúde em plena pandemia, TAP, Bancos, orçamentos deficitários).

Obrigado

vc@vitalinocanas.pt