

## GOVERNO

### 1. Aproximação inicial à ideia de Governo

A política, como expressão máxima da vida social organizada, tem duas dimensões complementares:

a) uma horizontal, que faz referência a toda a actividade participativa, à democracia eleitoral e de referendo, à opinião pública e ao consenso, e a tudo aquilo em que o *demos* - o povo considerado enquanto sujeito político - tem uma função determinante.

b) uma outra, vertical, em que é reflectida a estrutura piramidal e hierárquica das relações sociais, com uma orientação muito clara para a elaboração e a gestão das políticas públicas, o exercício do poder institucionalizado, a obrigatoriedade das contribuições para o bem público e para o cumprimento dos acordos que, expressos em leis ou costumes de ampla aceitação e respeito, mantêm a ordem social estabelecida.

Na tentativa de analisar ambas as dimensões, que apenas são separáveis em termos metodológicos, podemos dizer que, embora seja verdade que a política horizontal tem uma indiscutível prioridade lógica face à construção e funcionamento dos sistemas democráticos, da Grécia clássica às democracias representativas dos nossos dias, a ideia genérica de Governo, em que estão contidos todos os elementos essenciais da dimensão vertical da política, constitui uma experiência básica da vida comunitária que, sob a simples fórmula da desigualdade e da hierarquia, se estende a todos os sistemas e formas de poder, democráticos e não democráticos, de que temos notícia histórica. Apesar da simplicidade e imediatez com que os cidadãos experimentam e assumem a diferença entre governantes e governados, a ideia de Governo adquiriu uma enorme complexidade derivada das experiências e dos avanços conceptuais desenvolvidos pelas diversas civilizações, que se vão mostrando progressivamente mais interessadas em conhecer as formas de estruturação, conservação e exercício do poder, a sua natureza e origem, e as técnicas aplicadas para a sua legitimação e controlo. E, por isso, podemos convir que a actual ideia de Governo é especialmente devedora dos processos revolucionários liberais que, ao fim de um longo percurso de reformas e clarificações, situaram o Poder Executivo no centro de qualquer actividade política, ao ponto de fazer dele a trave mestra da arquitectura constitucional das democracias.

Já no século XX, com a expansão do Estado de Bem-Estar, o Governo transformou-se também no primeiro agente económico e social do Estado e num órgão que alarga a sua presença a inúmeras actividades que se revestem de crucial

importância para o funcionamento das sociedades; é por isso que é cada vez mais frequente o uso de diferentes perspectivas que podem ajudar-nos a abordar de uma forma rigorosa o amplo conceito de Governo. No nosso caso, respeitando a finalidade e as características deste artigo, o leque de possibilidades analíticas é reduzido a dois: a) aquela que é centrada na estrita dimensão orgânica do Governo, sinónimo do Conselho de Ministros, que primou na Europa continental e no constitucionalismo derivado da Revolução Francesa; e b) aquela que faz do Executivo um princípio de governabilidade (*governability*), que implica todo o conjunto de instrumentos e instituições que, incluindo a Administração pública e as forças de segurança do Estado, servem para a realização das políticas públicas, numa concepção que surgiu nos países de cultura e tradição anglo-saxónica e que atingiu um enorme grau de influência através da prática política e administrativa dos Estados Unidos da América do Norte.

Não obstante, tanto o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, que foi implantado no Ocidente europeu após a II Guerra Mundial e influenciou notavelmente os países mais desenvolvidos, como o enorme progresso verificado na Ciência Política actual - que pôs a manifesto a interacção que ocorre entre o Estado e a sociedade civil no processo de governação -, conduz-nos a uma síntese teórica das duas perspectivas referidas, que se traduz, em termos práticos, num maior enraizamento da ideia de responsabilidade política no seio dos sistemas presidencialistas ou semipresidencialistas e numa crescente atribuição da qualidade de Governo a todo o conjunto que serve para construir e executar as políticas de bem-estar, cada vez mais consensuais, no âmbito dos regimes parlamentares.

Neste sentido, podemos dizer que “o Governo é o principal meio através do qual actuam os sistemas políticos” (Apter, 1996, p.372), numa definição que, longe de se situar no plano da divisão de poderes comparando-se ao Legislativo e ao Judicial, situa-se num plano estritamente funcional, em contraposição à ideia de sociedade civil. Mas de tudo o que aqui foi dito é possível deduzir que a palavra Governo implica uma complexa polissemia que, partindo da ideia de autoridade que determina a acção de um órgão especializado na gestão de políticas públicas, atinge-se igualmente todo o processo de construção de consensos, administração de recursos públicos e interacção informativa com uma sociedade plural que caracterizam a actividade política das sociedades democráticas. O próprio facto de governar implica o culminar e integração de um amplo processo institucional que, combinando a actividade eleitoral com a construção de maiorias parlamentares suficientes e estáveis, determina a existência de uma autoridade legítima capaz de planificar e executar as políticas públicas e garantir a aplicação igualitária da lei. E é

por isso que podemos dizer que o Governo ocupa uma posição central em todos os sistemas políticos, ao ponto de a forma em que o poder dos Governos é legitimado, delimitado e controlado constituir a pauta mais adequada para a caracterização dos sistemas políticos (Lijphart, 1984).

A partir da sintética definição de Apter, trabalharemos a ideia de Governo mediante aproximações sucessivas que, sendo complementares e cumulativas entre si, se revelam mais compreensíveis quando tratadas a partir de abordagens autónomas. Para tal, dividimos este artigo em cinco secções que focam, separadamente, os seguintes aspectos: o Executivo, a governabilidade, o Conselho de Ministros, a Administração pública e as Administrações armadas. Finalmente, focaremos, de uma forma muito concisa, as formas sistémicas do Governo.

## 2. Executivo

Embora o termo Executivo (*the executive*) ganhe todo o seu sentido a partir da moderna teoria da separação de poderes, para denominar o poder do Estado especializado e legitimado para impulsionar as políticas públicas no mais amplo sentido da palavra, a ideia genérica do Executivo, que também podemos denominar Governo, constitui o núcleo histórico essencial da actividade política e o único que possui um leque de suficientes expressões para ser identificado como instituição em todos os sistemas e formas políticas, a partir do próprio momento em que surgem as sociedades politicamente organizadas e até aos nossos dias. O mesmo não acontece nos casos dos poderes Legislativo e Judicial, que não apenas se revelaram prescindíveis para as formas políticas menos evoluídas, como estão também muito esbatidos, na sua estrita condição de independentes, nos regimes autoritários e totalitários (Friedrich, 1966).

Na mesma medida em que o Executivo constitui a primeira expressão da acção política e o núcleo fundador de todos os sistemas, a sua própria evolução torna-se igualmente uma expressão muito acabada do desenvolvimento das formas políticas, tanto na vertente da sua crescente complexidade e especialização, como no processo de separação de certas parcelas de actividade que, pela mesma via de especialização e complexidade, deram origem ao nascimento dos poderes Legislativo e Judicial e à rede de instituições autónomas que impulsionam e canalizam a acção e a participação políticas e o exercício dos direitos cívicos e políticos das sociedades modernas. Convém, por isso, insistir no facto de que, para além da ideia geralmente aceite de que os poderes Legislativo e Judicial são manifestações especializadas de um núcleo fundamental de poder, que nos seus primeiros momentos foi exercido de forma unitária ou absoluta, podemos também estimar que algumas das funções

concedidas aos partidos pelas constituições mais modernas, ou algumas das competências atribuídas a administrações de carácter autónomo, constituem manifestações de uma especialização que, de forma regulada e controlada, tenta incrementar a eficácia na gestão administrativa dos sistemas políticos avançados.

Ainda que a ideia de um Poder Executivo especializado e independente seja algo quase actual, que alguns autores como Montesquieu ou Tocqueville incorporam com êxito no grupo de condicionantes essenciais à democracia, o surgimento desta linha de especialização política é observado já na Antiguidade, antes mesmo da Grécia clássica e da Roma republicana, quando aparecem as castas de juízes e as primeiras manifestações das burocracias que assumem o exercício de múltiplas funções de Governo. E ainda que seja verdade que a Alta Idade Média implica um retrocesso destes modelos complexos de administração e governo, quase todas as monarquias desenvolvidas na Europa ao longo dos séculos, da queda de Roma à Revolução Francesa, viram-se rodeadas de Assembleias e funcionários especializados, ou câmaras de natureza diversa que, quer pacificamente, quer à força, foram assentando as bases teóricas e práticas para a moderna estrutura tripartita do poder.

Face à ideia comum de que a posição dos actuais executivos é enfraquecida pelo crescimento das estruturas funcionais e das parcelas de competências dos poderes Legislativo e Judicial, e face ao princípio formal de que o poder legislativo constitui a referência vertebral dos sistemas democráticos, a Ciência Política actual está a reconhecer e a validar uma prática dos Estados, incluindo os democráticos, que transforma o Executivo em centro de gravidade dos sistemas políticos, uma vez que é dele que depende a construção efectiva da governabilidade, a definição e o impulso das políticas públicas, uma parte substancial do sistema normativo que facilita a aplicação das leis, a planificação e o exercício da actividade orçamental e o impulso da actividade legislativa, e que, além de ordenar as relações entre o Estado e os cidadãos ou entre as diversas instituições, constitui um ponto essencial para a organização e o desenvolvimento dos restantes poderes. Neste sentido, podemos dizer que o Executivo é o motor e a orientação de todo o sistema político, e o único poder que os cidadãos responsabilizam pela eficácia ou ineficácia do sistema político no seu conjunto.

No seu mais amplo sentido - o de governação ou *governance* -, o Poder Executivo abrange o amplo conjunto de poderes hierárquicos que vão das chefias do Estado e do Governo aos agentes da autoridade que, de forma regulamentada e igualitária, tornam o Estado presente perante todos os cidadãos e em todos os pontos do território. É nesta complexa rede de órgãos e instituições que a definição e execução das políticas públicas se baseia, bem como em todo o processo de

interacções entre a cidadania e o poder sustentados pelos modelos de legitimação activa das democracias avançadas. É nisto que a intuição geral da cidadania se baseia quando fala de um país ser “bem governado” ou “mal governado”, usando expressões que revelam claramente a ideia e o marco de uma autoridade executiva. Porque o juízo cívico do bom ou do mau governo estende-se ao conjunto equilibrado dos poderes democráticos, para dar a entender, com razão, que no poder executivo recai uma grande parte da responsabilidade relativamente ao funcionamento adequado ou inadequado dos poderes da democracia (Lipjhart, 1984).

Se a coligação governante for instável, ou carecer de suficiente força para conduzir eficazmente as políticas públicas, falamos de desgoverno. Se o parlamento tem falta de projectos legislativos, ou passa por alto o controlo político, imputaremos a responsabilidade ao Governo. Se a Justiça for lenta ou ineficaz, defraudando as expectativas dos cidadãos, diremos que existe desgoverno. Se o Governo for incompetente ou administrar de forma ineficaz, falaremos igualmente de desgoverno. E em nenhum caso tal faremos por negar ou ignorar a tripla divisão dos poderes estabelecida pelas constituições democráticas, mas pelo facto de intuir que é o Executivo que controla e atribui os recursos e fornece as iniciativas necessárias à boa ordem e ao bom funcionamento de todos os órgãos e poderes da democracia. Por isso, faz sentido enunciar duas afirmações que, convenientemente matizadas, têm uma crescente importância nas democracias actuais: que a ideia de Governo deve ser entendida num sentido amplo, abrangendo todo o funcionamento dos serviços públicos; e que o Poder Executivo ocupa um lugar preeminente dentro dos sistemas políticos actuais, incluindo os democráticos, enquanto impulsor e reformador de toda a rede institucional que governa uma democracia. É neste sentido que consideramos muito adequada a ideia anglo-saxónica de Governo, concebido como uma complexa rede de competências de natureza diversa, em que são acumuladas acções de administração, representação e jurisdição, e em que é materializado de forma visível o acordo de legitimação do poder construído pela cidadania durante os diversos processos eleitorais.

### 3. A governabilidade

A governabilidade pode ser definida como o contexto político e social em que a acção de Governo é exercida, sendo expressa no grau de facilidade com que é formado e estabilizado o Governo e no grau de institucionalização que chegam a atingir as relações entre os governantes e os governados. Neste termos, a governabilidade é um conceito de crescente complexidade que, afectando directamente a formação de maiorias parlamentares estáveis e a manutenção de um

elevado grau de institucionalização do Estado, alarga-se igualmente a outros aspectos tão essenciais como a estrutura de partidos (atendendo ao número dos mesmos e ao potencial efectivo de coligação), o grau de integração social (atendendo à existência de fracturas ideológicas, culturais, étnicas ou de qualquer outro tipo), a organização territorial do poder e a estrutura física do território, as clivagens históricas não resolvidas, a distribuição social e territorial dos capitais e recursos do Estado, e a existência de uma cultura política de ordem democrática e suficientemente desenvolvida.

A governabilidade é uma expressão do bom funcionamento de um sistema político, que pode ser medida, parafraseando Easton (1965, pp.17-33), em relação ao cumprimento de duas funções essenciais: a atribuição de valores sociais no seio de uma sociedade concreta; e o facto de a maior parte dos membros dessa sociedade aceitar essas atribuições, com estabilidade e como pauta obrigatória de comportamento. É preciso ter em conta, porém, que esta atribuição de valores sociais não é de forma alguma assimilável a uma imposição arbitrária de tais valores, à margem dos mecanismos de expressão de preferências e formação de consensos que fundamenta a existência de uma poliarquia (Dahl, 1956, c.3). Neste sentido, podemos dizer que a governabilidade é um conceito essencialmente democrático que apenas de forma imprópria, e com carácter analógico, poderia ser aplicado aos sistemas autoritários.

#### 4. O Conselho de Ministros

Vista a questão da governabilidade em termos estritamente funcionais, tendo como objectivo uma melhor compreensão dos mecanismos internos do poder democrático, parece-nos muito conveniente recorrer à referida concepção continental europeia, de tradição francesa, em que o Governo é definido como um Conselho de Ministros especializado na tomada de decisões políticas tendentes à execução das políticas públicas e à aplicação da lei.

A clássica distinção entre os actos de Administração (essencialmente regulamentados) e os actos de Governo (essencialmente discricionais), cuja natureza, distinção e alcance foram estudados por Duguit e Hauriou em páginas já clássicas e de excepcional qualidade, encontra-se actualmente bastante esbatida devido à crescente ingerência da Administração no processo de definição e execução das políticas públicas, e devido à sua interacção com o conjunto de administrados (pessoas físicas ou jurídicas) que estão implicados na gestão do interesse público e nos processos de legitimação permanente que derivam dos juízos políticos acerca da eficácia governativa. Mas nem assim devemos esquecer que, pelo menos em termos

funcionais, a Administração pública continua a agir como um órgão hierárquico, regulamentado, e de carácter altamente especializado, que dispõe e aplica as decisões do Executivo, ao passo que é no Conselho de Ministros que se concentra a acção de governar ou, nas palavras de Easton, onde radica a possibilidade de estabelecer prioridades e atribuir recursos com autoridade legítima.

A estrutura essencialmente pluralista da democracia baseia-se na aceitação dos princípios de que não existe pluralismo político se o pluralismo axiológico for negado, de que tanto as escalas de valores quanto as ordens de prioridades são discutíveis, e de que há sempre mais do que uma solução para cada ordem de problemas. Apenas assim será possível conviverem no mesmo plano de legitimidade os diferentes projectos políticos, e deve ser a vontade dos cidadãos a estabelecer, num contexto institucional complexo mas não determinado, as preferências do corpo social. Esta é a perspectiva em que melhor se entende a noção mais estrita de Governo, na medida em que constitui um órgão legitimado e capacitado para decidir as suas políticas dentro de um marco de possibilidades abertas, em que umas se abrem e outras se fecham de forma discricional, sem outros limites que aqueles que derivam da necessidade de cumprir a lei e manter a confiança dos cidadãos.

É preciso dizer, porém, que a discricionariedade decisória nunca é, na cultura democrática, um mero arbítrio. A moderna cultura de democracia revela-se cada vez mais devedora das ideias de consenso (Habermas), de justiça política (Rawls) e de marco normativo (Díaz, 1998), e aceita-se, por isso, que a acção do Governo deve estar a todo o momento submetida a um controlo procedimental que garanta a racionalidade do processo decisório. Mas essa lógica procedimental não impede que as grandes linhas do Governo sejam sempre o resultado de uma eleição entre diversas alternativas políticas, cuja *derradeira ratio* é apenas compreensível dentro do marco de uma opção política geral. A partir daí, a acção de *governar* abunda numa casuística de acções e decisões de carácter cada vez menos discricional e cada vez mais regulamentada, que é diluída numa difusa fronteira com a acção de administrar, ao ponto de transformar o próprio órgão de Governo, o Conselho de Ministros, no topo hierárquico da Administração, fazendo com que participe plenamente da sua natureza técnica.

A difícil delimitação da fronteira entre a Administração e o Governo torna-se patente em certas figuras da alta Administração (Vice Ministros, Secretários de Estado e Directores Gerais), que reúnem num mesmo órgão de carácter pessoal certos poderes discricionais e certas funções administrativas e técnicas. Em termos estritos, os altos cargos da Administração constituem o ambiente de assessoria dos

ministros e do Conselho de Ministros, mas a sua especialização na execução das políticas públicas torna-os igualmente uma parte activa na sua própria definição.

O Conselho de Ministros, concebido como expressão genuína do Poder Executivo, constitui o ponto central das relações entre o Governo e o Parlamento, tão essencial para o impulso das tarefas legislativas como para a função de controlo. Isto porque, se por um lado o Conselho de Ministros é o depositário da competência para a elaboração dos projectos de Lei, que representam a base essencial do desenvolvimento legislativo das democracias avançadas, também é possível dizer que o Governo, no sentido mais estrito, é o resultado do apoio parlamentar que legitima o seu poder, pelo que tende a reflectir, em termos muito exactos, a composição e estrutura deste pacto, quer seja monocromático ou de coligação. Nesse sentido concreto podemos também dizer que a própria evolução do Executivo reproduz todas as incidências da democracia parlamentar, tanto aquelas que derivam de critérios técnicos ou políticos, ou da procura dos equilíbrios internos de um partido ou coligação governante, como aquelas que se produzem como consequência das actividades de controlo desenvolvidas no Parlamento.

Na medida em que o Governo se constitui como consequência de um acordo de legitimidade democrática atingido em sede parlamentar, toda a acção do Governo se desenvolve numa linha de equilíbrio entre as posições de partido, que defendem as traves mestras das políticas públicas, e a gestão eficaz, que tenta obter a legitimação do poder mediante o uso racional dos seus recursos e a resposta adequada às conjunturas políticas e económicas. Neste sentido é também verdade que o Executivo se situa numa posição preeminente em relação à função de controlo, enquanto centro de atenção dos movimentos parlamentares e como actor necessário para a formação e manutenção das coligações, assim como na geração de elementos e circunstâncias que, para além da sua aritmética parlamentar, lhe condicionam a estabilidade.

Se na visão anglo-saxónica a ideia de governabilidade se torna complexa devido à sua extensão, também na sua estrita consideração de órgão de acção e decisão política, especialmente representado no Conselho de Ministros, a ideia de Governo se torna cada vez mais complexa em relação à diversificação das suas acções e objectivos e à crescente centralidade que ocupa no arco da divisão de poderes, tanto devido à sua capacidade para impulsionar os outros poderes como pela acumulação de funções normativas e competências jurisdicionais.

## 5. A Administração pública

A Administração pública é um órgão especializado na construção e gestão das políticas públicas, que serve como instrumento para a acção de governo. O seu carácter hierárquico e territorializado permite-lhe estar presente perante todo e qualquer cidadão, controlar as suas obrigações e distribuir as cargas e benefícios da acção do Estado seguindo critérios de estrita justiça administrativa. O nascimento das Administrações públicas modernas esteve ligado ao princípio de legalidade, que determina os principais critérios de especialização e organização, e constitui o elemento essencial para a implantação do Estado liberal e da Administração moderna (Weber). O modelo burocrático aportou um instrumento essencial para o controlo do poder, para diminuir a corrupção e a arbitrariedade, ainda que tudo isto tenha sido conseguido em troca do incremento da rigidez dos aparelhos públicos e da uniformidade e falta de flexibilidade do sistema. Por isso se compreende que o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e a implantação de uma ordem económica crescentemente globalizada tenham imposto uma mudança de paradigma na Administração pública que, de forma paulatina mas constante, vai relegando o critério de legalidade como centro explicativo dos seus processos para se inserir plenamente no critério de eficácia.

O modelo burocrático weberiano vai dando lugar a uma concepção pós-burocrática da Administração pública (Barzelay, 1992), em que coexistem diversas configurações organizacionais, cada vez mais flexíveis, mais funcionais, mais eficazes e mais adaptadas às mudanças derivadas da implantação das novas tecnologias. Apesar disto, face à ideia de que uma crescente especialização baseada nas teorias do *management* redundaria numa mais clara distinção entre a função de administração e a de governo, os modernos estilos de gestão implicam um diálogo com os administrados que obriga a dotar os administradores de uma crescente discricionariedade, até chegar a transformá-los num referente essencial para a definição das políticas públicas. Cada vez há mais parcelas de gestão encomendadas a tecnocracias especializadas que planificam as suas políticas e controlam a eficácia e o custo dos modelos de gestão, assumindo um labor muito próximo da ideia de Governo, podendo neste sentido dizer que, pelo menos da ampla perspectiva da governação (*governance*), uma parte da acção de governo está a ser transferida para a própria Administração.

A experiência surgida a partir do processo de construção da União Europeia está a servir para regressar novamente à distinção entre os actos de administração e os de governo, ainda que no seu horizonte último a ideia seja a de uma crescente implicação das tecnocracias na elaboração e execução das políticas europeias. A sensação transmitida pelas instituições europeias é a de serem presididas por um

Governo descontinuo, com fortes impulsos de decisão e orientação, que coincidem com as cimeiras europeias celebradas no final de cada período presidencial. Mas a existência de uma Administração altamente tecnicizada, com uma forte componente de autoridade e uma alta implicação no estudo, elaboração, proposta e execução das políticas públicas comuns, permite manter a ideia de um sistema político estritamente governado.

## 6. As Administrações armadas

Em termos de pura definição, os exércitos e os corpos armados são burocracias especializadas encarregues pelo Estado do exercício da coacção legítima sobre os cidadãos e da execução das políticas de segurança e ordem pública. Neste sentido, podemos mesmo dizer que as Administrações armadas constituem o paradigma da organização hierárquica e regulamentada das primeiras Administrações modernas. Apesar disto, dadas as suas características especiais, as relações entre as Administrações armadas e o Governo tendem a realizar-se num plano muito específico que, em troca de uma inibição efectiva no combate político, deposita nas Administrações armadas os ideais de entrega ao serviço da comunidade e do patriotismo, embora tudo isto aconteça num marco muito retórico e sem interferências na vida política ordinária.

Nas democracias avançadas, a relação entre o Governo e as Administrações armadas é efectuada em termos muito claros e concretos que, partindo da estrita condição de Administrações que é reconhecida aos corpos Armados, atribui ao poder civil a elaboração e a activação das políticas de segurança e defesa. Num marco de absoluta dependência do poder civil, às Administrações armadas corresponde unicamente a execução das políticas de segurança e ordem, de acordo com a lei, e as dependências hierárquicas e orgânicas estabelecidas. Neste contexto, o controlo das Administrações armadas é exercido mediante a definição das correspondentes políticas públicas e através das autoridades civis que as impulsionam e dirigem, em termos muito semelhantes ao controlo da acção das restantes Administrações. Pelo contrário, nas sociedades com escassa cultura democrática ou nas ditaduras, as Administrações armadas tendem a implicar-se na política, e mesmo a monopolizá-la, numa inversão de situação que transforma estas Administrações em verdadeiros planificadores e executores autónomos das políticas de segurança e ordem pública, e colocam o poder civil sob uma tutela não institucionalizada, mas efectiva, que corrompe gravemente o equilíbrio e a independência de poderes (Huntington, 1962, *passim*).

A importância das Administrações armadas no conjunto da Administração do Estado democrático diminuiu de forma incessante a partir do surgimento do Estado providência, até se manifestar de forma muito acentuada no Estado de Bem-Estar, em que as Administrações de serviços assumem uma enorme dimensão, complexidade e variedade, que relativiza a importância dos exércitos. Mas é ainda possível observar a influência subjacente destas Administrações, especialmente as Forças Armadas, em relação às políticas internacionais, na elaboração das políticas de segurança e ordem pública e no desenvolvimento da indústria estratégica de armamentos, embora tudo isto seja realizado, pelo menos nos regimes democráticos, em estrita observância da legalidade democrática.

## 7. A estrutura formal do Poder Executivo

Para além dos seus elementos substantivos e da sua correlação funcional com os restantes poderes da democracia, a estrutura do Poder Executivo reveste-se de várias formas que, devido à sua própria natureza, incidem notavelmente na arquitectura constitucional dos sistemas políticos (Lipjhart, 1984). Neste aspecto, é especialmente relevante a distinção entre os executivos monistas e os duais, cuja diferença se baseia no facto de a Chefia de Estado e a Presidência do Conselho de Ministros se encontrarem numa ou duas instituições, embora também haja casos, como veremos, em que um executivo formalmente dual apresenta características intermédias.

7.1 Os Executivos monistas, também chamados democracias presidencialistas, constam de um órgão apenas, a Presidência da República, que acumula as funções arbitrais e representativas da Chefia de Estado e as competências executivas do Governo. Para o desenvolvimento das suas actividades executivas, o Presidente da República estabelece uma distribuição funcional de competências que, enquadradas em Departamentos ou Ministérios, são exercidas por ministros ou secretários de Estado que designa livremente. Contudo, ao contrário do que acontece nos executivos duais, nos regimes monistas não existe apenas um órgão corporativo - o Conselho de Ministros - que assuma de forma solidária a responsabilidade na formação e execução das políticas públicas, uma vez que a Presidência da República é, de facto e por direito, o centro de gravitação da acção executiva.

Em termos políticos pode dizer-se que os Executivos monistas apresentam um perfil caracterizado pela visibilidade do poder, por um elevado potencial de mobilização no apoio à sua gestão e por uma enorme capacidade de resposta às incidências políticas ou às demandas sociais que lhe são apresentadas. Mas é preciso reconhecer igualmente que, ao adoptar a perspectiva do conflito institucional, os

executivos monistas não podem impedir que o desgaste diário da acção política implique também as funções da Chefia do Estado, em detrimento da sua capacidade de moderação institucional.

Nos sistemas democráticos, ou formalmente democráticos, a Presidência é eleita por sufrágio universal e para um período de duração limitada, estabelecida pela Constituição, com plena independência do processo de eleição dos parlamentos ou câmaras de representação. E é nesta circunstância que se produz uma outra notável diferença funcional relativamente aos Executivos duais, na medida em que, por serem objecto de um processo de legitimação eleitoral específico, o controlo parlamentar relativo à política carece de instrumentos de censura e confiança, bem como da correlativa faculdade de dissolução parlamentar, que resolvem, em última instância, os conflitos políticos que afectam as democracias parlamentares do Executivo dual (Pau, 1998, *passim*).

O modelo mais avançado de Executivo monista é o dos Estados Unidos da América do Norte, que conforma uma Presidência muito de acordo com as circunstâncias políticas e económicas em que ocorreu a independência das colónias e a redacção da Constituição de 1776. Actualmente, o modelo Presidencialista estendeu-se notavelmente em África e na América do Sul e, em geral, nos Estados de fundação recente, ou ainda nas democracias jovens, em que frequentemente se verifica uma lamentável deriva do presidencialismo para o populismo e o autoritarismo, ou a democracias formais de muito baixa qualidade.

7.2 Os executivos duais, também denominados governos parlamentares, estabelecem uma clara diferença orgânica entre duas instituições executivas: a Chefia do Estado (presidente ou monarca), que desempenha as funções de arbítrio e moderação institucional e representa o poder do Estado (promulgação de leis e decretos e impulso do processo de eleição do Presidente do Governo); e a Chefia do Governo, que preside o Conselho de Ministros e na qual recai a responsabilidade da política geral e das políticas públicas. Esta diferença implica também uma distribuição desigual do poder que, na prática, recai na sua totalidade sobre a figura do Chefe do Governo.

A característica mais notável dos Executivos duais é a implicação do Parlamento na formação e controlo do Governo, e na estrita vinculação do mesmo aos períodos de vigência da representação parlamentar. Isto porque, tratando-se de uma legitimação indirecta, em que o povo forma o Governo através das eleições para a câmara legislativa (a câmara baixa nos sistemas de duas câmaras), o mesmo órgão que investe de poder o Governo conserva a faculdade de rever a eficácia e a adequada orientação dos acordos que tiverem construído as alternativas de Governo,

com um poder de controlo de carácter extraordinário, que afecta a própria continuidade do Executivo e que é exercido mediante as moções de censura ou a moção de confiança. Por outro lado, isto obriga também a que, procurando a reciprocidade que exige o equilíbrio e a independência dos poderes democráticos, o Presidente dos executivos duais tenda a estar dotado da capacidade de dissolução antecipada das câmaras e da abertura do subsequente processo eleitoral.

A causa da existência de Executivos duais está relacionada com os processos de democratização das monarquias que, baseando-se em direitos hereditários, não podem ser submetidas ao controlo político das câmaras democráticas. No entanto, existem também na actualidade algumas repúblicas com Executivo dual que, apesar de contarem com uma Presidência eleita, depositam todo o poder efectivo na Presidência do Governo.

Os Executivos duais visualizam o poder com mais dificuldade que os sistemas presidencialistas, mas têm a vantagem de manter a Chefia de Estado à margem das controvérsias políticas derivadas da acção do Governo; para além disso, embora menos estáveis que os sistemas presidencialistas, têm também uma grande capacidade para resolver as crises graves que deslegitimam a coligação de governação. Os Executivos duais são uma característica essencial das monarquias parlamentares (Reino Unido, Bélgica, Espanha, Dinamarca...), ou dos países com um elevado nível de pluralismo partidário e dispersão ideológica, mas a sua presença estende-se também a algumas repúblicas instaladas em países de antiga tradição monárquica (Itália, Portugal, Grécia).

7.3 As democracias semipresidencialistas são, na realidade, democracias duais, de tradição republicana, dotadas de uma constituição que, de modo a criar um espaço efectivo para as políticas de Estado (política externa, defesa...), reforça de maneira assinalável os poderes da Presidência da República. O caso mais notável de Executivo dual presidencialista é o da França.

Os executivos duais de natureza presidencialista tentam conjugar, ao mesmo tempo, as vantagens dos sistemas duais e monistas pois, dotando-se de uma Presidência com elevada capacidade para visualizar o poder e oferecer respostas globais às demandas e incidências ocorridas durante o processo político, também conservam a figura do Presidente do Governo e da instituição do Conselho de Ministros, que facilitam os jogos de poder e o elevado potencial de coligação que tão bem se adequa às sociedades muito plurais e com forte tradição parlamentar. Mas essa flexibilidade gera também as suas próprias contradições e dificuldades, que foram recentemente postas em relevo nas chamadas etapas de coabitação, em que a

Presidência da República e o Governo são de cor política diferente e desenvolvem, nos seus respectivos âmbitos de competências, políticas contraditórias.

*Xosé Luis Barreiro Rivas*

#### **Bibliografia**

- Apter, D.E. (1996), “Comparative Politics, Old and New”, in Goodin, Robert E. E Klingemann, H.-D., *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, pp.372-397.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*, University of California Press, Berkeley.
- Dahl, R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago.
- \_\_\_\_\_ (1971), *Poliarchy*, Yale University Press, New Haven (Connecticut).
- Díaz, E. (1972), *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, Madrid (1998).
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, Chicago University Press, Chicago.
- Friedrich, C. J. e Brzezinsky, Z. K. (1966), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Praeger Press, Nova Iorque.
- Huntington, S. P., ed. (1962), *Changing Patterns of Military Politics*, The Free Press, Glencoe.
- Lipjhart, A. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven (Connecticut).
- Pau, F., ed. (1998), *Parlamento y Control del Gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Sartori, G. (1987), *The Theory of Democracy Revisited, I-The Contemporary Debate, II-The Classical Issues*, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, N.J..
- Vallespín, F., ed. (1995 - 1ª reimpressão), *Historia de la Teoría Política* (6 vols.), Alianza Editorial, Madrid.