

FUNÇÃO PRESIDENCIAL E POLÍTICA EXTERNA

António de Araújo*

O cerimonial diplomático português determina que, quando chega a Lisboa, um novo chefe de missão solicitará uma audiência ao chefe do Protocolo do Estado. Nesse encontro, deverá entregar ao chefe do protocolo, para verificação, cópias das suas cartas credenciais e cópia da carta de chamada do seu antecessor.

Após verificação das cartas credenciais, o chefe do protocolo informa o chefe de missão de que será feito um pedido de audiência ao Presidente da República para apresentação das referidas credenciais.

Até esta audiência ter lugar, o novo chefe de missão pode iniciar contactos com todos os departamentos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, começando sempre por uma audiência com o secretário-geral do Ministério. Pode também visitar o decano do corpo diplomático, bem como contactar os restantes membros do corpo diplomático acreditado em Lisboa. No entanto, até à apresentação de credenciais não deve estabelecer contactos com o Presidente da República, o presidente da Assembleia da República ou o primeiro-ministro, nem comparecer em ocasiões oficiais em que estes estejam presentes, devendo ainda abster-se de contactar, a título oficial, como chefe de missão, os órgãos de comunicação social.

A apresentação de cartas credenciais obedece a um cerimonial definido aos mais ínfimos pormenores. No dia fixado para a audiência pelo Presidente da República, um ou mais funcionários do Protocolo do Estado deslocam-se à residência do novo chefe de missão. Este, bem como os seus acompanhantes, devem usar, no caso dos homens, fraque com colete preto ou traje nacional e, no caso das senhoras, vestido curto ou traje nacional. Apenas é permitido o máximo de dois acompanhantes.

O chefe de missão e os seus acompanhantes deslocam-se ao Mosteiro dos Jerónimos, em automóveis oficiais. No automóvel da frente, abrindo o cortejo, viajam os acompanhantes do chefe de missão juntamente com um funcionário do Protocolo do Estado. O chefe de missão, acompanhado igualmente por um funcionário do Protocolo do Estado, viaja no último automóvel.

Na entrada principal do Mosteiro dos Jerónimos encontrar-se-á postada a guarda de honra da Guarda Nacional Republicana (GNR). Ao chegar à entrada do mosteiro, o chefe de missão deverá apelar-se para ser saudado pela guarda de honra, colocando-se à direita do funcionário do Protocolo do Estado que o acompanha, no pódio reservado para o efeito. Do mesmo modo, os acompanhantes deverão colocar-se por trás do chefe de missão.

Após a saudação, o chefe de missão regressa ao automóvel. A escolta militar a cavalo da GNR acompanha o cortejo do chefe de missão até ao Palácio de Belém. Chegado aos portões do palácio, é costume o chefe de missão abrir o vidro do automóvel e saudar o oficial da GNR que acompanhou o veículo durante o cortejo. A guarda, à entrada do Palácio de Belém, por seu turno, saúda o chefe de missão à passagem do veículo.

Quando o cortejo chega ao Pátio dos Bichos do Palácio de Belém, o chefe de missão deverá apelar-se e, juntamente com os acompanhantes da missão e os funcionários do protocolo, deverá parar em frente à bandeira portuguesa e fazer uma vénia. Posteriormente, dirigem-se à tribuna, a fim de receber honras militares da guarda de honra da GNR, sendo tocados nessa altura, pela banda militar, os hinos nacionais de ambos os países. O chefe de missão e acompanhantes estarão colocados nas mesmas posições que assumiram frente ao Mosteiro dos Jerónimos.

À entrada do palácio, é tirada uma «foto de família» ao chefe de missão e seus acompanhantes. Depois, acompanhado pelo chefe do Protocolo do Estado, dirige-se a uma sala de espera onde será recebido por um ajudante-de-campo do Presidente da República, que com ele aguardará a hora marcada da audiência. Chegada essa hora, o ajudante-de-campo informará o Presidente da República da chegada do representante diplomático estrangeiro.

Forma-se então um cortejo, abrindo com o chefe de missão e o chefe do protocolo, seguidos dos funcionários diplomáticos estrangeiros. Estes serão acompanhados pelos funcionários do Protocolo do Estado. Ao entrarem na sala de audiências, deverão fazer uma vénia ao Presidente da República. Os acompanhantes aguardam à direita da porta de entrada da sala.

Nesta sala, ao fundo, encontra-se o Presidente da República, que terá atrás de si, à sua direita, o ministro dos Negócios Estrangeiros ou um secretário de Estado do mesmo ministério, e, à sua esquerda, o secretário-geral do ministério. Em terceiro plano, encontram-se os elementos das casas civil e militar do Presidente da República.

O chefe de missão é então conduzido pelo chefe do protocolo até junto do Presidente da República, a quem fará entrega, em envelope selado, das cartas credenciais e, habitualmente, da carta de chamada do seu antecessor.

Não são pronunciados discursos. O Presidente da República entrega as cartas credenciais e a carta de chamada ao membro do Governo presente e dá as boas-vindas ao novo embaixador.

Feita a entrega das cartas credenciais, o Presidente da República convida o novo embaixador a passar ao seu gabinete, onde têm uma breve conversa. Nesse encontro estão presentes o Presidente da República, o qual tem sentado à sua direita o novo chefe de missão e, à esquerda, o assessor para as Relações Internacionais da sua casa civil. À direita do chefe de missão, senta-se o representante do Governo, o qual terá, à sua direita, o secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por sua vez, terá à direita o chefe do Protocolo do Estado.

No final da audiência, as entidades regressam à sala onde teve lugar a apresentação das credenciais. O Presidente da República apresenta ao embaixador os membros das suas casas civil e militar e o novo embaixador apresenta ao Presidente da República os membros da sua embaixada que o acompanharam na apresentação das credenciais.

Acompanhado pelo chefe do protocolo, o embaixador despede-se então do Presidente da República, e deixa a sala de audiência, fazendo uma vénia, como à entrada. É seguido pelos seus acompanhantes, pela mesma ordem em que entraram, devendo estes igualmente parar à porta e fazer uma vénia ao Presidente da República.

O embaixador e os seus acompanhantes regressam depois aos seus lugares nos automóveis estacionados no Pátio das Damas. Forma-se de novo o cortejo, encabeçado agora pelo automóvel do embaixador, ostentando a flâmula, seguindo para a residência ou outro lugar previamente designado¹.

O CERIMONIAL

O complexo cerimonial que atrás se descreveu – e que, não por acaso, visa apenas os embaixadores residentes, sendo distinto o tratamento conferido aos embaixadores não residentes – vem concretizar um brevíssimo inciso da Constituição da República Portuguesa. Com efeito, o artigo 135.º da Lei Fundamental, sob a epígrafe «Competência nas relações internacionais», determina, na sua alínea a): «[N]omear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros» [itálico acrescentado].

Esta norma, que reproduz um costume de direito internacional hoje codificado pela Convenção de Viena de Abril de 1961², nunca suscitou, ao que se saiba, grandes controvérsias políticas ou jurídicas. A doutrina refere, todavia, que a expressão «acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros» está longe de ser correcta, visto que o que o Presidente da República faz é *aceitar o reconhecimento* dos representantes diplomáticos estrangeiros³. No entanto, a acreditação de embaixadores não coloca, de modo algum, problemas de complexidade idêntica à que suscita, por exemplo, a intervenção presidencial no processo de conclusão de tratados e acordos internacionais⁴.

A aplicação da parte final da alínea a) do artigo 135.º da Constituição também não tem provocado, ao que se sabe, qualquer questão relevante de natureza política. Na cerimónia de apresentação de cartas credenciais estão presentes, de acordo com uma coreografia definida com precisão milimétrica, o Presidente da República e o ministro dos

Negócios Estrangeiros ou um secretário de Estado do mesmo ministério. A data de apresentação das credenciais é, naturalmente, objecto de uma articulação prévia entre a Presidência da República, o Governo e a representação diplomática a que pertence o novo chefe de missão. Este, no dia marcado, é recebido na chamada Sala dos Embaixadores, no Palácio de Belém, pelo Presidente da República, a quem apresenta, em envelope selado, as suas cartas credenciais. De seguida, o Presidente da República entrega as cartas credenciais ao ministro dos Negócios Estrangeiros. Na ocasião, todos os presentes envergam fraque, com colete preto, podendo os novos chefes de missão utilizar traje nacional; no caso das senhoras, determina-se o uso de vestido curto ou traje nacional. Se observarmos algumas imagens deste cerimonial, verificamos que, além de fraque com colete escuro, o Presidente enverga, na botoeira da lapela esquerda, a roseta da Banda das Três Ordens, atribuição simbólica privativa do chefe de Estado, que o distingue como grão-mestre das Ordens Honoríficas, numa tradição que foi iniciada por D. Maria I e que encontramos em diversos retratos ou fotografias de reis (D. João VI, D. Maria II, D. Luís I, D. Carlos, D. Manuel II) e presidentes (Óscar Carmona, Craveiro Lopes, Américo Tomás, Ramalho Eanes, Mário Soares, Jorge Sampaio). Nesta cerimónia, como se disse, não são proferidos discursos, limitando-se o Presidente da República a dar as boas-vindas ao novo embaixador. A qualidade de embaixador acreditado em Lisboa só é adquirida após a entrega das cartas credenciais ao Presidente da República, o que demonstra que nos encontramos num domínio que ultrapassa o de um mero ritual destituído de consequências políticas e jurídicas. Esta convicção adensa-se se tivermos presente que um Presidente da República interino só pode proceder à acreditação de representantes diplomáticos estrangeiros após audição do Conselho de Estado, nos termos do n.º 2 do artigo 139.º da Constituição. É ainda de referir que, segundo o entendimento da doutrina, a apresentação de cartas credenciais por parte dos representantes diplomáticos estrangeiros tem subjacente o exercício de um poder do Presidente da República que, como tal, implica uma intervenção decisiva deste, «visto que, cabendo-lhe aceitar as suas credenciais, isso não pode deixar de pressupor o assentimento prévio para o respectivo *agrément*»⁵.

O cerimonial de apresentação das cartas credenciais é pontuado por diversos gestos simbólicos que, entre o mais, actuam como dispositivos diferenciadores de Portugal, enquanto Estado soberano, mas também enquanto Nação projectada na História. O novo chefe de missão começa por se deslocar ao Mosteiro dos Jerónimos, onde é saudado, junto ao portal da fachada sul, pela guarda de honra da GNR. O local impõe-se pela grandiosidade do edifício, com uma larga perspectiva de 315 metros, que abrange a fachada lateral da igreja (96 metros) e a extensa galeria de arcadas que a prolonga para poente (200 metros), e pela óbvia rememoração que o mesmo suscita da gesta dos Descobrimentos, patente, com esplendor, no portal projectado e iniciado por Boitaca, com uma composição que possui como tema iconográfico central a grande imagem de Nossa Senhora dos Reis (ou Santa Maria de Belém) com o Menino Jesus no seu braço direito.

Os dois símbolos nacionais – a bandeira verde-rubra e A Portuguesa⁶ – marcam a breve cerimónia que tem lugar no Pátio dos Bichos, no Palácio de Belém. No Pátio dos Bichos, o novo chefe de missão deve parar em frente à bandeira portuguesa e fazer uma vénia. Por outro lado, ao receber honras militares da guarda de honra da GNR, são tocados os hinos nacionais dos dois países, num gesto que sinaliza o bom relacionamento entre ambos os estados e o respeito pelos respectivos símbolos. Não por acaso, ao sair do Palácio de Belém, após a cerimónia, mas agora pelo Pátio das Damas, o automóvel do embaixador ostenta então a respectiva flâmula nacional.

A presença na cerimónia do ministro dos Negócios Estrangeiros – ou de um secretário de Estado do mesmo ministério – evidencia a concertação entre os órgãos de Estado no momento da recepção das cartas credenciais de um representante diplomático estrangeiro. Não por acaso, o Presidente da República recebe as cartas das mãos do novo chefe de missão, em envelope fechado, e de imediato as entrega ao ministro dos Negócios Estrangeiros, sem abrir o envelope. Nesse gesto singelo, mas carregado de simbolismo, materializa-se o exercício de uma competência que a Constituição, na parte final da alínea a) do artigo 135.º, expressamente defere ao Presidente da República, como atrás se referiu.

Mas nesse gesto presidencial também estão inscritos, ainda que porventura de forma menos visível, dois princípios fundamentais da nossa arquitectura institucional. Por um lado, a presença do ministro dos Negócios Estrangeiros (e não também, por exemplo, de deputados ou presidentes dos tribunais superiores) assinala que o Governo, enquanto órgão de condução da política geral do País (artigo 182.º da Constituição), desempenha um papel nuclear na política externa do Estado português, realidade que se manifesta, desde logo, na sua competência para negociar e ajustar convenções internacionais e para aprovar acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos [alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, respectivamente]. Por outro lado, a imediata entrega das cartas credenciais ao ministro dos Negócios Estrangeiros evidencia o princípio da interdependência de poderes, previsto no artigo 111.º da Constituição, o qual possui um particular significado no exercício de competências relacionadas com a política externa portuguesa, em que a projecção da imagem da unidade do Estado, de que o Presidente é o garante, e da concertação entre os seus órgãos supremos tem de ser marcada de forma inequívoca. Não por acaso, a acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros é um acto do Presidente da República que, sob pena de inexistência jurídica, carece de referenda ministerial, nos termos do artigo 140.º da Constituição – norma cuja pertinência tem sido questionada por alguma doutrina, sobretudo

A PRESENÇA NA CERIMÓNIA DO MINISTRO
DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS EVIDENCIA
A CONCERTAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE ESTADO
NO MOMENTO DA RECEPÇÃO DAS CARTAS
CREDENCIAIS DE UM REPRESENTANTE
DIPLOMÁTICO ESTRANGEIRO.

no que respeita à referenda da promulgação das leis da Assembleia da República⁷. Também não por acaso, o Presidente da República não pode ausentar-se do território nacional sem o assentimento da Assembleia da República, nos termos do artigo 129.º da Constituição – norma cuja aplicação já suscitou problemas não despididos para a imagem e o prestígio do Estado português, quando o Parlamento se mostrou incapaz de conceder, em tempo útil, a imprescindível autorização para o Presidente Jorge Sampaio se deslocar à Jordânia, para participar nas exéquias fúnebres do rei Hussein, o que mereceu o envio, da parte daquele, de uma incisiva mensagem à Assembleia da República, a que esta não deu sequência, designadamente adoptando um regime mais eficaz de funcionamento da sua Comissão Permanente. Em ambas as situações, as consequências da inobservância das regras constitucionais são as mais graves que o nosso ordenamento jurídico comporta: na ausência de referenda ministerial, a inexistência jurídica do acto do Presidente da República; na falta de assentimento parlamentar para a ausência do território nacional, a perda, de pleno direito, do mandato do Presidente.

Os locais em que decorre o cerimonial de apresentação das cartas credenciais são *lieux de mémoire* que possuem um historial que, muito provavelmente, é desconhecido da generalidade dos participantes no evento. Contudo, tal ignorância em nada diminui o aparato e o simbolismo dos diversos actos em que se decompõe esta liturgia secular do poder do Estado português perante os representantes de estados estrangeiros. Logo à entrada do Palácio de Belém, o novo chefe de missão sobe a rampa que dá acesso ao Pátio dos Bichos, rampa anterior à construção do palácio, que servia de acesso à Quinta do Outeiro das Vinhas, propriedade dos frades jerónimos. Por ela já subiam os frades desde princípios do século XVI, pelo menos⁸. Em meados do século XVIII, a Quinta de Belém era conhecida por *quinta das leyoneiras*. Por essa altura – mais precisamente em 1726 –, a propriedade havia sido adquirida por D. João V a João da Silva Telo de Menezes, conde de Aveiras. Os recintos engradados do Pátio dos Bichos – local onde o chefe de missão recebe honras militares – serviam para guarda de animais, em grande número e variedade, sob a vigilância de «pretos anões» vindos de Angola e de um «china», trajados a rigor de pajens com sedas coloridas e meias, golas e lenços de seda. Os documentos onde é possível detectar a presença de animais no pátio datam de meados do século XVIII. Existiam ali dois elefantes, tendo um deles morrido em 1766. Em 1770, já no pátio residiam dois camelos e, em 1772, chegou um leão, um tigre e outros «bichos» de Angola. Entre 1770 e 1775, cerca de dez zebras foram enviadas igualmente de Angola, conduzidas por soldados e negros e instaladas num pátio próprio (como antes houvera o «Pátio dos Elefantes»). Em 1775, um «china» trouxe uma onça e vieram pássaros do Rio de Janeiro e um «boi corcunda». No ano seguinte, aportaram a Belém um urso, porcos de Angola, uma anta, papagaios, araras, um pelicano, veados, um porco-espinho⁹. O Pátio dos Bichos foi, no século XIX, o primeiro jardim zoológico de Lisboa. Esta brevíssima digressão pela história do Pátio dos Bichos e suas feras desti-

nou-se, tão-só, a salientar a importância dos animais como ornatos do poder, tema sobre o qual existem registos desde os tempos mais remotos¹⁰.

Depois de entrar no palácio, o novo chefe de missão dirige-se à Sala dos Embaixadores, a qual, ao longo da história, teve várias denominações: Sala Azul (da cor do tecido que reveste as paredes), Sala Luís XV (do estilo do mobiliário) e Sala da Rainha (por ter sido a sala particular de D. Amélia). O tecto ostenta nas quadras dos topos os escudos dos Braganças e dos Orleães, pintados em 1886 quando D. Carlos e D. Amélia se instalaram no palácio após o casamento. Do tecto pende um lustre monumental, figurando uma águia bicéfala. Trata-se provavelmente de um presente de casamento oferecido pelo imperador da Áustria, Francisco José¹¹. Foi nesta sala que esteve exposto ao público o cadáver de Sidónio Pais, o «Presidente-Rei» assassinado em Dezembro de 1918. O corpo baleado de Sidónio foi lavado e embalsamado no Palácio de Belém, enquanto a multidão aguardava no Pátio dos Bichos, cuja porta chegou a ser arrombada devido à pressão da população ali presente para homenagear o «Grande Morto»¹². Este é um traço, entre muitos, da qualidade de residência do chefe de Estado que o Palácio de Belém possui desde há muito, podendo referir-se, a título de mero exemplo dessa linha de continuidade, que na capela que resultou do aproveitamento de um corredor contíguo aos salões de aparato foram baptizados os príncipes D. Luís Filipe e D. Manuel, filhos de D. Carlos, e, muitos anos depois, Miguel, o segundo filho do Presidente Ramalho Eanes. Após a cerimónia de apresentação das cartas credenciais, o Presidente da República e o novo embaixador, bem como outras entidades, deslocam-se para o gabinete de trabalho do Presidente. Nesse espaço pernoveram vários reis, tendo ainda servido de quarto de cama da rainha D. Amélia. Foi aqui, quando esta sala ainda servia para as reuniões do Conselho de Estado, que, em Setembro de 1974, o general António de Spínola leu, aos microfones da rádio e frente às câmaras da televisão, a sua declaração de renúncia ao cargo de Presidente da República.

O PAPEL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Não foi por particular inclinação pelos delicados meandros das regras protocolares que este escrito começou por descrever a coreografia de Estado – repete-se: *de Estado* – subjacente ao início das missões diplomáticas residentes em Portugal.

O relato do cerimonial de apresentação das cartas credenciais dos novos chefes de missão mostra como o exercício de uma competência juridicamente «anódina» pode encerrar uma projecção de poder que se afigura essencial para uma adequada ou correcta – e completa – compreensão do lugar e sentido da função presidencial no nosso sistema político. Tudo indicia, ademais, que é no âmbito das relações internacionais – e, porventura, no da política de defesa – que tal projecção de poder se reflecte com uma intensidade muito particular. No imaginário colectivo sobre a função presidencial, esta dimensão representativa, que a alguns parecerá meramente ritualista ou cerimonial, assume uma importância nuclear – a importância que os cidadãos atribuem à ideia de

representação nacional, a qual se identifica em boa medida, mas que a transcende, com a ideia de *representação da República*, a que se refere o artigo 120.º da Constituição. Quando de alguém se afirma que possui, ou não, o «perfil» adequado para o exercício da magistratura presidencial é também esta dimensão, por assim dizer, «imaterial» que está a ser convocada, consciente ou inconscientemente.

Na verdade, para o exercício das funções de «pólicia», «árbitro» e «bombeiro» do sistema¹³, ou de «garante» de valores fundamentais¹⁴, a dimensão representativa, cénica e simbólica da função presidencial afigura-se, em si mesma, essencial. Tal dimensão é, a um tempo, uma «função» presidencial, mas também, a outro tempo, um elemento que recobre – e fortalece – o exercício dos demais poderes e funções, nomeadamente quando tal exercício intersecta a acção de outros órgãos do Estado. Esta asserção tem uma validade particular nos domínios da política externa e da política de defesa, na exacta medida em que ambos envolvem, por natureza, o exercício de *expressões de soberania* e a já referida ideia de *projecção imagética do Estado*. Em simultâneo, são domínios onde a densificação dos poderes presidenciais se afigura mais problemática porquanto se situam num âmbito algo difuso e, por assim dizer, intangível, ao contrário do que ocorre noutros planos, onde a intervenção presidencial é bem mais linear: o Presidente promulga as leis e os decretos-leis em prazos determinados, pode vetá-los ou enviá-los para fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional; indulta e comuta penas, ouvido o Governo; confere condecorações, nos termos da lei.

Ao invés, a qualidade de comandante supremo das Forças Armadas confere-lhe, explícita ou implicitamente, um conjunto de prerrogativas cujo recorte preciso é muito mais problemático¹⁵, tendo o Presidente Jorge Sampaio procurado ao longo dos seus dois mandatos, mas sem êxito, que o seu estatuto enquanto comandante supremo fosse objecto de clarificação por via legislativa¹⁶. A mesma indefinição ocorre, *mutatis mutandis*, com as funções de representação da República, de garante da independência nacional e da unidade do Estado, as quais implicam uma intervenção em matéria de política externa (ou em matérias com incidência na política externa) cujos contornos se apresentam de muito difícil explicitação. Para mais, este é um território onde os aspectos simbólicos da função presidencial se adensam de forma significativa, na exacta medida em que à chefia do Estado surge associado um conjunto de atributos e sinais que inviabilizam qualquer tentativa de enumeração de «poderes», sejam estes formais ou informais, explícitos ou implícitos. Daí a relevância da dimensão representativa da função presidencial.

Trata-se de uma dimensão que tem escapado à generalidade das análises realizadas sobre o papel do Presidente da República no regime político português. Poder-se-á mesmo questionar se não tem havido uma concentração excessiva, de juristas e politólogos, no escrutínio dos poderes do Presidente, deixando-se na penumbra a caracterização da *função presidencial*, a qual só é passível de apreensão, em todas as suas implicações e vertentes (*v. g.*, representativas, simbólicas, icónicas e imagéticas), atra-

vés de outros olhares, como os da antropologia ou da história. Enquanto os juristas se debatem sobre a interpretação do alcance normativo de prerrogativas que, em regra, só raramente são utilizadas, alguns politólogos dedicam-se até a quantificar aritmeticamente tais prerrogativas¹⁷, com resultados de fiabilidade altamente questionável. A dado trecho, abrem-se, inclusivamente, espaços de controvérsia entre os cultores do direito e da ciência política, considerando os juristas que o «normativismo», desvalorizado pelos politólogos, é o elemento-chave para a compreensão do sistema de governo português¹⁸.

Não se pretende, de modo algum, intervir nessa querela, tanto mais que a mesma se afigura algo artificial, porquanto ambas as perspectivas não só não são inconciliáveis como devem, isso sim, articular-se, já que têm por objecto realidades distintas. O problema emerge tão-só quando uma pretende sobrepor-se à outra, desvalorizando-a e apresentando-a como dotada de menor credibilidade e plausibilidade heurística.

O ponto que deve ser sublinhado é o seguinte: na construção de uma teoria dos poderes presidenciais – seja ela feita no quadro da hermenêutica do texto constitucional, seja ela realizada à luz da análise politológica da prática do sistema – é imprescindível contemplar uma vertente simbólica que não se descortina nem nos enunciados assépticos da letra da Constituição nem nas tipologias quantitativas ensaiadas pelos cientistas políticos¹⁹.

Com isto não se pretende circunscrever o exercício dos poderes fundamentais a uma dimensão ornamental, o que seria desde logo desmentido pela atribuição ao chefe do Estado de poderes efectivos no contexto do sistema jurídico-político português. Nem se visa, de modo algum, sustentar que tal dimensão simbólica se configura como a chave interpretativa essencial, até hoje oculta, da função e sentido da magistratura do Presidente da República. Nem se defende que o exercício da função da chefia do Estado surge associado a atributos que se limitam a reescrever um «guião» já seguido, ainda que com maior pompa, nos tempos da Monarquia. A hipótese de caracterização dos presidentes português e francês como «monarcas electivos», que é colocada por alguns autores²⁰, pode ser retoricamente apelativa mas não possui a mínima correspondência, quer com a letra das respectivas constituições, quer com a realidade política de ambos os regimes.

É curioso notar, a este propósito, que os titulares dos órgãos do Estado têm mostrado estar particularmente atentos a esta dimensão representativa, simbólica ou protocolar, apercebendo-se de forma clara que a sacralização do poder envolve sempre a presença de dispositivos que criam um efeito-distância relativamente ao comum dos cidadãos. As honras militares a que os novos chefes de missões diplomáticas têm direito, aquando

NA CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA DOS PODERES
PRESIDENCIAIS É IMPRESCINDÍVEL CONTEMPLAR
UMA VERTENTE SIMBÓLICA QUE NÃO
SE DESCORTINA NEM NOS ENUNCIADOS
ASSÉPTICOS DA LETRA DA CONSTITUIÇÃO NEM
NAS TIPOLOGIAS QUANTITATIVAS ENSAIADAS
PELOS CIENTISTAS POLÍTICOS.

da apresentação de cartas credenciais, e que atrás se referiram, são objecto de um minucioso Regulamento de Continências e Honras Militares, decretado pelo Conselho da Revolução em 1980 (Decreto-Lei n.º 331/80, de 28 de Agosto, alterado pelos decretos-leis n.ºs 76/81 e 214/81, de 15 de Abril e de 16 de Julho, respectivamente). Portugal possui uma Lei das Precedências do Protocolo do Estado (Lei n.º 40/2006, de 25 de Agosto), que determina rigorosa e exaustivamente a ordenação dos lugares que devem ser ocupados pelas diversas entidades que participam em cerimónias oficiais ou actos públicos. A matéria já deu azo, no passado, a conflitos entre tribunais supremos, como o que ocorreu aquando da criação do Tribunal Constitucional: discordando da forma encontrada para a sua composição, que não previa a designação de juízes pelo Presidente, o general Ramalho Eanes alterou em 1983 a posição relativa do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal de Justiça na hierarquia do Protocolo do Estado, colocando o segundo à frente do primeiro. Em resposta, o Presidente do Tribunal Constitucional, apoiado por todos os juízes, deixou de comparecer em cerimónias oficiais, numa atitude de protesto que se manteve até 1989²¹. E, para fornecer um exemplo com algumas implicações em matéria de política externa, pode lembrar-se o conflito existente entre o Presidente Mário Soares e o Governo chefiado pelo primeiro-ministro Cavaco Silva a propósito da pretensão daquele em presidir à cerimónia de assinatura dos acordos de paz de Angola, realizada em 1991²². Alguns relatos de observadores privilegiados dão conta de outros casos: assim, por exemplo, uma deslocação do Presidente Jorge Sampaio à Santa Sé, que se encontrava agendada e com dia marcado, foi adiada por um «pormenor protocolar» relativo ao formato da audiência que lhe iria ser concedida por João Paulo II²³. Jorge Sampaio, aliás, mostrou-se bastante sensível aos aspectos relacionados com a simbologia do poder, a ponto de ter relutância na utilização do Palácio da Ajuda nos banquetes oferecidos nas visitas de chefes de Estado e de Governo estrangeiros, «pelas reminiscências monárquicas que o mesmo implicava»²⁴.

Surpreende, pois, que a importância dada pelos actores políticos ou institucionais a questões protocolares e simbólicas não tenha sido objecto de um estudo aprofundado. Há uma inexplicável assimetria entre o comportamento dos agentes do Estado e o interesse que os cientistas sociais e políticos dedicam a um fenómeno de irradiação de poder que não deve ser menosprezado. Além de descurar a relevância dos aspectos simbólicos do poder, um escrutínio excessivamente «realista» do sistema de governo semipresidencial, centrado na avaliação do delicado jogo de equilíbrios em que tal sistema assenta, sempre acabará por concluir que, na prática, a taxionomia clássica, em larga medida tributária de Duverger, tende a esbater-se nos nossos dias. E tende a esbater-se porque os vários sistemas acabam por convergir no sentido de uma «governamentalização» progressiva. O ponto é relevante na exacta medida em que esse processo de «governamentalização» se encontra também escorado, em boa medida, em dimensões atinentes à política externa. Mais precisamente, ao processo de construção europeia, cujo desenvolvimento trará consigo um outro fenómeno: o paulatino esbati-

mento das fronteiras entre «política externa» e «política interna» no que concerne à União (o que se não confunde necessariamente, note-se, com a ideia e os temores de «perda de soberania»). Até pelo seu crescente impacto na vida dos estados da União – o que conduz precisamente à diluição progressiva da clivagem tradicional política interna vs política externa – as questões europeias poderão constituir potenciais focos de conflito entre Presidente e Governo, que deveriam ser minorados, porventura, através de uma especificação mais clara dos poderes presidenciais e dos deveres governamentais neste âmbito particular.

Retomando uma reflexão anterior²⁵, dir-se-á que o aprofundamento da integração europeia irá ter um efeito *boomerang* em todos os sistemas de governo dos estados da União: quanto mais se aprofundar o relacionamento com as instâncias europeias, mais o interlocutor privilegiado de tal relacionamento – o Executivo – verá engrandecido o seu papel no quadro do sistema de governo. A componente europeia da política externa veio alterar a distribuição de poderes na política interna. Tentando compensar essa tendência, foi atribuída à Assembleia da República a prerrogativa de se pronunciar sobre matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada e de acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia [artigos 161.º, alínea n), e 163.º, alínea f), da Constituição, respectivamente]. Registe-se que alguns autores consideram que a integração europeia, ao fortalecer a componente das relações internacionais da República, implica a atribuição ao Presidente da República de competências específicas neste domínio, o que não aconteceu em sede de revisão constitucional²⁶, sendo ainda de recordar o juízo do antigo Presidente Mário Soares: «o facto de o Presidente da República ficar sistematicamente afastado das negociações europeias desequilibra um pouco os poderes entre os dois órgãos de soberania»²⁷. Neste contexto, adensa-se, pois, a convergência entre o processo de integração europeia e o processo de governamentalização dos diversos sistemas políticos nacionais.

O facto de o ritmo do processo de integração europeia – e, de um modo geral, as grandes orientações de política externa do Estado português – ser consensual entre os diversos actores do sistema, incluindo os sucessivos presidentes da República, cria fenómenos interessantes. O consenso em torno das opções fundamentais da política externa facilita o diálogo cooperativo naquilo a que se designa por «questões de Estado». Por parte dos diversos protagonistas, existe a percepção clara de que uma divisão em torno dessas «questões» é penalizadora para quem abra fracturas que a opinião pública tende a repudiar. Não por acaso, mesmo depois de reconhecerem a existência de tensões no âmbito da política interna, os testemunhos memorialísticos de Mário Soares e Cavaco Silva sublinham a correcção do entendimento que sempre mantiveram quanto ao relacionamento internacional de Portugal²⁸. Também não por acaso, forças partidárias que no passado questionaram a adesão à CEE surgem hoje muito mais conformadas e alinhadas com um «europeísmo» que, até agora, tem sido transversal à sociedade portu-

guesa. Resta saber, porém, se o adensar da crise económica não abrirá espaço a focos de contestação a uma opção histórica que se julgava consolidada ou, pelo menos, a alguns dos seus aspectos. Seja como for, o «europeísmo» encontra-se arreigado no espírito dos portugueses e tal não se deve apenas a razões de natureza económica, designadamente as que decorreram do afluxo de fundos estruturais para apoio ao desenvolvimento regional, à reconversão da indústria e da agricultura ou à formação profissional. Tudo indicia que a nossa condição europeia foi interiorizada na sua exacta medida – a de que a adesão às Comunidades se tratou de uma *inevitabilidade desejável*²⁹. Do mesmo passo, parece ser consensual a participação portuguesa na NATO e nas missões no estrangeiro das Forças Armadas e das forças de segurança, pese as discrepâncias que a concretização desta linha orientadora possa suscitar consoante os diversos casos em apreço.

É possível afirmar-se, de facto, que o elevado grau de consenso em torno das opções fundamentais em matéria de política externa – do projecto europeu à participação na NATO, passando pelo reforço do diálogo com os países da CPLP e da cooperação ibérica – envolve as forças partidárias que integram o chamado «arco da governação» e também o Presidente da República. Daí a circunstância de os ministros dos Negócios Estrangeiros serem, em regra, dos membros mais «populares» dos diversos governos, a crer nos inquéritos e estudos de opinião que regularmente são efectuados. Daí, também, a circunstância de não ocorrerem atritos – ou, pelo menos, atritos com grande visibilidade pública – entre os titulares dos órgãos de soberania no domínio da política externa, nas dimensões essenciais que esta comporta. Para esse consenso concorrem diversas circunstâncias, algumas delas nem sempre apreensíveis à primeira vista. Entre essas circunstâncias, avulta a própria personalidade dos sucessivos titulares do cargo de Presidente da República. De facto, se existe um «arco de governabilidade», há também um «arco de presidencialidade», do qual são excluídos, justamente por falta do «perfil» presidencial atrás referido, todos os que ponham em causa as linhas mestras que servem de travejamento à inserção do Estado português na comunidade internacional. Este é um elemento não normativo, mas essencial, que contribui de forma decisiva para a existência de um amplo espaço de consenso em torno das orientações fundamentais do Estado português em matéria de política externa.

Este elevado nível de consenso tem – ou pode ter – consequências singulares. Desde logo, tudo sugere que a política externa é um domínio relativamente «insularizado» no que respeita às divergências ou convergências que marcam a política interna. Melhor dizendo, tudo indicia que os pontos de discórdia em matéria de política externa, quando ocorrem, têm uma origem própria e específica e não são, em regra, consequência das flutuações que tradicionalmente marcam os alinhamentos entre os órgãos de soberania (maioria absoluta/maioria relativa governamental; primeiro/segundo mandato presidencial; convergência/coabitação entre Governo e Presidente) e que constituem a grelha analítica favorita de politólogos e comentadores³⁰. Basta referir que, de acordo com o

seu assessor de imprensa, nos primeiros dois anos de Jorge Sampaio em Belém, quando era primeiro-ministro António Guterres, oriundo da mesma área política, se registou «uma série de desencontros com o Governo em matéria de política externa»³¹. Assim, «em 1996, quando os Estados Unidos decidiram atacar o Iraque [...], Sampaio distanciou-se da Administração Clinton, apesar do apoio declarado do primeiro-ministro, António Guterres»³². Eis um exemplo de que os pontos de atrito no domínio externo são, com frequência, imunes à polaridade coabitação/convergência entre Governo e Presidente.

Por outro lado, o consenso que envolve a política externa pode revelar-se um *consenso débole*, para usar a expressão no sentido que lhe foi conferido pelo filósofo italiano Gianni Vattimo, ou, talvez melhor, num *consenso por mera ausência de conflito*, porventura em resultado do facto de os diversos protagonistas presentirem que a abertura de dissídios neste âmbito é sempre particularmente melindrosa e até penalizadora do ponto de vista político. É a esta luz que se deve interpretar, por exemplo, a prática de os chefes de Estado se eximirem, quando se encontram no estrangeiro (em viagens onde geralmente se fazem acompanhar de membros do Governo e de deputados), a fazer comentários sobre questões de política doméstica. E, não por acaso, em matérias essenciais da projecção externa do Estado português os agentes políticos procuram maximizar os pontos de diálogo, bastando lembrar a prática de os primeiros-ministros informarem os líderes dos partidos da oposição de grandes opções tomadas ou a tomar em matéria de integração europeia³³. Pode ainda recordar-se que, em 1991, nas vésperas da eclosão da I Guerra do Golfo, o então primeiro-ministro Cavaco Silva fez questão de auscultar previamente a opinião de Jorge Sampaio, na altura secretário-geral do Partido Socialista³⁴, bem como dos outros líderes partidários:

«eu achava que, perante uma situação que envolvia a possibilidade de guerra, o Governo devia actuar com muita prudência e ponderação, avaliando cuidadosamente os interesses nacionais, ouvir atentamente não só o Presidente da República mas também os líderes dos partidos da oposição, por forma a que as decisões tomadas reflectissem um consenso alargado no País, como de facto aconteceu»,

refere Cavaco Silva³⁵. O primeiro-ministro Santana Lopes também procurou concertar posições e não abrir conflitos com o Presidente Jorge Sampaio em matéria de política externa. A propósito de uma deslocação a Nova Iorque:

«Estabelecemos, por mútuo acordo, que o Presidente iria a Nova Iorque à Cimeira contra a Fome e a Pobreza no Mundo, organizada por Lula da Silva, cabendo-me a mim ir à Assembleia-Geral da ONU. Era importante não estarmos os dois, ao mesmo tempo, em Nova Iorque. Não me opus, mais uma vez, mas era um pouco confuso para a representação de Portugal.»³⁶

A propósito da situação do Iraque e da retirada do contingente português: «esta era uma matéria que o Governo queria, e devia, tratar concertadamente com o Presidente da República»³⁷. Recorde-se ainda, como mais um exemplo da moderação dos conflitos em matéria internacional, que Jorge Sampaio, pese a incomodidade que lhe causara a célebre Cimeira das Lajes, de 2003, não quis «alimentar polémicas, nem provocar uma crise»³⁸. Relativamente a Mário Soares, é elucidativo salientar o que este afirma à jornalista Maria João Avillez:

«o Presidente da República é o mais alto representante de Portugal na ordem externa. [...] o Presidente pode sempre tomar iniciativas [...] e nada o impede de pedir ao Governo as informações, os esclarecimentos e a documentação necessários. Contudo, é dos livros que o recurso a actos desse tipo pode sempre gerar algumas tensões negativas para o País. Por isso, sempre os fiz com moderação e parcimónia.»³⁹

Num quadro de acção em que os diversos protagonistas privilegiam a contenção e a busca de consenso, a ocorrência de tensões torna-se naturalmente mais notória. Basta recordar a oposição do Presidente Jorge Sampaio à participação militar portuguesa na invasão do Iraque, em 2003, na linha de uma postura anterior, que o levava a ser relutante quanto ao envio de tropas para o Kosovo⁴⁰. Mário Soares, por seu turno, ao fazer o balanço dos seus mandatos como Presidente da República, em entrevista a Maria João Avillez, é justamente na área da política externa que concentra os seus lamentos quanto à posição dos governos da época, dizendo: «não fui aproveitado como poderia e julgaria que deveria ter sido»⁴¹. A política internacional, nas palavras da entrevistadora, foi a «maior pedra no sapato» da presidência de Mário Soares⁴². Alguns comentadores sustentam que «foi evidente, durante o período dos governos de Cavaco Silva, uma tentativa de esvaziar os poderes presidenciais de controlo, sobretudo na área da defesa e da política externa, onde eles são mais relevantes»⁴³. Ainda assim, outros comentadores, como Teresa de Sousa, que qualificaram Soares como «mestre da encenação política», diziam, no termo do seu primeiro mandato, que uma recandidatura presidencial não lhe era particularmente cara: «ele hesita diante da rotina e palidez que pode vir a ser um segundo mandato presidencial. O cenário não o atrai, aparentemente não tem a dimensão dos grandes desafios que marcaram o seu destino de homem político, não é suficientemente grandioso para a última representação». E, em face disso, aventou-se que talvez viesse a «desempenhar novos papéis», «porventura, já não à escala nacional»⁴⁴. Contrariando esse prognóstico, Mário Soares recandidatar-se-ia à Presidência da República. E só após o segundo mandato tentaria enveredar por uma carreira internacional, candidatando-se, sem êxito, à presidência do Parlamento Europeu; ensaiou, depois, um regresso à política nacional, nas eleições presidenciais de 2006, onde ficou colocado em terceiro lugar, com 14,34 por cento dos sufrágios.

Poderá, porventura, concluir-se que a política externa é o domínio onde existe um maior espaço de entendimento entre os órgãos de soberania mas também aquele onde as clivagens, quando emergem e adquirem visibilidade, se tornam mais patentes e podem dar origem a outros focos de tensão, agora no plano da política interna. É interessante notar que, não raras vezes, a *fons et origo* das divergências no plano externo tem justamente a ver com questões protocolares ou de representação. Na sua *Autobiografia Política*, Aníbal Cavaco Silva refere que aquilo que designa por «segunda fase da coabitação» com Mário Soares foi assinalada por «primeiros desencontros»: um, quando Soares, sem consultar o Governo, decidiu aceitar o convite do seu homólogo mexicano para participar numa cimeira ibero-americana; outro, a propósito da já citada cerimónia de assinatura dos acordos de paz de Angola⁴⁵. De acordo com Cavaco Silva, «este conflito com o Presidente da República deve ter sido o que mais contribuiu para acelerar as suas críticas e acções de desgaste ao Governo e ao PSD»⁴⁶. Isso revela bem a importância que as questões representativas assumem na prática política.

Ainda que respeitante à política interna, um exemplo eloquente desta importância dos aspectos simbólicos ou representativos pode encontrar-se no testemunho memorialístico do assessor de imprensa de Jorge Sampaio, a propósito do cenário em que iria ter lugar um gesto de resposta do Presidente ao primeiro-ministro Santana Lopes:

«Nessa noite o Presidente da Bulgária daria, em Queluz, um concerto em honra de Sampaio. Tratava-se de uma visita de Estado a Portugal que era necessário preservar e manter fora da luta política que se vivia. O concerto teria lugar na Sala do Trono, a primeira e a maior sala do palácio, que acolhe os visitantes e que deslumbra pela talha dourada e pela pintura das telas que decoram o tecto. Foi ali que, em 1775, D. Maria I assumiu o trono. Uma coisa tinha por certo: o ambiente não era o mais apropriado. Um ajuste de contas republicano estava prestes a ter lugar em terrenos de clara evocação monárquica.

O Presidente queria e teria o seu momento de resposta a Santana, mas fora da cerimónia e longe da Sala do Trono»⁴⁷.

A relevância desta dimensão representativa e simbólica é tanto maior quanto, na distribuição constitucional de poderes, as prerrogativas concedidas ao Presidente em matéria de política externa, escassas ou não, sempre são condicionadas pela atribuição ao Governo da competência para conduzir a política geral do País. Daí que, na ausência de poderes efectivos de condução da política externa, seja em torno da ideia de «representação da República» que muitos têm procurado alicerçar algumas das competências presidenciais no âmbito internacional⁴⁸. Como, aliás, foi tão-somente ao abrigo do título «Comandante Supremo das Forças Armadas» que o Presidente Jorge Sampaio impediu o envio de militares portugueses para o Iraque, contra a vontade do primeiro-ministro Durão Barroso⁴⁹ e também, ao que parece, do seu sucessor⁵⁰.

Os símbolos e os nomes («comandante supremo», «representação da República», «chefe do Estado», «mais alto magistrado da Nação») assumem, neste contexto, um ponto de apoio essencial para a afirmação da posição do Presidente no quadro do sistema de governo. É que o PR não possui qualquer «domínio reservado» em matéria de política externa, mesmo que, segundo alguns analistas, a tentativa de firmar esse espaço de reserva tenha sido ensaiada no passado, designadamente pelo Presidente Ramalho Eanes⁵¹, cujo mandato se caracterizou por uma leitura ampla dos seus poderes⁵², em contraste com uma «leitura minimalista» que alguns atribuem ao mandato de Jorge Sampaio entre 1996 e 2001⁵³. Quer a tradição constitucional portuguesa⁵⁴, quer a letra da Lei Fundamental, quer a prática política de mais de trinta anos de democracia revelam a inexistência de um «domínio presidencial reservado» no que respeita à política externa. O desaparecimento da «questão de Timor» e o fim da administração portuguesa de Macau – dois pontos onde a intervenção do Presidente sempre foi mais intensa – vieram adensar aquela convicção em torno da ausência de espaços reservados de acção presidencial no domínio externo. Sublinhe-se, por outro lado, que a Constituição é inequívoca ao atribuir ao Governo a responsabilidade exclusiva pela *condução* dessa política. E, neste contexto, não há dúvida de que existe uma inegável circunscrição do espaço de intervenção activa do Presidente, o que é compreensível à luz da arquitectura institucional do Estado português mas sempre suscita a dúvida de saber se não deveriam ser densificadas com maior rigor, até para prevenção de atritos, as suas competências constitucionais ou legais em âmbitos como o exercício das funções de comandante supremo das Forças Armadas ou o processo de integração europeia, tal como foi sustentado pelo Presidente Jorge Sampaio – quanto à função de comandante supremo – e pelos constitucionalistas Jorge Miranda e Rui Medeiros – quanto ao processo de integração europeia.

Tendo o Governo a responsabilidade, por imperativos de lealdade institucional, de informar o Presidente da República sobre a *condução* da política externa, pode, naturalmente, aumentar ou diminuir o caudal de informação disponibilizada consoante o estado das relações entre os dois poderes. E, neste contexto, reconhece-se, as flutuações de conjuntura, que atrás se referiram (maioria absoluta/maioria relativa governamental; primeiro/segundo mandato presidencial; convergência/coabitação entre Governo e Presidente), reconquistam sentido como instrumentos explicativos da realidade política, numa «geometria variável» que, de resto, é assumida abertamente por alguns chefes do Estado⁵⁵, e que, pela plasticidade que confere ao uso dos poderes presidenciais, constitui uma das características mais marcantes do funcionamento do sistema de Governo português⁵⁶. Ainda assim, existem espaços e momentos em que a intervenção presidencial, sem configurar um «domínio reservado», surge como mais intensa. A título de exemplo, saliente-se que, nas cimeiras ibero-americanas e da CPLP, a delegação nacional é presidida pelo chefe de Estado, que tem a seu lado o primeiro-ministro, num formato próximo daquilo que poderíamos designar por «modelo francês».

Deve referir-se ainda que um Presidente da República pode, naturalmente, introduzir um «estilo» e sobretudo uma «agenda» própria no tratamento de certas matérias, sendo de salientar o relevo dado pelo actual titular do cargo às comunidades portuguesas no exterior, junto das quais tem assinalado os aniversários da sua tomada de posse – uma vez mais, num gesto simbólico, mas impregnado de um profundo significado. E deve, enfim, dar-se nota de que um Presidente da República pode, por diversas vias, conferir maior ou menor saliência a determinadas questões através dos seus instrumentos de acção externa. Assim, por exemplo, a circunstância de as visitas ao exterior possuírem uma componente económica e cultural permite que o Presidente valorize, no seio dessa componente, aspectos que considere mais relevantes (*v.g.*, energia, recursos oceânicos), numa síntese entre política externa e política interna que merece ser analisada mais de perto. Há, pois, um vasto terreno de questões que, sobretudo numa perspectiva de descoberta da «prática do sistema», deveriam suscitar o interesse dos investigadores. Simplesmente, tal não desaconselha – bem pelo contrário – que, em simultâneo, a dimensão simbólica e representativa da função presidencial, designadamente no âmbito externo, seja objecto de maior atenção por parte de politólogos e outros analistas. Ela pode ser uma «arma dos fracos», para usar uma expressão com que já se designou os vetos políticos ou os pedidos de fiscalização da constitucionalidade⁵⁷. No entanto, o real valor dessa arma só pode ser aquilatado através de estudos que a consigam resgatar do esquecimento a que a mesma tem sido votada. Reconhece-se que, até pela intangibilidade da dimensão representativa, a realização de tais estudos coloca sérios desafios metodológicos e epistemológicos. O propósito destas breves linhas foi tão-só alertar para a existência de uma vertente da função presidencial que tem passado despercebida a académicos e investigadores, o mesmo não sucedendo com a generalidade dos agentes políticos, os quais sempre se mostraram particularmente sensíveis e atentos às liturgias do poder e às encenações de aparato do Estado português. **RI**

NOTAS

* Agradece-se a João Vasco Palma Fialho as informações e esclarecimentos prestados sobre o cerimonial de apresentação de credenciais e a Domingos Fezas Vital as importantes observações e comentários que fez a uma versão preliminar deste texto, a qual foi substancialmente melhorada graças ao seu generoso contributo. Apesar disso, o presente ensaio continua a padecer de óbvias limitações e imperfeições, que são da minha exclusiva responsabilidade, como da minha exclusiva responsabilidade são as opiniões e considerandos que aqui formulo a título estritamente pessoal.

¹ Esta descrição tem por base: MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Cerimonial Diplomático. Início e Termo das Missões Diplomáticas Residentes em Portugal*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros – Protocolo do Estado, 2009; MAGALHÃES, Pedro – «As armas dos fracos: o veto político e a litigância constitucional do Presidente da República». In AA.VV. – *A Reforma do Estado em Portugal. Problemas e Perspectivas*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2001, pp. 183 e segs.; CUNHA, H. de Mendonça e – *Regras do Cerimonial Português*. Amadora: Livraria Bertrand, 1976, pp. 52 e segs.

² CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª ed., revista. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 594; BARROSO, Alfredo, e BRAGANÇA, José Vicente de – «O Presidente da República: função e poderes». In COELHO, Mário Baptista [coord.] – *Portugal. O Sistema Político e Constitucional. 1974-1987*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989, pp. 342-343.

³ MAGALHÃES, Pedro – «As armas dos fracos: o veto político e a litigância constitucional do Presidente da República,

- pp. 14-15; CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Os Poderes do Presidente da República [Especialmente em Matéria de Defesa e Política Externa]*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 88.
- 4 FOLQUE, André – «Os poderes do Presidente da República na conclusão de tratados e acordos internacionais». In AA.VV. – *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, pp. 231 e segs.
- 5 CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Os Poderes do Presidente da República [especialmente em matéria de defesa e política externa]*, p. 88; MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, tomo II, p. 399.
- 6 ARAÚJO, António de – «A Nação e os seus símbolos [breves comentários ao artigo 11.º da Constituição]». In *O Direito*. Ano 133.º, Vol. 1, 2001.
- 7 MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*. Vol. V – *Actividade Constitucional do Estado*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 301.
- 8 SARAIVA, José António – *O Palácio de Belém. Com os seus Hóspedes, os seus Segredos e a sua Vida Quotidiana*. 2.ª ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1991, p. 11.
- 9 OLIVEIRA, Lina Maria Marrafa de – «Arquitectura dos séculos XVII e XVIII do Palácio de Belém». In GASPARD, Diogo [coord.] – *Arquitectura do Palácio de Belém*. Lisboa: Museu da Presidência da República, 2005 [tb. in GASPARD, Diogo [coord.] – *Do Palácio de Belém*. Lisboa: Museu da Presidência da República, 2005].
- 10 BELOZERSKAYA, Marina – *The Medici Giraffe and Other Tales of Exotic Animals and Power*. Nova York: Little, Brown and Company, 2006.
- 11 SARAIVA, José António – *O Palácio de Belém. Com os Seus Hóspedes, os Seus Segredos e a sua Vida Quotidiana*, p. 26.
- 12 MEDINA, João – *Morte e Transfiguração de Sidónio Pais*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994, pp. 18, 36 e segs.; MARTINS, Rocha – *Memórias sobre Sidónio Paes*. Lisboa: Edição da Sociedade Editorial ABC Limitada, 1921, p. 315; SILVA, Armando Malheiro da – *Sidónio e Sidonismo*. Vol. 2 – *História de Um Caso Político*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, pp. 363-364.
- 13 CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Os Poderes do Presidente da República [Especialmente em Matéria de Defesa e Política Externa]*, pp. 67-68; PINTO, Ricardo Leite, e ALMEIDA, José Mário Ferreira de – *O Sistema Político-Administrativo Português*. Deiras: Instituto Nacional de Administração, s. d., p. 43.
- 14 AMARAL, Maria Lúcia – *A Forma da República. Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 312.
- 15 CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Os Poderes do Presidente da República [Especialmente em Matéria de Defesa e Política Externa]*, pp. 98 e segs.; ARAÚJO, António de – «Competências constitucionais relativas à Defesa Nacional: as suas implicações no sistema de governo». In MIRANDA, Jorge, e MORAIS, Carlos Blanco de [coord.] – *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2000, pp. 135 e segs.
- 16 GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*. S. L.: Prime Books, 2007, p. 179.
- 17 METCALF, Lee Kendall – «Measuring presidential power». In *Comparative Political Studies*. Vol. 33, 2000, pp. 660-685; SIAROFF, Alan – «Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential, and parliamentary distinction». In *European Journal of Political Research*. Vol. 42, 2003, pp. 299-300; FREIRE, André, e PINTO, António Costa – *O Poder dos Presidentes. A República Portuguesa em Debate*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2005, p. 56.
- 18 NOVAIS, Jorge Reis – *Semipresidencialismo*. Vol. 1, *Teoria do Governo Semipresidencial*. Coimbra: Edições Almedina, 2007, pp. 29 e segs.
- 19 Cf., por exemplo, NETO, Octávio Amorim, e LOBO, Marina Costa – «O semi-presidencialismo português revisitado: uma avaliação do papel do presidente na política nacional, 1976-2006». In NETO, Octávio Amorim, e LOBO, Marina Costa [coord.] – *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009, pp. 32-35.
- 20 PASSARELLI, Gianluca – *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*. Bolonha: Bologna University Press, 2008.
- 21 ALMEIDA, Luís Nunes de – «Les juges constitutionnels – Portugal. V^{ème} Table ronde internationale du 28 octobre 1988 [Aix-en-Provence]». In *Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle*. Vol. IV, 1988, p. 213; ARAÚJO, António de – *O Tribunal Constitucional (1989-1996). Um Estudo de Comportamento Judicial*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, pp. 15-16.
- 22 SILVA, Aníbal Cavaco – *Autobiografia Política*. Vol. 2, *Os Anos de Governo em Maioria*. Lisboa: Temas e Debates, 2004, p. 244; LIMA, Fernando – *O Meu Tempo com Cavaco Silva*. 2.ª ed. Lisboa: Bertrand Editora, 2004, pp. 161-162; AVILLES, Maria João – Soares. *O Presidente*. Lisboa: Público, 1997, p. 332.
- 23 GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*. S. L.: Prime Books, 2007, pp. 328 segs.
- 24 *Ibidem*, p. 237.
- 25 ARAÚJO, António de – *A Revisão Constitucional de 1997. Um Ensaio de História Político-Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 32; ARAÚJO, António de, e TSIMARAS, Constantino – «Os poderes presidenciais nas constituições grega e portuguesa». In *O Direito*. Ano 132.º, Vols. III-IV, 2000, p. 408.
- 26 MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, tomo II, p. 401.
- 27 AVILLES, Maria João – Soares. *O Presidente*. Lisboa: Público, 1997, p. 239.
- 28 SILVA, Aníbal Cavaco – *Autobiografia Política*. Vol. 2, *Os Anos de Governo em Maioria*. Lisboa: Temas e Debates, 2004, p. 444 e segs.; AVILLES, Maria João – Soares. *O Presidente*, p. 283.
- 29 ARAÚJO, António de – «Nós e a Europa: balanço impossível de um destino inevitável». In LOBO, Marina Costa, e LAINS, Pedro [coord.] – *Em Nome da Europa. Portugal em Mudança (1986-2006)*. Estoril: Príncipia, 2007.
- 30 Cf., por exemplo, FREIRE, André, e PINTO, António Costa – *O Poder dos Presidentes. A República Portuguesa em Debate*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2005, pp. 74 e segs.; CANAS, Vitalino – «Semi-presidential system». In *Anuário Português de Direito Constitucional*. Vol. IV, 2005, pp. 86-87.
- 31 GABRIEL, João – *Confidencial. A década de Sampaio em Belém*. s.l.: Prime Books, 2007, p. 365.
- 32 *Ibidem*, p. 178.
- 33 Cf., por exemplo, LOPES, Pedro Santana – *Percepções e Realidade – 2004*. 2.ª ed. Lisboa: Alêtheia Editores, 2006, p. 371.
- 34 GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*, p. 41.
- 35 SILVA, Aníbal Cavaco – *Autobiografia Política*. Vol. 2, *Os Anos de Governo em Maioria*, p. 120.
- 36 LOPES, Pedro Santana – *Percepções e Realidade – 2004*, p. 268.
- 37 *Ibidem*.
- 38 GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*, p. 188.
- 39 AVILLES, Maria João – Soares. *O Presidente*, p. 239.
- 40 GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*, p. 178.
- 41 AVILLES, Maria João – Soares. *O Presidente*, p. 229.
- 42 *Ibidem*.
- 43 MOREIRA, Vital – «Os poderes dos presidentes». In *Jornal Público*, de 13 de Outubro de 2005.
- 44 SOUSA, Teresa de – *Os Grandes Líderes – Mário Soares*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988, p. 141.

- 45** SILVA, Aníbal Cavaco – *Autobiografia Política*. Vol. 2, *Os Anos de Governo em Maioria*, pp. 403 e segs.
- 46** *Ibidem*, p. 410.
- 47** GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*, p. 209.
- 48** CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital – *Os Poderes do Presidente da República [Especialmente em Matéria de Defesa e Política Externa]*, pp. 84 segs.
- 49** GABRIEL, João – *Confidencial. A Década de Sampaio em Belém*, p. 190; NOVAIS, Jorge Reis – *Semipresidencialismo*. Vol. I – *Teoria do Governo Semipresidencial*. Coimbra: Edições Almedina, 2007, p. 254.
- 50** LOPES, Pedro Santana – *Percepções e Realidade* – 2004, pp. 23-24.
- 51** SOUSA, Marcelo Rebelo de – *O Sistema de Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*. Lisboa: Cognition, 1984; MIRANDA, Jorge – «Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979». In DUVERGER, Maurice (coord.) – *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986, p. 149; BARROSO, José Manuel – «Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983». In DUVERGER, Maurice (coord.) – *Les régimes semi-présidentiels*, p. 244.
- 52** SOUSA, Marcelo Rebelo de – *O Sistema de Governo Português*. 4.ª ed., revista e actualizada. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1992; CRUZ, Manuel Braga – «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português». In *Análise Social*. Vol. XXIX, 1994.
- 53** LOPES, Pedro Santana, e CAPITÃO, Gonçalo Dinis – *Os Sistemas de Governo Mistos e o Actual Sistema Português*. Lisboa: Difel, 2001, pp. 133 e segs.
- 54** MOTA, Henrique – *A Direcção da Política Externa no Constitucionalismo Português*. Separata de *Nação e Defesa*, 1987.
- 55** SAMPAIO, Jorge – *Um Olhar Sobre Portugal*. Lisboa: Nomen, 1995, p. 7.
- 56** ARAÚJO, António de – «El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal». In BARRETO, António; FORTES, Braulio Gómez, e MAGALHÃES, Pedro – *Portugal: democracia y sistema político*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 2003, p. 98.
- 57** MAGALHÃES, José Calvet de – *Manual Diplomático. Direito Diplomático. Prática Diplomática*. 4.ª ed. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2001.