

# PORTUGAL UMA DEMOCRACIA EM CONSTRUÇÃO

Ensaios de homenagem  
a David B. Goldey

---

MANUEL VILLAVERDE CABRAL  
MARINA COSTA LOBO  
RUI GRAÇA FEIJÓ  
(organizadores)

ICS

Desde antes do 25 de Abril, David Goldey, professor de Ciência Política na Universidade de Oxford, acompanhou de perto a vida política portuguesa, nomeadamente o processo de transição e consolidação do regime democrático, ao mesmo tempo que orientou teses de doutoramento de estudantes portugueses em Oxford e serviu como membro de júris de avaliação. Animou também, com Hermínio Martins, a *Portuguese Studies Workshop* que, por mais de vinte anos, levou àquela Universidade uma pluralidade de convidados para debates muito vivos. Hoje, muitos dos seus amigos portugueses reúnem-se neste volume para lhe prestar tributo da sua admiração e gratidão, oferecendo-lhe um conjunto de ensaios que abarca um conjunto de perspectivas – desde problemas metodológicos a análises empíricas de eventos marcantes, passando por ensaios históricos e reflexões sobre as perspectivas de desenvolvimento – fazendo jus à abertura e vastidão de interesses do homenageado. Assim prossegue um frutuoso debate com quem mantém uma penetrante atenção ao longo e conturbado processo de construção da democracia em Portugal.



Imprensa  
de Ciências  
Sociais

[www.ics.ul.pt/imprensa](http://www.ics.ul.pt/imprensa)

ISBN 978-972-671-246-6



9 789726 712466

**Portugal:  
Uma Democracia  
em Construção**  
Ensaio de Homenagem  
a David B. Goldey

Manuel Villaverde Cabral  
Marina Costa Lobo  
Rui Graça Feijó  
(organizadores)

**ICS** Imprensa  
de Ciências  
Sociais

## Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais  
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa- Portugal  
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

[www.ics.ul.pt/imprensa](http://www.ics.ul.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais — Catalogação na Publicação*

Portugal : uma democracia em construção :  
ensaios de homenagem a David B. Goldey /  
organizadores Manuel Villaverde Cabral, Marina Costa Lobo, Rui Graça Feijó.  
— Lisboa: ICS.

Imprensa de Ciências Sociais, 2009  
ISBN 978-972-671-246-6  
CDU 321.6



Capa: João Segurado  
Paginação: Carlos Vieira Reis  
Revisão: Levi Condinho  
Impressão e acabamento: Tipografia Guerra – Viseu  
Depósito Legal: 293035/09  
1.ª edição: Março de 2009

# Índice

O David é nosso amigo . . . . .	9
David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo. . . . . <i>Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó</i>	11
<i>Curriculum Vitae</i> . David Baer Goldey. . . . .	51
Tempo e explicação. Pré-formação, epigénese e pseudomorfose nos Estudos Comparativos . . . . . <i>Hermínio Martins</i>	55
Dependência externa e autonomia na política portuguesa: atitudes e comportamentos do <i>Foreign Office</i> perante a ascensão do autoritarismo em Portugal . . . . . <i>Manuel Villaverde Cabral</i>	121
As instituições políticas da democracia portuguesa . . . . . <i>Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães</i>	141
<i>To boldly go where no man has ever gone before.</i> As decisões do Presidente Sampaio de Dezembro de 2001 e de Julho e Dezembro de 2004 . . . . . <i>Fernando Marques da Costa</i>	175
O referendo de 11 de Fevereiro de 2007. Sentido e alcance da primeira vitória de um <i>Sim</i> numa disputa referendária em Portugal . . . . . <i>Rui Graça Feijó</i>	217

Profissionalismo político e representação. . . . .	239
<i>Ana Paula Garcês</i>	
A culpa morre sempre solteira? <i>Accountability</i> , qualidade da democracia e governação em Portugal . . . . .	285
<i>Carlos Jalali e Patrícia Silva</i>	
Cinco reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional. Texto de homenagem a David Goldey . . . . .	309
<i>Jorge Sampaio</i>	
Nota sobre os autores. . . . .	321

## O David é nosso amigo

Esta brevíssima afirmação é quanto basta para definir com a justeza da medida certa a relação entre os autores dos ensaios aqui reunidos e o homenageado por este volume. Verdade seja dita, trata-se de uma forma rara de amizade: longa, persistente, funda, exigente, curiosa, encorajadora, acolhedora, a que não falta a partilha do pão e do vinho, e de uma sonora gargalhada de boa disposição.

A figura de David B. Goldey, para além de se ter revelado noutras dimensões, como em relação a França, que não poderão aqui ser contempladas, assumiu em relação a Portugal particular relevo em dois campos.

Por um lado, David Goldey foi um esteio, dentro da Universidade de Oxford, de uma atitude que via os Estudos Portugueses numa perspectiva ampla e muito aberta às Ciências Sociais no seu conjunto. O exemplo dessa atitude foi dado pelo seu empenho – juntamente com Hermínio Martins – na organização, ao longo de perto de vinte anos, de um Workshop anual, invariavelmente seguido por uma magnífica recepção na sua casa de Osney. Os colaboradores deste volume e muito mais convidados tiveram então ocasião de expressar e debater ideias – e de admirar a imensa cultura do nosso anfitrião.

Esta faceta de interesse pelas coisas portuguesas que David Goldey revelou, desde que visitou Portugal pela primeira vez no início da década de 1970, não foi descurada pela Universidade onde sempre leccionou. Assim o vimos muitas vezes servir de orientador de teses de doutoramento a jovens académicos que procuraram completar em Oxford a sua formação, em Ciência Política; e vimo-lo também ser nomeado examinador interno de outras tantas teses sobre temática portuguesa noutros domínios das Ciências Sociais, e desempenhar com inteiro à-vontade essa sua tarefa, discutindo com pertinência as teses apresentadas.

Devemos igualmente a David Goldey uma particular acutilância na análise da política portuguesa, cujos desenvolvimentos seguiu sempre de

ainda mais acentuada, que viria a aplanar o caminho para a sua consolidação sob a férrea liderança de Salazar.

Na realidade, a autonomia do processo político português parece ter escapado ao FO, apesar da longa familiaridade dos britânicos com os assuntos portugueses e o seu notável serviço de informação local. Essa familiaridade e – é preciso dizê-lo – essa argúcia manifestam-se permanentemente, mas talvez nunca de forma tão perspicaz como quando, a propósito de um pormenor ínfimo que envolvia o ministro português dos Negócios Estrangeiros e através do qual perpassa o tema recorrente da «união ibérica», o embaixador Barclay comenta imediatamente para Londres: «Disseram-me que a sua política [do ministro Bettencourt Rodrigues] se apoiava na Espanha e é de esperar que seja substituído por alguém com uma orientação mais britânica; aparentemente, este dilema secular da política portuguesa ainda existe.»<sup>37</sup>

Na realidade, tudo leva a crer que o FO interpretou os acontecimentos em Portugal como uma inevitável mudança daquilo que consideravam ser um caos político completo para uma espécie qualquer de *ordem*, genuinamente interpretada, devido aos seus preconceitos políticos e culturais, como boa para Portugal. Naturalmente, as autoridades britânicas não ignoravam que tal mudança se integrava no movimento autoritário de extrema-direita que varria então uma grande parte da Europa e, possivelmente, é este mesmo género de opiniões que explica, também, as atitudes do FO ante a ascensão do fascismo e do autoritarismo fascizante nos outros países do Sul da Europa.

Em conclusão, é como se o FO não se desse conta de que, embora passivamente, estava a ajudar a dar à luz um sistema político inteiramente novo, que representava uma ruptura radical com os anteriores padrões liberais. Como tantos elitistas portugueses da época, também o FO parece ter concebido a ditadura como uma «solução temporária» para as óbvias disfunções do regime parlamentar em Portugal. Nesta medida, ambos se mostraram demasiado insensíveis ao sentido social e moral do novo movimento autoritário das décadas de 20 e de 30. Por outras palavras, não se aperceberam da autonomia do processo político do país e continuaram a pensar em Portugal como um país mais dependente e mais tradicional do que na realidade era já então.

Marina Costa Lobo  
António Costa Pinto  
Pedro Magalhães

## As instituições políticas da democracia portuguesa

### Introdução

Portugal iniciou a terceira vaga de democratização em 1974 depois de quarenta anos de regime autoritário. *As regras do jogo* acordadas em 1976 reflectiam em grande medida circunstâncias históricas e políticas dessa época, que se caracterizava por uma forte presença dos militares na vida política do país, por um ascendente da esquerda, e por uma clivagem quanto à natureza futura do regime político. A mais significativa evolução política dos últimos trinta anos pode-se dizer que foi a que ocorreu no sistema partidário, a qual, por sua vez, contribuiu decisivamente para o processo de consolidação da democracia. No entanto, como veremos, apelos a alterações institucionais têm sido uma constante ao longo deste período, oferecendo um indicador das alterações ocorridas no consenso político e das tensões que persistem quanto ao desenho e aos efeitos das instituições políticas portuguesas.

Nas páginas que se seguem apresentamos as principais instituições políticas, tanto na forma como foram concebidas pela Constituição de 1976 como na evolução que sofreram. Depois, descrevemos o sistema eleitoral e discutimos as consequências que teve sobre o sistema partidário e sobre a formação de maiorias de governo. Seguidamente, o poder executivo e as maiorias de governo são examinados no contexto dos contrapesos que existem no sistema político. Como veremos, Portugal é um país com poucos contrapesos à acção governativa. A essa luz, a importância da adesão à União Europeia, ocorrida em 1986, torna-se mais evidente. O ensaio termina com uma panorâmica sobre os principais debates recentes em torno da natureza do regime.

<sup>37</sup> W 11758/490/36, 12 de Dezembro de 1928.

## Circunstâncias históricas

Em 25 de Abril de 1974, um golpe de Estado militar, sem derrame de sangue, pôs termo a quatro décadas de ditadura (1926-1974). Não apoiado por forças internacionais pró-democracia, e ocorrendo em plena Guerra Fria, o golpe conduziu a uma profunda crise do Estado, agravada pela simultânea transição para a democracia e pela descolonização daquilo que era o último império colonial europeu (Pinto 2003).

A literatura comparativa sobre transições sempre considerou o caso português; no entanto, algumas das suas características, particularmente o papel dos militares, a crise do Estado, e a dinâmica dos movimentos sociais, constituem elementos que são difíceis de integrar em análises comparativas de processos de democratização. Como Juan Linz e Alfred Stepan notaram, «tendemos demasiadas vezes a considerar Portugal no quadro desenhado por processos de transição posteriores» (Linz e Stepan 1997, 117), esquecendo o elevado grau de incerteza e a via de extremo conflito seguida na mudança de regime que, segundo alguns autores, «não era uma transição consciente para a democracia» (Hite e Morlino 2004, 47). Na realidade, uma das limitações de algumas análises da transição portuguesa consiste precisamente na sua presunção da finalidade, baseada na consolidação posterior. Esta presunção subestima tanto a crise do Estado como a *conjuntura revolucionária crítica* da transição.

A natureza da ditadura portuguesa diz-nos pouco acerca da natureza da transição para a democracia. O salazarismo estava próximo do tipo ideal de regime autoritário definido por Linz: era um regime que tinha sobrevivido à *era fascista*, e que não era muito diferente, na sua natureza, daquele que vigorava na vizinha Espanha, ou seja, a fase final do regime franquista, apesar de o seu partido único ser mais fraco e o seu *pluralismo limitado* ser maior (Linz 2000). A singularidade do colapso da ditadura reside na natureza da intervenção militar por parte dos capitães – caso raro, senão mesmo único no século XX. A guerra colonial em três frentes que o regime mantinha em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau desde 1961 transformara-os em protagonistas das transformações políticas do país. Em 1968, Salazar foi substituído por Marcello Caetano, que iniciou uma *liberalização* limitada e tímida, que foi travada pelo agravamento da guerra colonial. A incapacidade do sucessor de Salazar para resolver os dilemas provocados pela guerra provocou o *coup d'état* de Abril de 1974. Tratou-se de um golpe militar não hierárquico, com um programa político que promovia a democratização e a descolonização.

A existência prévia de uma oposição ao salazarismo semilegal e clandestina, embora desarticulada dos oficiais que dirigiram o golpe, teve uma

importância considerável, pois constituía uma opção política legitimada pela luta contra a ditadura. A substituição de Salazar por Marcello Caetano em 1968, por razões de saúde, deu lugar a dois anos de um processo liberalizador que, embora tivesse abortado, permitiu a consolidação de uma *ala liberal* de dissidentes que se opunham à ditadura. A criação da SEDES (Sociedade para o Desenvolvimento Económico e Social) em 1970 contribuiu para reforçar a dissidência da *ala liberal* (Fernandes 2006). Assim, apesar da surpresa da acção militar, havia elites alternativas com relações próximas a diversos sectores da sociedade civil e dispostas a desempenhar um papel importante no processo de democratização.

Ao contrário da *ruptura pactada* que teve lugar em Espanha, Portugal assistiu a uma transição sem negociações ou pactos entre a elite ditatorial e as forças da oposição. Contudo, não existe qualquer nexo causal directo entre esta descontinuidade bem vinculada e o subsequente processo de radicalização: na verdade, outras transições pela via da ruptura não produziram comparáveis crises do Estado. Como veremos adiante, o carácter simultâneo dos processos de democratização e de descolonização constituiu um dos factores da crise, sendo que este último constituiu a principal razão do conflito que estalou pouco depois do derrube do regime autoritário entre alguns generais conservadores e o MFA – Movimento das Forças Armadas, que tinha planeado e executado o golpe. Esse conflito esteve na raiz da intervenção generalizada dos militares na vida política depois do derrube da ditadura.

A institucionalização do MFA transformou-o na força dominante por trás dos governos provisórios. O «entrançar do MFA nas estruturas do Estado» e a sua emergência como uma autoridade reguladora de conflitos, que substituiu, dispersou e paralisou os mecanismos clássicos de legítima repressão de Estado, impediu «a recomposição do aparelho de Estado» (Cereales 2003). Este terá sido o principal factor que explica porque é que, no caso português, o movimento de dissolução de instituições e purgas excedeu o das clássicas purgas em transições por ruptura e, em muitos casos, se tornou parte integrante dos movimentos sociais de transgressão (Pinto 2006).

A força do MFA e dos militares em geral conduziu a que estes exercessem considerável influência de forma a serem incluídos no sistema político nascente. Ao longo desse período, após várias tentativas de *presidencialização* do regime – depois do golpe falhado de Março de 1975 – foi celebrado um *Primeiro Pacto* entre os militares e os partidos sobre o futuro da Constituição, assinado duas semanas antes das eleições para a Assembleia Constituinte. Este pacto dava aos militares o poder de veto sobre o futuro texto constitucional, impondo uma restrição muito importante ao trabalho

dos deputados livremente eleitos. Chegava mesmo ao ponto de impor a constitucionalização de uma *Assembleia do Movimento das Forças Armadas*, formada por oficiais militares, e cujas funções incluíam a participação na eleição indirecta do Chefe de Estado.

Na verdade, o período revolucionário de 1974-1975 foi a fase mais complexa da transição, considerando como transição «o período fluido e incerto em que as estruturas democráticas estão a emergir», mas no qual ainda não é claro que tipo de regime se vai estabelecer (Morlino 1998, 19).

Nesses dois anos, tensões poderosas emergiram no seio da sociedade portuguesa, que só viriam a baixar de intensidade em 1976, quando a nova Constituição foi aprovada e se realizaram as primeiras eleições legislativas e presidenciais.

A mobilização de diversas forças antiditadura foi crucial nos primeiros dias depois do golpe de 1974. Especialmente importante foi a dissolução imediata das mais notórias instituições do Estado Novo, bem como a ocupação de vários sindicatos, organismos corporativos e municípios. Parte da elite militar, os dirigentes de grupos de interesses e parte do primeiro governo provisório tentaram o estabelecimento rápido de um regime presidencialista democrático, através da convocação imediata de eleições.

O desacordo relativo à natureza da descolonização – que foi o pomo da discórdia entre os capitães que organizaram o golpe e o general Spínola e outros generais conservadores – levou ao surgimento do MFA como força política, o que, por sua vez, abriu espaço a uma mobilização social e política que exacerbou a crise do Estado, e que talvez possa explicar por que razão as elites moderadas foram incapazes de dirigir *de cima* uma rápida institucionalização da democracia. Muitas análises da transição sublinham correctamente a poderosa *revitalização da sociedade civil* como um factor que conduziu ao processo de radicalização. Como Philippe Schmitter notou: «Portugal viveu uma das mais intensas e abrangentes experiências de mobilização de qualquer neodemocracia» (Schmitter 1999, 360). É importante notar, no entanto, que esta mobilização se desenrolou em paralelo e na presença de uma capa de protecção; seria difícil imaginá-la doutro modo.

Foi nesta altura que os partidos que haveriam de vir a representar a direita e o centro-direita, o CDS (Centro Democrático Social) e o PPD (Partido Popular Democrático) foram formados. A formação e legalização de partidos políticos para representar o eleitorado de centro-direita e de direita, o PPD e o CDS, apontavam neste sentido. Um grande esforço foi feito para excluir desses partidos quaisquer pessoas associadas com o Estado Novo, e por encontrar dirigentes com credenciais democráticas.

Na verdade, o CDS, que integrava sectores da sociedade portuguesa que tinham defendido valores conservadores e autoritários, esteve em vias de ser declarado ilegal antes das primeiras eleições para a Assembleia Constituinte em 25 de Abril de 1975.

O derrube do general Spínola, juntamente com a viragem à esquerda do MFA com as reformas agrárias e a nacionalização de grandes grupos económicos, foram símbolos e motores de uma cada vez mais profunda crise do Estado que sustentava importantes movimentos sociais. A decisão do MFA de respeitar o calendário eleitoral foi um factor significativo na legitimação do regime democrático, e a realização dessas eleições tal como previstas em muito contribuiu para reforçar a posição dos partidos políticos moderados.

É demasiado simplista considerar o *Verão Quente* de 1975 como simplesmente uma tentativa do PCP – Partido Comunista Português – de impor uma nova ditadura com o apoio da União Soviética. Naturalmente, a elite política democrática fez este discurso – mas não se encontra aqui uma explicação completa dos acontecimentos. A situação era mais complexa: o conflito era alimentado pelo desenvolvimento de organizações políticas de base, como as comissões de trabalhadores, e pelo desafio que representava a extrema-esquerda durante a crise, bem como pela influência que esta tinha junto dos militares. A importância das divisões internas no seio das Forças Armadas registadas no processo de acompanhamento destes acontecimentos significa que tudo isto não pode ser explicado como parte de uma *conspiração programada*.

A sociedade portuguesa começou a polarizar-se, com o surgimento de um movimento anti-revolucionário (e anticomunista) no Norte do país. Foi neste contexto de crescente mobilização, a 25 de Novembro de 1975, que a ala moderada do MFA organizou um contragolpe que destituiu os radicais. O PS e o PSD apoiaram os moderados, pondo-se à frente de mobilizações em Lisboa e no Porto, e o primeiro abriu então uma clivagem com os comunistas que viria a tornar-se uma característica central do segmento à esquerda do espectro político nacional. Nas províncias a norte do rio Tejo, a hierarquia da Igreja Católica e os notáveis locais apoiaram mobilizações a nível de freguesia, tendo as autoridades militares permanecido neutras e/ou apoiantes dessas actividades. À medida que elementos da direita e da extrema-direita, oficiais militares e civis, começaram a mobilizar-se, a ofensiva contra a esquerda tornou-se violenta. Foram efectuados ataques a sedes do PCP, de organizações de extrema-esquerda, e de sindicatos, e emergiram organizações terroristas de extrema-direita como o MDLP (Movimento Democrático para a Libertação de Portugal) e o ELP (Exército de Libertação de Portugal).

Depois do contragolpe que neutralizou a ala militar radical de esquerda, um novo acordo foi estabelecido entre os partidos e os militares: o *Segundo Pacto MFA-Partidos*. Neste documento incluía-se a eleição directa do Presidente da República por sufrágio universal, mas sob estritas condições impostas pelos militares da ala moderada e da hierarquia, que agora detinham as rédeas do poder. Entre essas condições estava a imposição da *cláusula militar implícita* (Pereira 1984), através da qual os principais partidos, o PS de centro-esquerda e o PPD de centro-direita, apoiariam um candidato militar a ser escolhido pelo próprio Conselho da Revolução.

Em 1974-1975 Portugal esteve sujeito a significativa intervenção estrangeira não apenas em termos diplomáticos, mas igualmente na formação dos seus partidos políticos, sindicatos e organizações de interesses, bem como no desenho da estratégia contra a esquerda que se desenrolou ao longo do *Verão Quente* de 1975. O caso português dividia as organizações internacionais, como a NATO e a CEE, e afectava as relações entre estas duas organizações e o Bloco Socialista dirigido pelo União Soviética (Teixeira 2003). Tudo aponta para que, em 1974-1975, Portugal fosse um caso de *relevância internacional*.

Apanhada de surpresa pelo golpe, a comunidade internacional, e os Estados Unidos em particular, concentraram os seus esforços no apoio às forças do centro-esquerda e do centro-direita na capital, e intervieram no rápido processo de descolonização, particularmente no caso de Angola (Maxwell 1995). Os mesmos métodos usados em Itália depois da II Guerra Mundial foram usados em Portugal. Os partidos moderados foram financiados pela administração americana, que, juntamente com as organizações internacionais das *famílias políticas* europeias – por vezes servindo de intermediários para os EUA – apoiou a formação dos quadros partidários. O impacto da ajuda externa, porém, foi limitado e largamente ultrapassado pelas poderosas mobilizações sociais e políticas conduzidas pela esquerda, por uma economia marcada por um amplo sector nacionalizado, bem como por uma fuga do país de capitais e de membros das elites económicas. Muito embora os factores políticos internos tenham desempenhado um papel determinante no sucesso das forças civis moderadas e na retirada final dos militares da cena política, o apoio internacional e a perspectiva de adesão à CEE foram mais importantes do que a primeira literatura sobre a transição deixava adivinhar (Pridham 2002).

A natureza da transição deixou vários legados ao sistema político: a presença dos militares que fora determinante para o derrube do Estado Novo requeria um lugar no novo regime. Após difíceis negociações, foi encontrado um lugar importante para os militares no seio das novas instituições, o qual haveria de condicionar o sistema político pelo menos até

1982. Em segundo lugar, a natureza autoritária de direita do Estado Novo, mas especialmente a radicalização da transição, garantiam um ascendente aos partidos de esquerda dentro do sistema partidário. Apesar disso, os conflitos entre os partidos Socialista e Comunista no decurso da transição tornou inviável qualquer coligação entre os dois maiores partidos da esquerda. Finalmente, a radicalização ocorrida no período de transição de actores políticos e da sociedade centrou-se na natureza do regime, e significou que isso se transformasse numa clivagem fundamental dentro da política portuguesa que, como veremos, serviu para minimizar outras divisões sociais e políticas junto do eleitorado. Voltamo-nos agora para o modo como o poder executivo foi criado e como foi evoluindo nas três últimas décadas, tendo em mente os legados tanto do autoritarismo como da transição para o regime democrático.

## O poder executivo

No caso português, a escolha de um regime semipresidencial é central para a compreensão do modo como o poder executivo foi concebido, e como ele se desenvolveu. Duverger definiu este modo de governo como dispondo de três características principais: um Presidente eleito por sufrágio directo e universal que tenha poderes consideráveis, e um Primeiro-Ministro e ministros possuindo poderes executivos e governamentais, e responsável perante um Parlamento (Duverger 1980, 166). A definição de Duverger peca por um aspecto, ou seja, pelo carácter vago do que se pode entender por *poderes consideráveis* do Presidente (Sartori 1994; Elgie 1999; Freire e Pinto 2005). Mais recentemente, Elgie reformulou os critérios de Duverger e suprimiu essa frase. De acordo com este autor, há regime semipresidencial sempre que um Presidente é eleito directamente para um mandato determinado e coexiste com um Primeiro-Ministro e um governo que são responsáveis perante um Parlamento. A partir destas normas constitucionais, podem emergir variadas práticas políticas, indo desde um Presidente que é mais uma figura de representação a outro que domina o executivo. A solução encontrada depende de três tipos de factores, a saber: os eventos que rodearam a criação do regime; os poderes constitucionais atribuídos aos restantes órgãos políticos; e a natureza da maioria parlamentar e a relação existente entre o Presidente e essa maioria (Elgie 1999, 280-299). Analisaremos de seguida o caso português à luz destes três factores.

A Constituição Portuguesa de 1976 é um documento de compromisso, um acordo obtido entre os dois principais actores políticos que dominaram

o período revolucionário de 1974-1976, a saber, os militares e os partidos que competiam para determinar a forma do Estado e do governo (Graham 1992, 287). A Constituição foi redigida por uma Assembleia Constituinte que trabalhou sob condições impostas pelos militares (do MFA), cristalizando desse modo um momento particular da história política portuguesa e condicionando o desenvolvimento subsequente da comunidade política (Moreira 1977, 76-83). Quando a Constituição foi revista em 1982, o equilíbrio de forças vigente em 1976 tinha-se alterado substancialmente com o declínio do poder dos militares, dos activistas revolucionários, e da esquerda de um modo geral. Assim, o ascendente temporário dos militares explica a escolha do semipresidencialismo. Olhando para as diferentes propostas feitas pelos diversos partidos na Assembleia Constituinte, Lucena sublinha que, inicialmente, nenhum deles propunha um regime semipresidencialista. Essa escolha só vem a ser feita como resultado do Segundo Pacto MFA-Partidos, assinado em 1976, ou seja, devido à pressão existente no sentido de se incluírem os militares no regime político nascente e ao acordo tácito de que o primeiro Presidente seria um militar (Cruz 1994; Lucena s. d., 17).

Que o Presidente fosse eleito por sufrágio universal significava que, a médio prazo, o cargo pudesse ser partidarizado, encerrando assim a promessa de um futuro Presidente civil e partidário. No curto prazo, porém, a concessão feita pelos partidos políticos significou que o oficial que viesse a ser eleito Presidente viria a combinar no seu cargo a dupla legitimidade eleitoral e revolucionária.

A importância dos militares na transição para a democracia prolongou-se não apenas na eleição do general Eanes para a Presidência em 1976, mas igualmente por via da criação do Conselho da Revolução, presidido pelo mesmo oficial. A este corpo estavam confiados poderes relativamente amplos. Tinha poderes exclusivos no que toca à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, e podia aprovar acordos internacionais em matéria militar através de decretos-lei (Art.º 148 – versão de 1976). O Art.º 149 sublinha a independência do CR ao afirmar que os seus decretos-lei têm a mesma validade das leis da Assembleia da República ou dos decretos-lei do Governo. Esta reserva de poder é uma versão aligeirada do que o MFA havia solicitado no Primeiro Pacto MFA-Partidos assinado em 1975, ou seja, uma Assembleia Militar que tivesse poderes legislativos idênticos aos da Assembleia da República eleita. O CR era igualmente o garante do cumprimento da Constituição, ou seja, o defensor das *conquistas* da Revolução (Art.º 146 – versão de 1976), e podia fazer recomendações com este fim, bem como declarar inconstitucionais medidas legislativas do governo, se não servissem os ideais da Revolução.

Dadas as extensas garantias sociais e as determinações económicas exaradas na Constituição, o CR tinha uma margem de manobra potencial muito grande para constranger as políticas governamentais. Nestes termos, era um Tribunal Constitucional *sui generis*, com um mandato para assegurar não só que os ideais revolucionários não seriam abandonados mas sim activamente defendidos depois de 1976. Linz e Stepan consideram que a consolidação da democracia ocorreu em 1982, data em que esta instituição foi desmantelada (Linz e Stepan 1997).

Ao Presidente foi confiado o poder de veto sobre diplomas oriundos tanto do parlamento como do Governo. Um veto presidencial não pode ser ultrapassado se o diploma tiver origem no Governo. Se a sua origem for parlamentar, esse veto pode ser ultrapassado por uma segunda votação por maioria absoluta ou de dois terços, dependendo da natureza do diploma. O Presidente pode ainda requerer a verificação da constitucionalidade dos diplomas do Parlamento ou do Governo, tanto *ex ante* como *ex post*.<sup>1</sup> Apesar destes poderes, a Constituição de 1976 colocava o Governo ao leme da actividade política e da Administração Pública (Art.º 185 – versão de 1976). Outras instituições, nomeadamente o Presidente, o Parlamento, e o Conselho da Revolução, beneficiavam de poderes que constrangiam a função de coordenação global do Governo. É necessário ter em atenção a fraqueza inicial do Estado e do sistema de partidos, e a confluência das legitimidades revolucionária e democrática, para avaliar bem o espectro de funções e de competências do Presidente, nomeadamente o seu papel como garante constitucional, como Chefe das Forças Armadas, e representante da nação.

O Presidente tinha o poder de nomear o Primeiro-Ministro (Art.º 136 – versão de 1976) tendo em conta os resultados eleitorais. Este artigo dá-nos uma indicação do poder *potencial* do Presidente: se não houvesse nenhuma maioria no Parlamento, o Presidente podia tentar ele próprio construir uma maioria, como foi o caso em 1978. Além disso, a igual responsabilidade do Governo perante o Presidente e a Assembleia significava que o Presidente podia retirar a sua confiança política a um governo, ou seja, forçá-lo a demitir-se, mesmo que este dispusesse de apoio na Assembleia. De facto, pelo menos até 1982, o Governo situava-se na intersecção entre duas legitimidades exaradas na Constituição: a militar-revolucionária *vs.* a partidária-pluralista, representadas respectivamente pelo Presidente da República e o Conselho da Revolução, por um lado, e a Assembleia pelo outro (Canotilho e Moreira 1991, 27). A dificuldade do Governo em

<sup>1</sup> Até 1982 era o Conselho da Revolução que verificava a constitucionalidade das leis, passando depois essa tarefa para o Tribunal Constitucional.

afirmar o seu poder reflectia a luta entre essas duas tendências inerente à Constituição, especialmente quando não havia maioria na Assembleia.

Havia igualmente algumas disposições importantes que visavam proteger o Governo de um Parlamento fragmentado. O novo Governo não necessitava de apresentar uma moção de confiança ao Parlamento por ocasião da sua posse, facilitando assim a permanência de governos minoritários. A cláusula de minoria foi introduzida a pedido do PS, que esperava vencer as eleições sem obter a maioria, e que rejeitava a ideia de coligações (Sousa 1992, 63). Para que o Governo caísse era necessária a aprovação de duas moções de censura pela maioria absoluta dos deputados eleitos, num período de trinta dias (Art.º 198 – versão de 1976). Embora o Governo tivesse de se demitir se o seu programa fosse reprovado pela maioria simples da Assembleia, ou se uma moção de confiança fosse recusada, a própria Assembleia teria de ser dissolvida pelo Presidente se aprovasse moções de censura ou recusasse programas de governo por três vezes consecutivas.

Seis anos após a adopção da Constituição, esta foi revista com os votos favoráveis dos partidos que constituíam o governo de direita de então – PSD, CDS e PPM – bem como do PS. Os objectivos desta profunda revisão eram duplos: circunscrever os poderes do Presidente e subordinar os militares ao poder político-partidário. Nesse sentido, foi extinto o Conselho da Revolução e os seus poderes redistribuídos por outras instituições entretanto criadas, todas dominadas pelos partidos, nomeadamente um Conselho de Estado, de carácter consultivo junto da Presidência da República, e um Tribunal Constitucional. No que toca aos poderes presidenciais, a mais importante alteração foi a seguinte: embora o Governo continuasse a ser responsável perante o Presidente e a Assembleia, ele era *politicamente* apenas responsável perante a Assembleia. Isto significava que, contrariamente ao que acontecia na primeira versão da Constituição, o Presidente não podia demitir o Governo invocando falta de confiança política, embora o pudesse fazer em circunstâncias políticas *excepcionais*. O Artigo 136 foi revisto, restringindo os poderes do Presidente de demitir o Governo a casos em que estivesse em causa «o regular funcionamento das instituições democráticas» (Art.º 195 – versão de 1982). Mesmo assim, a sua capacidade para dissolver o Parlamento foi preservada, embora sujeita a certas limitações temporais – nomeadamente, a Assembleia não poderia ser dissolvida nos seis primeiros meses a seguir a uma eleição legislativa, nem nos últimos seis meses do mandato presidencial, nem no decurso de um estado de emergência (Art.º 175 – versão de 1982).

Numa perspectiva comparativa, a revisão constitucional de 1982 diminuiu consideravelmente os poderes do Presidente, colocando-os abaixo da média dos poderes presidenciais em regimes semipresidencialistas (Siaroff

2003). No entanto, parece que o consenso que se gerou em torno da efectiva redução dos poderes presidenciais pode ter sido exagerado. Na verdade, parece que se basearam não só na redução dos poderes presidenciais *per se*, mas igualmente nas mudanças no sistema partidário que vieram a produzir governos maioritários estáveis. Na sequência dos dois mandatos do general Eanes (1976-1980; 1980-1986), Mário Soares, o líder histórico dos socialistas, tornou-se o primeiro Presidente civil da democracia portuguesa. Pouco depois de ter sido eleito, o PSD ganhou a primeira de duas maiorias absolutas (1987-1995). Assim, a presidência de Mário Soares, que se estendeu de 1986 a 1996, foi quase toda exercida em coabitação com uma maioria absoluta de um só partido (apêndice 2). Entre 1987 e 1995, maiorias absolutas de um só partido, conjugadas com um Presidente que se via a si próprio como um árbitro e um facilitador, e não como um chefe de governo, contribuíram para definir o Presidente português como um observador interessado e mesmo activo, mas não como o centro do poder executivo, o qual se manteve firmemente nas mãos do Primeiro-Ministro e do seu governo.

O Presidente seguinte, o socialista Jorge Sampaio, também cumpriu dois mandatos (1996-2001; 2001-2006). A sua presidência coincidiu com o início da experiência de governo minoritário de um só partido liderada por António Guterres. Assim, entre 1996 e 2001, tanto a Presidência como o Governo estiveram nas mãos do PS. Na sequência da demissão de António Guterres, em finais de 2001, novas eleições trouxeram ao Governo uma coligação de centro-direita entre o PSD e o CDS. Mas o regresso da instabilidade política em 2002-2004 permitiu ao Presidente Sampaio determinar a formação de um governo e a dissolução do Parlamento. A experiência de 2002-2004 sugere que os poderes constitucionais ainda conferem ao Presidente grande poder em tempos de instabilidade governativa, e alerta-nos contra interpretações minimalistas do papel do Presidente no sistema político.

As transformações no poder executivo que ocorreram ao longo das três últimas décadas serviram para que os militares deixassem de desempenhar funções no sistema político, e para submeter as instituições castrenses ao poder civil. Por conseguinte, os eventos que rodearam a criação do regime conduziram a uma redução dos poderes presidenciais a médio prazo, nomeadamente, na revisão constitucional de 1982. Na verdade, essa revisão circunscreveu os poderes do Presidente, nomeadamente o poder de demitir governos. A natureza das maiorias parlamentares que se lhe seguiram, ou seja, a concentração de votos em dois partidos do centro fez com que a norma desde 1987 seja a de governos de um só partido, e isso contribuiu para reforçar o papel do Primeiro-Ministro relativamente a outras

instituições (Lobo 2005a, 2005b). No entanto, os poderes do Presidente permanecem operacionais em tempos de instabilidade política, como o final da presidência de Sampaio claramente demonstrou. Além do mais, os Presidentes têm utilizado os seus poderes de envio de legislação ao Tribunal Constitucional e o seu poder de veto para influenciar o modo de fazer política, como iremos ver mais adiante. De uma forma clara, as mudanças no sistema partidário entre 1976 e 2005 estão subjacentes à evolução do poder executivo, e são essas mudanças que nos ocupam de seguida.

## Os sistemas eleitoral e de partidos

As regras que constituem o sistema eleitoral do Parlamento português permanecem basicamente aquelas que foram concebidas para as eleições para a Assembleia Constituinte em 1975, as primeiras eleições democráticas que se seguiram ao golpe de 1974 que pôs fim ao regime autoritário. Por um lado, Portugal preservou intocado desde então o uso da Representação Proporcional (RP) na fórmula de conversão de votos em mandatos. Por outro lado, também conservou um sistema de lista fechada, no qual os eleitores escolhem apenas a lista apresentada pelos partidos contendo candidatos para todos os lugares disponíveis no distrito, e os lugares são distribuídos aos candidatos na proporção dos votos obtidos e na ordem previamente estabelecida na lista apresentada.

A adopção destas regras particulares no período de transição para a democracia parece estar relacionada com um factor comum: a absoluta novidade e falta de institucionalização da maioria dos partidos políticos que emergiram imediatamente antes ou depois do golpe de 1974. Por um lado, na ausência de um partido claramente dominante, capaz de impor determinadas regras, e com os partidos na incerteza quanto ao apoio eleitoral que teriam nas eleições que se avizinhavam, a opção em que acordaram foi aquela que lhes permitia melhor resguardar as suas hipóteses, ou seja, um sistema proporcional (Magalhães 2003). Por outro lado, com excepção do Partido Comunista, todos os restantes partidos careciam de raízes locais ou de organização política nacional. Assim, o monopólio dos partidos na apresentação de candidaturas e o controlo nacional sobre a composição das listas emergiu como um instrumento útil para o reforço das lideranças e para a centralização (Montabés e Ortega 1999; Magalhães 2003).

Algumas limitações, contudo, impuseram-se ao modo como a fórmula de RP se aplicou à representação dos pequenos partidos. Embora Portugal tenha permanecido sempre um sistema multipartidário, com um mínimo de cinco partidos a assegurar representação parlamentar em cada momento,

dois elementos contribuíram para mitigar a proporcionalidade do sistema. Primeiro, entre as várias fórmulas que poderiam ter sido escolhidas, aquela que mereceu a preferência – a fórmula d'Hondt – é aquela que produz maior favorecimento dos maiores partidos. Segundo, e mais importante, a conversão de votos em mandatos não é efectuada num círculo nacional único, mas antes em cada uma das vinte e duas unidades administrativas em que o país se divide, incluindo aqui duas unidades para os emigrantes (uma para os cidadãos portugueses residentes na Europa, outra para os residentes fora da Europa).

Estas unidades foram concebidas de modo a coincidir com unidades administrativas preexistentes e estáveis, os distritos. Além disso, o número de deputados a eleger tem-se mantido genericamente proporcional à população recenseada em cada distrito: o rácio entre o número de eleitores recenseados e deputados eleitos por distrito situa-se hoje entre os 54 066 (no pequeno distrito eleitoral de Portalegre) e 37 182 no grande círculo eleitoral de Lisboa.

Ambas estas características impediram que tivesse havido problemas de *gerrymandering* como os que são frequentes em países como os EUA, Austrália, França, Japão ou Espanha (Freire 2003). No entanto, há enormes diferenças entre esses distritos em termos de magnitude. Enquanto alguns distritos são bastante grandes em termos do número de deputados a eleger – Lisboa elege 48 e o Porto 38 – outros são extremamente pequenos, como Bragança e a Guarda, com 4 cada, Évora com 3, e Portalegre com 2, bem como os círculos eleitorais da emigração, com 2 deputados cada um. De facto, nada menos do que dez dos 22 círculos eleitorais de Portugal elege 5 deputados ou menos. Desvios em relação à proporcionalidade têm sido reforçados, ao longo do tempo, quer pelas mudanças demográficas que levaram a uma diminuição da população recenseada no interior do país, quer por uma emenda constitucional de 1989 que diminuiu o número de deputados de 250 para 230.

Como consequência dessa alteração, a dimensão média dos distritos passou de 11,4 para 10,5 deputados, e o «limiar de representação efectiva» – a percentagem de voto popular que um partido necessita de obter num distrito médio para conseguir ganhar um assento parlamentar<sup>2</sup> – subiu de 6,2% para 6,8%, o que o situa acima do limiar legalmente imposto em países como a Alemanha ou a Nova Zelândia (pós-1996), e acima de limiares efectivos que se encontram noutros países com sistema de RP como a

<sup>2</sup> Usamos aqui a medida proposta por Arend Lijphart. A sua fórmula de cálculo é feita somando os dois quocientes, que se obtém dividindo 0,5 pela magnitude dos círculos mais um e dividindo 0,5 pelo dobro da magnitude dos círculos. Veja-se Lijphart (1994, 27).

Áustria, a Finlândia, a Suécia, a Noruega, o Luxemburgo, Israel, a Holanda e a maior parte das novas democracias da Europa de Leste (Birch 2001). Por outro lado, a desproporção eleitoral média nas eleições portuguesas entre 1975 e 2005, medidas pelo índice de Gallagher,<sup>3</sup> foi de 4,8%. Entre os países da Europa Ocidental com sistema de RP, apenas a Islândia, a Noruega, a Grécia e a Espanha exibem, em média, níveis mais elevados de desproporcionalidade. Estes factores contribuíram – embora não constituam a única explicação – para produzir um nível relativamente baixo de fraccionalização do Parlamento português, como explicaremos adiante.

As consequências do sistema de listas fechadas também foi claramente visível na vida política portuguesa, nomeadamente nos padrões de selecção de candidatos e no nível geral de democratização interna dos partidos políticos. Tal como previsto em muita da literatura comparativa (Gallagher e Marsh 1988; Carey e Shugart 1995; Norris 1996), o sistema de lista fechada contribuiu para aumentar o controlo das direcções partidárias sobre os candidatos individuais. Embora haja algumas variações entre os principais partidos políticos portugueses neste aspecto, não há um único exemplo no qual os militantes de base desempenhem um papel activo no recrutamento dos deputados, processo que se tem mantido tipicamente centralizado, e no qual os órgãos nacionais têm controlo completo sobre a composição das listas ou, pelo menos, poderes para tomar as decisões finais (Cruz 1995; Freire 2001). Em resultado desta situação, a ocorrência de *pára-quedismo* de dirigentes nacionais como candidatos em distritos em relação aos quais não têm laços políticos visíveis é relativamente frequente, e a disciplina partidária permanece muito forte (Opello 1986; Montabés e Ortega 1999, Leston-Bandeira 2002).

Nas primeiras eleições legislativas, realizadas em 1976, emergiram quatro partidos políticos que ainda hoje constituem o centro do sistema partidário português. Com a excepção do PCP,<sup>4</sup> fundado em 1922, esses partidos foram formados pouco tempo antes ou depois do golpe. Assim, o PS foi fundado na Alemanha em 1973, enquanto o PSD, de centro-direita, e o CDS-PP, conservador, foram fundados em meados de 1974, conforme já referido.

Inicialmente, o ambiente radicalizado no qual os partidos tinham de operar, também os condicionou ideologicamente. Na atmosfera

revolucionária de 1974-1975, os partidos da direita «tendiam a definir-se a si próprios muito mais à esquerda do que a sua liderança e a sua base social sugeririam» (Bruneau e MacLeod 1986, 87) – mesmo que fosse apenas para serem autorizados a funcionar pelo MFA. Um elemento revelador é o facto de o partido político que se situava mais à direita do espectro político em Portugal, o CDS, se chamar Centro Democrático Social. O outro partido de centro-direita, o Partido Popular Democrático, PPD, chamou-se a si próprio social-democrata quando de facto quem representava a social-democracia da Europa Ocidental em Portugal era o PS, que se apresentava como mais radical do que na realidade era, pelas mesmas razões (Bruneau 1997).

O conflito entre os dois maiores partidos da esquerda derivou do período de transição, quando um tema político – o da natureza política do regime – dominou todos os outros. O Partido Comunista opunha-se a uma democracia liberal na linha da Europa Ocidental, e isso separava-o do Partido Socialista que surgiu como o mais fervoroso defensor desse modelo (Bosco 2001). Eleitoralmente, a relativa hegemonia do PS à esquerda foi estabelecida desde a primeira eleição. Contudo, dada a sua desavença fundamental sobre a natureza do regime e sobre a sua orientação externa, bem como o contexto da *Guerra Fria*, o PS recusou sempre qualquer coligação com o PCP, com medo de perder muito do seu eleitorado moderado, ganho precisamente porque em 1975-1976 o PS tinha aparecido como a mais efectiva barreira contra o assalto do PCP ao poder. Poderia, contudo, aliar-se pontualmente ao PPD ou ao CDS.

A figura 1 mostra o grau de fragmentação política entre 1976 e 2005.<sup>5</sup> Até 1980, o número efectivo de partidos parlamentares (NEPP) decresceu de 3,47 para 2,46.<sup>6</sup> Esta diminuição deveu-se essencialmente à coligação pré-eleitoral que foi formada pela direita em meados de 1979 entre o centrista PPD, o conservador CDS e os monárquicos do PPM, designada Aliança Democrática (AD). A AD dissolveu-se antes das eleições de 1983, levando o NEPP a voltar a crescer para 3,36. Nas eleições legislativas seguintes, esse valor atingiu o seu máximo com 4,23, graças à entrada de um novo partido do centro-esquerda, formado pelo Presidente cessante, o PRD (Partido Renovador Democrático), que foi buscar votos à esquerda e que foi a principal causa do crescimento da fragmentação parlamentar. Depois dessa data, o NEPP voltou a descer para níveis relativamente baixos

<sup>3</sup> Desproporcionalidade é a diferença entre a percentagem de deputados e a percentagem de votos, e mede-se aqui através do índice de Gallagher dos mínimos quadrados. Veja-se Gallagher (1991).

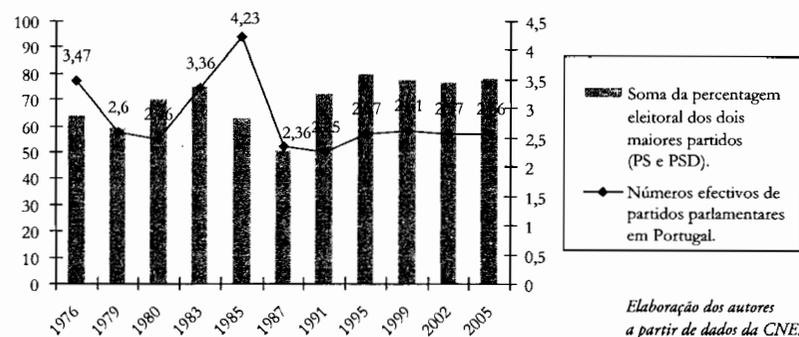
<sup>4</sup> Nas eleições de 2002, o PCP concorreu em coligação com o PEV (*Partido Ecologista Os Verdes*) na CDU (*Coligação Democrática Unitária*). O PEV é um micropartido que subsiste essencialmente devido ao apoio político e organizativo dos comunistas.

<sup>5</sup> Veja-se o apêndice 1 para os resultados eleitorais entre 1976 e 2005.

<sup>6</sup> O número efectivo de partidos parlamentares deriva da seguinte fórmula, desenvolvida por Laakso e Taagepera (1979):  $N = (\sum p_i^2)^{-1}$  onde N é o número efectivo de partidos e  $p_i$  a proporção de assentos ganhos pelo partido  $i$ .

quando o PSD ganhou a maioria absoluta no Parlamento, resultado que repetiu em 1991. Em 1995 deu-se uma alternância no governo, com o PS a ficar a quatro assentos da maioria absoluta. Em 1999, o PS voltou a não conseguir uma maioria absoluta. Na verdade, melhorou a sua percentagem de votos, mas pouco, obtendo exactamente metade (115) dos assentos parlamentares.

**Figura 1 – Número efectivo de partidos parlamentares em Portugal e soma da percentagem eleitoral dos dois maiores partidos (PS e PSD) 1976-2005**



Desde 1987 os níveis baixos de NEPP têm sido uma constante, graças ao domínio da Assembleia pelos dois maiores partidos que alternaram no governo, o PS de centro-esquerda e o PSD de centro-direita. Este domínio tem-se reflectido num declínio de longo prazo dos partidos mais pequenos nos extremos do sistema, nomeadamente os conservadores do CDS-PP e os comunistas (veja-se apêndice 1). Apesar do que parece ser um terreno cada vez menor para os pequenos partidos, um novo partido emergiu em 1999 na extrema-esquerda, e tem vindo a experimentar tanto um crescimento como uma consolidação – trata-se do Bloco de Esquerda (BE).

O Bloco de Esquerda resulta da associação de partidos e movimentos de extrema-esquerda; disputou a sua primeira eleição em 1999 e defende princípios ideológicos de esquerda libertária. Desde 1999 que tem vindo a aumentar a percentagem de votos, de 2,4% para 6,4% em 2005, e viu o número de deputados crescer de 2 para 8 no mesmo período. Até à data, porém, esta fragmentação não teve impacto no nível global de NEPP.

O NEPP serve tanto para reflectir como para explicar alterações na composição e durabilidade dos governos portugueses, com a importante excepção do período 2002-2004 (apêndice 2). No decurso da primeira década de democracia (1974-1987), os governos eram bastante vulneráveis:

nenhum cumpriu um mandato completo, e duraram em média onze meses cada um. Em contraste, entre 1987 e 2002, os dois partidos de centro, o PS e o PSD alternaram no governo (Lobo 2005b), mas não o fizeram em condições idênticas. Tal como já foi referido, o PS ganhou as eleições de 1995 e de 1999 mas em nenhuma delas conseguiu a maioria absoluta. Depois de 1999, os socialistas tiveram dois anos difíceis no governo, com uma combinação de indicadores económicos a piorar, uma quebra acentuada na popularidade do Primeiro-Ministro e um Parlamento com crescentes dificuldades de funcionamento. Na sequência de resultados medíocres nas eleições autárquicas de Dezembro de 2001, o Primeiro-Ministro António Guterres demitiu-se e o Presidente Sampaio convocou eleições legislativas (Lobo e Magalhães 2003). Nas eleições de 2002, o PSD ganhou mas sem maioria absoluta. Nesse quadro, chegou ao poder uma coligação de direita entre o PSD e o CDS sob a liderança de Durão Barroso. Mas este Governo não iria durar muito: durou aproximadamente dois anos, até que Durão Barroso anunciou que seria o futuro Presidente da Comissão Europeia e, como tal, se demitiu do cargo de Primeiro-Ministro.

Perante esta situação, o Presidente Sampaio escolheu não dissolver o Parlamento e nomeou para Primeiro-Ministro o sucessor escolhido pelo PSD, Santana Lopes, apesar dos apelos da oposição para que não o fizesse. O Governo de Santana Lopes tinha apoio maioritário no Parlamento mas revelou fragilidades internas importantes. Esses problemas políticos no meio de uma crise económica persistente fizeram com que se deteriorasse rapidamente a percepção pública do Governo. Quatro meses depois de ter nomeado o Primeiro-Ministro, o Presidente Sampaio decidiu dissolver o Parlamento e convocar novas eleições (Freire e Lobo 2006). Em Março de 2005, os socialistas regressaram ao poder com uma maioria absoluta, a primeira na história do partido.

Mesmo tomando em consideração este período de dois anos (2002-2004), o decréscimo no número de partidos relevantes no sistema partidário e o aumento na estabilidade governativa quando se compara o antes e o depois de 1987 são muito significativos (Lobo 2005b; Magalhães 2003). Que poderá estar por trás deste realinhamento? Primeiro, a falta de ancoragem dos partidos políticos na sociedade portuguesa, evidenciada repetidamente pelos elevados níveis de volatilidade eleitoral em várias eleições, foi fundamental para permitir a concentração dos votos (Gunther e Montero 2001). Apesar de as clivagens sociais serem muito profundas em Portugal, elas não são importantes vaticinadores de voto. Isto deve-se, em larga medida, ao contexto político dentro do qual ocorreu a primeira mobilização de voto, em 1974-1975. Como já vimos acima, outra dimensão do conflito (o tipo de regime a ser estabelecido) teve um impacto importante na mobilização

política, e, uma vez que a democracia se consolidou, este conflito perdeu importância, deixando um eleitorado centrista que é bastante sensível a factores políticos de curto prazo (Freire *et al.* 2004). Em segundo lugar, as sucessivas eleições presidenciais, nas quais os eleitores dos pequenos partidos tendem a votar estrategicamente, podem ter facilitado a troca de votos em favor dos grandes partidos de centro nas eleições legislativas.

O aumento da estabilidade governativa a partir de 1987 teve importantes consequências para a actividade legislativa, e para o controlo governamental do Parlamento. O quadro 1 compara o número de leis de origem parlamentar (projectos de lei) com as leis de origem governamental (propostas de lei) entre 1976 e 1999. Olhando primeiro para os projectos de lei, parece que o Parlamento português se manteve muito activo: há um substancial número de projectos apresentados em cada ano pelos grupos parlamentares, e a percentagem desses projectos que é finalmente aprovada aproxima-se dos 20%, mesmo em casos de maiorias absolutas. Isto singulariza o Parlamento português no contexto dos parlamentos ocidentais, onde apenas cerca de 10% dos projectos de lei apresentados são efectivamente

**Quadro 1 – Produção legislativa do Parlamento português, 1976-2002<sup>7</sup>**  
(Média anual em cada legislatura; % em relação ao número total de deputados/leis apresentadas pelo Governo)

	I (1976- -1980)	II (1980- -1983)	III (1983- -1985)	IV (1985- -1987)	V (1987- -1991)	VI (1991- -1995)	VII (1995- -1999)	VIII (1999- -2002)
Projectos de Lei apresentados	78,5	79,7	148,0	165,5	112,8	107,8	117,8	179,3
Rejeitados (%)	14,6	13,0	5,7	4,2	18,0	23,4	15,7	16,7
Aprovados em Votação Final (%)	31,5	13,0	9,8	24,5	20,4	18,3	37,6	35,7
Propostas de Lei apresentadas	83,0	43,7	51,5	22,0	44,0	29,5	65,5	37,3
Rejeitadas (%)	3,3	0,0	0,0	9,1	0,0	0,0	3,8	0,9
Aprovadas em votação final (%)	54,4	49,6	68,0	34,1	94,9	88,9	81,3	70,5

Fonte: (Leston-Bandeira e Freire 2005, 74).

<sup>7</sup> Os valores referentes aos projectos apresentados pelos deputados excluem legislação municipal. Tal como se explica noutra local, a legislação municipal necessita de ser excluída deste quadro para se ter uma percepção adequada da produção legislativa do Parlamento português. Veja-se também Leston-Bandeira (2001, 145).

aprovados (Freire *et al.* 2001, 66). Não obstante o que acabamos de referir, o número de diplomas apresentados pelos governos e que foram aprovados cresceu substancialmente entre 1987 e 1999. Entre 1987 e 1999, a *lei dos 90%* passou também a aplicar-se à Assembleia da República. Nesse período, 88% das leis apresentadas pelo governo foram aprovadas pelo Parlamento (Freire *et al.* 2001).

Não só os governos estáveis foram capazes de fazer aprovar quase toda a sua legislação no Parlamento, como é importante notar que por vezes as leis de iniciativa parlamentar não passam de autorizações legislativas que concedem ao Governo capacidade para legislar em matéria que estava normalmente reservada ao Parlamento. Além disso, os governos têm feito um uso extensivo e cada vez mais frequente de decretos-lei, que não requerem aprovação parlamentar. Finalmente, os governos sofreram uma série de alterações organizacionais que lhes asseguram maior eficácia e coordenação, a partir de finais da década de 1980 (Lobo 2005b). Nestes termos, a constituição, o sistema de partidos e mudanças organizacionais contribuíram para reforçar o Governo e o Primeiro-Ministro como o *locus* do poder executivo no sistema político português. A seguir discutiremos a existência de contrapesos a esse poder.

## Contrapesos à acção governativa

O impacto que as escolhas eleitorais têm nas políticas públicas depende de uma série de factores, incluindo constrangimentos internacionais, a institucionalização das políticas em causa e seu passado, bem como o contexto social e económico em que essa política se insere (Schmidt 2002, 174). Para além desses factores, o sistema político pode igualmente servir para reduzir ou amplificar o impacto das escolhas eleitorais nas políticas públicas, dependendo do modo como o poder está disseminado entre instituições políticas independentes do ramo executivo. Uma maior disseminação do poder conduzirá a um executivo mais fraco, com menor capacidade para promover a alteração de políticas públicas, e vice-versa. Há três abordagens principais na literatura que tentam medir o modo como as democracias disseminam o poder (Lijphart 1999; Tsebelis 2002; Schmidt 1996). Estas abordagens são largamente compatíveis e complementares entre si.

De acordo com Lijphart, as instituições políticas podem-se basear em lógicas maioritárias ou de consenso. Um sistema político baseado numa lógica maioritária caracteriza-se, entre outros elementos, por um executivo forte que controla o legislativo, um Estado centralizado, governos monopartidários maioritários, um sistema bipartidário e um sistema eleitoral

maioritário. Pelo contrário, um sistema baseado no consenso exhibe um relativo equilíbrio entre o executivo e o legislativo, um Estado não unitário (federal, regional ou simplesmente descentralizado), governos de coligação, sistema multi-partidário e sistema eleitoral proporcional. No sistema político maioritário, o executivo é o *locus* do poder (que pode ser ou não colegial); em contraste, num sistema político de consenso, o poder é disseminado por várias instituições que são independentes do ramo executivo.

Tsebelis (2002) desenvolveu uma linha de argumentação paralela usando a figura dos *veto players*. De acordo com este autor, um *veto player* é um actor político (individual ou colectivo) cujo acordo é necessário para uma mudança política. O número destes jogadores, a sua coesão e a sua proximidade ideológica condicionam a facilidade com que é possível alterar o *status quo*. Usando a abordagem de Tsebelis, poderemos caracterizar a democracia de consenso de Lijphart como um sistema com múltiplos pontos de veto, ao passo que as democracias maioritárias teriam poucos pontos de veto.

De forma semelhante, Manfred Schmidt (1996; 2002, 178) propõe um índice de constrangimentos contramajoritários, o qual consiste numa escala aditiva composta por seis variáveis: 1) pertença à União Europeia; 2) grau de descentralização da estrutura administrativa; 3) dificuldade de revisão constitucional; 4) bicameralismo forte; 5) autonomia do banco central; 6) uso frequente do referendo. Países com um resultado entre 1 e 2 nesta escala são aqueles em que o executivo tem potencial para dominar todo o sistema político. Pelo contrário, países com resultados entre 4 e 6 nesta escala serão aqueles que possuem estruturas constitucionais que limitam severamente a capacidade de acção dos governos. Considerando o caso português em qualquer das três perspectivas abordadas, e todas elas calculadas para finais da década de 1990, inícios de 2000, Portugal entra firmemente no campo das democracias maioritárias (Lijphart 1999), no grupo dos países com número baixo de *veto players* (n=2) (Schmidt 2002), e como país com sistema político onde poucos constrangimentos contramajoritários existem (n=1) (Schmidt 2002). Portugal fica assim no grupo de países como a Islândia, a Noruega, a Suécia e o Reino Unido.

Neste contexto, é importante voltar a discutir o papel do Presidente da República, que pode ser, em certos casos, um *veto player* no sistema político português – mas isso depende fundamentalmente do tipo de governo que ele enfrenta. Sempre que o Presidente enfrenta um governo que dispõe de maioria absoluta no Parlamento, os seus poderes de veto são muito limitados. Embora o poder de veto a um decreto-lei seja supostamente definitivo e não possa ser ultrapassado, um governo apoiado numa

sólida maioria pode simplesmente reapresentar o diploma vetado, desta vez como lei parlamentar, e fazê-lo aprovar por maioria absoluta – situação que ocorre igualmente com outros diplomas parlamentares. Há apenas poucas matérias sobre as quais o Presidente que enfrenta uma maioria hostil tem efectivo poder de veto. No caso de legislação sobre eleições e referendos, defesa nacional, estado de emergência e Tribunal Constitucional, é necessária uma maioria de dois terços para ultrapassar um veto presidencial (Magalhães 2003, 199-200). Naturalmente que um Presidente que enfrenta um governo minoritário de um partido diferente tem a possibilidade de usar o seu veto de forma mais efectiva. Desde que a Presidência passou a ser civil e partidária em 1986, contudo, esta situação só se verificou por um período de tempo muito breve, durante o início do primeiro mandato de Mário Soares, entre 1986 e 1987, quando estava no poder o governo minoritário de Cavaco Silva.

Apesar destas importantes ressalvas ao poder de veto do Presidente, é importante não subestimar a capacidade de um Presidente popular em moldar a percepção pública de um governo, e, conseqüentemente, da política governativa, seja através do uso do direito de veto, seja através do envio de legislação ao Tribunal Constitucional – mesmo que esta acção não seja, por si só, definitiva. Para além destes instrumentos constitucionais, a Presidência de Mário Soares desenvolveu contactos privilegiados com os média através das *Presidências Abertas*. Nestes eventos, uma região ou sector político eram objecto da atenção do Presidente, sublinhando as falhas do Governo (Serrano 2002; Araújo 2003; Lobo 2005b). Estas iniciativas, que foram continuadas pelos Presidentes seguintes, reforçaram o papel do Presidente na determinação da agenda política e forçaram o Governo a responder aos assuntos que eram periodicamente levantados. Este exemplo serve para ilustrar que o papel do Presidente pode-se tornar maior do que aquilo que a Constituição deixava entrever, especialmente nos seus segundos mandatos (que são os mandatos finais), quando os Presidentes deixam de ter preocupações com a reeleição: eles podem tornar-se num contrapeso *de facto* à acção governativa, mesmo que não possam ser *de jure* um jogador com direito de veto.

Considerando o índice contramajoritário de Schmidt, está claro que as estruturas constitucionais foram concebidas para constranger o *demos*: a Constituição instituiu um Estado unitário (com as importantes excepções das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores), uma legislatura unicameral, e não previu a realização de referendos.

No que diz respeito à dificuldade de efectuar revisões constitucionais, Portugal pertence ao grupo de países em que existe supremacia legislativa (Lutz 1994, 363), ou seja, onde um voto legislativo é suficiente para

garantir uma revisão constitucional.<sup>8</sup> Uma revisão da Constituição requer uma iniciativa dos deputados e tem êxito se for votada por dois terços da totalidade dos deputados, não podendo o Presidente opor-se à sua promulgação (Art.º 284-287 da Constituição).

Portugal permanece um dos países mais centralizados da Europa Ocidental, dado que não existe nenhum nível intermédio entre o governo local e o governo nacional, e tendo o poder local muito poucos recursos e competências. Além disso, a tradição administrativa herdada do passado, caracterizada por um considerável peso do Estado na sociedade e da centralização na administração pública, foi substancialmente reforçada depois da democratização. Nestes trinta anos de democracia assistiu-se ao crescimento do Estado, tanto na economia como na sua capacidade de provedor de serviços de bem-estar (Esping-Andersen 1994; Lopes 1996; Lobo 2005b). Além disso, o papel do Estado do lado da despesa aumentou substancialmente, quase duplicando em termos de percentagem do PIB, nos últimos vinte anos.<sup>9</sup> Parte deste aumento explica-se pelo crescimento do papel do Estado como fornecedor de serviços sociais, incluindo a educação, a saúde e a segurança social.

Os referendos foram pouco frequentes em Portugal. Na Constituição de 1976, não estava sequer prevista a sua realização. Só a terceira revisão constitucional, em 1989, permitiu que viessem a realizar-se, debaixo de várias condições, nomeadamente por iniciativa do Parlamento ou do Governo e não por iniciativa popular, e apenas em alguns domínios. Os referendos foram criados em Portugal, efectivamente, como mais um dispositivo ao dispor dos governos, e não como mais um canal aberto para o *demos* intervir no processo de decisão política. A revisão constitucional de 1997 alargou o direito de iniciativa de referendos a grupos de cidadãos, e também autorizou que pudessem ser realizados sobre assuntos atinentes a tratados internacionais. Esta opção abriu as portas a que viesse a ser efectuado um referendo aos tratados da UE aprovados pelo Parlamento (Sousa 1999, 36). Na prática, só houve três referendos em Portugal – sobre a descriminalização do aborto (1998 e 2007) e sobre a criação das regiões administrativas (1999).

<sup>8</sup> Os outros países que formam parte do mesmo grupo são a Áustria, Botswana, Brasil, Alemanha, Índia, Quênia, Malásia, Nova Zelândia, Papuásia-Nova Guiné e Samoa. De acordo com o mesmo autor, o tamanho da maioria não tem impacto na taxa de emendas às constituições da sua amostra (32 democracias com constituições escritas).

<sup>9</sup> É claro que o papel do Estado na economia se alterou radicalmente em 1974 com as nacionalizações realizadas nessa altura, e que foram parcialmente revertidas depois de 1989. Aqui apenas nos referimos à despesa pública directa na administração pública, e não incluímos o sector empresarial do Estado.

De acordo com o índice contramajoritário de Schmidt, Portugal só obtém um ponto, precisamente a sua pertença à UE, que ocorreu em 1986. Em termos de políticas públicas, a pertença à UE significa que o governo português tem menos margem de manobra para tomar decisões autónomas. Isto deve-se ao facto de que, quando uma política pública é europeizada, a tomada de decisão ocorre a nível supranacional, dentro das instituições da UE. Os grandes avanços na integração europeia que se deram depois de Portugal ter aderido significam que o número de políticas públicas que entretanto se europeizaram cresceu significativamente, sendo que a criação da moeda única em 1999 simboliza esta tendência. O seu impacto no governo português tem sido complexo. Embora seja correcto afirmar que a pertença à UE diminui a autonomia e o poder do Governo em termos de iniciativas de políticas públicas, e se é verdade que os partidos da oposição, especialmente aqueles com menores hipóteses de aceder ao poder criticam a UE por diminuir a soberania nacional, as coisas *de facto* não se passam bem assim, por duas razões.

Portugal, como beneficiário líquido de fundos da UE, viu várias áreas de políticas públicas beneficiarem imenso da europeização, nomeadamente as infra-estruturas, a educação e a transformação sectorial, para só nomear algumas (Lopes 1991; Lobo e Lains 2007). Na verdade, a europeização tem sido entendida como fundamental para o melhoramento dos resultados da democracia medidos em termos de indicadores sociais e económicos. O efeito é que o Estado, e o Governo como seu máximo representante na UE, têm saído reforçados deste processo, e não enfraquecidos, dado a sua eficiência geral ser percebida como mais elevada desde a primeira década da democracia. Além disso, o governo português tem assento no Conselho de Ministros da UE, o que lhe atribui um papel no processo de tomada de decisão a nível supranacional. Esta presença joga depois a seu favor nas relações interinstitucionais a nível interno, particularmente na relação com o Parlamento que permanece mal equipado para intervir eficazmente no desenvolvimento da UE. Talvez de modo paradoxal, o ascendente do governo português relativamente às outras instituições nacionais é reforçado, de um modo geral, graças à existência da UE como uma condicionante externa.

O índice contramajoritário não toma em consideração os desenvolvimentos do sistema partidário que figuram de modo proeminente na tipologia de Lijphart de democracias maioritárias ou de consenso. Tal como mostramos acima, o sistema partidário português medido pelo número efectivo de partidos políticos tornou-se efectivamente um sistema bipartidário, reforçando assim as tendências encontradas no índice contramajoritário.

Tomando todos os indicadores em consideração, torna-se claro que o sistema político português evoluiu de uma maneira nitidamente maioritária devido às alterações constitucionais e no sistema de partidos que ocorreram a partir de meados da década de 1980. Não só temos uma Constituição que, especialmente depois de 1982, favorece *de facto* o domínio do Governo dentro do ramo executivo e face ao ramo legislativo, sempre que detém uma maioria parlamentar, como Portugal – apesar de todas as pressões em contrário – permanece um país centralizado e um Estado unitário. Quanto ao sistema partidário, este evoluiu para um padrão de voto bipartidário que se tem mantido desde 1987, embora não de forma consistente. Tal como vimos anteriormente, a redução do número efectivo de partidos parlamentares não tem sido suficiente para garantir maiorias absolutas. Estas ocorreram apenas entre 1987 e 1995 e desde 2005.

## Reformas institucionais

A questão das reformas institucionais tem estado virtualmente omnipresente na vida política portuguesa desde a queda do regime autoritário. Propostas para alterar as instituições no que se refere às relações entre executivo e legislativo, ao sistema eleitoral, à independência do poder judicial, ou à referenda judicial da legislação, foram recorrentemente feitas por actores políticos, sociais e institucionais, e a sua discussão tem ocupado um grande espaço – alguns poderiam mesmo dizer, um espaço demasiado grande – no debate público em Portugal. No entanto, a medida em que estas discussões conduziram a reais mudanças variou significativamente de caso para caso.

As regras que regulam o papel do Presidente da República e a referenda judicial da legislação são aquelas que mais profundamente foram alteradas ao longo da vida da democracia portuguesa. Trata-se de uma consequência dos acordos obtidos pelas lideranças partidárias e pelas facções militares que, em diferentes momentos no período 1974-1976, tiveram o controlo do processo de transição, e que permitiram que os militares tivessem um papel preponderante no sistema político democrático.

Tal como já discutimos atrás, uma nova alteração no papel do Presidente e no sistema de referenda constitucional da legislação teve lugar em 1982, na sequência de uma considerável tensão entre o Presidente Eanes e os principais partidos políticos. Esta alteração foi conduzida pelo PS e pelo PSD, que dispunham da necessária maioria de dois terços do Parlamento, e destinou-se a limitar os poderes do Presidente e dos militares. Não só se eliminou o Conselho da Revolução, mas o Presidente da República perdeu, a partir de 1982, o seu poder de demitir livremente o Governo, embora

tenha conservado a possibilidade de nomear o Primeiro-Ministro e de dissolver o Parlamento (neste caso, apenas com limitações temporais).

Este resultado da revisão constitucional de 1982 – que, para todos os efeitos, completou a transição para a democracia ao terminar com a reserva de poder dos militares sobre o processo de decisão política – não foi suficiente para acabar com os debates entrelaçados sobre a referenda constitucional e o papel do Presidente. No que diz respeito ao primeiro destes temas, a nova revisão constitucional de 1997 acabou por estender o mandato dos juizes do Tribunal Constitucional para nove anos não renováveis (quando até aí eram de seis anos renováveis), na sequência de um longo debate acerca das regras existentes e do modo como elas favoreciam uma falta de independência face ao Parlamento em geral e aos partidos políticos em particular. Neste caso, pode dizer-se que levou quase vinte anos às instituições portuguesas de supervisão constitucional até se alinharem com o que se passa na maior parte dos casos que partilham o modelo *européu* ou *kelseniano* de referenda judicial. Tal facto não impede, contudo, a crítica recorrente vinda das bandas do poder judiciário relativamente à *politização* do Tribunal Constitucional, acompanhada de mais propostas de alteração que vão desde as regras de nomeação dos seus juizes – que actualmente é feita no Parlamento, para a maioria dos juizes, por votação qualificada, com o resultado previsível de haver nomeações resultantes de acordos partidários – até à pura e simples extinção do Tribunal e a passagem das suas competências para o Supremo Tribunal de Justiça.

No que diz respeito ao papel do Presidente, quase todos os processos de revisão constitucional iniciados depois de 1982 – e houve nada menos do que quatro (1989, 1992, 1997 e 2001) – tiveram de debater propostas para alteração nos poderes presidenciais, indo desde limitações a esses poderes até propostas de presidencialização do regime, um debate que se reinventa constantemente tanto nas vésperas de eleições presidenciais como na sequência de decisões presidenciais polémicas (Magalhães 2006). Neste caso, contudo, as mudanças operadas em 1982 provaram ser resilientes, permitindo ao regime convergir num modelo de *presidencialismo de primeiro-ministro*: um sistema em que, embora o Presidente seja também eleito por sufrágio directo e conserve poderes consideráveis, o Primeiro-Ministro e o seu Governo são apenas responsáveis perante o Parlamento (Shugart e Carey 1992, 24).

Outra área de quase permanente debate em torno das suas regras institucionais é a da organização do poder judicial. No decurso da transição para a democracia, embora a organização hierárquica-burocrática básica do sistema judicial se tenha mantido inalterada, importantes reformas foram introduzidas por forma a garantir que os governos não dispusessem de

mecanismos capazes de lhes permitir limitar a independência dos tribunais e dos juizes. Em 1976, o Conselho Superior da Magistratura, composto integralmente por juizes eleitos pelos seus pares, foi instituído e recebeu como missão tratar de todas as promoções, transferências, avaliações e acções disciplinares dos juizes. Seis anos mais tarde, contudo, a revisão constitucional de 1982 modificou a composição deste órgão por forma a combinar juizes eleitos com elementos nomeados politicamente, mantendo os juizes de carreira em maior número, e os eleitos pelos pares em minoria. Esta alteração derivou do diagnóstico segundo o qual a *independência judicial* (tal como operacionalizada no modelo do *conselho da magistratura*) tinha produzido várias consequências negativas imprevistas, incluindo o isolamento dos juizes em relação a formas de responsabilização pelo seu desempenho, e o fechamento da profissão em relação a contribuições laterais importantes, como as de advogados qualificados que estavam fora da carreira (Magalhães 1995). Estas alterações, e ainda outras que ocorreram em 1997, e que garantem que os juizes de carreira estarão em minoria no Conselho, foram acompanhadas por um aumento importante nos poderes dos procuradores públicos, na sua independência face ao executivo, e nas suas competências em matéria de processo penal, cada vez mais distantes do modelo inicial pós-transição (que era semelhante ao de países como a Espanha ou a Grécia) de uma procuradoria responsável perante o executivo, e cada vez mais próximo do modelo italiano da procuradoria independente (Magalhães, Guarnieri, Kaminis 2006).

Em todo o caso, o assunto permanece profundamente controverso nos debates públicos e políticos. A *crise da justiça* – que se manifesta no crescente número de casos pendentes, no declínio da produtividade judicial, na tendência do sistema para beneficiar os *repentes* e na incapacidade de obter condenações efectivas para muitos crimes de *colarinho branco* denunciados pelos média – é falada por todos os protagonistas políticos e judiciais, e a insuficiência das anteriores mudanças institucionais a nível «macro-judicial» torna-se aparente. Hoje, a falta de recursos materiais e humanos, a reacção tipicamente *corporativa* a quaisquer reformas que as profissões judiciais tendam a adoptar, e as tentações dos sucessivos governos de politizar o sistema judicial, apenas conduziram ao que parece ser um beco sem saída no processo de reforma do sistema que, do ponto de vista dos cidadãos, tem desempenhado não pequeno papel na alimentação de uma desconfiança em relação ao poder judicial e ao desempenho dos tribunais (Magalhães 2003).

A última dimensão institucional do sistema político português que tem sido objecto de recorrente debate político é o sistema eleitoral. A apresentação por alguns dos principais partidos de propostas de alteração da

legislação eleitoral começou no início da década de 1980. No final dessa década, um amplo, embora vago, consenso tinha sido obtido no sentido da necessidade de reformar o sistema eleitoral. Particularmente, estavam em causa as consequências do uso do sistema de lista fechada, acusada de dar muito pouco incentivo ao estabelecimento de relações de responsabilização e de representação entre os deputados e os seus eleitores, e também por ser responsável por uma grande neutralização dos deputados no Parlamento. Num registo diferente, apelos a uma redução ainda maior no número de deputados, com uma natureza abertamente populista, fazem parte quase permanente do debate institucional em Portugal.

As propostas de alteração das regras eleitorais estendem-se desde a divisão dos grandes círculos eleitorais – permitindo potencialmente um melhor conhecimento das listas por parte dos eleitores – até à adopção de um sistema misto, em que unidades de um só candidato se podiam combinar com baixos níveis de desproporcionalidade na conversão de votos em mandatos (Cruz 1998; Freire *et al.* 2001). Estas propostas emanaram dos próprios grandes partidos, embora até ao momento tenham sido incapazes de se entenderem quanto a esta reforma. Mais recentemente, o próprio Presidente da República apelou, na véspera das últimas eleições legislativas, a alterações no sistema eleitoral que facilitassem a formação de maiorias monopartidárias. Por outras palavras, embora fosse excessivo dizer que as instituições eleitorais estão deslegitimadas em Portugal, é claro que o seu estado actual permanece um assunto de profundo debate político. A capacidade de introduzir mudanças, contudo, está limitada por quatro factores: os receios partidários acerca de consequências não previstas de uma reforma eleitoral na distribuição futura de mandatos; o constante sobrecarregamento da agenda de reforma eleitoral com outros assuntos; as potenciais perturbações nas organizações partidárias a nível local que uma reorganização dos círculos eleitorais poderia causar; e, talvez o mais importante, a falta de incentivos para a liderança dos principais partidos no abandono de um sistema de listas fechadas que, apesar de tudo, lhes trouxe óbvias vantagens (Magalhães 2003).

## Conclusão

Esta panorâmica sobre o sistema político português mostrou como um regime político consolidado emergiu em circunstâncias históricas difíceis. A primeira secção, dedicada a explicar as circunstâncias históricas nas quais as instituições políticas foram concebidas e incorporadas na Constituição, ilustra os problemas que os actores políticos, e especialmente os

partidos políticos pluralistas, tiveram de enfrentar na construção do regime democrático liberal. Apesar dessas dificuldades, a transição conduziu a uma consolidação em 1982, e desde 1987 a concentração de votos conduziu a um sistema político funcional que, ao passo que preservava um sistema multipartidário, foi capaz de produzir governos estáveis. No entanto, o facto de a reforma institucional permanecer como um tema recorrente na política portuguesa é um indicador das tensões latentes que subsistem, e que se reportam à adequação, à eficácia e talvez mesmo ao apoio de que dispõe o sistema político tal como ele existe. As futuras investigações sobre as instituições políticas deveriam ter em consideração o seu impacto nas atitudes políticas por forma a melhor compreender as consequências do modo de funcionamento do sistema político.

## Referências bibliográficas

- Araújo, A. 2003. «El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal». In *Portugal: democracia y sistema Político*, org., A. Barreto, B. Gomez Fortes e P. Magalhães. Madrid: Siglo Veintiuno, 145-175.
- Birch, S. 2001. «Electoral systems and party systems in Europe, east and west». Comunicação preparada para apresentação na 1.ª Conferência do European Consortium for Political Research, Canterbury.
- Bosco, A. 2001. «Four Actors in Search of a Role: The Southern European Communist Parties». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, ed. P. N. Diamandouros e R. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 329-387.
- Bruneau, T. 1997. *Political Parties in Portugal*. Oxford: Westview.
- Bruneau, T., e A. Macleod. 1986. *Politics in Contemporary Portugal*. Colorado: Lynne Rienner.
- Canotilho, e Moreira. 1991. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carey, J. M., e M. S. Shugart. 1995. «Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas». *Electoral Studies*, 14: 417-39.
- Cerezales, D. P. 2003. *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cruz, M. B. 1994. «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português». *Análise Social*, XXIX, n.º 125-126: 237-267.
- Cruz, M. B. 1995. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand.
- Cruz, M. B., 1998, *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- Duverger, M. 1980. «A New Political System Model: Semi-presidential Government». *European Journal of Political Research*, 8, n.º 2: 165-87.
- Elgie, R. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: OUP.
- Esping-Andersen, G. 1994. «Budgets and Democracy». In *Developing Democracy - Essays in Honour of Jean Blondel*, org. I. Budge e D. McKay. London: Sage.
- Fernandes, T. 2006. *Nem Ditadura nem Revolução: A Ala Liberal no Marcelismo (1968-1974)*. Lisboa: Dom Quixote.

- Freire, André. 2001. *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*. Lisboa: STAPE.
- Freire, André. 2003. «Elecciones y comportamiento electoral en Portugal». In *Portugal: democracia y sistema político*, org. A. Barreto, A. B. Gómez, e P. Magalhães. Madrid: Siglo XXI, 144-149.
- Freire, André, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães, org. 2004. *Portugal a Votos*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André, e A. Costa Pinto. 2005. *O Poder dos Presidentes*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- Freire, André, e M. C. Lobo. 2006. «The Portuguese 2005 legislative election: Return to the Left». *West European Politics*, 29, n.º 3: 581-588.
- Freire, et al. 2001, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gallagher, M. 1991. «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- Gallagher, M., e M. Marsh. 1988. *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. Londres: Sage.
- Graham, L. 1992. «The Portuguese Transition to Democracy». In *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, org. R. Gunther, e J. Higley. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunther, e Montero. 2001. «The anchors of partisanship: A comparative analysis of voting behaviour in four southern European democracies. In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, ed. P. N. Diamandouros e R. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hite, K., e L. Morlino. 2004. «Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and 'Good' Democracy». In *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, eds. Katherine Hite e Paola Cesarini. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Laakso, M., e R. Taagepera. 1979. «Effective number of parties: A measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12, 1: 3-12.
- Leston-Bandeira, C. 2002. *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Leston-Bandeira, C., e A. Freire. 2005. «Internalising the Lessons of Stable Democracy: The Portuguese Parliament». In *Southern European Parliaments in Democracy*. Londres: Routledge: 56-85.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral systems and party systems: a study of 27 democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Comparing Democracies*. Yale: YUP.
- Linz, J. J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., e A. Stepan. 1997. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lobo, M. C. 2005a. «The Presidentialisation of Portuguese Democracy?». In *The Presidentialization of Parliamentary Democracies?*, ed. P. Webb e T. Poguntke. Oxford: OUP: 269-289.
- Lobo, M. C. 2005b. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lobo, M. C., e P. Magalhães. 2003. «Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002». *Southern European Politics and Society*, 7, n.º 1.

- Lobo, M.C., e P. Lains. 2007. *Em Nome da Europa: Portugal em Mudança 1986-2006*. Cascais: Principia.
- Lopes, J.S. 1991. *Portugal and EC membership evaluated*. Londres: Pinter.
- Lopes, J.S. 1996. «A economia portuguesa desde 1960». In *A Situação Social em Portugal*, ed. A. Barreto e C. V. Preto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lucena, M.S. d. «Semipresidencialismo: o Caso Português». *Mimeo*.
- Lutz, D.S. 1994. «Toward a theory of constitutional amendment». *American Political Science Review*, 88: 355-70.
- Magalhães, P. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal». *Análise Social*, 30, n.º 130: 51-90.
- Magalhães, P. 2003. «Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal». In *Contemporary Portugal*, ed. A. C. Pinto. Boulder: Social Science Monographs.
- Magalhães, P. 2006. «The Institutional Framework of the Transition to Democracy in Portugal». In *The Transition to Democracy in Spain, Portugal and Greece Thirty Years After*, ed. M. Minotos. Atenas: Konstantinos G. Karamanlis Foundation.
- Magalhães, P., C. Guarnieri, e Y. Kaminis. 2006. «Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe». In *Democracy and the State in the New Southern Europe*, ed. R. Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Dimitti A. Sotiropoulos. Oxford: Oxford University Press, 138-196.
- Maxwell, K. 1995. *The Making of Portuguese Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montabés, J., e C. Ortega. 1999. «Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal». Comunicação preparada para apresentação ao European Consortium for Political Research Joint Sessions, Mannheim.
- Moreira, A. 1977. *O Novíssimo Príncipe*. Braga: Editorial Intervenção.
- Morlino, L. 1998. *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 1996. «Legislative recruitment». In *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, ed. L. LeDuc, R. G. Niemi e P. Norris. Londres: Sage, 184-215.
- Opello, W.C. 1986. «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance». *Legislative Studies Quarterly*, 11.
- Pereira, A.G. 1984. *O Semipresidencialismo em Portugal*. Lisboa: Ática.
- Pinto, A.C. 2003. *Contemporary Portugal*. Boulder: Social Science Monographs.
- Pinto, A.C. 2006. «Authoritarian Legacies, Transitional Justice and State Crisis in Portugal's Democratization». *Democratization*, 13, n.º 2: 173-204.
- Pridham, G. 2002. «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe». In *Southern Europe and the Making of the European Union*, ed. A. C. Pinto e N. S. Teixeira. Boulder: Social Science Monographs, 183-207.
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. Londres: MacMillan.
- Schmidt, M., 1996. «When parties matter: a review of possibilities and limits of partisan influence on public policy». *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.
- Schmidt, M. 2002. «The impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy». In *Comparative Democratic Politics*, ed. H. Keman. Londres: Sage.
- Schmitter, P.C. 1999. «The Democratization of Portugal in its Comparative Perspective». In *Portugal e a Transição para a Democracia*, ed. Fernando Rosas. Lisboa: Colibri.
- Serrano, E. 2002. *As Presidências Abertas de Mário Soares: As Estratégias e o Aparelho de Comunicação do Presidente da República*. Coimbra: Minerva.

- Siaroff, A. 2003. «Comparative Presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction». *European Journal of Political Research*, 42: 287-312.
- Shugart, M., e J. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa, M. R. 1992. *O Sistema de Governo Português*. Lisboa: AAFDUL.
- Sousa, M. R. 1999. *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*. Lisboa: Bertrand.
- Teixeira, N. S. 2003. «Between Africa and Europe: Portuguese Foreign Policy». In *Contemporary Portugal*, ed. António Costa Pinto. Boulder: Social Science Monographs, 84-118.
- Tsebelis. 2002. *Veto Players: how political institutions work*. Nova Iorque: Princeton University Press.

**Apêndice 1 – Eleições legislativas em Portugal 1976-2005 (% votos e assentos)**

Partido/Ano	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005
UDP (PSR)	% voto	1,7%	2,1%	1,3%	1,1%	1,3%	1,2%	1,1%	0,57%		
	assentos	1	1	1	0	0	0	0	0		
BE	% voto								2,4	2,7	6,4
	assentos								2	3	8
PCP/APU/ CDU	% voto	14,6%	19,0%	16,9%	18,2%	15,5%	12,2%	8,8%	8,61%	8,9	6,9
	assentos	40	47	41	44	38	31	17	15	17	12
PS (+ aliados)	% voto	<u>35,0%</u>	28,1%	28,0%	<u>36,3%</u>	20,8%	22,3%	29,25%	<u>43,85%</u>	<u>44,1</u>	37,8
	assentos	<u>107</u>	74	71	<u>101</u>	57	60	72	<u>112</u>	<u>115</u>	76
PRD	% voto					17,9%	4,9%	0,6%			
	assentos					45	7	0			
PSD	% voto	24,4%			<u>27,0%</u>	<u>29,8%</u>	<u>50,1%</u>	<u>50,4%</u>	34,0%	32,3	<u>40,2</u>
	assentos	73			<u>75</u>	<u>88</u>	<u>148</u>	<u>135</u>	88	81	<u>105</u>
CDS	% voto	16,6%			12,4%	9,8%	4,3%	4,4%	9,08%	8,3	<u>8,7</u>
	assentos	42			30	22	4	5	15	15	<u>14</u>
AD (coligação)	% voto		<u>42,2%</u>	<u>47,1%</u>							
	assentos		<u>121</u>	<u>126</u>							
PSN	% voto						1,7%	0,21%			
	assentos						1	0			

Fonte: STAPE

Sublinhado indica o(s) partido(s) que formou(aram) governo depois das eleições.

**Apêndice 2 – Governos constitucionais, 1976-2002, e mandatos presidenciais**

Presidente	Governo/ Primeiro Ministro	Início de funções	Cessação de funções	Duração (meses)	Tipo de Governo	Partidos no Governo
General Eanes (primeiro mandato 1976-1980; segundo mandato 1980-1986)	Soares	23.07.76	23.01.78	17	Minoritário	PS
	Soares	23.01.78	29.08.78	7	Coligação	PS, CDS
	Nobre da Costa	29.08.78	22.11.78	3	Não partidário	-
	Mota Pinto	22.11.78	07.07.79	7	Não partidário	-
	Pintasilgo	07.07.79	03.01.80	6	Não partidário	-
	Sá Carneiro	03.01.80	09.01.81	12	Coligação	AD(PSD, CDS,PPM)
	Balsemão	09.01.81	14.09.81	8	Coligação	AD(PSD, CDS,PPM)
	Balsemão	04.09.81	09.06.83	21	Coligação	AD(PSD, CDS,PPM)
	Soares	09.06.83	06.11.85	29	Coligação	PS, PSD
	Cavaco Silva	6.11.85	17.08.87	21	Minoritário	PSD
Mário Soares (primeiro mandato 1986-1991; segundo mandato 1991-1996)	Cavaco Silva	17.08.87	31.10.91	50	Maioritário	PSD
	Cavaco Silva	31.10.91	28.10.95	48	Maioritário	PSD
Jorge Sampaio (primeiro mandato 1996-2001; segundo mandato 2001-2006)	Guterres	28.10.95	25.10.99	48	Minoritário	PS
	Guterres	25.10.99	06.04.02	29	Minoritário	PS
	Durão Barroso	06.04.02	17.07.04	27	Coligação	PSD/ CDS-PP
	Santana Lopes	17.07.04	12.03.05	8	Coligação	PSD/ CDS-PP
Cavaco Silva (eleito em 2006- )	Sócrates	12.03.05	-	-	Maioritário	PS

Fonte: www.pcm.gov.pt