

**ISCTE**  **IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento do Ciência Política

CONFLITO E CONSENSO NA DEMOCRACIA PORTUGUESA  
CONFRONTO ENTRE A VONTADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE E A PRÁTICA POLÍTICA

Nuno Frederico de Lima Laboreiro de Villa-Lobos

Dissertação final de mestrado para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política

Orientador: André Freire, Professor Catedrático em Ciência Política do ISCTE-IUL  
ISCTE – IUL

Outubro, 2018



CONFLITO E CONSENSO NA DEMOCRACIA PORTUGUESA  
CONFRONTO ENTRE A VONTADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE E A PRÁTICA POLÍTICA

Nuno Frederico de Lima Laboreiro de Villa-Lobos

Dissertação final de mestrado para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração desta dissertação de mestrado não teria sido possível sem o contributo de várias pessoas.

Antes de mais, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Doutor André Freire, pelos sábios conselhos, entusiasmo e motivação que me transmitiu desde o início, agradecendo, também, na sua pessoa, a todos os docentes com quem tive o enorme gosto de aprender durante este mestrado.

Agradeço igualmente a disponibilidade manifestada pelas várias personalidades que aceitaram de bom grado ser por mim entrevistadas e que em muito enriqueceram a investigação.

Num agradecimento de teor mais pessoal, agradeço à minha família, Mulher e Filha, indispensáveis para o êxito desta travessia e que só em razão delas faz verdadeiramente sentido.

## SUMÁRIO

Esta dissertação teve por objetivo classificar a democracia portuguesa com base na teoria de Lijphart, na dimensão executivo-partidos, sobre as democracias consensuais versus competitivas, atendendo ao significado político atribuído ao consenso na governação e ao equilíbrio entre a vontade das maiorias e das minorias. Na abordagem ao caso português, optou-se por um confronto entre a vontade do decisor constituinte em 1976 e a prática política adotada desde então até ao XXI Governo Constitucional. Quanto ao primeiro plano, concluiu-se que a decisão constituinte admitiu genericamente todas as fórmulas governativas, com maior ou menor substrato compromissório, a preencher pela prática política. Para esta decisão, e sem prejuízo da relevância da conjuntura política, em muito contribuiu a clivagem existente entre a direita e a esquerda, manifestada no plano da vontade constituinte, divergindo ambas as visões quanto ao modo de encarar as eleições e interpretar o seu resultado político.

A diferença teórica identificada entre as duas visões antagónicas no plano da vontade constituinte manteve-se, como tendência geral, no plano da prática política, quer em face da coincidência entre o padrão maioritário e a experiência da direita no poder, sobretudo entre 1986 e 1995, e vice-versa, quer em face do posicionamento político-partidário assumido perante o Governo da «Geringonça», na sequência das eleições de outubro de 2015.

Palavras-chave: Democracia portuguesa, dimensão executivo-partidos, consenso, minorias, governação, direita, esquerda, geringonça.

## ABSTRACT

This essay was aimed at classifying the Portuguese democracy on the basis of executive-parties dimension from the Lijphart's perspective on Consensus Versus Majoritarian Democracies, considering the political weight given to consensus within governance and the balance between majorities and minorities claims. To approach this Portuguese case study, we compared the intention of the Constitution decision-maker in 1976 and the political practice that has been adopted since then until the 21<sup>st</sup> Constitutional Government. As to the first, we found that such decision-maker chose to accept any kind of governance with greater or lesser degree of compromise steering the political practice. Besides the political environment, such decision largely stemmed from the cleavage between the right and left wings, clearly shown in the constitutional will, diverting both visions on how to face the elections and interpret their political result.

Those two wings had a clear conflicting view on the constitutional will. And such conflicting dynamics has been the trend in the general political practice, whether as a result of the power experience of the right-wing majority, in particular from 1986 to 1995, or in light of the cross party political balance intended by the Government, also known as *Gerigonça* (contraption), following the elections of October 2015.

Keywords: Portuguese democracy; executive-parties dimension; consensus; minorities; governance; right and left wings; *Gerigonça*.

## ÍNDICE

Agradecimentos.....	3
Sumário .....	4
Índice.....	6
Índice de Quadros.....	7
Índice Figuras.....	8
Glossário de Siglas e Abreviaturas.....	9
Introdução.....	10
Capítulo 1 - O sistema eleitoral na tipologia de Lijphart sobre o modelo de governação consensual versus competitivo.....	12
Capítulo 2 - Enquadramento da investigação: Objetivos e Metodologia .....	20
Capítulo 3 - Vontade constituinte sobre um modelo de democracia.....	22
Capítulo 3.1 - Sistema eleitoral .....	22
Capítulo 3.2 - Critério de escolha do Primeiro-Ministro pelo Presidente .....	29
Capítulo 3.3 - Regime de aprovação do programa de governo .....	31
Capítulo 4 - A prática político-constitucional .....	34
Capítulo 5 - Conclusões .....	45
Bibliografia.....	49
Fontes .....	57
Legislação.....	57
Publicações Oficiais .....	57
Imprensa .....	57
Outros.....	58
Anexos.....	58
A - Quadros .....	59
B - Entrevistas .....	62
C - Figuras.....	69

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Gráfico elaborado pelo Autor com base na periodização definida por Carlos Blanco de Moraes (2017).....	59
<b>Quadro 2</b> - Gráfico elaborado pelo Autor com base na periodização definida por Marcelo Rebelo de Sousa (1992).....	61
<b>Quadro 3</b> – Quadro com Guião das Entrevistas e Síntese das respostas .....	62

## ÍNDICE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fonte Magone (2017:32) baseado em Liphart (1999:31-47).....	69
<b>Figura 2</b> – Evolução do Número de Leis Aprovadas.....	70
<b>Figura 3</b> – Evolução do Número de Decretos-Lei Aprovados.....	70
<b>Figura 4</b> – Evolução do Número de Leis Orgânicas (Consenso Alargado) Aprovadas.....	71
<b>Figura 5</b> – Evolução Comparativa do Número de Leis vs Decretos-Lei.....	71
<b>Figura 6</b> – Percentagem Comparativa do Número de Leis vs Decretos-Lei.....	72
<b>Figura 7</b> – Evolução Comparativa do Número de Leis vs Decretos-Lei por Governo.....	72
<b>Figura 8</b> – Percentagem Comparativa do Número de Leis vs Decretos-Lei por Governo.....	73

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AD** – Aliança Democrática
- AR** – Assembleia da República
- BCE** – Banco Central Europeu
- BE** – Bloco de Esquerda
- CDE** – Comissão Democrática Eleitoral
- CDS** – Partido Centro Democrático Social / Partido Popular
- CE** – Comissão Europeia
- DAC** – Diário da Assembleia Constituinte
- DAR** – Diário da Assembleia da República
- DC** – Democracia Consensual
- DM** – Democracia Maioritária
- EU** – União Europeia
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FRS** – Frente Republicana e Socialista
- GC** – Governo Constitucional
- MDP/CDE** – Movimento Democrático Português / Comissão Democrática Eleitoral
- MFA** – Movimento das Forças Armadas
- MUD-JUVENIL** – Movimento de Unidade Democrática
- PÀF** – Portugal à Frente
- PCP** – Partido Comunista Português
- PEV** – Partido Ecologista (Os Verdes)
- PM** – Primeiro-Ministro
- PPD/PSD** – Partido Social Democrata
- PPM** – Partido Popular Monárquico
- PR** – Presidente da República
- PRD** – Partido Renovador Democrático
- PS** – Partido Socialista
- PSR** – Partido Socialista Revolucionário
- RCM** – Resolução do Conselho de Ministros
- RDA** – República Democrática Alemã
- RP** – Representação Proporcional
- RM** – Representação Maioritária
- UDP** – União Democrática Popular

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa classificar a democracia portuguesa à luz de uma teoria criada em 1968 por Lijphart<sup>1</sup>, cientista político holandês que, inspirado na observação das instituições políticas do seu país, erigiu uma tipologia segundo a qual as democracias modernas, liberais, pluralistas e representativas se reconduzem a dois tipos ideais: consensual e competitivo, em função do significado político atribuído ao consenso.<sup>2</sup> A distinção entre os dois padrões manifesta-se através do sistema específico de “incentivos e constrangimentos para a atuação dos atores sociais e políticos” (Freire, 2017a: 127), integrado por dez variáveis, repartidas por duas dimensões: a dimensão executivo-partidos (Figura 1) e a dimensão federal-unitária, aqui excluída de análise. A escolha deste objeto de investigação visa colmatar uma lacuna existente na literatura, escassa e pouco desenvolvida, em relação ao caso nacional.<sup>3</sup> Além do mais, o tema em causa reveste-se de indiscutível atualidade em face da originalidade da fórmula governativa do XXI GC, podendo afirmar-se que o «Governo das Esquerdas», patenteado como “geringonça” por Vasco Pulido Valente<sup>4</sup> (Público, 2014) significa uma inovação ao nível da estruturação da competição partidária nacional e um desvio aos usos e convenções da tradição constitucional, na medida em que o vencedor das eleições não é quem governa. A questão de partida em apreço (como classificar a democracia portuguesa sob o enfoque da teoria de Lijphart, sobre as democracias consensuais vs. competitivas) será respondida através do confronto entre dois planos: a vontade do decisor constituinte e a prática política efetiva. Assim se determinará em que medida o Governo chefiado por António Costa representa um (re)encontro com a vontade constituinte acerca de uma hipotética

---

<sup>1</sup>Existem vários outros afloramentos do tema na literatura, citados pelo próprio Lijphart (2003: 21): DM e consensual de Robert G. Dixon Jr, (Dixon, 1968), o princípio maioritário e o consenso de Hans Hattenhauer e Werner Kaltfleiter (Hattenhauer e Kaltfleiter, 1968), os princípios da maioria e da proporcionalidade de Jurg Steiner (Steiner, 1971), a política combativa e política centrista e de coligação de S. E. Finer (Finer, 1975), a separação entre formas maioritárias e outras amplamente representativas da democracia de G. Binham Powel (Powel, 1982), o populismo e liberalismo de William H. River (River, 1982) e a contraposição entre a democracia combativa e unitária de Jane Mansbridge (Jane Mansbridge, 1980).

<sup>2</sup> Podendo cada país “localizar-se em cada um dos polos do eixo, ou em qualquer outro ponto entre os mesmos” Lijphart, 2003: 19).

<sup>3</sup> Em relação ao caso português, Marina Costa Lobo desenvolveu uma investigação profunda sobre a questão da coordenação governamental no seio do Governo, sob a ótica da avaliação das diferenças do autoritarismo para a democracia, cujo âmbito, portanto, se relaciona indiretamente com a análise da relevância do consenso ao nível do eixo central da governação (Governar em Democracia, 2005).

Com o objetivo de analisar a representação das minorias ao longo da democracia portuguesa, André Freire (2017a) socorreu-se deste modelo teórico da classificação das democracias em consensuais vs. maioritárias.

<sup>4</sup> Valente (2014) “A Geringonça” <https://www.publico.pt/2014/08/31/politica/opiniao/a-geringonca-1668146> Data de edição: 31-08-2014, consultado em 21-10-2018.

opção pela DC, podendo, ao invés, a resposta reconduzir-se ao hibridismo inerente à democracia portuguesa.<sup>5</sup>

Por conseguinte, a investigação em torno da vontade originária do legislador constituinte visa enquadrar a evolução política do regime, do sistema político e do sistema de partidos, de molde a entender se o «político» obedeceu a um propósito do legislador constituinte, seja este declarado e assertivo ou ambíguo e dubitativo. À partida, a consistência de um padrão competitivo ou consensual na prática política portuguesa depende do grau de certeza da vontade constituinte, sendo de admitir igualmente a hipótese de um *tertium genus* híbrido, suscetível de refletir no plano factual o caráter mesclado do sistema de Governo português vertido na Constituição de 1976, decorrente de um compromisso entre várias tendências de sentido contrário (Sousa, 1977).

---

<sup>5</sup> Segundo Huntington “os portugueses criam dia a dia a sua versão de democracia, a qual é adequada às necessidades do país” (1991) flutuante entre vários ciclos políticos, com eventual paralelo no sistema político, também ele híbrido, no pressuposto de que o modelo de democracia “é menos resultado dos dispositivos constitucionais do que do contexto socioeconómico envolvente, do equilíbrio das forças políticas, da estrutura e forma de funcionamento do xadrez partidário, da composição e atuação da AR e (bem entendido) da personalidade, base de apoio e estratégia do PR” (Sousa, 1977: 10).

## **CAPÍTULO 1 - O SISTEMA ELEITORAL NA TIPOLOGIA DE LIJPHART SOBRE O MODELO DE GOVERNAÇÃO CONSENSUAL VS. COMPETITIVO**

Com o fim do postulado das virtudes da unidade monolítica ou do unanimismo, abruptamente precipitado pelo surgimento dos partidos e do pluralismo político durante o século XIX (Sartori, 1988: 125), começou a perspetivar-se a divergência como uma realidade, não só incontornável,<sup>6</sup> como até vital para o próprio funcionamento da democracia representativa. Por sua vez, e salvo convergência de interesses no seio do povo, a democracia enfrenta o problema existencial de definir qual a dimensão que a maioria deve revestir, ou seja, quais os interesses que devem ser atendidos.

À partida, esta problemática encontra-se confinada ao plano da ação política (Sartori, 1988: 122), patamar por excelência para a competição partidária, na exata medida em que seja “potencialmente compensador competir porque há números significativos de eleitores potencialmente transferíveis [...] havendo, por exemplo, uma dimensão de competição mais compreensiva e englobante das restantes como a divisão esquerda-direita” (Freire, 2017: 149). A este propósito, a clivagem esquerda-direita opera sistemicamente como uma linguagem universal ou código de comunicação simplificador, usado pelos vários interlocutores do espaço público (Laponce, 1982; Fuchs et al., 1990, p. 205; Luhmann, 1982, citados por Freire, 2004).

Ao contrário do plano inferior da ação política, existem outros níveis onde a convergência se assume como uma exigência existencial, “a institucionalização do conflito assenta em patamares normativos diversos já que é através de um prévio consenso básico, que os cidadãos acordam sobre as áreas onde poderão legitimamente divergir” (Morais, 2004: 119), podendo, genericamente, afirmar-se que a clivagem entre os partidos políticos tende a aumentar, à medida que diminui a relevância da matéria em discussão (Sartori, 1988: 123-124, Friedman, 2014: 53).

As áreas interditas à divergência situam-se, quer ao nível do consenso básico, composto pelo repositório de valores da sociedade política, em torno dos quais impera a concórdia ou “benevolentium concertatio sem o qual uma das metades [da sociedade] mata a outra” (Minon, 1980: 12), quer ao nível do consenso de regime, constituído pelas regras do jogo, procedimentos e pilares estruturantes do regime político (e.g. sistema eleitoral, sistema partidário e sistema de Governo) 'larghe intese', 'larghe convergenze' (Easton, 1965; Sartori, 1988: 122; Morais; 2017).

---

<sup>6</sup> “Na prática, não temos nem o tempo nem o esforço que seriam necessários para alcançar a unanimidade total em todos os assuntos” (Friedman, 2002: 53).

Ao nível do consenso de regime, a convergência pode revestir a forma de pacto de regime<sup>7</sup>, ainda que não o seja assim formalmente designado.<sup>8</sup>

O sistema eleitoral constitui o “eixo institucional crucial” (Freire, 2015: 5) e a variável quase independente da panóplia de instituições políticas integradas na dimensão executivo-partidos (Pasquino, 2005) dada a sua relação biunívoca<sup>9</sup> com o sistema partidário e a prática política,<sup>10</sup> sendo que, a síntese desta interdependência reproduz um específico padrão de governação (Lijphart 1984, 1999 e 2009; Magone, 2015, 2017: 28; Freire, 2015; Morais, 2017; Pasquino, 2005: 38, 40; Morais, 2017: 237).

Os princípios de representação subjacentes a cada uma das famílias de sistemas eleitorais<sup>11</sup> exprimem desde a Revolução Francesa, uma «pré-compreensão» (Heidegger, 1927) sobre o valor intrínseco do consenso. Ao invés dos sistemas maioritários, focados na questão da estabilidade governativa (Freire, 2015: 4, Nohlen, 1992), a conceção proporcionalista vislumbra no parlamento uma projeção alargada de todas as tendências da sociedade política, incluindo as minorias sociais e políticas (Canotilho, 1993: 437), o seu “espelho” (Leibholz) e “mapa reduzido do povo” (Mirabeau), o que tornava inevitável a cooperação entre as várias sensibilidades.

Em face desta opção prévia do poder constituinte, o sistema eleitoral pode ser utilizado para «manipular» ou moldar o sistema político, dado que as vantagens derivadas para um partido da aplicação do sistema eleitoral representam, simetricamente, um prejuízo para outros (Tsebelis, 2002: 104). Pelo que se justifica a exigência constitucional de um «quase consenso» na decisão de legislar sobre esta matéria de regime, sob pena de os partidos dominantes prolongarem artificialmente o seu domínio através do ajustamento estratégico das normas eleitorais em função de um juízo de prognose sobre o respetivo caráter distributivo, o qual deverá ser tão consensual quanto possível.

No caso particular das eleições constituintes, o modo de seleção dos futuros deputados constituintes condiciona previamente as tendências políticas responsáveis pela edificação do regime político-constitucional. E, tendo em conta que o poder de desencadear o processo eleitoral constituinte

---

<sup>7</sup> O pacto de regime é um “compromisso negociado entre um conjunto de atores, segundo o qual estes concordam em não usar a sua força para ameaçar os interesses vitais e as autonomias corporativas dos outros atores” (Schmitter et al., 1986: 37).

<sup>8</sup> Neste sentido, (Barreto, 2004) “Os Pactos de Regime”.

<https://www.publico.pt/2004/09/12/jornal/os-pactos-de-regime-192900> Data de Edição: 12-09-2004 consultado em 21-10-2018.

<sup>9</sup> E só por isso se refere que é «quase» independente. Não obstante a importância reconhecida ao sistema eleitoral, o fator decisivo para a modelação maioritária ou consensual de uma democracia é o comportamento do eleitorado, potenciado [decerto] pelo sistema eleitoral e dos “seus efeitos prototípicos” (Morais, 2017: 495).

<sup>10</sup> “Nenhuma das instituições políticas molda melhor a paisagem política de um país democrático do que o seu sistema eleitoral e os seus partidos políticos” (Dahl, 2000: 151).

<sup>11</sup> Maioritário com maioria simples/maioria absoluta, semi RP e RP” (Andrew Reynolds e Bem Reilly (eds.), *The International IDEA Handbook of Electoral Systems Design*, 2.ªed. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997, p. 17).

cabe ao detentor do poder convocatório, este pode livremente manipular os critérios de elegibilidade, recenseamento eleitoral e partidos políticos com legitimidade eleitoral (Elster, 1995). Se assim o fizer, garante *a priori* “a presença dos seus representantes numa assembleia constituinte: a representação direta; as comissões de acompanhamento constitucional, o recurso a determinadas fórmulas eleitorais que favorecem os interesses do poder convocatório” (Fortes, 2009: 84) pelo que “a seleção dos sistemas eleitorais não se produz de forma arbitrária” (Fortes, 2009: 85). Isto é, a definição da lei eleitoral tende a obedecer a um desígnio estratégico, convertendo-se num instrumento de manipulação política (Sartori, 1968). Em relação ao modo de expressar a vontade do detentor do poder convocatório, sucede, habitualmente, que se apele “à imparcialidade para defender as características de um sistema eleitoral que indiscutivelmente favorece o grupo político que os invoca” (Fortes 2009: 88).

A influência dos efeitos prototípicos “mecânicos” (Duverger, 1951) ou “proximal effects” (Rae, 1969), associados a cada uma das variantes do sistema eleitoral,<sup>12</sup> reflete-se na modulação da matriz partidária ao nível do número de partidos, (Duverger, 1951) da sua dimensão relativa, (Blondel, 1966) da competitividade da oposição (Dahl, 1966), da expressão da força dos partidos minoritários, (Rokkan, 1970) da polarização ideológica (Sartori, 1976) e, por último, da formação e dinâmica de funcionamento do sistema partidário. Ao longo do tempo, as teorias explicativas sobre a “forma como num determinado Estado se definem, inter-relacionam e atuam sobre o poder político os diversos partidos existentes” (Sousa, 1979: 206) vêm evoluindo na literatura. Num primeiro momento, Maurice Duverger enunciou três leis sociológicas reguladoras das tendências mais frequentes na relação entre o sistema eleitoral e o sistema de partidos: i) um sistema de RM a uma volta determina ou favorece a formação de sistemas bipartidários perfeitos<sup>13</sup>; ii) um sistema de escrutínio maioritário a duas voltas, como em França, determina o multipartidarismo dualista, com coligações de partidos em cada um dos polos; iii) um sistema de RP provoca a dispersão de votos e, por consequência, a estruturação de sistemas multipartidários. Num segundo momento, em resposta ao reduzido potencial desta teoria para explicar as dinâmicas de competição partidária, primeiro Blondel e, depois, Sartori, sugeriram classificações inovadoras: a primeira baseada na importância relativa de cada um dos partidos (Blondel, 1968) e a segunda focada no potencial de coligação ou de chantagem dos partidos (Sartori, 1976). Num terceiro momento, Peter Mair erigiu uma classificação tendo por base o “grau de inclusão de partidos no Governo e do grau de inovação das fórmulas governativas” (Freire, 2017: 35). *Last but not least*, a adoção de um sistema eleitoral representa uma constelação de corolários ao nível do eixo-central da governação, sob

---

<sup>12</sup>Apesar de serem meras probabilidades pois as mesmas regras eleitorais desencadear efeitos opostos, em função das especificidades históricas, sociais e políticas e de “diferentes distribuições regionais dos votos/do apoio eleitoral aos partidos” (Freire, 2015).

<sup>13</sup> Caracterizados por uma percentagem eleitoral correspondente a cerca de 85 % 90 % (Sousa, 1983: 267) e onde “dois partidos estão em posição de competir pela maioria absoluta dos mandatos; pelo menos um dos dois partidos consegue conquistar uma maioria suficiente; esse partido está disposto a governar sozinho; a rotação no poder constitui uma expectativa credível” (Sartori, 1982: 76).

a ótica da classificação consensual ou competitiva da democracia. No caso dos sistemas eleitorais maioritários a uma volta, a sua mecânica natural potencia a concentração de votos em dois grandes partidos, gerando, por consequência, sistemas bipartidários perfeitos. Por sua vez, este cenário bipartidário promove à partida uma maior diferenciação ideológica e clareza de alternativas entre os principais partidos, importando, no entanto, assinalar que a clareza de alternativas partidárias não depende forçosamente do número de partidos pois, os sistemas partidários fragmentados tanto podem conviver com níveis de polarização reduzida como elevada (Sartori, 1982). Quanto ao índice de responsabilização do partido incumbente face ao eleitorado, este é tendencialmente maior no cenário de exercício monopartidário do poder, uma vez que o vencedor cumpre o programa sufragado pelo eleitorado (Dahl, 2000: 157). Ao invés, a aplicação de sistemas eleitorais proporcionais favorece um cenário multipartidário, integrado por numerosos partidos independentes, com uma política de alianças relativamente rígida. Esta “tendência natural” descrita por Duverger subdivide-se em duas tendências: “a da manutenção de um multipartidarismo pré-existente e a do favorecimento das cisões partidárias” (Sousa, 1983:123).

Abstraindo casos especiais em que esta tendência seja invertida,<sup>14</sup> o sistema eleitoral proporcional promove a fragmentação partidária, assim dificultando a constituição de maiorias sólidas, com consequências para a estabilidade política. Neste contexto de precariedade das soluções governativas, têm vindo a ser cogitadas soluções virtualmente moderadoras ou corretivas dos excessos do proporcionalismo puro. Trata-se, por exemplo, do caso do proporcionalismo impuro, como sucede no sistema de RP português com o método da média mais alta de Hondt, no qual existe uma ligeira distorção da representação parlamentar com o objetivo de proporcionar a formação de maiorias<sup>15</sup>. Face a este enquadramento, o habitat natural da DM apela a sistemas eleitorais de base maioritária, sob a fórmula *the winner takes it all* ou *First-Past-The-Post*, como causa ou, conforme se verá adiante, efeito de sistemas bipartidários perfeitos, num cenário onde o PM e o chefe de oposição, ao invés de cooperarem entre si, se digladiam em permanente antecipação virtual das eleições para o cargo de PM e não tanto para eleger um Parlamento (Sartori, 1995: 20). Como corolário, o interesse das tendências minoritárias do eleitorado raramente é atendível nas políticas públicas seguidas pelo Governo, mesmo quando o eleitorado se encontre representado na oposição parlamentar, a qual disputa com o Governo um «jogo de soma nula».<sup>16</sup> Por seu turno, as democracias consensuais coabitam com sistemas eleitorais

---

<sup>14</sup> Por exemplo, em Itália, o sistema proporcional promoveu durante várias décadas a concentração de votos no Partido Comunista e na Democracia Cristã (Tingsten citado por Sousa, 1983: 23).

<sup>15</sup> “Beneficiando ligeiramente (2 ou 3%) os dois maiores partidos concorrentes, com prejuízo correlativo dos partidos de pequena ou média dimensão” (Amaral, 2014: 365).

<sup>16</sup> Em que “o partido vencedor das eleições representa apenas uma estreita maioria enquanto a minoria é relativamente grande”, sendo a responsabilidade governativa exercida por um executivo unipartidário, o qual acumula “uma grande quantidade de poder político como representante e no interesse de uma maioria, cujas proporções não chegam a ser esmagadoras,” (Lijphart, 2013: 28).

de RP, catalisadores da centralidade político-legislativa do Parlamento, constituindo a maioria um requisito mínimo, integrando-se também a vontade minoritária no próprio Governo central, criando condições para a relevância da vontade do maior número de pessoas, cujos interesses, o Governo, com base de apoio alargada, deverá atender (Lijphart, 1968). Contudo, para André Freire, o argumento de assimilar a democracia à participação das minorias deve ser atenuado nas sociedades mais homogêneas onde, por força da tendência para a competição partidária centrípeta, (Sartori, 1976) potenciada pela tipologia partidária predominante, partidos *catch-all* ou cartel (Katz et al., 1995), os interesses da maioria e da minoria se encontram ideologicamente ao centro. Neste sentido, “pode considerar-se antidemocrática a exclusão de um partido do poder, segundo o critério do “Governo pelo povo”, mas se os interesses e preferências deste eleitor mediano (Sartori, 1976) forem razoavelmente atendidos por outro partido, que ocupa o poder, o sistema aproxima-se da outra definição da democracia, a de «Governo pelo povo» na aceção de Lijphart (2012). No sentido da relativização da presença das minorias no eixo central da governação, pode utilizar-se ainda o argumento da alternância, habitual nos sistemas bipartidários.<sup>17</sup>

Assim, cada sistema eleitoral estrutura de modo diverso a competição partidária, moldando, com maior ou menor nitidez, o padrão de democracia, o qual, na versão competitiva, parte de uma conceção puramente conflitual e de combatividade bipolar entre as forças maioritárias (Kaiser, 1997: 434), valorizando-se, nesta perspetiva, a alternância entre o Governo e a oposição, que se assume como o alfa e o ómega da democracia contemporânea, (Huntington, 1991: 266; Shumpeter, 1947; Canotilho, 1993: 438) no contexto de uma sociedade eminentemente conflitual. Este padrão de relacionamento conflitual entre o Governo e a oposição é, por sua vez, transposto para a vertente do pluralismo dos grupos de interesse.<sup>18</sup> Em sentido oposto, no padrão consensual, as instituições políticas estimulam a uma prática de cooperação e de compromisso entre os vários partidos, os quais representam a pluralidade de tendências políticas existentes, incluindo as minoritárias (Canotilho, 1996: 881). Esta legitimidade política alargada permite que as políticas públicas sejam direcionadas ao eleitor médio, assim desagradando menos aos eleitores extremistas (Nohlen, 1992 e 2007; Lijphart, 1999; Morais, 2014; Freire, 2015). Do mesmo modo que o sistema eleitoral condiciona o “número de partidos em competição” e a dinâmica de funcionamento do sistema partidário, a inversa é igualmente verdadeira. Tal como fora já subtilmente reconhecido pelo próprio Maurice Duverger, “a existência de um ou outro sistema de partidos encaminha para a adoção deste ou daquele sistema eleitoral” (Duverger, 1980: 138-139).

---

<sup>17</sup> “A exclusão da minoria será reduzida se maiorias e minorias se alternarem no Governo, isto é, se a minoria de hoje poder tornar-se a maioria nas próximas eleições, em vez de ficar condenada a uma permanente oposição” (Lijphart, 2003: 51).

<sup>18</sup> “Variedade de grupos de interesse exercendo pressão sobre o Governo de forma não coordenada e competitiva” (Lijphart, 2003: 34).

Sob este prisma, o sistema eleitoral proporcional mantém ou preserva a multiplicidade partidária pré-existente (Duverger, 1950: 344). O virtuosismo desta dinâmica exercida pelos partidos sobre o detentor da escolha eleitoral levou mesmo alguns autores a sugerir um aditamento às leis de Duverger.<sup>19</sup> No contexto da relação de reciprocidade entre o sistema eleitoral e o sistema de partidos, outros autores propuseram mesmo a inversão completa da relação de causalidade subjacente às leis de Duverger<sup>20</sup>, considerando que é a realidade partidária «de facto» determinante para a escolha do sistema eleitoral, tendo em conta “a correlação de forças políticas” pré-existente (Sousa, 1983: 125). De acordo com esta perspetiva, e por razões de estratégia eleitoral, os partidos tendem a ajustar as fórmulas eleitorais em função do cenário partidário pré-existente, preferindo as fórmulas institucionais mais vantajosas para “consolidar, reforçar ou aumentar a sua força relativa” (Colomer, 2004: 3). Em termos práticos, enquanto um quadro fatural bipartidário pressiona a adoção de princípios de RM adequados à manutenção do *status quo* dominante, já um contexto de multiplicidade de partidos políticos encaminha o decisor político para a defesa de princípios de RP<sup>21</sup>.

Pese a origem da distinção entre a esquerda e a direita remontar também à Revolução Francesa (Laponce, 1982 citado por Freire, 2004), a mencionada pré-compreensão subjacente aos princípios de representação eleitoral não reproduz automaticamente um posicionamento ideológico firme. No entanto, identificam-se tendências “ser de esquerda significou desde o século XIX até hoje não apenas uma posição ideológica e política, mas também uma opção tendencial em matéria institucional” (Cruz, 1997: 215), designadamente eleitoral, apropriando-se aqui a esquerda da bandeira do proporcionalismo e do legado anti maioritário. Na realidade, não obstante a origem comum, esta relação de causalidade entre a clivagem ideológica e as opções institucionais no domínio eleitoral deve ser relativizada, por três razões. A primeira delas radica na falta de coerência das posições historicamente assumidas pela esquerda no domínio do sistema eleitoral “embora tradicionalmente mais proporcionalista do que do sistema maioritário, não hesitando, porém, por vezes em contestar o alargamento do sufrágio e do

---

<sup>19</sup> “O sistema maioritário [...] só pode ser adotado [...] nos países em que haja apenas dois grandes partidos [...] o sistema de RP é adotado naturalmente nos países onde haja multiplicidade de partidos principais, sem políticas de alianças estáveis e previamente definidas” (Amaral, 2014: 368-369).

<sup>20</sup> “são os partidos que escolhem os sistemas eleitorais ou as leis de Duverger viradas do avesso” (Colomer, 2005), “a evolução parte do número de partidos para a escolha das leis eleitorais” (Taagepera, 2003: 5) colocando a tónica dominante na precedência lógica e histórica dos partidos em comparação com o sistema eleitoral “cronológica e logicamente o sistema partidário é prévio ao sistema eleitoral” (Lipson, 1964: 343), “é mais exato concluir que um sistema eleitoral é mais um resultado do que propriamente uma causa de um sistema partidário num determinado país” (Grumm 1958: 375).

<sup>21</sup> Pois, “os sistemas eleitorais baseados no princípio maioritário tendem a produzir um só vencedor absoluto e derrotados absolutos, pelo que é comparativamente mais arriscado para atores partidários não dominantes do que usar princípios de RP, princípio que tem forjado sistemas com múltiplos vencedores parciais e muito menos derrotados do que nos sistemas maioritários” (Colomer, 2005: 3).

reforço da proporcionalidade quando não serviam os seus desígnios políticos imediatos” (Cruz, 1997: 216).

Num momento histórico inicial, marcado pela conquista do poder, registou-se uma tendência de os partidos socialistas e sociais-democratas europeus apoiarem os sistemas eleitorais proporcionais mas “à medida que, com o sufrágio universal se iam convertendo em partidos de massas e quase maioritários, a reivindicação da proporcionalidade foi sendo também apropriada por outros partidos, precisamente contra eles, e a propensão dos socialistas e sociais-democratas sofre então por vezes alterações, chegando mesmo alguns deles a hostilizar a RP e a defender a manutenção do sistema maioritário, que lhes era circunstancialmente mais conveniente” (Cruz, 1997: 216). A segunda razão reside na importância da contextualização sociopolítica da fórmula eleitoral que, na verdade, assenta primordialmente em fatores extra ideológicos, relevando sobretudo o tipo de sociedade a que se visa aplicar, verificando-se uma tendência de “o modelo de DM [se revelar] particularmente adequado às sociedades homogéneas [enquanto] o modelo consensual assente no voto proporcional é mais adaptado às sociedades plurais” (Lijphart, 1984: 13). O terreno propício para o florescimento das democracias consensuais situa-se nas democracias consociativas (Magone, 2017: 28) embora sejam raras as condições que as tornam funcionais (Dahl, 2000), realidades que, todavia, não são cientificamente assimiláveis. Enquanto aquela é um tipo ideal (Lijphart 2002: 14) formado com base em características fundamentais do sistema político e que pode emergir tanto em sociedades heterogéneas (e.g. países do Benelux) como homogéneas (e.g. países da Escandinávia), já esta, pelo contrário, é um conceito importado da sociologia e refere-se ao modo de consensualização pelas elites no quadro de sociedades divididas por clivagens culturais: e.g. Estado vs.. Igreja; trabalhadores vs. capital; centro vs. periferia ou, ainda, de natureza étnico-linguística (Magone, 2017: 28 e 29) “as elites, a fim de não destruir o sistema político, acordam consensualmente entre si algumas regras concernentes à distribuição do poder político com recíproca satisfação” (Pasquino, 2005: 22). Uma terceira razão para recusar estabelecer a importância relativa do consenso e do conflito, a partir unicamente da clivagem esquerda-direita, reside na contradição entre a preferência da cultura de esquerda pelo confronto, conflito e tensão, ao encontro de uma visão competitiva e adversarial da democracia e o otimismo antropológico, filosoficamente subjacente ao pensamento de esquerda. Com efeito, à perspetiva otimista da natureza humana deveria coerentemente corresponder uma visão compromissória da democracia, baseada na soberania popular. Acresce que a conotação da direita ao consenso, e da esquerda ao conflito, não é sequer pacífica, havendo “afinidades ocultas entre os dois pólos ideológicos” (Araújo, 2016: 96).

Neste sentido, para Alain de Benoist “o *minimum minimorum* característico de todas as direitas seria o reconhecimento, como «natural» e eticamente valioso, do princípio da desigualdade ou [...] do direito à diferença; da perspetiva da «vida como luta», como combate individual e coletivo (Pinto, 1996: 30), sobejando exemplos na história, tanto de direitas competitivas e conflituais, como é o caso do Governo conservador de Thatcher (cujo epíteto “Dama de Ferro” teve, aliás, origem no seu perfil anti compromissório), como também de esquerdas consensuais como no “Consenso Nórdico”.

Em suma, a eventual existência de um padrão comum entre a clivagem esquerda/direita e as opções em matéria institucional deve ser interpretada *cum grano salis* e sempre tendo em conta a conjuntura política.

## CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO: OBJETIVOS E METODOLOGIA

Não obstante a interpenetração científica entre o Direito Constitucional e a Ciência Política, a abordagem seguirá o enfoque da Ciência Política, ou seja, da “Constituição vivente” (Morais, 2014: 64) face ao texto constitucional. Para o efeito, recorre-se à metodologia científica da nova ciência política, e não se ignora que “é o genuíno conhecimento pré-científico dos acontecimentos políticos que fornece a base para o conhecimento científico dos mesmos” (Strauss, 1962: 316). Paralelamente, cumpre reconhecer a função nuclear das normas constitucionais, com destaque para as respeitantes ao sistema eleitoral e ao sistema de partidos, em si mesmas reveladoras do modelo de governação e da democracia (Morais, 2014: 63; Sartori, 1976; Dahl, 2000: 143-146).

O método adotado consiste no “estudo de caso” inspirado numa teoria (Lijphart, 1971; Eckstein, 1975; Pasquino 2005: 21). A análise ao caso português seguirá uma estrutura dividida em duas partes: A primeira parte respeita à perspetiva genética, ou análise de processo (Fortes, 2009: 20) de criação do sistema eleitoral português, aqui se incluindo a problemática constituinte em torno de formação do Governo e da «passagem» do seu programa, na estrita medida em que seja reveladora de uma vontade consensual ou competitiva. Paralelamente, importa verificar em que medida a escolha, em Portugal, do sistema eleitoral proporcional assentou na inversão da relação de causalidade subjacente às leis de Duverger (Colomer, 2004; Taagepera, 2003: 5). A segunda parte visa descrever a prática político-constitucional ou “Constituição vivente”, (Morais, 2014: 64), dividindo-a a partir da relação entre a dinâmica das eleições, a composição partidária da AR e a formação de maiorias parlamentares de suporte ao Governo. O entrosamento entre os três órgãos de direção política do Estado (PR, AR e Governo) e a evolução do eixo central da governação depende da influência de três ordens de fatores de natureza política: i) a relação entre a dinâmica das eleições, a composição partidária da AR<sup>22</sup>; ii) a coabitação política entre o PR e a maioria parlamentar<sup>23</sup> e iii) o perfil psicológico-político do líder do executivo e do PR e as afinidades pessoais entre os líderes como fatores de natureza comportamental explicativos da política de convergências.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Usando os valores de referência para um sistema bipartidário perfeito (85% a 90 %), bipartidário imperfeito (75% a 80%), ou multipartidário (Sousa, 1983: 267) e ainda a relevância dos partidos ao nível do potencial de coligação e de chantagem) (Sartori, 1976).

<sup>23</sup> “Situação jurídico-política na qual existe por um lado um Chefe de Estado, designado de acordo com uma determinada lógica eleitoral e, do outro, um Governo e uma maioria parlamentar, designados de acordo com uma orientação eleitoral e política” (Sousa, 1987: 9).

<sup>24</sup> “Tem a ver com a vontade e a disponibilidade efetiva dos partidos para cooperarem [...] e a importância do papel dos líderes, em particular, e dos dirigentes partidários, em geral, na busca e na produção de tais entendimentos [...] a proximidade pessoal entre os líderes dos diferentes partidos [...] importância de fatores como um esforço consistente e continuado de aproximação [...] no sentido de propiciar uma convergência programática mínima capaz de facilitar os acordos se e quando são efetivamente desejados” (Freire, 2017: 91).

O autor complementou a investigação através de entrevistas a personalidades, selecionadas por terem vivenciado as principais opções institucionais adotadas, *maxime* em torno da fórmula de Governo pretendida e do contributo do sistema eleitoral para esse objetivo. A dois dos entrevistados, Jaime Gama e Nogueira de Brito, representativos de tendências políticas opostas durante a transição e a prática democráticas, são formuladas três perguntas adicionais acerca do padrão ideológico esquerda-direita subjacente às referidas opções.

	Cargo/Função Antiga	Cargo Atual
Jaime Gama	Deputado Constituinte Ministro nos II, IX, XIII e XIV GC Presidente AR	Presidente da Fundação Francisco Manuel dos Santos
Jorge Miranda	Membro da Comissão da Lei Eleitoral para a Constituinte Deputado Constituinte	Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito de Lisboa
José Luís Nogueira de Brito	Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação (1972-1974) Primeiro Vice-Presidente do CDS (durante as presidências de Lucas Pires, Adriano Moreira e Freitas do Amaral) e deputado do CDS entre 1983-1955	Aposentado
Manuel Macaísta Malheiros	Chefe de Gabinete do Secretário de Estado Vera Jardim no II Governo Provisório Ministro no V Governo Provisório (indicado pelo MDP/CDE)	Diretor Honorário do Tribunal de Justiça da União Europeia

### **CAPÍTULO 3 - VONTADE CONSTITUINTE SOBRE UM MODELO DE DEMOCRACIA**

A análise da vertente constituinte visa explicar a razão de ser «política» subjacente ao acolhimento constitucional de três soluções institucionais, ou seja, o sistema eleitoral proporcional do método de Hondt, o regime de formação do Governo e o regime de (não) aprovação do programa de Governo.

#### **3.1 - SISTEMA ELEITORAL**

A RP e “o método da média mais alta de Hondt” permanecem, até hoje, como as traves mestras do sistema eleitoral consagrado na Constituição. Mas, na verdade, a sua origem é pré-constitucional. O artigo 155.º da versão original, a que corresponde o atual artigo 149.º, depois integrado na primeira Lei Eleitoral n.º 14/79, de 16 de maio, reproduz a legislação eleitoral publicada na fase de transição democrática, em 15 de novembro de 1975. A legislação em causa destinava-se a definir as regras para as primeiras eleições livres da Assembleia Constituinte, cuja realização constituía a primeira etapa de restituição do poder dos militares à sociedade civil, incluída no elenco de «medidas imediatas» do programa do MFA.<sup>25</sup>

Atendendo à sua génese pré-constitucional, a perspetiva «genética» do sistema eleitoral de «proporcionalismo impuro» implica que se analise, num primeiro momento, o circunstancialismo subjacente à sua instituição através do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro, tomando como ponto de partida as razões «oficiais» invocadas no preâmbulo deste diploma e no comunicado do Grupo Coordenador de Divulgação do Ministério da Comunicação Social.<sup>26</sup>

Uma vez que a Lei Eleitoral absorveu por osmose o ambiente político envolvente, a “análise de processo” (Fortes, 2009: 20) impõe uma visão holística, que permita integrar a Lei Eleitoral no contexto das grandes linhas evolutivas da transição democrática. Para este efeito, a cronologia relevante cobre o período mediado entre 25 de abril e 15 de novembro de 1974, podendo ser subdividido, ainda, entre o início da Revolução e o dia 12 de agosto, data em que a Comissão Democrática Eleitoral, nomeada por

---

<sup>25</sup> “Medidas que serão acompanhadas de um anúncio público da convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, direto e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro Governo provisório”.

<sup>26</sup> “Optou-se pelo sistema de RP, segundo o método de Hondt, por ser aquele que melhor poderá traduzir a vontade do corpo eleitoral, tendo já sido usado, nos círculos de Lisboa e Porto, para a eleição da Constituinte de 1911”. Veja-se agora o comunicado do Grupo Coordenador de Divulgação do Ministério da Comunicação Social “a grande maioria dos portugueses [...] sabe que não quer o fascismo; mas muito mais difícil será saber o que quer e muitos vacilam entre um e outro partido [...] este princípio [RP] permite que a Assembleia seja constituída [...] por deputados pertencentes a vários partidos” (Eleições em Abril: 50 e 51).

RCM de 24 de maio,<sup>27</sup> entregou o projeto elaborado em 81 dias a Vasco Gonçalves, PM do II Governo Provisório, empossado em 18 de julho, após o Golpe Palma Carlos.

Na primeira sub-fase, entre abril e novembro, assiste-se à proliferação de «facto» de cerca de meia centena (Sousa, 1983: 239) de partidos políticos, número que corresponde à impressionante média de quase dez novos partidos criados por mês. Para além da multiplicação do número de partidos, as principais linhas de força da realidade partidária portuguesa anterior à regulamentação legal são: “a debilidade estrutural [...] o paralelismo de atuação dos partidos políticos e das associações políticas existentes [...] a importância de acesso ao poder político e do seu exercício como condição de legitimidade [...] e a relevância discriminatória entre os partidos políticos com acesso ao poder político e os demais [...] a ausência de regulamentação legal coloca de facto os partidos à mercê do poder, o que explica a forma como se opera a extinção de alguns deles por força de intervenções unilaterais [...] do poder político” (Sousa, 1983: 237).

A precariedade da realidade partidária nascente ficaria evidenciada no número anormalmente elevado de partidos dissolvidos, quer «mortos ainda no ovo», antes mesmo da entrada em vigor da Lei dos Partidos Políticos (e.g. o Partido Cristão Social-Democrático, que chegara a participar nas reuniões preparatórias de formação do I Governo Provisório) quer, sobretudo, na lista de candidatos à Assembleia Constituinte, reduzida a 11 partidos políticos, o que significa que ficaram pelo caminho cerca de 40 organizações políticas. Segundo o entrevistado Jorge Miranda “os pequenos partidos de direita que foram extintos ou proibidos podiam também ter tido representação parlamentar mas estou convencido que teriam uma eventual representação parlamentar fraca”. Ainda a propósito desta relação entre o sistema eleitoral e os partidos, Macaísta Malheiros (entrevista ao autor) aponta como objetivo principal o de “reforçar a área do centro político, que andava pelo PS e pelo PPD com uma faceta Maçónica de Emídio Guerreiro e uma outra social-democrata mais à esquerda de Sá Carneiro”.

Na fase anterior à sua legalização, os partidos mais beneficiados com a colagem ao poder político, traduzida na composição partidária dos Governos provisórios e, também, na nomeação para várias comissões, haviam sido o PCP, o PS, o PPD e o CDS. Este último, por ter sido fundado apenas em 19 de julho, não integraria a Comissão encarregue de elaborar o projeto de Lei Eleitoral.

A partir de julho, excetuando o caso do PCP, as várias forças políticas nascentes convergiram no objetivo de eliminar o paralelismo existente entre os partidos e as associações políticas. A esta preocupação estava subjacente o caso do MDP/CDE “que ultrapassava a da maioria dos partidos políticos portugueses, mantendo a sua definição como associação política” (Sousa, 1983: 242), refletida na sua participação em pé de igualdade no Governo Provisório e, também, por exemplo, na própria Comissão Eleitoral, com a indigitação de João de Palma Carlos.

Para os partidos «burgueses», e também para o próprio MFA, a perigosidade representada pelo MDP/CDE cedo detetada por Soares e por Sá Carneiro, derivava do seu potencial para amalgamar a

---

<sup>27</sup> Diário da República, 2ª série, de 29 de maio de 1974.

desestruturada e fluida realidade partidária em gestação, num projeto unitário inorgânico de frentismo eleitoral anti-fascista, liderado «de facto» pelo PCP. A ameaça alimentava-se da sua imagem de «independência», camuflando uma ligação «siamesa, apendicular ou satélite» ao PCP (Cruz, 1988: 101). Com o apregoamento deste «agnosticismo» militante face às restantes forças partidárias de esquerda, o MDP/CDE «autoplagiava» o argumentário unitário antifascista da CDE, e do MUD-Juvenil em 1945 (Soares, 1972: 58), que se veio a revelar irreplicável em democracia.

Assim, e em síntese, a incipiência organizativa do sistema multipartidário em gestação proporcionou ao MDP/CDE um lugar na «pole position», aproveitado através de uma forte «arrancada», propondo logo a 28 de abril numa “reunião com a presença de delegações do PCP e do PS [...] a criação de um Governo provisório civil onde estivessem representadas as três organizações” (Tello, 2008). Contudo, a trajetória frentista por si pilotada despistar-se-ia quase na primeira curva, na sequência de uma conjugação de dois azares, no espaço de dois meses – a a desfiliação no Movimento do PS e do PPD e a concomitância entre o projeto de lei eleitoral apresentado em agosto e o início da discussão em torno da participação das associações políticas na vida política nacional. O sistema proporcional e a Lei dos Partidos Políticos<sup>28</sup> aplacaram a sua estratégia hegemónica.<sup>29</sup>A quatro meses das eleições, Sá Carneiro estabeleceria um paralelo entre a então recente imposição legal da unicidade sindical e o risco da evolução para um regime de partido único “Amanhã [...] pode ser-nos imposto o partido único, ou a frente eleitoral única, o que seria o fim das eleições e da democracia” (Sousa, 2000: 353). Marcelo Rebelo de Sousa sugere um cenário conspirativo, no qual, Spínola seria como que a mão por detrás dos arbustos, interessado “em justapor um sistema de Governo presidencialista ou de feição presidencial a uma experiência de liderança por um partido dominante” (Sousa, 1983: 250). Posição sufragada pelo entrevistado Macaísta Malheiros “o MDP/CDE visava replicar em Portugal a experiência unitária da RDA”. A aversão do MDP pela RP conhecia como contraface a sua atração pelo método diametralmente oposto, ou seja, o sistema de tipo maioritário de listas fechadas plurinominais por círculos distritais, originário do constitucionalismo monárquico e usado durante o Estado Novo. Através deste método de conversão de votos em mandatos, o espaço eleitoral ficaria monopolizado pela frente unitária, com vantagem teórica para o MDP e PCP na repartição prévia de lugares nas listas, em face da implantação,

---

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro.

<sup>29</sup> Para Marcelo Rebelo de Sousa “o momento culminante dessa polémica verificou-se na segunda quinzena de agosto e durante o mês de setembro de 1974, ocasião em que se encontrava em apreciação o projeto da lei eleitoral e a possibilidade de associações políticas não partidárias apresentarem candidaturas às eleições para a Assembleia Constituinte. Viria a prevalecer o ponto de vista que reconhecia aos partidos o exclusivo no patrocínio das candidaturas, tendo por corolário a transformação do MDP/CDE em partido para participar nas eleições para a Assembleia Constituinte” (1983: 242). Segundo o mesmo autor “o MDP/CDE está a ver fracassar a sua estratégia de coligação antifascista para as eleições de Março de 1975, aliás contraditória com o sistema proporcional adotado” (2000: 149).

expetativas eleitorais e concertação tática entre ambas as organizações. Não obstante os mencionados contratempos estratégicos, o MDP/CDE continuava com expetativas eleitorais muito elevadas, o que é confirmado na entrevista de Macaísta Malheiros: “fui convidado pelo MDP/CDE para ser candidato às eleições constituintes no décimo lugar das listas pelo círculo eleitoral de Setúbal e garantiam-me que seria eleito com toda a certeza”.

Naturalmente, o projeto de lei eleitoral, concebido entre 3 de junho e 22 de agosto, absorveria a dinâmica do sistema fático em formação de estrutura multipartidária. O entrevistado Jorge Miranda, tal como Nogueira de Brito, Jaime Gama e Macaísta Malheiros, destaca o choque sentido entre a realidade monopartidária anterior e o dinamismo verificado nos primeiros momentos após a Revolução “vinha-se de um sistema monocrático, monocolor em que havia várias formações políticas que estavam aparecendo, algumas já existiam, outras que já tinham surgido, e não se tinha a certeza sobre a força e projeção relativa que teriam nos cidadãos”.

A valorização dos partidos políticos inseria-se na estratégia mais abrangente de desmilitarização do regime. Por isso, logo na primeira reunião da CE ficou expressa essa intenção “valorizar o papel dos partidos políticos e das comissões eleitorais e respetivos programas, a fim de incitar os eleitores a decidirem-se mais em função das ideias do que das pessoas”.

Com vista a conhecer-se a motivação subjacente ao acolhimento do princípio da RP, pode citar-se uma passagem do livro de memórias de Jorge Miranda, na parte em que reproduz um diálogo com Barbosa de Melo, o que se revela sibilamente ilustrativo da intenção de matar à nascença por via da lei eleitoral, qualquer ideia de partido liderante.<sup>30</sup>

O entrevistado Macaísta Malheiros ressalta a influência dos sistemas alemão e italiano, como pano de fundo para a adoção do sistema eleitoral português: “o sistema alemão garantiria a estabilidade e a governabilidade depois da Segunda Grande Guerra e o sistema italiano tinha garantido o afastamento do Partido Comunista”, acrescentando que “na altura se ponderaram mecanismos de contenção, a cláusula barreira ou de exclusão, que limitassem o acesso ao parlamento de partidos que não atingissem um nível de votos mínimo. Também se equacionou a moção de censura construtiva, através da qual a queda do Governo passasse a ter como condição a votação pela positiva de um Governo alternativo. A «Sperrklausel» dos 5% e a moção de censura construtiva foram boas soluções encontradas pela constituição alemã de 1949, como reação à instabilidade política da Constituição de Weimar”. Ainda segundo o entrevistado, “como Portugal não tinha de há muito um sistema político estruturado,

---

<sup>30</sup> “Eu sempre tinha sido a favor do sistema de RP [...] no caso de Portugal por serem aquelas as primeiras eleições e não se conhecer a força que teria cada partido no País [...] Embora Portugal não fosse a França, lembro-me de lhe ter lido um passo das Memórias do General de Gaulle sobre as eleições francesas de 1945, em que este justificava a RP pelo receio de que o Partido Comunista, vindo da Resistência, obtivesse uma maioria relativa” (2015: 67).

importava garantir o pluralismo político e a governabilidade, servindo de inspiração o sistema italiano e o alemão, ou seja, dois Estados que haviam saído do Fascismo e do Nazismo. Acabou por não se vir a optar nem pela cláusula barreira, nem pela moção de censura construtiva, por um lado, para não garantir em demasia a segurança os Governos minoritários, pensados inicialmente na ótica do PS, e por outro lado, a governabilidade até podia ser mais ou menos garantida pelo método de Hondt”. Em bom rigor, a hipótese da introdução da figura da moção de censura construtiva terá sido abandonada, para além dos motivos anteriormente invocados, “em virtude da sua incompatibilidade com um sistema de Governo de tipo semipresidencial” (Miranda, entrevista ao Autor). Já segundo o entrevistado Jaime Gama, “o tema foi muito discutido no início a partir do PSD e, depois, também, pelo PS, e volta à atualidade sempre que estão numa situação em que não alcançam a maioria absoluta. No cenário oposto, ou seja, sempre que têm como perspectiva de conquistar uma maioria absoluta ou avançar com um Governo de coligação, então, nesse momento, retiram imediatamente o assunto da moção de censura construtiva da agenda política”.

Quanto ao método de Hondt, o entrevistado Jorge Miranda associa a sua introdução à simplicidade e ao precedente histórico, mas reconhece que, no momento da sua constitucionalização, a governabilidade assumiu-se como uma preocupação “partiu de uma sugestão de Barbosa de Melo, a quem havia sido distribuído na Comissão o capítulo do sistema eleitoral mas nesta altura foi introduzido por causa da sua simplicidade e por ter sido anteriormente usado na eleição da Assembleia Constituinte de 1911. Mais tarde, no debate da Constituinte em torno da constitucionalização deste sistema, intervim no debate em defesa do método de Hondt, colocando a tónica na governabilidade”.<sup>31</sup>

Uma vez que a Comissão não esteve encapsulada durante 81 dias, nem à margem das dominantes desta fase inicial, a pressão exercida pela realidade partidária pré-existente, composta por cerca de meia centena de partidos, surgidos de facto, encaminhou a Comissão para a escolha do sistema proporcional em Portugal.<sup>32</sup> A Lei Eleitoral publicada em novembro replicaria quase na íntegra a versão do projeto submetido pela Comissão ao Governo Provisório.

Torna-se, por conseguinte, relevante apreciar as razões para a não interferência dos vários órgãos da estrutura constitucional transitória, controlados pelo MFA, tanto no momento da conceção do projeto como, depois, na conversão do projeto em proposta pelo Governo Provisório. Mas, numa certa perspetiva, conforme enfatiza o entrevistado Jaime Gama, os militares haviam já intervindo no sistema eleitoral mas numa fase anterior, no momento do Pacto MFA/Partidos, substituído depois do 25 de

---

<sup>31</sup> Sobre a referida intervenção de Jorge Miranda na Constituinte em nome da defesa do método de Hondt pelo PPD “garante o essencial do princípio democrático [e] contribui para a estabilidade governamental” (DAC, 114: 3747).

<sup>32</sup> “Em 1974, foi o sistema pluripartidário nascido logo após o 25 de abril que determinou a escolha do sistema eleitoral proporcional e não o contrário” (Meireles *et. al* 1976: 223), dando-se assim aplicação no caso português à inversão de uma das leis de Duverger (Colomer, 2005).

novembro pela Plataforma de Acordo Constitucional “seria misto o sistema gizado pelos militares, uma parte seria eleita por sufrágio e a outra parte composta por representantes do MFA”.

Ao longo dos primeiros meses de transição, a prioridade do MFA passava por honrar a palavra dada pelos militares no Programa e assim cumprir o contrarrelógio imposto pela Lei n.º 3/74, de 14 de maio. Apesar do «*laissez faire laissez passer*», os militares mantiveram o controlo remoto através da «mão invisível», ao acautelar previamente o único cenário em teoria desfavorável, ou seja, aquele em que o sistema proporcional pudesse implicar a representação de uma força partidária não sintonizada com a importância do MFA (Fortes, 2009: 121 a 123).

A “mão invisível” só ganharia visibilidade no processo eleitoral após “a viragem de 180 graus” (Miranda, 2015: 93) do 11 de março, na assinatura do Pacto MFA/Partidos, nos termos do qual se tornou a composição do Governo Provisório independente do seu resultado, se pré-definiram as principais opções do conteúdo da Constituição e se pré-transformou a Constituinte num órgão de “soberania repartida com uma Junta de Salvação Nacional, de um lado, e o Governo Provisório de outro (Cruz, 1988: 99, Sánchez 2014: 83, Fortes, 2009: 85 e 88). Assim e em suma, o poder com capacidade de criação constitucional abriu o processo à incerteza das eleições «*ma non troppo*».

Após ser conhecida a origem do sistema eleitoral português, cumpre evoluir até à fase da sua constitucionalização, importando aqui assinalar as reservas levantadas por CDS e PCP. O primeiro, sem propor uma real alternativa, questionou, em termos teóricos, a bondade da aplicação da RP<sup>33</sup>, enquanto os comunistas, admitindo a RP, objetaram o método da média mais alta de Hondt, o qual, segundo Vital Moreira, introduzia um fator de discriminação e de desigualdade em benefício exclusivo dos maiores partidos, dando como exemplo as recentes eleições constituintes.<sup>34</sup> A «impureza» assacada ao método de Hondt, traduzida no privilégio eleitoral em favor dos dois maiores partidos, foi interpretada pelo entrevistado Jorge Miranda como o “preço da constituição de uma maioria estável”, refletindo uma preocupação com a estabilidade. No momento da votação, a norma foi aprovada por maioria absoluta, com 31 votos de abstenção oriundos dos comunistas, da extrema-esquerda e de independentes (PCP, MDP/CDE e da UDP).

O consenso relativo gerado em torno deste sistema eleitoral quebrar-se-ia a partir do primeiro debate parlamentar sobre a Lei Eleitoral. Ainda assim, a rigidez passiva desta matéria estruturante, introduzida como limite material de revisão constitucional, e a convergência tática à esquerda entre o

---

<sup>33</sup> Conforme intervenção de Freitas do Amaral na Constituinte “o CDS aceita o princípio da RP nas eleições para a Assembleia Constituinte. Tem, porém, as maiores dúvidas quanto à bondade desse princípio como fundamento da designação de uma Assembleia Legislativa e [...] como suporte de um sistema de Governo que assegure a estabilidade do poder executivo” (DAC, 108: 255).

<sup>34</sup> “Enquanto cada deputado do Partido Socialista custou, em termos do número de votos, cerca de 15 mil votos, os Deputados do Partido Comunista Português «custaram» 28 000 cada um, e o MDP, com 280 000 votos não foi além de cinco deputados” (DAC, 114: 449).

PS “só através da proporcionalidade poderia aceder ao Governo, pela impossibilidade ou improbabilidade de coligações à sua esquerda ou à sua direita” e o PCP “a proporcionalidade é o sistema mais ajustável e favorável ao “centralismo democrático” das organizações comunistas, e o que mais deputados lhe proporciona” (Cruz, 2017: 24 e 25) congelaram o sistema eleitoral até hoje. Ora, tendo em conta a convergência alargada em torno do sistema eleitoral, levanta-se a questão de saber em que medida tal indicia uma vontade clara do legislador constituinte no sentido da instituição de uma DC em Portugal, com incentivo ao compromisso entre os partidos.

Em sentido afirmativo, podia argumentar-se que o sistema eleitoral escolhido é um convite implícito “à formação de Governos de coligação, sob pena de risco de instabilidade política” (Reis, 1994: 74) no contexto de um modelo de governação pelo consenso, com “soluções de partilha de poder e de coligação” (Cruz 1998: 9). Contudo, esta posição tomaria a parte pelo todo, escamoteando a interpenetração entre o sistema eleitoral, e os regimes de investidura e de aprovação do programa do Governo e não resistiria também a uma abordagem mais aprofundada, que incidisse sobre os interesses dos partidos mais relevantes “o sistema eleitoral tem na base os interesses dos partidos mais relevantes” (Sá, 1997: 119).

Assim, e em primeiro lugar, cumpre indagar qual a fórmula de Governo pretendida pelos líderes dos partidos com aspirações a chefiar o I GC, sendo que ambos partilhavam a vontade de preservar a matriz originária do sistema partidário, refletida na composição da Constituinte “O Partido Socialista alimentava a expectativa de acentuar nas eleições legislativas a vantagem proporcionada pelo método de Hondt, alcançando a maioria absoluta do número legal de deputados. O Partido Popular Democrático via no sistema adotado um instrumento adequado a obter a primazia eleitoral ou pelo menos uma posição de elemento essencial da coligação governativa” (Sousa, 1993: 644). Afinal, a diferença essencial o PS e o PPD radicava na contraposição entre a preferência, no primeiro caso, por um Governo monocolor, maioritário ou minoritário, e de coligação no segundo caso. Mário Soares efetivamente inspirado pelo *slogan* triunfalista criado por Salgado Senha «Só, só, só PS» e escudado no acordo com Eanes, desejava firmemente avançar rumo a um Governo monocolor (Aguiar, 1996: 1244), rejeitando à partida quaisquer soluções de compromisso interpartidário, tanto à esquerda, dada a polarização do período revolucionário, como à direita “Uma aliança, fosse com o PCP, com forte implantação no Sul, ou com o PSD, com forte implantação no Norte, poderia originar a rejeição da outra parte” (Sablosky, 2000: 95). Soares viria a reconhecer o seu erro de análise “vencido o PCP e os seus aliados esquerdistas, menosprezei [...] o PPD (que aliás estava muito dividido) e o CDS. Podia ter convidado membros válidos desses partidos para fazerem parte do Governo” (2011: 293).

Ao contrário de Soares, o líder do PPD idealizava um Governo maioritário de salvação nacional, restringido aos partidos da «coligação democrática implícita» (Jalali, 2007: 76 e Manalvo, 2011) “o objetivo (ou só o desejo) [...] de uma maioria parlamentar ou um bloco central [...] como condição “para neutralizar a influência dos militares” (Aguiar, 1996: 1243 e 1244). Desde o momento pré-eleitoral, os dois maiores partidos do sistema posicionaram-se como partidos *catch-all*, cuja principal

estratégia visava maximizar o número de votos junto do amplo eleitorado não comunista, ao invés de “consolidar uma base de apoio profundamente comprometido como poderia ser expetável num sistema de RP” (Jalali, 2007: 72). Na verdade, o corolário mais natural da dinâmica do processo de transição portuguesa teria sido o de uma aliança, como forma de fortalecer o regime democrático e de afirmar os partidos perante o PR e os militares.<sup>35</sup> Todavia, o acordo político implícito com Eanes e o entusiasmo da vitória obtida nas eleições constituintes toldaram o melhor julgamento de Soares “foi um erro devido à minha falta de experiência política e administrativa” (Soares, 2011: 293). Como consequência, o I GC cairia ao fim de cerca de 1 ano. Soares perdeu ainda a oportunidade de maximizar o apoio moderado do PPD e do CDS para o caminho de normalização democrática “Apoiavam o PS, moderadamente, porque sabiam que a luta principal se travava entre o PS e o PCP” (Soares, 2011: 296) e de afirmar os partidos face à tutela dos militares, abrindo caminho a um conflito de legitimidades eleitorais entre o PM e o PR, o que se traduziu na prática no pendor presidencial do regime, pelo menos até à primeira revisão constitucional de 1982 “Nessa fase, graças aos seus poderes de nomeação e substituição do PM, Eanes pôde constituir e apoiar três Governos a que faltava uma base parlamentar sólida e que, por isso mesmo, podemos classificar como «Governos de Presidente»” (Pasquino, 2005: 103).

Em suma, a diferença de posicionamento estratégico à partida entre PS e PPD revelou-se compatível com a opção pelo sistema eleitoral proporcional com o método de Hondt, o que ressaltava, aliás, da sua inscrição nos projetos de constituição dos dois partidos (artigo 80.º n.º 3 e 4 do PS e artigo 100.º n.º 2 do PPD). Paradoxalmente, «na prática a teoria foi outra», acabando o sistema por via a beneficiar os menores partidos do sistema face aos maiores, amenizando a dado passo a tendência de bipartidarização.

### **3.2 - CRITÉRIO DE ESCOLHA DO PM PELO PR**

Cumpra agora observar se o dispositivo constitucional relativo à forma de escolha do PM pelo PR reflete uma preferência por alguma opção governativa em particular. A fórmula da escolha do PM é fundamental para a “compreensão da estrutura de Governo em Portugal” (Canotilho, 1993: 745), refletindo a natureza de um sistema híbrido entre parlamentarismo e presidencialismo, de “geometria variável”.

Ora, se por um lado a interpretação dos resultados eleitorais prefigura uma margem de autonomia presidencial quase incondicional, incluindo a hipótese de nomear Governos de iniciativa presidencial sem origem partidária ou parlamentar, por outro, o nome indigitado para PM terá de superar

---

<sup>35</sup> Neste sentido, Joaquim Aguiar “tivesse sido outra a fórmula governamental de partida em 1976, ou tivesse ganho o PPD (Sá Carneiro) a possibilidade de formar Governo minoritário ou de coligação [...] e é admissível que a história da democracia portuguesa tivesse sido muito diferente” (1996: 1243).

o teste parlamentar de uma maioria tácita de não oposição ao programa de Governo. Deste modo, a AR pode funcionar como «travão ou caixa-de-ressonância» do ímpeto presidencial. Não obstante, a razão histórica para a introdução no II Pacto MFA Partidos e, depois, na Constituição, de um requisito material genérico “tendo em conta o resultado das eleições”, de acordo com Jorge Miranda, visou tão-somente assinalar, de modo simbólico, a diferença face ao disposto no I Pacto MFA/Partidos, nos termos do qual se proibia a extrapolação dos resultados eleitorais da Constituinte para a composição partidária do Governo Provisório (DAR, 49: 32), tendo sido absolutamente pacífica a sua aprovação na Constituição de 1976 (DAC, 118: 3913).

A questão adquiriu todavia uma enorme importância<sup>36</sup> no debate da primeira revisão constitucional, quando, tendo como pano de fundo a experiência de instabilidade governativa dos primeiros seis anos do regime, foi apresentada pela coligação de partidos da FRS uma proposta de alteração da fórmula constitucional de escolha do PM, para que este passasse a ser indigitado «tendo em conta a composição da AR». No contexto da presente investigação, a questão crucial prende-se com a tentativa de detetar, a partir das intervenções no debate parlamentar de 5 de fevereiro de 1982, a eventual existência de um padrão distintivo entre o PPD e o PS, traduzido, como sugerido por Vital Moreira, no diferente modo de encarar as eleições “as propostas da AD e da FRS são de facto sensivelmente diversas no modo como encaram as eleições e a relação entre o PR e a nomeação do PM [...] onde existe uma diferença essencial é entre designar o PM de acordo com os resultados eleitorais e nomeá-lo tendo em conta a composição da Assembleia. Isto, porque no primeiro caso está em causa, fundamentalmente, a saída das eleições, tendo-se em conta as coligações existentes, bem como os compromissos eleitorais assumidos” (DAR, 49: 31).

Da análise ao debate parlamentar conclui-se ter existido uma polarização em torno do modo de encarar as eleições e de interpretar o seu resultado. Enquanto, de um lado, o PPD privilegiava o resultado político imediato das eleições obtido por cada partido ou coligação pré-eleitoral e “os compromissos eleitorais assumidos”, o que se coaduna com campanhas eleitorais centradas na avaliação dos candidatos a PM e na preferência por Governos de maioria absoluta, com a prevalência de um executivo forte face à AR, do lado oposto, os socialistas adotavam uma perspetiva pragmática, orientada para o objetivo de facilitar a formação do Governo, conforme reconhecido por Almeida Santos em nome da “sobreposição de um critério pragmático [...] de bom senso relativamente à pureza do respeito aos princípios democráticos, traduzido no respeito aos resultados eleitorais” (DAR, 49: 37).

A diferença entre ambas as perspetivas foi assim sintetizada por Luís Beiroco “a fórmula da FRS aponta mais para uma democracia mais mediatizada, em que as coligações tenderão a formar-se na

---

<sup>36</sup> Conforme enfatizado por Santana Lopes “o poder de nomeação do PM, num sistema do tipo do nosso, é um dos poderes-chave no que toca à evolução, que esse mesmo sistema tenha, quanto à acentuação ou do polo presidencial ou do parlamentar” (DAR, 49: 30).

AR, a fórmula da AD aponta no sentido de que sempre que possível as coligações se formarem previamente à apresentação dos partidos em eleições e, portanto, em primeiro lugar, o PR procurar que o sentido de voto popular seja traduzido na formação do Governo” (DAR, 49: 30). A questão de fundo assentava no tipo de Governos a incentivar, relacionando-se com o esquema constitucional de passagem de Governos.

Na perspetiva de Santana Lopes, o regime de 1976 terá sido concebido para estimular Governos minoritários, importando arrepiar caminho “a questão está em saber que tipo de Governos é que a Constituição deve estimular, e entendemos que deve ser feita uma inversão em relação ao atual sentido constitucional [e já foi] a questão fundamental que esteve em causa quando se aprovou este esquema constitucional de passagem de Governos na AR” (DAR, 49: 37).

### **3.3 - REGIME DE APROVAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO**

No que tange ao dispositivo constitucional de aprovação do programa de Governo, importa referir que a relação positiva de confiança entre o Governo e a AR, inerente a um sistema de Governo parlamentar «racionalizado», se exprime em Portugal por via meramente implícita, não se exigindo a aprovação pela positiva do programa de Governo pela AR. O PM, após ser nomeado pelo PR, entra imediatamente em funções, salvo se for votada por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções uma moção de rejeição do programa do seu Governo. E depois, só poderá vir a perder a confiança política da AR na sequência de uma moção de censura votada pela maioria absoluta dos deputados. Este dispositivo técnico-constitucional, fixado no artigo 195.º 1 alínea d), funciona, na prática, como o «seguro de vida» de Governos de minoria (Strom, 1990) (Pasquino, 2005: 89).

Este regime de passagem do Governo «pela negativa» foi relativamente controverso em 1976, tendo no final prevalecido a vontade do PS. A este propósito, a declaração de voto de Jorge Miranda constitui um indicador preciso das diferenças entre PPD e PS quanto à fórmula de Governo preferida “para nós a democracia significa Governo da maioria e direito de oposição democrática das minorias. Uma deliberação como esta, que institucionaliza o Governo da minoria, consideramo-la gravemente atentatória do carácter democrático desta Constituição, gravemente atentatória das aspirações do povo português, que há cinquenta anos aspira por ter um Governo maioritário, uma decisão que pode pôr em causa os interesses fundamentais do nosso povo. Por isso votamos contra esta proposta do Partido Socialista com a clara consciência de que estávamos a ser fiéis à nossa luta pela democracia em Portugal” (DAR, 128: 4244).

O apelo do PPD a um Governo maioritário de salvação nacional, com ampla base de apoio parlamentar, inseria-se no propósito de Sá Carneiro em acelerar o processo de «desmilitarização», o que exigia uma legitimidade política forte (Aguiar, 1996: 1243 e 1244).

A posição do PS é explicável pelo contexto político “não podia coligar-se com o Partido Comunista, estalinista e envolvido nos acontecimentos de 1975, e tão pouco queria coligar-se com o PPD, com medo de perder votos à esquerda” (Miranda, 2015: 362). A solução aprovada pelo PS permitia “em caso de necessidade” (DAR 128: 4247) a investidura de Governos frágeis, sob a ameaça permanente de uma coligação negativa da oposição. Não obstante a causa principal da falta de governabilidade dos Governos minoritários radicar essencialmente em fatores de ordem política, (no caso, a falta de entendimentos à esquerda), foram equacionados incentivos institucionais à estabilidade governativa.

No que respeita ao regime de passagem do Governo pela AR, o debate da Revisão Constitucional de 1982 reviveu o debate parlamentar da Constituinte “o que está em causa é saber se se vai exigir o Governo maioritário ou se, pelo contrário, as coisas se passam de forma a permitir um amplo leque de possibilidade de formação de Governos” (DAR 49: 41). O PPD renovou a sua vontade original, ao exigir a votação pela positiva do programa de Governo, ainda que por maioria simples, justificada por Amândio de Azevedo “Era desejável, sobretudo quando se evolui para um Governo que assenta a sua legitimidade na AR que de uma forma expressa o Governo encontrasse neste um mínimo de apoio. E portanto outra fórmula será exigir-se a votação do programa do Governo, embora se admitisse que o programa pudesse passar mesmo com maioria simples” (DAR, 49: 42). A proposta seria recusada à esquerda com o argumento de que “para o regime funcionar tem de manter em aberto todas e as mais variadas alternativas. Quando se fecham alternativas de funcionamento a um regime, não se contribui para que ele funcione melhor. Contribui-se para que ele, eventualmente, venha a desaparecer (DAR 49: 41).

O posicionamento partidário assumido na discussão constituinte em torno do regime de investidura, e de aprovação do programa de Governo permite esboçar as seguintes linhas de força quanto à preferência ideológica por um dos padrões de democracia em causa. Do lado da direita, as eleições são encaradas como um processo «*one shot*» estático e sincrónico, focado na maximização do número de votos a obter na noite eleitoral, com o objetivo de formar um Governo maioritário, órgão predominante no eixo central da governação. Por conseguinte, a avaliação comparativa dos candidatos a PM constitui o fator determinante na decisão do eleitorado. A intenção de formar coligações deve ser anunciada pelos partidos ao eleitorado antes das eleições, de molde a não serem frustradas as suas legítimas expectativas. Do lado da esquerda, as eleições tendem a ser analisadas sob uma perspetiva “superveniente” ou “diacrónica”, admitindo-se, em nome do pragmatismo, saltar por cima da “fidelidade absoluta aos resultados eleitorais” (DAC, 49: 37) com vista a facilitar a formação de Governos, podendo estes ser minoritários, com preponderância para o polo parlamentar no eixo central da governação. Em caso de Governo de coligação, a aliança entre os partidos pode ser negociada já na AR e com base na sua composição partidária.

Por conseguinte, na interpretação política do resultado das eleições sobreleva a dinâmica da composição partidária da AR. De acordo com as características acima mencionadas, e em traços largos, a «direita constituinte» inclina-se para as premissas de uma DC, enquanto a «esquerda constituinte» se

aproxima mais dos cânones da DC, ao privilegiar a solução de compromisso parlamentar superveniente, amenizando, todavia, esse movimento compromissório ao incentivar Governos minoritários.

Em bom rigor, as referidas tendências devem interpretar-se à luz fatores políticos «conjunturalizados». Desde logo, conforme apontado por Vital Moreira, o pano de fundo de desagregação da AD terá condicionado o debate político da Revisão Constitucional de 1982, então polarizado entre duas visões opostas acerca da interpretação do resultado político das eleições “Se tivermos em conta previsíveis evoluções a curto prazo da realidade política [...] entendo que o CDS esteja contra a proposta da FRS, entendo que a FRS ache que a dela é que permite, depois da desagregação da AD, constituir Governo sem ter de ir imediatamente para novas eleições” (DAC, 49: 31). A relevância de fatores conjunturais e estratégicos face às convicções dos partidos é um aspeto frisado pelo entrevistado Jaime Gama “é pena que nunca tenha sido teorizada a questão das diferenças entre a direita e a esquerda no modo de encarar o objetivo principal das eleições e interpretar o seu resultado mas, de qualquer modo, os responsáveis políticos pensam mais de acordo com o seu interesse conjuntural e depois desenvolvem um argumento em função desse interesse. O mesmo se aplica quanto à relevância em geral do consenso na governação, ou seja, apelam ao compromisso quando lhes é pessoalmente vantajoso”. Um pouco na mesma linha, o entrevistado Nogueira de Brito, pressentindo diferenças entre a esquerda e a direita “ao nível do subconsciente político,” considera que “se tem vivido em Portugal com esta perceção de que as eleições são para escolher um PM, porque esta visão simplifica a escolha do eleitorado, o qual também é, por sua vez, influenciado pela personalidade do líder”. Todavia, tal como Jaime Gama, suaviza esta tendência com a relevância da conjuntura “o que acontece na prática é muito importante. Por exemplo, no caso da Geringonça, não há uma base conceptual, há uma prevalência da conjuntura sobre a conceção”.

## CAPÍTULO 4 - A PRÁTICA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

Uma observação estática das instituições da democracia portuguesa, à luz das variáveis da dimensão executivo-partidos, tem como corolário a sua caracterização como tendencialmente<sup>37</sup> consensual, assentando este padrão num regime específico de incentivos, que tem origem, em síntese, num sistema eleitoral de tipo proporcional, potenciador da fragmentação e do multipartidarismo, a partilha de poder, quer entre o legislativo e executivo quer, dentro deste último, através de Governos de coligação e, por fim, um sistema de concertação social “Portugal apresenta um figurino institucional que facilita significativamente a representação [...] das identidades e dos interesses das minorias” (Freire, 2017a: 163).

No entanto, no caso português, a prática política ou “Constituição vivente” (Morais, 2014: 64) torna-se a dimensão decisiva para apurar, em cada momento, o valor do consenso no âmbito da dinâmica entre os vários eixos do sistema de Governo português, cuja natureza geométrica variável o torna moldável em função da coabitação e das dinâmicas do sistema partidário.

Com efeito, a votação dos eleitores portugueses imprime uma feição “camaleónica” (Sartori, 1997) ao sistema, fazendo-o oscilar entre o pendor parlamentar ou presidencialista. As suas várias “metamorfoses” (Morais, 1998) mimetizam a importância atribuída à governabilidade e ao consenso parlamentar. Salvo o caso italiano de parlamentarismo não consensual (Pasquino, 2005: 38) àquele encontra-se normalmente associado um padrão consensual, tal como, no exemplo oposto, a governamentalização do regime induz o padrão competitivo.

Assim, no plano da prática política, a linha do tempo do semipresidencialismo português pode dividir-se em quatro grandes fases: de 1976 a 1986; de 1987 a 2009, de 2009 a 2015 e de 2015 até hoje, existindo, em termos globais, dois marcos de referência: o primeiro é constituído pelo XI GC, momento de viragem que divide a prática política portuguesa de 1987 em diante (Freire, 2005, 2006, 2010; Jalali, 2007; Bruneau *et al.*, 2001; Morais, 2017: 533), respeitando; o segundo marco foi introduzido pelo efeito de desbloqueamento de acordos à esquerda desencadeado pelo XXI GC<sup>38</sup>.

De acordo com o entrevistado Jaime Gama, o sistema tem favorecido a competição entre o PS e o PSD como principal padrão “o que prevalece na opção para escolhas do Governo é essencialmente

---

<sup>37</sup>A distorção provocada pelo método de Hondt, propiciador de maiorias monopartidárias e a viabilidade de Governos minoritários atenuam a assertividade desta caracterização institucional.

<sup>38</sup> Com vista a uma periodização mais detalhada, decomposta em fases, ciclos e períodos, remete-se para o Quadro 1, tendo por base a classificação proposta por dois autores. Até 1992, Marcelo Rebelo de Sousa (1992) e, daí em diante, Carlos Blanco de Morais, embora se divirja acentuadamente em relação a este último, na medida em que desconsidera a relevância autónoma atribuída à fórmula governativa atual, a qual será justamente objeto de desenvolvimento especial.

uma opção entre ambos, ficando, para depois, a forma como cada campo se organiza para assegurar a governabilidade. O padrão de competição é contrabalançado pela coabitação presidencial”. Quanto às dimensões dessa competição<sup>39</sup> tem havido uma tendência constante para uma clivagem essencialmente unidimensional<sup>40</sup>, potenciada por uma realidade etnicamente homogénea, focando-se em questões de igualdade socioeconómica e de intervenção do Estado na economia. Isto é, entre quem dividir bens e encargos? Que bens e encargos dividir? Com que critério? (Bobbio, 1999). Para André Freire, “a dinâmica em torno destas matérias específicas permite-nos estabelecer uma divisão de facto entre as alas esquerda e direita, e ordená-las num contínuo que parte do PCP à esquerda, passando pelo BE, PS e PSD até ao PP à direita” (2017: 154).

Em relação ao segundo marco de referência, a fórmula governativa atual revelou-se inovadora em relação à mecânica de funcionamento do sistema político português, pela conjugação de vários fatores. Em primeiro lugar, o partido mais votado nas eleições de outubro de 2015 não se encontra a governar, visto ter sido derrubado na sequência de uma moção de rejeição ao programa de Governo, votada favoravelmente pela maioria absoluta dos deputados, o que só sucedera no caso especial do III GC de Alfredo Nobre da Costa.

De qualquer modo, por duas vezes, no V GC de Maria de Lurdes Pintassilgo e no X GC de Cavaco Silva (DAR 7/IV/1, de 21-11-1985: 242), foram votadas favoravelmente moções de rejeição ao programa mas não obtiverem maioria absoluta. Neste sentido, pode estabelecer-se um paralelo entre, por um lado, as circunstâncias políticas dos Governos minoritários de Cavaco Silva, em 1985, e de Passos Coelho, em 2015, e o comportamento assumido pelo PS. Ora, em ambos os momentos, o maior partido da oposição votou favoravelmente a rejeição do programa de Governo. Neste sentido, não tem aderência à realidade política a tese segundo a qual existia uma prática na democracia portuguesa de o segundo partido mais votado deixar o primeiro governar. Aliás, das 33 moções de rejeição ao programa de Governo apresentadas em 40 anos de democracia, o PS é responsável por 7 delas e o PSD quase pelo dobro, ou seja, 12<sup>41</sup>.

Assim, o Governo derivou do segundo partido mais votado, suportado no apoio parlamentar maioritário, prática que, sendo inédita em Portugal, seguiu o exemplo de várias democracias europeias (e.g. Dinamarca, Luxemburgo e Bélgica). Em segundo lugar, a nota de realce consiste na convergência entre toda a esquerda parlamentar, com vista a substituir o Governo de coligação PSD/CDS pelo executivo monopartidário do PS, suportado em acordos políticos bilaterais de incidência parlamentar (PCP, PEV e BE). Assim sendo, em sentido político e não técnico-jurídico, a moção de rejeição ao

---

<sup>39</sup> As quais segundo Lijphart se reconduzem a sete questões: socioeconómicas; religiosas; étnico cultural; urbano-rural; apoio ao regime; política externa e pós-materialismo (Freire, 2017: 150).

<sup>40</sup> Sem prejuízo da agenda política pós-materialista do BE em 2005.

<sup>41</sup> Dados Divisão de Informação Legislativa Parlamentar AD/DSDIC/DILP 20 Moções Censura/Confiança Rejeição do Programa.

programa de Governo transformou-se numa moção de censura construtiva. Em terceiro lugar, no âmbito desta solução política, as tendências políticas minoritárias situadas à esquerda do PS evoluíram do plano da representação para o da governação.

Na primeira década da democracia portuguesa os Governos foram «triturados» pela instabilidade, correspondendo este período a uma média de um Governo por ano. A consolidação de uma “coligação democrática implícita”<sup>42</sup> (Jalali, 2015: 76) entre o PS, o PPD e o CDS matou à nascença a hipótese de competição bipolar esquerda/direita, distorcendo a linearidade de política de coligações, habitual em sistemas onde haja um número de partidos relevantes inferior a cinco (Pasquino, 2005: 153). O impacto da democratização no sistema de partidos ajuda a explicar o resultado das primeiras eleições [PS 34,87 % 107 deputados o PPD 24% 73 deputados, CDS 16% 42 deputados e PCP 14,35 % 40 deputados], tendo estes quatro partidos captado 90% do eleitorado. Entre 1976 e 1985, não contando com o fenómeno AD, as somas das percentagens de votos do PSD e do PS nunca seriam superiores a 64,3% (1975), atingindo um mínimo de 50,6% (1985). O sistema de partidos que então emergiu manteve-se, no essencial,<sup>43</sup> «congelado» até ao presente pois, mesmo o caso superveniente do BE, (re)criado em 1999, envolveu a aglutinação de três partidos pré-existentes: a UDP, a Política XXI e o PSR, sendo, todavia, hoje indiscutível que o seu peso político e eleitoral é consideravelmente superior ao anterior somatório das partes. Esta modificação à esquerda do espectro partidário não teve paralelo à direita, permanecendo esta eclipsada e sub-representada, ao ponto de já ser esta uma das marcas genéticas do sistema partidário nacional ao longo dos séculos XIX e XX, explicável pela ligação privilegiada dos partidos ao poder “Em Portugal, é o poder que cria os partidos e não o contrário, como é normal noutras sociedades” (Tello, 2008: 72). Ora, o CDS era o «partido mais à direita que o MFA podia aceitar», a direita oficial, composta pelo Partido Liberal, Partido Trabalhista Democrático Português, Movimento Popular Português, Partido Nacionalista Português, Partido Social Democrata Independente e o Movimento Nacionalista, não teria vida longa nos pós 25 de abril, sobretudo na sequência do 28 de setembro. Pelo que, a intervenção do MFA, por via designadamente da extinção de três partidos de direita integrantes da coligação da Frente Democrática Unida (o pró-federalista e pró-spinolista Partido do Progresso, o Partido Liberal e o Partido Trabalhista Democrático Português) imporia à direita portuguesa uma longa travessia no deserto ou hibernação que se mantém até aos dias de hoje. Este enviesamento à esquerda do xadrez partidário refletiu-se na denominação como social-democrata do principal partido de centro-direita e como centrista do partido teoricamente mais à direita do espectro, ou seja, o CDS (Jalali, 2015: 74).

---

<sup>42</sup> O afastamento do PCP da equação do poder refletiu o alinhamento partidário no processo de transição ocidental, que convergiu o centro esquerda (PS) a direita (CDS) e o centro-direita (PSD) e, do lado do PCP e da extrema-esquerda, a defesa de um modelo de democracia com matriz no Leste europeu (Freire et al., 2013: 188).

<sup>43</sup> Não obstante a votação relevante obtida pelo PRD nas eleições legislativas de 1985, a sua existência seria efémera.

No período que mediou até ao X GC houve um relativo equilíbrio entre os três órgãos de direção política. Após três anos de proeminência presidencial, em que a AR agiu como contrapoder, *maxime* nos Governos de iniciativa presidencial, o Governo emergiria finalmente, em torno do carisma de Sá Carneiro, tendência que rapidamente se esmaeceria em resultado da sua sucessão no cargo por Pinto Balsemão.

No contexto geral da afirmação dos partidos políticos e da dimensão civil da democracia, a reação parlamentar de contrapoder ao Presidente-Militar, expressou-se, também, por forma indireta, através da convergência entre os partidos do arco democrático em relação à aprovação de legislação fundamental para a governação, mantendo-se a linha de cooperação próxima entre PS, PPD e CDS originária do processo de transição democrática “Uma competição intensa imediatamente após o primeiro período revolucionário implicaria não só o risco da destruição do regime democrático, mas também o de reforçar a Presidência da República e a tutela militar” (Jalali, 2015: 198).

Excetuando os Governos de iniciativa presidencial [Nobre da Costa (1978), Mota Pinto (1978-79) e Pintassilgo (1979)], predominaram os Governos de coligação maioritária, com a partilha de poder executivo entre PS-CDS<sup>44</sup> (1977-78), PS-PSD (1983-85) e PSD-CDS-PPM (1979-83). De entre estes, foi naturalmente o de Bloco Central aquele que recolheu o maior apoio parlamentar (70%) mas, ainda assim, duraria apenas metade da legislatura. A não repetição desta experiência governativa não prejudicaria a gestação no sistema português de um bloco central informal, que atrai PS e PSD para a convergência positiva (revisões constitucionais ou pactos de regime) ou negativa (bloqueio da reforma do sistema eleitoral), em relação às questões estruturantes do regime (Jalali, 2015: 201).

Os dados referentes à atividade legislativa parlamentar comparada entre projetos de lei e propostas de lei permitem apreender os vários momentos e períodos desta primeira fase. Assim, após um ligeiro domínio inicial do executivo durante a vigência do I e II Governos Constitucionais, a AR rapidamente assumiu a centralidade legiferante, com um número de projetos de lei sempre superior ao de propostas de lei, atingindo a maior diferença (165 projetos de lei v.s. 22 propostas de lei) no âmbito do X GC. Assim, numa “Fase em que cada uma das diferentes principais instituições políticas (PR, Governo e AR) estava mais equilibrado” (Freire, 2017a: 163) e não obstante a presença de vários fatores reveladores do padrão consensual (um sistema multipartidário resultante do proporcionalismo eleitoral, a partilha de poder no seio do executivo, e o maior pendor do legislativo face ao executivo) a

---

<sup>44</sup> A coligação entre os dois principais concorrentes do sistema, institucionalizada no Governo do bloco central de 1983-1985, desvirtuou a principal dimensão da competição do sistema português, turvando a clareza de alternativas partidárias. A não repetição desta experiência governativa não prejudicou a gestação no sistema português de um bloco central informal, que atrai PS e PSD para a convergência positiva (revisões constitucionais ou pactos de regime) ou negativa (bloqueio da reforma do sistema eleitoral) em relação às questões estruturantes do regime (Jalali, 2015: 201).

marginalização de cerca de 20% do eleitorado da esquerda radical<sup>45</sup> mitiga essa classificação. Na síntese de Joaquim Aguiar, a pedra angular destes dez primeiros anos consiste a circulação de poder entre PS e PSD, objetivo comum aos únicos partidos com aspirações governativas, ou seja, PS e ao PSD, e por isso potenciado pelas opções adotadas na fase constituinte “Em lugar de objetivos consociativos ou de coligação, o que realmente se procura é impedir a estabilidade do Governo para assim facilitar a circulação do poder” (1996: 1244).

Quanto à segunda fase, de 1987 a 1995, o eleitorado, em reação à instabilidade da fase anterior, exprimiu a vontade de atribuir uma maioria absoluta a um só partido, obtendo o PSD uma maioria absoluta de votos, a que corresponderam 148 deputados. Esta nova legislatura marcou o início de uma era de governação claramente competitiva, fruto da preponderância assumida pelo Governo e, em especial, da figura primo-ministerial, face ao PR e à AR. A instituição parlamentar seria progressivamente “domesticada” (Lobo, 2001: 2019) pela vontade do executivo “a AR transformou-se, progressivamente, de órgão fiscalizador, numa caixa-de-ressonância do partido maioritário” (Avillez, 1997: 39).

Para além do esvaziamento da instituição parlamentar, a configuração claramente maioritária ou competitiva do «consulado cavaquista» revelou-se na formação de um sistema a caminho do bipartidarismo. A tendência geral de concentração de voto nos dois maiores partidos do sistema seria apenas invertida a partir de 2009. Mas, ao contrário do que seria de esperar num cenário bipartidário (Dalton, 2008: 900), o fenómeno de bipartidarização não terá induzido *a la longue* uma maior diferenciação ideológica e clareza de alternativas entre os dois principais partidos.<sup>46</sup> A esta realidade não terá sido decerto alheia a crise dos partidos *mainstream* nas democracias ocidentais<sup>47</sup>, que se expressou, no caso português, pela crescente governamentalização dos partidos, comprovada pelo aumento do número de independentes no Governo e da presença de membros do Governo nos órgãos dirigentes dos diretórios partidários (Lobo, 2010: 16). Em bom rigor, a «semente» do processo de concentração do poder na figura do PM terá sido plantada na revisão constitucional de 1982, através da qual, por acordo entre os partidos da AD e o PS, se reforçou a componente parlamentar e executiva do

---

<sup>45</sup> A geometria variável de entendimentos governativos pré ou pós-eleitorais entre o centro-esquerda (PS), o centro-direita (PSD) e a direita (CDS), excluiu invariavelmente os comunistas da equação do poder ou do arco da governabilidade<sup>45</sup> (Gráfico André Freire 2017: 164).

<sup>46</sup> Para esta proximidade e indiferenciação terá contribuído a caracterização de ambos como partidos catch-all em evolução para partidos cartel. “Nas últimas décadas, PS e PSD têm sido considerados também como partidos catch-all (Morlino 1995: 346; Gunther, 2004; Lopes, 2004; Jalali; 2007) com alguns desenvolvimentos que apontam para uma possível evolução para partidos cartel (Jalali, 2001: 380; Lopes, 2004; Guedes, 2006)” (Guedes, 2016: 97). Em sentido idêntico, André Freire (2017: 147).

<sup>47</sup> A origem desta problemática generalizou-se a partir da utilização do conceito de *Parteinverdrossenheit*, que visava retratar na literatura alemã uma situação fáctica de “popular irritation [...] e disaffection” (Torcal et al. 2002).

regime por contraposição com a componente presidencial. A partir de então, remeteu-se a “sobrevivência do Governo [...] para a confiança da Assembleia, [emergindo] o PM e o Governo como as figuras centrais do poder executivo” (Lobo, 2010: 1). A partir da segunda maioria parlamentar, Soares assumiu um maior protagonismo na tentativa de conter os excessos hegemónicos do partido maioritário no poder, passando a funcionar no discurso e na prática política, sobretudo através das presidências abertas como um *veto player* ou contrapeso dos excessos hegemónicos inerentes a uma governação tipicamente competitiva, visando «conter a maioria absoluta contra tentações hegemónicas [...] e assegurar a proteção dos direitos das minorias» (Soares, 1990). No que respeita à atividade legislativa, o controlo parlamentar sobre a atividade do executivo diminuiu consideravelmente, o que é visível pela taxa de 90% de aprovação parlamentar das propostas de iniciativa legislativa apresentadas pelo Governo (Lobo, 2010: 22).

Em relação à terceira fase, uma década de «cavaquismo» no poder criou um desgaste e uma saturação no eleitorado, sedento de um novo estilo de liderança e governação “mais atento ao diálogo e à negociação, mas sem colocar em causa as anteriores linhas de orientação estratégica<sup>48</sup>” (Aguiar, 2000: 70). Neste contexto, a figura de Guterres, o «anti-Cavaco» sob o lema «razão e coração», com um discurso “mais compromissório e consociativo<sup>49</sup> do que decisionista [...] de perfil mais discursivo e dialogante” (Morais, 2017: 548) desencrespou o ambiente político e revelou-se contrastante com o perfil autoritário, tecnocrático e decisionista do anterior PM, esvaziando ainda os poderes de arbitragem de Sampaio (Jalali, 2015: 253). Para além das questões de estilo, a ausência de uma maioria absoluta exigia uma prática negocial, tanto à esquerda como à direita, com vista a viabilizar-se a legislação fundamental<sup>50</sup> e os orçamentos de Estado. O fim do consensualismo guterrista foi acelerado pela negociação *a la carte* e do celebrado «orçamento limiano», episódio que encaminhou o segundo executivo, quase maioritário de Guterres, para um final “pantanoso”.

Nas eleições seguintes, o eleitorado penalizaria o Partido Socialista, dando uma vitória (pouco expressiva) a Durão Barroso, cuja taxa de popularidade era inferior à do próprio Ferro Rodrigues (Lobo, 2004: 197 e 210). Até à sua partida rumo à Comissão Europeia, em 2004, a governação da coligação

---

<sup>49</sup> Um dos corolários do perfil consensual e dialogante de Guterres traduziu-se no acordo político celebrado com o então líder do PSD, Marcelo Rebelo de Sousa, para a revisão constitucional de 1997, e que, só superficialmente, constitui um exemplo positivo da importância dos fatores de proximidade pessoal entre os políticos. Pois, na verdade, este acordo teve na sua base uma «chantagem política» que encurralou o PM “sem um acordo para a lei fundamental, Marcelo recusava-se a deixar passar os orçamentos de Estado até 1999; e, se isso acontecesse [...] com um orçamento chumbado seria impossível ao país aderir ao euro, uma meta inegociável para o PM” (Matos, 2012: 543).

<sup>50</sup> O primeiro executivo de Guterres conseguiu aprovar na AR cerca de 80% das iniciativas legislativas apresentadas.

PSD/CDS foi pautada por um ligeiro pendor governamental, verificando-se uma coabitação, distante mas estável, com o PR. O XVI GC, chefiado por Santana Lopes, representaria um *intermezzo* de quatro meses na evolução da prática democrática portuguesa, período durante o qual nem a maioria parlamentar pré-existente conseguiu travar o processo de autodestruição do executivo, cuja certidão de óbito político foi emitida pela intervenção presidencial final. Como já sucedera na anterior dissolução parlamentar de 1985, o eleitorado convalidou a decisão presidencial, responsabilizando os partidos da coligação pela crise governativa, abrindo espaço político para a afirmação de um projeto centrado na imagem de um executivo forte e dominante, liderado pelo perfil combativo, autoritário e carismático de José Sócrates.

Entre 2005 e 2009, reabriu-se uma breve página competitiva da governação, com um estilo «autocrático e musculado» que agradou, no início do socratismo, tanto à esquerda como à direita do eleitorado. A prática desta X Legislatura representou, aliás, simultaneamente um “exercício muito musculado [...] e a inflexão para o centro-direita” (Freire, 2007a: 172 e 173), evoluindo, em dez anos, o PS de uma posição de 4.7 para 5.5 na escala esquerda direita do eleitorado. Mesmo depois de perder a maioria absoluta, Sócrates manteve um perfil não dialogante e truculento, o que afetou a coabitação com o PR<sup>51</sup> e o relacionamento com os vários partidos do sistema,<sup>52</sup> conduzindo inevitavelmente à queda do executivo, no contexto da crise de dívida soberana do Estado português, cujos efeitos nefastos se anteviam já desde 2009 e do consequente pedido de resgate financeiro internacional. A este propósito, José Magone<sup>53</sup> censura o papel assumido tanto pelo PS como pelo PSD na antecâmara da crise. A Passos Coelho, em coligação com o CDS de Paulo Portas, caberia o odioso de implementar as medidas draconianas de austeridade determinadas pelas autoridades credoras não eleitas: FMI, BCE e CE. Durante uma legislatura completa,<sup>54</sup> o polo decisório nacional deslocou-se para o Ministro das Finanças, enquanto órgão «carimbante» das medidas impostas pelos representantes dos credores internacionais, funcionando o Tribunal Constitucional como *veto player* ou contrapoder dos excessos de um executivo que quis ir além da Troika. A partir de 2009, com a fragmentação partidária e o tipo de Governos minoritários e de coligação retomou-se “a mudança de padrão no sentido da democracia mais consensual ou consociativa” (Freire, 2017a: 166).

---

<sup>51</sup> Evoluindo-se de uma cooperação estratégica para uma relação de desconfiança recíproca que atingiria o seu auge com o episódio das escutas a Belém.

<sup>52</sup> “A frente parlamentar foi [...] muito mais complexa e turbulenta do que a presidencial, sendo o Governo obrigado a pactuar à esquerda e à direita as suas políticas, sendo confrontado com maiorias negativas de todas as oposições, no bloqueio de medidas.

<sup>53</sup> “Devido à falta de consenso, por vezes sem real substância, puseram a democracia portuguesa à beira do abismo. Interesses partidários e eleitorais foram mais importantes que os sérios perigos que a crise já mostrava pelo menos desde 2009”.

<sup>54</sup> Tratou-se aliás do primeiro Governo de coligação a completar uma legislatura desde o 25 de abril, o que apenas sucedeu em virtude da revogação do pedido de demissão “irrevogável” de Paulo Portas.

Em face da ausência de uma maioria absoluta monopartidária, ou de coligação, verificada nas eleições legislativas de outubro de 2015, a margem de discricionariedade do PR para interpretar os resultados eleitorais e escolher o PM incluía vários cenários, por exemplo: Governo de coligação minoritária integrado pelos partidos do PAF, viabilizado por acordos parlamentares sectoriais; Governo maioritário do PSD, PS e CDS;<sup>55</sup> Executivo minoritário do PS, viabilizado por um acordo de incidência parlamentar à esquerda “A questão que me cabia colocar ao líder do partido maioritário da coligação vencedora era a de como se propunha construir uma solução política cujo programa não fosse rejeitado pela AR e que assegurasse a estabilidade política e a governabilidade do País”. (Silva, 2018: 389). O dilema presidencial foi resolvido, num primeiro momento, a favor do “vencedor claro das eleições” (Silva, 2018: 389). O líder do PAF, coligação pré-eleitoral de direita que obtivera 38.5% dos votos, elegendo 107 deputados, ou seja, maioria relativa. Em segundo lugar, ficou o PS com 32.4% e 86 deputados, seguido pelo BE que, registando uma subida pronunciada, conquistou 19 deputados, mais dois do que os Comunistas. Mas, antes da tomada de posse do XX GC, foram mantidas conversas exploratórias entre Passos Coelho e António Costa com vista a sedimentar uma convergência programática que se convolasse num possível entendimento entre ambos no Governo, tendo o líder do PS enviado ao seu homólogo do PS um documento intitulado “Documento Facilitador de um Compromisso entre a Coligação Portugal à Frente e o Partido Socialista para a Governabilidade de Portugal”, no qual integrava cerca de 20 propostas retiradas do Programa Eleitoral do PS. Após várias conversações, António Costa declinou qualquer entendimento governativo à direita<sup>56</sup>, preferindo estabelecer negociações à esquerda, dando nota da sua vontade ao PR na audiência de 21 de outubro. Na mesma data, os partidos da esquerda radical informaram o PR de que apresentariam uma moção de rejeição do programa de um eventual Governo do PAF, pelo que seria uma «perda de tempo» indigitá-lo. As posições então defendidas pelos vários partidos políticos sobre qual o PM a ser indigitado pelo PR polarizaram-se, revivendo-se, agora no plano da prática política, a discussão teórica da Revisão Constitucional de 1982, em torno do regime de investidura do Governo. Como sucedera anteriormente, a interpretação dos resultados eleitorais pela direita baseou-se numa visão estática da noite eleitoral, focada na escolha entre os candidatos a PM. Por consequência, quer Passos Coelho, quer Paulo Portas, puseram em causa a legitimidade política de um eventual Governo minoritário de António Costa (Silva, 2018: 397). À esquerda, pelo contrário, defendia-se outra leitura para o resultado das eleições “uma inequívoca derrota da [...] coligação do PSD-CDS [como] vontade de mudança expressa pela maioria dos eleitores [...] tendo no horizonte [...] a ação de um Governo comprometido com a mudança reclamada nas urnas” (Acordo PS/BE) “as eleições de 4 de outubro traduziram uma clara derrota da coligação PSD/CDS perderam as condições e legitimidade política de prosseguir a sua governação [...]

---

<sup>55</sup> Solução da preferência do PR e do próprio líder da coligação eleitoral vencedora (Silva, 2018: 389).

<sup>56</sup> Cenário que podia ter conduzido a uma cisão da ala esquerda do PS e a uma deslocação significativa do seu eleitorado para o BE.

as eleições ditaram uma nova composição da AR.”<sup>57</sup> Assim, os partidos integrantes do “Governo das Esquerdas” acentuaram a faceta parlamentar e mediata da democracia, quer na interpretação do resultado político das eleições quer depois ao nível da governação. A aversão presidencial por uma fórmula governativa gerada à esquerda manteve-se mesmo depois da queda do XX GC. Esta posição baseava-se tanto na interpretação da vontade do eleitorado português como, principalmente, na divergência programática entre os partidos do arco democrático e a extrema-esquerda, em relação a matérias estruturantes de política europeia, monetária e militar “nos quarenta anos de democracia portuguesa a responsabilidade de formar Governo foi sempre atribuída a quem ganhou as eleições [...] e nunca os Governos de Portugal dependeram de forças antieuropeístas, como era o caso do PCP e do BE que, nos seus programas eleitorais, defendiam a revogação do Tratado de Lisboa, o desmantelamento da União Económica e Monetária e a saída de Portugal do Euro, para além da dissolução da Nato”.<sup>58</sup>

Uma vez rejeitado o programa político da coligação, ao fim de 20 dias de negociações, o PS assinou acordos bilaterais com o BE, PCP e Verdes, opção alternativa e mais flexível em relação a uma eventual coligação governativa formal e com um programa de Governo comum. Entre manter o Governo de Passos Coelho em gestão ou entronizar o Governo minoritário do PS, suportado em acordos parlamentares bilaterais, a decisão presidencial recairia sobre esta última opção.

O entendimento segundo o qual o âmbito de convergência da Geringonça se desloca para a área periférica da governação impõe uma problematização em torno das áreas elegidas para o consenso, podendo discutir-se, em função dessa análise, se o acordo político incide na «periferia» ou no «centro» da governação. A corrente desvalorizadora do Governo das Esquerdas acentua como componentes integrantes desta fórmula a não integração no Governo dos partidos à esquerda do PS; a contradição programática; o não comprometimento e interferência nas áreas centrais da governação (política europeia, política económica, política orçamental e política externa) e, ainda, a consensualização à direita de opções políticas em matérias estruturantes. De acordo com esta visão minimalista do compromisso à esquerda, a solução governativa em apreço não teria corporizado um novo de arco de governação em sentido próprio, confinando-se ao estatuto de mero expediente político conjuntural e, nesta medida, irreplicável. A perspetiva do autor é diferente. Admitindo-se obviamente que o Governo das Esquerdas não é formado por uma coligação formal, o substrato da convergência é composto, iniludivelmente, pelo eixo central da governação, compreendendo as opções em matéria de política europeia, política económica, orçamental e política externa, incluindo a Nato, uma vez que tais domínios se encontram abrangidos no Orçamento de Estado, cuja negociação e votação conjuntas constitui o alfa

---

<sup>57</sup> “Posição conjunta do PS e do PCP sobre a solução política”.

<sup>58</sup> “Nos quarenta anos de democracia portuguesa a responsabilidade de formar Governo foi sempre atribuída a quem ganhou as eleições [...] e nunca os Governos de Portugal dependeram de forças antieuropeístas, como era o caso do PCP e do BE que, nos seus programas eleitorais, defendiam a revogação do Tratado de Lisboa, o desmantelamento da União Económica e Monetária e a saída de Portugal do Euro, para além da dissolução da Nato” (Cavaco, 2018: 394).

e o ómega do funcionamento da Geringonça. Conforme se comprovou pela rejeição, em outubro de 2018, do orçamento italiano pelas instituições europeias, os orçamentos nacionais encontram-se submetidos ao crivo de entidades supranacionais. Por conseguinte, importará não confundir o acessório da semântica partidária com o essencial da política desenvolvida, sendo o orçamento de Estado (do qual consta a transferência de verbas para a UE, Nato, dívida pública, deficit, ...) o documento essencial para aferir o núcleo da convergência.

Usando os dados disponíveis de política legislativa,<sup>59</sup> verifica-se um primado da AR na relação com o Executivo. Desde 2015, foram aprovadas na AR 71 propostas de lei do Governo. No segundo ano dos Governos anteriores foram sempre publicados bastantes mais decretos-leis (237 pelo XIX Governo; 260 pelo XVII Governo; 354 pelo XV Governo; 393 pelo XIV Governo; 371 pelo XIII Governo). No somatório dos dois primeiros anos do atual Governo foram publicados 262 decretos-leis. Em idêntico período, os Governos anteriores publicaram sempre bastantes mais decretos-leis (416 pelo XIX Governo; 493 pelo XVII Governo; 666 pelo XV Governo; 832 pelo XIV Governo; 648 pelo XIII Governo). Na comparação direta com o Governo de Passos Coelho, constata-se uma redução substancial do fluxo legislativo: menos 68 decretos-leis no 2.º ano e menos 154 decretos-leis no conjunto dos dois primeiros anos. Por último, verificou-se um incremento na aprovação de normas de consenso parlamentar alargado, i.e., leis orgânicas, tendo sido aprovadas 18 desde 2015, o que excede largamente qualquer outro Governo anterior.

A coordenação política da aliança de esquerda tem sede na AR, cabendo o maior protagonismo ao Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, enquanto elo de ligação entre o Gabinete do PM e os partidos subscritores do acordo de incidência parlamentar.

No que tange à vertente da representação de interesses, o padrão português é de tipo corporativo<sup>60</sup>, assentando, desde logo, na concertação social entre o Governo e os Parceiros Sociais, compostos pelas Confederações Patronais e Sindicais, os quais integram a Comissão Permanente de Concertação Social, entidade que visa promover o diálogo, a cooperação e a concertação, justamente com vista à celebração de acordos.

A análise sobre a natureza estrutural ou meramente conjuntural da aliança de suporte ao «Governo das esquerdas» exigirá ao autor uma futura investigação, que permita apurar os seus efeitos ao nível da clareza de alternativas partidárias, da competição partidária e do realinhamento ideológico dos partidos do sistema, através da interpretação das eleições de 2019. Na medida em que António Costa parece associar a um perfil consensual uma perceção pública de autoridade, importará igualmente desenvolver a análise de um padrão da democracia portuguesa, assinalado por Marina Costa Lobo: “Ao contrário do que se passa noutros países da Europa ocidental, onde muitos PM consensuais são

---

<sup>59</sup> Dados atualizados até 28 de junho de 2018.

<sup>60</sup> No Estado Novo o corporativismo atingiu a sua influência máxima, havendo inclusive um Ministério das Corporações.

considerados muito poderosos, em Portugal parece haver uma tendência para identificar a influência dos PM com a sua autoridade, talvez por uma questão de cultura política” (2005: 244).

## CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES

No que respeita à vontade do legislador constituinte, será de concluir que a decisão constituinte não exprime uma convergência unitária em torno do tipo de Governos a estimular pela Constituição, assinalando-se, ao longo do processo constituinte, uma tendência para o PS preferir Governos minoritários e o PPD Governos majoritários.

A discussão constituinte em torno do critério de escolha do PM indicia diferentes pré-compreensões no modo de encarar as eleições e o papel do consenso em democracia. O PS acentua a faceta parlamentar quer na interpretação do resultado político das eleições quer depois ao nível da governação; já o PPD privilegia a componente executiva, perspetivando a campanha eleitoral na disputa personalizada entre dois candidatos a PM, com base em programas de Governo distintos, emergindo o executivo, de preferência majoritário, como o órgão central da governação.

O significado da existência de diferentes pré-compreensões na esquerda e na direita, quanto ao modo de encarar as eleições e o papel do consenso em democracia, deve ser contextualizado à luz de fatores políticos «conjunturalizados». Por exemplo, até 2015, o PS nunca encarou a opção de formar Governos de coligação majoritários à esquerda, o que justificou historicamente a sua preocupação com a viabilidade de Governos minoritários.

A decisão constituinte corporiza um consenso mínimo entre os dois partidos, o qual se traduziu em remeter para o eleitorado o tipo de Governo pretendido em cada momento, admitindo-se em tese as várias possibilidades, através da conjugação entre vários dispositivos constitucionais.

A tendência do proporcionalismo eleitoral em estimular Governos de coligação é contrariada pelo método de Hondt (o qual permite Governos majoritários) e pelo regime facilitador de passagem de Governos na Assembleia (o qual visa a formação de Governos minoritários). Deste modo, estes dois institutos mitigam a lógica consensual à partida associada a um sistema eleitoral proporcional. A distorção do método de Hondt em benefício dos dois maiores partidos permite a criação de majorias monopartidárias artificiais e o dispositivo constitucional de não exigência de uma aprovação do programa pela positiva favorece Governos minoritários.

Ao contrário do que sugere Joaquim Aguiar, a vontade do PS em formar Governos minoritários não tem implícito um qualquer objetivo de impedir “Governos consociativos” uma vez que tal raciocínio desconsidera o momento político pós investidura de um Governo minoritário, o qual tende justamente à consensualidade, em virtude dos entendimentos exigíveis, desde logo, para aprovar legislação vital para a governação, o que veio logo a suceder de modo evidente com prática consensual do I GC.

O corolário natural de um paradigma constitucional assente em Governos de base minoritária de perfil não consociativo teria sido a admissão constitucional da figura da «moção de censura

construtiva», o que permitiria reforçar a governabilidade e a responsabilidade política da oposição. A eventual introdução desta figura desvirtuaria, no entanto, a essência do sistema de Governo português, ao esvaziar o eixo presidencial, impedindo igualmente a livre “circulação do poder” (96: 1244) entre os dois principais partidos.

Em face da maior influência do PS exercida na elaboração do II Pacto MFA/Partidos, pode afirmar-se que o sistema de Governo português foi inicialmente concebido de molde a minimizar o Governo face aos polos dominantes, ou seja a AR e o PR. Opção que se justificou pela reação epidérmica tanto ao Governo forte do Estado Novo como posteriormente ao próprio gonzalvismo. E, neste sentido, a instabilidade governativa foi inicialmente aceite como consequência inevitável, e até certo ponto desejável, enquanto condição para a circulação do poder e de afirmação do polo parlamentar face ao executivo.

Pode assim concluir-se que a decisão constituinte admite genericamente todas as fórmulas governativas, com maior ou menor substrato compromissório, a preencher pela prática política, opção harmonizável com um sistema de Governo de geometria variável. Em última instância, a relevância conjunturalmente atribuída ao consenso depende da dinâmica do eleitorado. Pois, se a evolução para um pendor parlamentar, com origem na dispersão dos votos, acentua o valor do consenso, já uma preponderância primoministerial, resultante de uma maioria eleitoral expressiva, o tende a esmaecer.

Em relação à prática política, podem retirar-se, por sua vez, algumas conclusões. A prática do sistema tem evoluído mais no sentido do modelo competitivo entre os dois principais partidos representativos da esquerda e da direita, havendo apenas dois Governos ao centro, ou seja, o II e o IX Governos Constitucionais, funcionando o PR como contrapeso dessa competição principal.

A linha do tempo do semipresidencialismo português divide-se em quatro grandes fases: de 1976 a 1986; de 1987 a 2009, de 2009 a 2015 e de 2015 até hoje. Em termos globais, existem dois marcos de referência fundamentais: o primeiro marco é constituído pelo XI GC, momento de viragem que divide a prática política portuguesa de 1987 em diante, assistindo-se a partir de então à evolução no sentido da governamentalização do sistema, com primazia para a governabilidade e nessa medida para a tendência competitiva, assegurada por apenas 7 executivos em 22 anos, com alternância entre ciclos de forte pendor do PM, com outros de pendor mitigado e, ainda, coligações homogéneas, concentrando-se o eleitorado em torno de grandes partidos ou coligações de maiorias estáveis. O segundo marco respeita ao XXI GC, na sequência das eleições de 2015, por várias causas, até então inéditas na prática política portuguesa a fórmula governativa atual revelou-se inovadora em relação à mecânica de funcionamento do sistema político português, pela conjugação de vários fatores. O partido mais votado nas eleições de outubro de 2015 não se encontra a governar, visto ter sido derrubado na sequência de uma moção de rejeição ao programa de Governo, votada favoravelmente pela maioria absoluta dos deputados, o que só sucedera no caso especial do III GC de Alfredo Nobre da Costa. O Governo derivou

assim do segundo partido mais votado, suportado no apoio parlamentar maioritário, prática que, sendo inédita em Portugal, seguiu o exemplo de várias democracias europeias (e.g. Dinamarca, Luxemburgo e Bélgica) no contexto de uma convergência alargada a toda a esquerda parlamentar com vista a substituir o Governo de coligação PSD/CDS pelo executivo monopartidário do PS. Na prática, a moção de rejeição ao programa de Governo transformou-se numa moção de censura construtiva. No âmbito desta solução política, as tendências políticas minoritárias situadas à esquerda do PS evoluíram do plano da representação para o da governação.

Não obstante seja de considerar o contexto político conjuntural, o fundamento teórico utilizado pelos partidos de esquerda para a solução em causa vai ao encontro da referida pré-compreensão acerca do modo específico de interpretar as eleições e o seu objetivo principal. Ora, partindo a esquerda da premissa de que o fator eleitoral decisivo consiste na escolha da composição partidária da AR então, por consequência, os partidos da «Geringonça» obtiveram a vitória nas eleições de 2015. Para a direita, este entendimento defraudou as legítimas expectativas do eleitorado, surpreendendo-o com «regras de jogo» *a posteriori*, remetendo-se para um segundo turno parlamentar a escolha do Governo.

Ao nível da dimensão executivo-partidos, a prática política portuguesa evoluiu mais de acordo com o comportamento dos eleitores do que por efeito das instituições políticas: a primeira década pode ser classificável como «semi-consensual», mas com inclusão enfraquecida das minorias à esquerda do PS na governação, seguindo-se, desde 1986 até 2009, uma fase de deriva maioritária, favorecida por Governos de quase maioria e de maioria absoluta. Depois, entre 2011 e 2015, a «fase de protetorado» impulsionou um novo viés consensual mitigado. Finalmente, a partir de 2015, a prática governativa do XXI GC, embora não se encaixando integralmente na grelha conceptual de Lijphart, é de padrão consensual forte.

A análise ao funcionamento da «Geringonça» pressupõe uma problematização acerca do das áreas elegidas para o consenso, podendo discutir-se, em função dessa observação, se o acordo político incide na «periferia» ou no «centro» da governação. A este propósito, o entendimento desvalorizador do âmbito de convergência material da “Geringonça” acentua como componentes desta solução governativa: a não representação no Governo dos partidos à esquerda do PS; o seu não comprometimento e interferência nas áreas centrais da governação. Segunda esta conceção, a solução governativa em apreço não constitui em sentido próprio um novo de arco de governação mas sim um mero expediente político irreplicável. Na perspetiva oposta, que aqui se acolhe, sendo verdade que os partidos da «Geringonça» não corporizam uma coligação governamental, e sem prejuízo do discurso próprio do plano da tática partidária, parece indiscutível que todas as opções em matéria de política europeia, política económica, orçamental e política externa, incluindo a Nato, se encontram consensualizadas na discussão e votação do Orçamento de Estado, documento que se têm, aliás, de submeter ao crivo das instâncias internacionais.

Assim, pela primeira vez na prática democrática portuguesa, as tendências minoritárias situadas à esquerda do PS, evoluíram do plano da mera representação parlamentar para o plano da esfera governativa (ainda que não formalmente integradas no Governo). O primado parlamentar esmaece o impacto da sua não integração governamental. A longa fase da negociação dos sucessivos orçamentos de Estado ao longo da legislatura é o que melhor exprime esta dinâmica consensual;

Em suma, a diferença teórica identificada entre duas visões antagónicas no plano da vontade constituinte foi confirmada no plano da prática política, quer em face da coincidência entre o padrão maioritário e a experiência da direita no poder, sobretudo entre 1986 e 1995, e vice-versa, quer em face do posicionamento político-partidário assumido perante o Governo da «Geringonça», na sequência das eleições de outubro de 2015. Importa, no entanto, matizar ou relativizar esta conclusão em face da importância da dimensão conjuntural e dos interesses político estratégicos relevantes em cada momento.

## BIBLIOGRAFIA

1. ADAMS, JAMES, MERRIL, SAMUEL, & GROFMAN, BERNARD (2005) “A unified theory of party competition: a cross-national analysis integrating spatial and behavioural. New York Cambridge University Press.
2. AGUIAR, JOAQUIM (2000) “Eleições, configurações e clivagens: os resultados eleitorais de 1995”. *Análise Social* volume XXXV 55 – 84.
3. ALMEIDA, PEDRO RAMOS DE (1985) “Dicionário Político de Mário Soares”. Editorial Caminho.
4. AMARAL, FREITAS DO (2014) “Uma Introdução à Política”. Bertrand Editora.
5. ARAUJO, ANTÓNIO (2016) “Da Direita à Esquerda”, Saída de Emergência.
6. BALE, TIM & DUNPHY, RICHARD (2011), “In from the cold? Left parties and government involvement since 1989”, *Comparative European Politics*, 9 (3), pp. 269-291.
7. BALE, TIM & DUNPHY, RICHARD (2012) “De parias à participants”, in Jean-Michel, De Waele Daniel-Louis Seiler (orgs.), *Les Parties de La Gauche Anticapitaliste en Europe*, Paris, Éditions Economica, pp. 32-49.
8. BENOIT, K & LAVER, M (2006) “Party Policy in Modern Democracies”. London. Routledge.
9. BLONDEL, JEAN (1968) “Party systems and patterns of government in western democracies”. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, n. ° 2.
10. BOBBIO, NORBERTO, MATTEUCCI, NICOLA., & PASQUINO, GIANFRANCO (1995), *Dicionário de Política*, 2 Volumes, Brasília, edições UNB.
11. BUDGE, IAN & ROBERTSON, DAVID & HEARL, DEREK (1987) “Ideology, Strategy and party change: Spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies”. Cambridge, UK. Cambridge University Press.
12. CANOTILHO, JOAQUIM GOMES (1993) “Direito Constitucional.” Almedina.
13. CANOTILHO, JOAQUIM GOMES (1996) “Jurisdição Constitucional e Intranquilidade Discursiva”. *Perspetivas Constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*, organização Jorge Miranda. Coimbra Editora.
14. CAZZOLA, FRANCO (2011) “O Que Resta da Esquerda. Mitos e Realidades das Esquerdas no Governo.” Cavalo de Ferro.
15. COLOMER, JOSEP (2004) “The Handbook of Electoral System Choice”. New York and London: Palgrave MacMillan Cox.
16. CONSTANT, BENJAMIN (1949) “Principes Politiques Applicables a tous les Gouvernements Representatifs”. Paris.
17. CROUCH, COLIN (2004) “Post-Democracy”, Cambridge, Polity Press.

18. CRUZ, MANUEL BRAGA DA (1988) “Sobre o Parlamento Português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária” *Análise Social*. Vol. XXIV, pp. 97-125.
19. CRUZ, MANUEL BRAGA DA (1997) “A Esquerda e as Instituições Políticas”. *Análise Social* volume XXXII (140) 215-228.
20. CRUZ, MANUEL BRAGA DA (2017) “O Sistema Político Português”. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
21. CUNHAL, ÁLVARO (1994) “A Revolução Portuguesa. O Passado e o Futuro”. Edições Avante.
22. DAALDER, HANS (1984) “In search of the center of European party systems”, *American Political Science Review*, 78, pp. 92-109.
23. DAHL, ROBERT (1966) “Patterns of opposition” in Dahl., R. (org) *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven. Yale University Press, pp. 332-347.
24. DAHL, ROBERT (2000) “Democracia”. Coleção Memórias do Mundo.
25. DALTON, RUSSEL (1985) “Political Parties and Political Representation. Party Supporters and Party Elites in Nine Nations”, pp. 267 – 298.
26. DOWNS, ANTHONY (1957), “An economic theory of democracy”, New York, Harper & Row.
27. DUNFHY, RICHARD, & BALE, TIM (2011), “The radical left in coalition government: towards a comparative measure of success and failure”, *Party Politics*, 17 (4), pp. 488-504.
28. DUNPHY, RICHARD (2010), “A Poisoned Chalice? The Finnish Left Alliance and the Experience of Government Office”, in OLSEN, J., KOB, M., & HOUGH, D. (orgs.) (2011), *Left Parties in National Governments*, Londres, Palgrave/Macmillan, pp. 69-86.
29. DUVERGER, MAURICE (1954), “Political parties: Their organization and activity in the modern state”, New York, John Wiley & Sons.
30. DUVERGER, MAURICE (1980) “Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, I”, 16 ed., P.U.F., Paris.
31. DUVERGER, MAURICE (1986) “Les Regimes Semipresidentiels” - Paris pp.7 e seg.
32. EASTON, DAVID (1965) “A Systems Analyses of Political Life”. Nova Iorque.
33. ECKSTEIN, HARRY (1975) “Case Study and Theory in Political Science”, in F. I. Greenstein e N W. Polsby (coord.) *Handbook of Political Science*, Reading, Mass. Addison-Wesley. Vol. 7 pp. 79-137.
34. ELSTER, JON (1995) “Forces and mechanism in the constitution-making process”. *Duke Law Review*, 45: pp. 365-395.
35. FORTES, BRAULIO GÓMES (2009) “O Controlo Político dos Processos Constituintes. Os casos de Espanha e de Portugal”. ICS.

36. FREIRE, ANDRÉ (2004a) “Identidades ideológicas e partidárias: Portugal, Espanha e Grécia em perspetiva comparativa” Comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 16, 17 e 18 de setembro de 2004.
37. FREIRE, ANDRÉ (2004b) “Voto por temas: orientações perante as políticas públicas, desempenho do governo e decisão eleitoral”, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 159-192.
38. FREIRE, ANDRÉ (2005) “Party System Change in Portugal, 1974-2005: The Role of Social, Political and Ideological Factors”, Portuguese Journal of Social Science, Volume 4 (2), pp. 21-40.
39. FREIRE, ANDRÉ (2006), Esquerda e Direita na Política Europeia. Portugal, Espanha e Grécia em Perspetiva Comparada, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
40. FREIRE, ANDRÉ (2007), “Minority Representation in Portuguese Democracy”, in Portuguese Journal of Social Science, Vol. 6 (3), pp. 193-211.
41. FREIRE, ANDRÉ (2009) “Valores, Temas e Voto em Portugal, 2005 e 2006: Analisando Velhas Questões com Nova Evidência”, in Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.). As Eleições Legislativas e Presidenciais, 2005-2006 – Campanhas e Escolhas Eleitorais num Regime SEMIPRESIDENCIAL, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 183-224.
42. FREIRE, ANDRÉ (2015) “Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspetiva comparada” Revista Eletrónica de Direito Público volume 2.
43. FREIRE, ANDRÉ (2017a) “A Representação das minorias na democracia portuguesa, 1974-2016” Estudos em Comemoração do X Aniversário do ISCJS. 125-191.
44. FREIRE, ANDRÉ (2017b) “Para lá da Geringonça. O Governo de Esquerdas em Portugal e na Europa”. Contraponto.
45. FRIEDMAN, MILTON (2002) “Capitalismo e Liberdade”. Actual.
46. FUCHS, DIETER & KLINGEMANN, HANS-DIETER (1989) “The Left-Right schema” in M K Jennings & J. van Deth (Eds), Continuities in political action.
47. GRUUM, JOHN (1958) “Theories of Electoral Systems”. Midwest Journal of Political Science, 2, 4: pp. 357-376.
48. GUNTHER, RICHARD E LARRY DIAMOND (2003) “Species of Political Parties: a new typology”, Party Politics, 9 (2), p. 167-199.
49. HEIDEGGER, MARTIN (1927) “Ser e Tempo”, Edição de Fausto Castilho. Editora Vozes.
50. HUNTINGTON, SAMUEL (1991) “The Third Wave. Democratization in the Late 20<sup>th</sup> Century”.
51. JALALI, CARLOS (2003) “A investigação do comportamento eleitoral em Portugal: história e perspetivas futuras” Análise Social, vol. XXXVIII (167), pp. 545-572.
52. JALALI, CARLOS (2015) “Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005”. ICS.

53. JÚDICE, JOSÉ MIGUEL (1979) “Linhas de força do Sistema político partidário da Europa”. *Democracia e Liberdade* n.º 2.
54. KAISER, ANDRÉ (1997) “Types of Democracy: From Classical in New Institutionalism” *Journall of Theoretical Politics* 9, n. ° 4 (October) PP. 434.
55. KATZ, RICHARD (2015) “The People and the Experts in European Party Politics”, paper presented at the CES Conference in Paris.
56. KATZ, RICHARD, RICHARD S. E MAIR, PETER (1995) “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party”, SAGE Social Science Publications, pp. 5-28.
57. KIM, H. POWELL, BINGHAM & FORDING, RICHARD (2006) “Party Systems and substantive representation: Static and dynamic performance. Paper presented THE ANNUAL MEETINGS OF THE Midwest Political Science Association Meeting. Chicago.
58. KLINGEMANN, HANS-DIETER (2005) “Political parties” and party systems” in J. Thomassen *The European Voter: A comparative study of modern democracies* (pp. 22-63) Oxford. UK. Oxford University Press.
59. LEITÃO, SILVA (1987) “Constituição e Direito de Oposição. A Oposição Política no Debate sobre o Estado Contemporâneo”. Livraria Almedina. Coimbra.
60. LIJPHART, AREND (1971) “Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review* 65 (3): 682-693.
61. LIJPHART, AREND (1975) “The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands”. Berkeley: University of California Press.
62. LIJPHART, AREND (1977) “Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration”. New Haven, CT: Yale University Press.
63. LIJPHART, AREND (1984) “Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries”. New Haven, CT. Yale University Press.
64. LIJPHART, AREND (1989) “From the Politics of Accommodation to Adversarial Politics: A Reappraisal” in Hans Daalder and Galen Irwin (eds) *The Politics in the Netherlands. How much change?* London: Frank Cass, pp. 139-152.
65. LIJPHART, AREND (1999) “Patterns of Democracies. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries”. New Haven, CT. Yale University Press.
66. LIJPHART, AREND (2000) “Varieties of Non-majoritarian Democracy” in Markus L. Crepaz, Thomas A. Koelble and David Wilsford (eds) *Democracy and Institutions: The life work of Arend Lijphart*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 225-246.
67. LIJPHART, AREND (2002a) “The Evolution of Consociational Theory and Consociational Practises 1965-2000” in Jurg Steiner and Thomas Ertman (eds) *Consociationalism and Corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accommodation?* Special issue of *Acta Politica* 37(2-3): pp. 11-22.

68. LIJPHART, AREND (2002b) “Negotiation Democracy versus Consensus Democracy: Paralel Conclusions and Recommendations”, *European Journal of Political Research* 41 (2): 107-113.
69. LIJPHART, AREND (2008) “Thinking about Democracy. Power-sharing and Majority Rule in Theory and Practise”. London: Routledge.
70. LIJPHART, AREND (2012) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
71. LIPSET, SEYMOUR & ROKKAN, STEIN (1967) “Cleavage structures, party systems and voter alignments: Cross-national perspectives, New York, NY: Free Press, pp. 1-64.
72. LIPSON, LESLIE (1964) “The Democratic Civilization”. New York. Oxford University Press.
73. LISI, MARCO (2015) “O futuro dos partidos na representação política” em *O Futuro da Representação Política Democrática de André Freire (org.)*, pp. 93-118.
74. LOBO, MARINA COSTA (2004) “O impacto dos líderes partidários: uma escolha entre candidatos pouco populares”. *Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses*. ICS. 193 – 219.
75. LOBO, MARINA COSTA (2005) “Governar em Democracia”. ICS.
76. LOBO, MARINA COSTA (2010) “El Aumento de Protagonismo Del Primer Ministro Dentro De Un Sistema Semipresidencial: 1976 – 2010”.
77. LUHMANN, NIKLAS (1993) “Teoria Política en el Estado de Bienestar”. Madrid.
78. MAGONE, JOSÉ (2015) “Compromisso: Por Uma Nova Cultura Política”. *Roteiros do Futuro – Conferência Internacional Portugal Rotas de Abril*. Democracia. Presidência da República.
79. MAGONE. JOSÉ (2017) “The Statecraft of Consensus Democracies in a Turbulent World. A comparative study of Austria, Belgium, Luxembourg, The Netherlands and Switzerland”.
80. MAIR, PETER (2003) “Os partidos políticos e a democracia” em *Análise Social*, volume xxxviii (167) pp 277 – 293.
81. MAIR, PETER (2004) “Party System and Structures of Competition: approaches and interpretations, Oxford University Press, pp. 199-214.” in Peter Mair, *Party System Change*.
82. MANALVO, NUNO (2001) “PSD a marca dos líderes”. *Editorial Notícias*.
83. MATOS, VITOR (2012) “Marcelo Rebelo de Sousa. Biografia”. *Esfera dos Livros*.
84. MEIRELES. H; MARIA JOSÉ A. RIBEIRO; M. REIS MARQUES E VITAL MOREIRA (1976/77) “Notas de Estudo para Ciência Política”, policopiado. Coimbra.
85. MINON, MICHEL HERRERO (1980) “As Vias Falsas e Verdadeiras do Consenso Constitucional. A Experiência Espanhola.” *Moraes Editores*.
86. MINON, MICHEL HERRERO (1980) “As Vias Falsas e Verdadeiras do Consenso Constitucional. A Experiência Espanhola.” *Moraes Editores*.

87. MIRANDA, JORGE (2015) “Da Revolução à Constituição. Memórias da Assembleia Constituinte”. Principia.
88. MORAIS, CARLOS BLANCO DE (1998) “As Leis Reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos.”.
89. MORAIS, CARLOS BLANCO DE (2004) “Democracia e consenso na decisão de legislar”. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº. 3, jan./jun.
90. MORAIS, CARLOS BLANCO DE (2014) “Curso de Direito Constitucional. Teoria da Constituição em Tempo de Crise do Estado Social.” Coimbra Editora.
91. MORAIS, CARLOS BLANCO DE (2017) “O Sistema Político. No Contexto da Erosão da Democracia Representativa”. Almedina.
92. MOREIRA, ADRIANO (2003) “O Novíssimo Príncipe. Análise da Revolução”. Lisboa.
93. NOHLEN, DIETER (1992) “Sistemas electorales y gobernabilidad”. Universität Heidelberg. Working Paper n.63 Barcelona.
94. OLIVEIRA, TIAGO DE (1981) “O sistema eleitoral português como forma de representação”. Análise Social. Volume XVII (65).
95. PASQUINO, GIANFRANCO (2005) “Sistemas Políticos Comparados.” Principia.
96. PINTO, JAIME NOGUEIRA (1996) “A Direita e as Direitas”. Difel.
97. PINTO, RICARDO LEITE (1984) “Sistema eleitoral – seus efeitos na representação política”. Revista da Ordem dos Advogados, 44. 266-303.
98. POWELL, BINGHAM (1982) “Contemporary Democracies: Participation, stability and violence. Cambridge. MA: Cambridge University Press.
99. POWELL, BINGHAM (1982) “Elections as instruments of democracy: Majoritarian and Proportional visions. New Haven, CT. Yale University Press.
100. RAE, DOUGLAS (1969) “The Political Consequences of Electoral Laws” New Haven, Yale University Press.
101. RAIMUNDO, FILIPA (2018) “Ditadura e Democracia. Legados da Memória.” Fundação Francisco Manuel dos Santos.
102. REIS, ANTÓNIO (1994) “O Poder Central” in Portugal – 20 Anos de Democracia, dir. por António Reis. Lisboa. Círculo de Leitores pp. 74-89.
103. REZOLA, MARIA INÁCIA (2006) “Os Militares na Revolução de Abril. O Conselho da Revolução e a transição para a democracia em Portugal (1974-1976). Campo da Comunicação.
104. REZOLA, MARIA INÁCIA (2007) “25 de Abril. Mitos de Uma Revolução”. Esfera dos Livros.
105. ROKKAN, STEIN (1970) “Citizens, Elections and Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, Oslo: Universitetsforlaget.
106. SÁ, LUIS (1997) “As eleições e igualdade de oportunidades”. Editorial Caminho.

107. SABLOSKY, JULIET ANTUNES (2000) "PS e a transição para a democracia". Editorial Notícias.
108. SANCHEZ, PEDRO FERNANDEZ (2014) "Lei e Sentença" volume II.
109. SARTORI, GIOVANNI (1968) "Political development and political engineering". Public Policy, vol. XVII, pp. 261-298.
110. SARTORI, GIOVANNI (1976) "Parties and party systems: A framework for analysis", Cambridge, Cambridge University Press.
111. SARTORI, GIOVANNI (1988) "Teoria de la democracia I e II. El debate contemporaneo". Alianza Universidad.
112. SARTORI, GIOVANNI (1995) "Ingegneria Costituzionale Comparata". Mil Mulino/Contemporanea.
113. SCHMITT, CARL (1983) "La Defensa de La Constitución" -Madrid-p. 213.
114. SCHMITTER, PHILIPPE C. (2001) "Parties are not what they once were" em L. Diamond, R., Gunther (eds.), Political Parties and Democracy (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), pp. 67-89.
115. SCHMITTER, PHILIPPE E O'DONNELL, GUILLERMO (1986) "Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives". Baltimore Johns University Press.
116. SILVA, CAVACO (2018) "Memórias de Quinta-Feira e Outros Dias". Porto Editora.
117. SOARES, MÁRIO (1972) "Le Portugal Baillonné. Un Témoignage, Paris, Calmann -Levy pp. 11, 58.
118. SOARES, MÁRIO (1990) "Intervenções 4 Prefácio Casa da Moeda". Lisboa.
119. SOARES, MÁRIO (2011) "Um político assume-se. Ensaio Autobiográfico, Político e Ideológico". Círculo Leitores.
120. SOUSA, MARCELO REBELO DE (1977) "Sistema Semipresidencial: Definição e Perspetivas" in Nação e Defesa, Ano II, N. 3, Maio de 1977.
121. SOUSA, MARCELO REBELO DE (1979) "Direito Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição". Braga.
122. SOUSA, MARCELO REBELO DE (1983) "Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português". Braga.
123. SOUSA, MARCELO REBELO DE (1992) "O Sistema de Governo Português". 4.<sup>a</sup> Edição. Revista e Atualizada. Lisboa.
124. SOUSA, MARCELO REBELO DE (2000) "A Revolução e o Nascimento do PPD" volume 1 e 2. Bertrand Editora.
125. STRAUSS, CLAUDE-LÉVI (1962) "The Savage Mind".
126. STROM, KAARE (1990) "Minority Government and Majority Rule". New York, Cambridge University Press.

127. TAAGEPERA, REIN (2003) “Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design”. *Political Studies*.
128. TAVARES, ANTÓNIO MANUEL LOPES (2016) “A Coabitação Política em Portugal na Vigência da Constituição de 1976”. Almedina.
129. TELO, ANTÓNIO JOSÉ (2008), Volume I e II “História Contemporânea de Portugal”.
130. TORCAL, GUNTHER E MONTERO (2002) “Anti-Party Sentiments in Southern Europe” em *Political Parties Old Concepts and New Challenges* de Richard Gunther, José Ramon Montero e Juan J. Linz (ed.) pp. 257-290.
131. TORCAL, MARIANO (2014) “The decline of political trust in Spain and Portugal Economic Performance or Political Responsiveness?” *American Behavioural Scientist*, pp. 1542-1567.
132. TSATSANIS, EMMANOUIL (2016) “O futuro da governação democrática na era da globalização: o triunfo ideológico de uma forma de governo ultrapassada” em *O Futuro da Representação Política Democrática* de André Freire (org.), pp. 15-71.
133. TSEBELIS, GEORGE (1995) “Decision Making un Political Systems: Veto Players in Presidentialism. Parliamentarism. Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, n. ° 3 289 – 325.
134. TSEBELIS, GEORGE (2002) “Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton, Princeton University Press.
135. WHITEHEAD, LAURENCE (2002) “Democratisation: Theory and Experience. Oxford”. Oxford University Press.

## **FONTES**

### **LEGISLAÇÃO**

- Lei Constitucional n.º 3/74 de 14 de maio.
- Decreto-Lei n.º 621 – C/74 de 15 de novembro (eleições da Assembleia Constituinte)
- Constituição da República Portuguesa.
- Revisões Constitucionais.
- Lei Eleitoral 14/79 de 16 de maio.

### **PUBLICAÇÕES OFICIAIS**

- Boletim do Ministério da Justiça.
- Comissão Nacional de Eleições. Assembleia Constituinte. Assembleia da República. Lisboa, CNE, 1995.
- Diário da Assembleia Constituinte, 1975-1976.
- Diário da Assembleia da República, 1976.
- Diário do Governo, 1974-1982.
- Ministério da Comunicação Social (1975).
- Projetos de Lei Constitucional.
- Relatório da Comissão Eleitoral Constituinte.
- Relatório de Eleição para a Assembleia Constituinte.

### **IMPrensa**

- Diário de Lisboa.
- Diário de Notícias.
- Expresso.
- Jornal de Notícias.
- Movimento. Boletim das Forças Armadas.
- República.
- Século.
- Avante.
- Portugal Socialista.
- Povo Livre.

## **OUTROS**

### **DOCUMENTOS**

- Neves, Orlando (org.) (1976) Textos Históricos da Revolução. Lisboa, Diabril.
- I Plataforma de Acordo Constitucional de 11 de abril de 1975.
- II Plataforma de Acordo Constitucional de 26 de fevereiro de 1976.
- Posição Conjunta do PS e do BE sobre solução Política.
- Posição Conjunta do PS e do PCP sobre solução Política.
- Posição Conjunta do PS e do PEV sobre solução Política.

## ANEXOS

### A - QUADROS

#### QUADRO 1 - GRÁFICO ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NA PERIODIZAÇÃO DEFINIDA POR CARLOS BLANCO DE MORAIS (2017)

##### 1.<sup>a</sup> Fase – 1976-1986

Fase de Proeminência pendular entre o Presidente e o Parlamento

##### 1.º Ciclo – 1976-1979

Semipresidencialismo com predominância do poder presidencial

##### 2.º Ciclo – 1979-1982

Pendor parlamentar com retoma final do protagonismo presidencial

##### 3.º Ciclo – 1983-1987

Semipresidencialismo de pendor parlamentar: do bloco central ao executivo minoritário

1.º Período - Equilíbrio entre o Presidente e o Parlamento.

2.º Período - Proeminência presidencial, na qual o Parlamento operou como contrapoder.

1.º Período - Autonomia governamental em torno de um Primeiro-Ministro “forte”.

2.º Período - Negociações permanentes na coligação e no PSD com um chefe de Governo (Francisco Pinto Balsemão) com perfil indeciso.

1.º Período - Parlamento fragmentado.

2.º Período - Surge após o triunfo do PSD com maioria relativa no sufrágio eleitoral de 1985.

##### 2.<sup>a</sup> Fase – 1987-2009

Governamentalização do Sistema

##### 1.º Ciclo – 1987-1995

Semipresidencialismo de pendor governamental primo ministerial

##### 2.º Ciclo – 1995-2002

Semipresidencialismo de pendor governativo

atenuado com reequilíbrio de poderes entre o executivo e o Parlamento

### **3.º Ciclo – 2002-2004**

Semipresidencialismo de pendor governamental

### **4.º Ciclo – 2005-2009**

Retorno ao semipresidencialismo de pendor governamental de tipo primo ministerial

**1.º Período - 2006-2008** – Cooperação institucional entre o governo e o Presidente.

**2.º Período - 2008-2009** – Crise do Estatuto dos Açores dá início à quebra da relação de confiança entre o Presidente e o Primeiro-Ministro.

### **3.ª Fase – 2009-2017**

Proeminência pendular entre o Parlamento e o Governo

### **1.º Ciclo – 2009-2011**

Semipresidencialismo de pendor parlamentar

### **2.º Ciclo – 2011-2015**

Semipresidencialismo de pendor moderado: retorno ao tempo de coligação maioritária

**1.º Período - 2011-2013** – Contestação social às medidas da coligação e regresso de manifestações de massa de sindicatos.

**2.º Período - 2013-2015** – Remodelação ministerial e reequilíbrio dos parceiros da coligação.

### **3.º Ciclo – 2015-2017**

Semipresidencialismo de pendor parlamentar da Assembleia: um governo minoritário com acordo parlamentar

**QUADRO 2 - GRÁFICO ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NA PERIODIZAÇÃO DEFINIDA POR  
MARCELO REBELO DE SOUSA (1992)**

	<p><b>1.<sup>a</sup> Fase</b> – 25/04/1976 – 03/1977 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar: multipartidarismo imperfeito e início da conversão do Conselho da Revolução num Conselho de Estado do Presidente da República.</p> <p><b>2.<sup>a</sup> Fase</b> – 03/1977 – 09/1977 – Semipresidencialismo com crescente pendor presidencial (* I Governo Constitucional).</p>
<b>Prática</b>	
<b>Constitucional de 1976 a 1982</b>	<p><b>3.<sup>a</sup> Fase</b> – 23/01/1978 – 29/08/1978 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar (* II Governo Constitucional).</p> <p><b>4.<sup>a</sup> Fase</b> – 29/08/1978 – 03/01/1980 – Semipresidencialismo de pendor presidencial (* III, IV e V Governos Constitucionais).</p> <p><b>5.<sup>a</sup> Fase</b> – 03/01/1980 – 09/01/1981 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar (* VI Governo Constitucional).</p> <p><b>6.<sup>a</sup> Fase</b> – 09/01/1981 – 04/09/1981 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar com retoma final do protagonismo presidencial (* VII Governo Constitucional).</p> <p><b>7.<sup>a</sup> Fase</b> – 04/09/1981 – 12/1982 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar (VIII Governo Constitucional).</p>
<b>Prática</b>	<p><b>1.<sup>a</sup> Fase</b> – 12/1982 – 06/1983 – Semipresidencialismo de pendor presidencial (* VIII e IX Governos Constitucionais).</p>
<b>Constitucional de 1982 a 1989</b>	<p><b>2.<sup>a</sup> Fase</b> – 06/1983 – 11/1985 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar (* IX Governo Constitucional).</p> <p><b>3.<sup>a</sup> Fase</b> – 11/1985 – 06/1987 – Semipresidencialismo de pendor parlamentar (*X Governo Constitucional).</p> <p><b>4.<sup>a</sup> Fase</b> – 17/08/1987 – 08/07/1989 - Semipresidencialismo de pendor governamental primo ministerial (*XI Governo Constitucional).</p>
<b>Prática</b>	
<b>Constitucional de 1989 a 1992</b>	<p>08/07/1989 – 10/1995 - Semipresidencialismo de pendor governamental primo ministerial (XI e XII Governos Constitucionais).</p>

<p>1 Jaime Gama</p>	<p><b>Perguntas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais as razões subjacentes à escolha do sistema eleitoral para a Constituinte? Houve unanimidade na discussão? Qual a intervenção do MFA e dos partidos políticos na definição desse sistema eleitoral?</li> <li>2. Quais as razões depois para a constitucionalização desse sistema?</li> <li>3. Alguém sugeriu sistemas alternativos quer para a Constituinte quer para a Constituição?</li> <li>4. Houve em algum momento a ponderação acerca dos tópicos da representação ou da governabilidade?</li> <li>5. Os partidos políticos à data existentes condicionaram essa opção?</li> <li>6. O modelo de democracia portuguesa é consensual? Ou maioritário? Tal obedeceu à vontade constituinte ou é um acaso das circunstâncias políticas?</li> <li>7. Ponderou-se a moção de confiança construtiva?</li> <li>8. O regime implícito de passagem do governo visa fomentar governos minoritários?</li> <li>9. <i>Entende existir alguma diferença relevante entre a esquerda e a direita portuguesa no modo de perceber o objetivo principal das eleições parlamentares? Ou seja, escolher o Chefe de Governo ou os deputados?</i></li> <li>10. <i>Entende existir alguma diferença relevante entre a esquerda e a direita portuguesa no que respeita ao papel reconhecido ao consenso ou compromisso na governação?</i></li> <li>11. <i>Qual a relevância dos fatores de proximidade pessoal entre os políticos para o efeito da celebração de entendimentos governativos?</i></li> </ol> <p><b>Respostas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expressar a pluralidade do eleitorado. Só o MFA tentou condicionar, mas antes quando foi celebrado Pacto MFA/Partido, onde se previa uma Assembleia Constituinte de composição mista.</li> </ol>
---------------------	--

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Basicamente as mesmas.</li> <li>3. Não.</li> <li>4. O tópico da governabilidade não estava ainda presente nessa altura.</li> <li>5. A sua adoção foi relativamente unânime.</li> <li>6. Não acho que o sistema constitucional tenha sido delineado com essa preocupação. O sistema exprime desconfiança pelo poder político e por isso tenta equilíbrios de legitimidades eleitorais. Na prática tem favorecido a competição a competição. Prevalece mais a contraposição de blocos esquerda direita da centralidade, funcionando a coabitação (poderes do Presidente) contrapeso dessa competição.</li> <li>7. O tema foi muito discutido no início a partir do PSD e, depois, também, pelo PS, quando estão numa situação em que não alcançam a maioria absoluta. No cenário oposto, ou seja, sempre que têm como perspectiva de conquistar uma maioria absoluta ou avançar com um governo de coligação, então, nesse momento, retiram imediatamente o assunto da moção de censura construtiva da agenda política”.</li> <li>8. Foi uma forma mais «light» do que a moção de censura construtiva para assegurar a governabilidade.</li> <li>9. <i>É pena que nunca tenha sido teorizada a questão das diferenças entre a direita e a esquerda no modo de encarar o objetivo principal das eleições e interpretar o seu resultado, mas, de qualquer modo, os responsáveis políticos pensam mais de acordo com o seu interesse conjuntural e depois desenvolvem um argumento em função desse interesse. O mesmo se aplica quanto à relevância em geral do consenso na governação, ou seja, apelam ao compromisso quando lhes é pessoalmente vantajoso.</i></li> <li>10. (anterior)</li> <li>11. Não.</li> </ol>
2 Jorge Miranda	<p style="text-align: center;"><b>Perguntas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais as razões subjacentes à escolha do sistema eleitoral para a Constituinte? Houve unanimidade na</li> </ol>

	<p>discussão? Qual a intervenção do MFA e dos partidos políticos na definição desse sistema eleitoral?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Quais as razões depois para a constitucionalização desse sistema?</li> <li>3. Alguém sugeriu sistemas alternativos quer para a Constituinte quer para a Constituição?</li> <li>4. Houve em algum momento a ponderação acerca dos tópicos da representação ou da governabilidade?</li> <li>5. Os partidos políticos à data existentes condicionaram essa opção?</li> <li>6. O modelo de democracia portuguesa é consensual? Ou maioritário? Tal obedeceu à vontade constituinte ou é um acaso das circunstâncias políticas?</li> <li>7. Ponderou-se a moção de confiança construtiva?</li> <li>8. O regime implícito de passagem do governo visa fomentar governos minoritários?</li> </ol>
	<p><b>Respostas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vinha-se de um sistema monocrático, monocolor em que havia várias formações políticas que estavam aparecendo, algumas já existiam, outras que já tinham surgido, e não se tinha a certeza sobre a força e projeção relativa que teriam nos cidadãos. Unanimidade total.</li> <li>2. Já se tinha usado na Constituinte com êxito.</li> <li>3. Não, também teve a ver com a influência dos outros sistemas europeus.</li> <li>4. Partiu de uma sugestão de Barbosa de Melo, a quem havia sido distribuído na Comissão o capítulo do sistema eleitoral, mas nesta altura foi introduzido por causa da sua simplicidade e por ter sido anteriormente usado na eleição da Assembleia Constituinte de 1911 mas, mais tarde, do debate da Constituinte em torno da constitucionalização deste sistema, intervim no debate em defesa do método de Hondt, colocando a tónica na governabilidade.</li> <li>5. Não.</li> </ol>

	<p>6. Na altura não se pensou nisso. Ficaria para depois. Mas creio que tem sido a prática política, as táticas e estratégias políticas a influenciar o modelo.</p> <p>7. Sim. Mais tarde, mas a sua introdução seria contrária ao sistema de governo semipresidencial.</p> <p>8. Faz parte do nosso sistema de parlamentarismo racionalizado.</p>
<p><b>3</b> José Luís Nogueira de Brito</p>	<p><b>Perguntas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais as razões subjacentes à escolha do sistema eleitoral para a Constituinte? Houve unanimidade na discussão? Qual a intervenção do MFA e dos partidos políticos na definição desse sistema eleitoral?</li> <li>2. Quais as razões depois para a constitucionalização desse sistema?</li> <li>3. Alguém sugeriu sistemas alternativos quer para a Constituinte quer para a Constituição?</li> <li>4. Houve em algum momento a ponderação acerca dos tópicos da representação ou da governabilidade?</li> <li>5. Os partidos políticos à data existentes condicionaram essa opção?</li> <li>6. O modelo de democracia portuguesa é consensual? Ou maioritário? Tal obedeceu à vontade constituinte ou é um acaso das circunstâncias políticas?</li> <li>7. Ponderou-se a moção de confiança construtiva?</li> <li>8. O regime implícito de passagem do governo visa fomentar governos minoritários?</li> <li>9. <i>Entende existir alguma diferença relevante entre a esquerda e a direita portuguesa no modo de percecionar o objetivo principal das eleições parlamentares? Ou seja, escolher o Chefe de Governo ou os deputados?</i></li> <li>10. <i>Entende existir alguma diferença relevante entre a esquerda e a direita portuguesa no que respeita ao papel reconhecido ao consenso ou compromisso na governação?</i></li> </ol>

	<p>11. <i>Qual a relevância dos fatores de proximidade pessoal entre os políticos para o efeito da celebração de entendimentos governativos?</i></p>
	<p><b>Respostas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A opção pelo método de Hondt acabou por ser muito consensual com o argumento de que a democracia implicava uma maior amplitude de presença ideológica. Assegurava de forma mais fidedigna a presença no Parlamento de um maior número de preferências.</li> <li>2. (supra)</li> <li>3. Fora dos círculos da Assembleia falava-se dos perigos de um projeto frentista.</li> <li>4. Da representação sobretudo.</li> <li>5. Houve consenso a dado passo.</li> <li>6. Predominou a representatividade, mas sempre com um pé na governabilidade. O próprio resultado eleitoral da Constituinte teve influência na ponderação destes dois critérios.</li> <li>7. Sim como elemento equilibrador do sistema para viabilizar governos minoritários.</li> <li>8. Sim.</li> <li>9. <i>Escolher um Primeiro-Ministro. Por causa da influência da personalidade. O eleitorado percebe que se escolhe o Primeiro-Ministro.</i></li> <li>10. <i>A questão é aflorada ao nível do subconsciente político. Nós temos vivido com esta percepção de que as eleições são para escolher um Primeiro-Ministro, porque esta visão simplifica a escolha do eleitorado, o qual também é, por sua vez, influenciado pela personalidade do líder”, suaviza esta tendência com a relevância da conjuntura “o que acontece na prática é muito importante. Por exemplo, no caso da Geringonça, não há uma base conceptual, há uma prevalência da conjuntura sobre a conceção”.</i></li> <li>11. Não.</li> </ol>

**Perguntas:**

1. Quais as razões subjacentes à escolha do sistema eleitoral para a Constituinte? Houve unanimidade na discussão? Qual a intervenção do MFA e dos partidos políticos na definição desse sistema eleitoral?
2. Quais as razões depois para a constitucionalização desse sistema?
3. Alguém sugeriu sistemas alternativos quer para a Constituinte quer para a Constituição?
4. Houve em algum momento a ponderação acerca dos tópicos da representação ou da governabilidade?
5. Os partidos políticos à data existentes condicionaram essa opção?
6. O modelo de democracia portuguesa é consensual? Ou maioritário? Tal obedeceu à vontade constituinte ou é um acaso das circunstâncias políticas?
7. Ponderou-se a moção de confiança construtiva?
8. O regime implícito de passagem do governo visa fomentar governos minoritários?

**Respostas:**

1. Garantir a representatividade e afastar o cenário de frente eleitoral.
2. Influência do Direito Comparado. O sistema alemão garantira a estabilidade e a governabilidade depois da Segunda Grande Guerra e o sistema italiano tinha garantido o afastamento do Partido Comunista. Na altura ponderaram-se mecanismos de contenção, a cláusula barreira ou de exclusão, que limitassem o acesso ao parlamento de partidos que não atingissem um nível de votos mínimo e também se equacionou a moção de censura construtiva, através da qual a queda do governo passasse a ter como condição a votação pela positiva de um governo alternativo. A «Sperrklausel» dos 5% e a moção de censura construtiva foram boas soluções encontradas pela constituição alemã de 1949 como reação à instabilidade política da Constituição de Weimar.

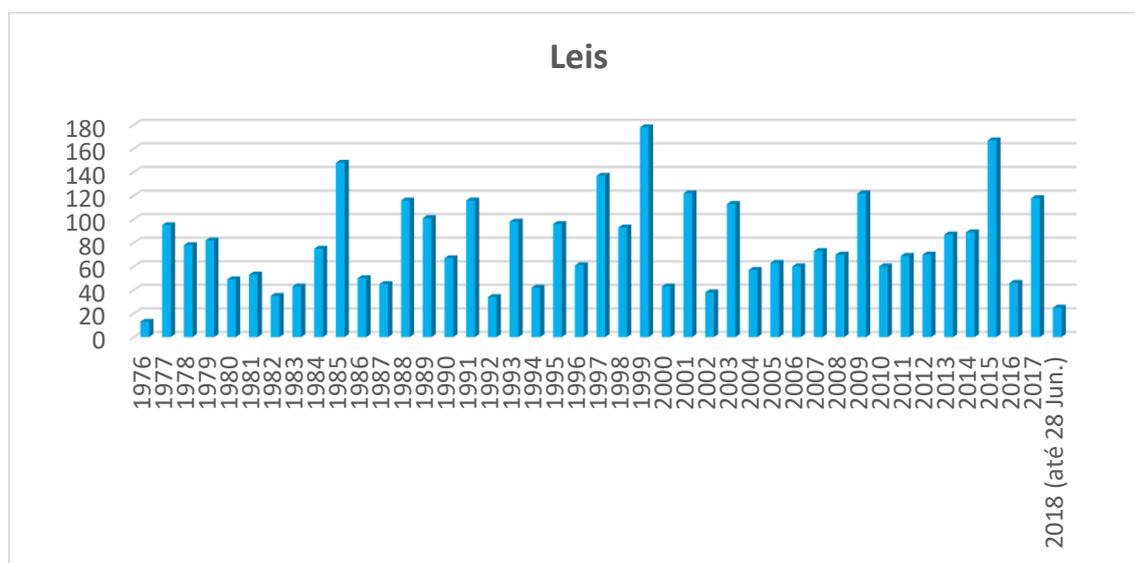
	<ol style="list-style-type: none"><li>3. O MDP/CDE visava replicar em Portugal a experiência unitária da RDA e o sistema maioritário seria o ideal para esse propósito.</li><li>4. (supra).</li><li>5. O objetivo dos partidos era o de reforçar a área do centro político, que andava pelo PS e pelo PPD com uma faceta Maçónica de Emídio Guerreiro e uma outra social-democrata mais à esquerda de Sá Carneiro.</li><li>6. Depende da prática e dos resultados eleitorais.</li><li>7. (Supra).</li><li>8. (Supra).</li></ol>
--	---

## C - FIGURAS

FIGURA 1 – FONTE JOSÉ M. MAGONE (2017:32) BASEADO EM LIPHART (1999:31-47)

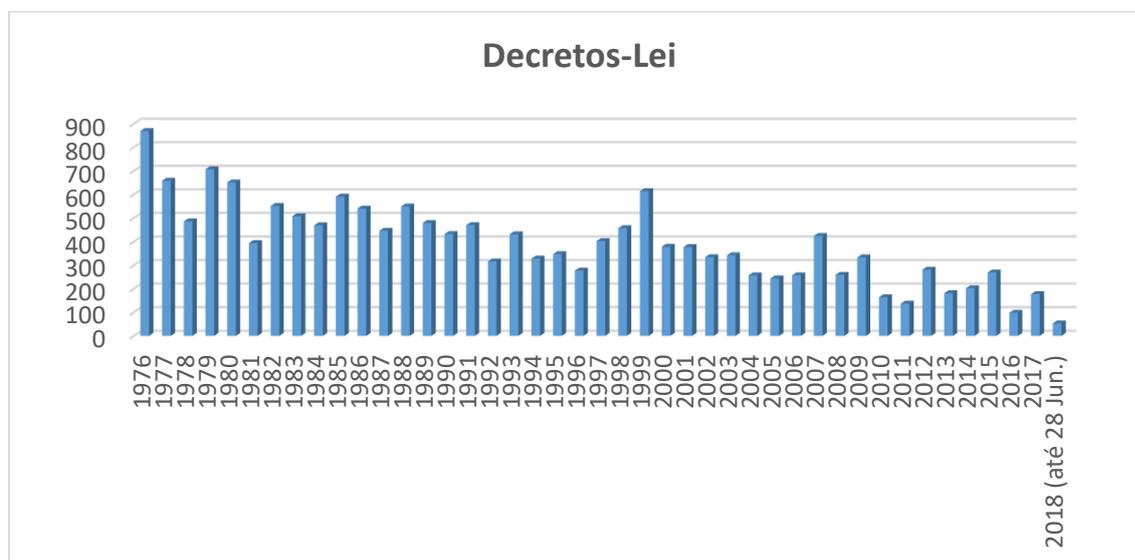
Executive–legislative relations	Dominant executive	Balance between executive and legislative
Party system	Two-party system	Multi-party system
Electoral system	Majoritarian, disproportional electoral system	Proportional representation electoral system
System of interest intermediation	Pluralism	Neo-corporatism
<i>Federal–unitary dimension</i>		
Nature of territorial organisation	Unitary centralised	Federal, decentralised
Organisation of legislative power	Unicameral system	Bicameral balanced system
Constitutions	Flexible constitution, easy to amend	Rigid constitution, difficult to amend
Judicial review	Judicial review lies in Parliament	Judicial review lies in constitutional court or supreme court

**FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE LEIS APROVADAS**



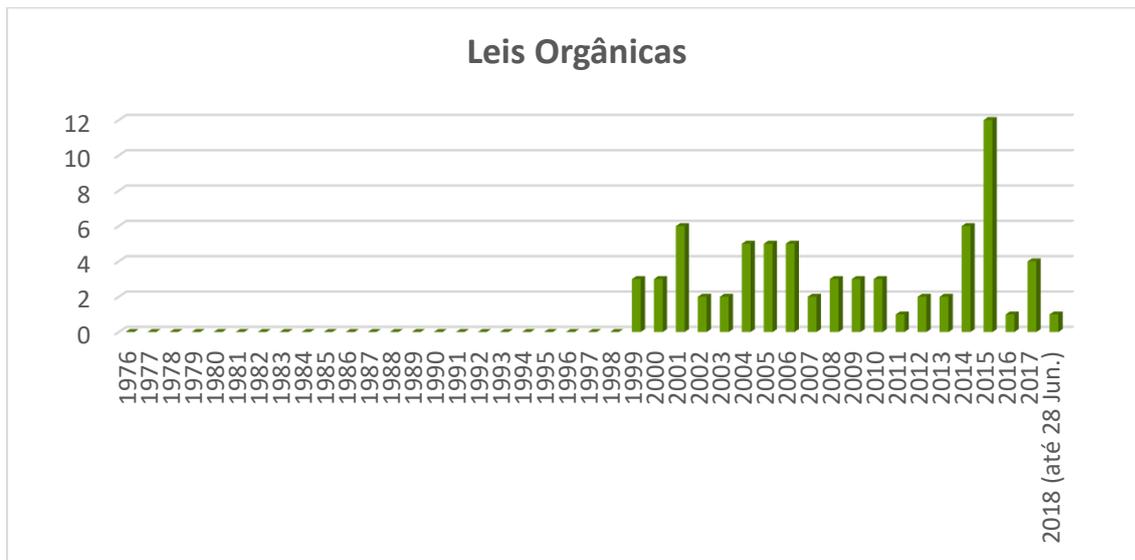
Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DECRETOS-LEI APROVADOS**



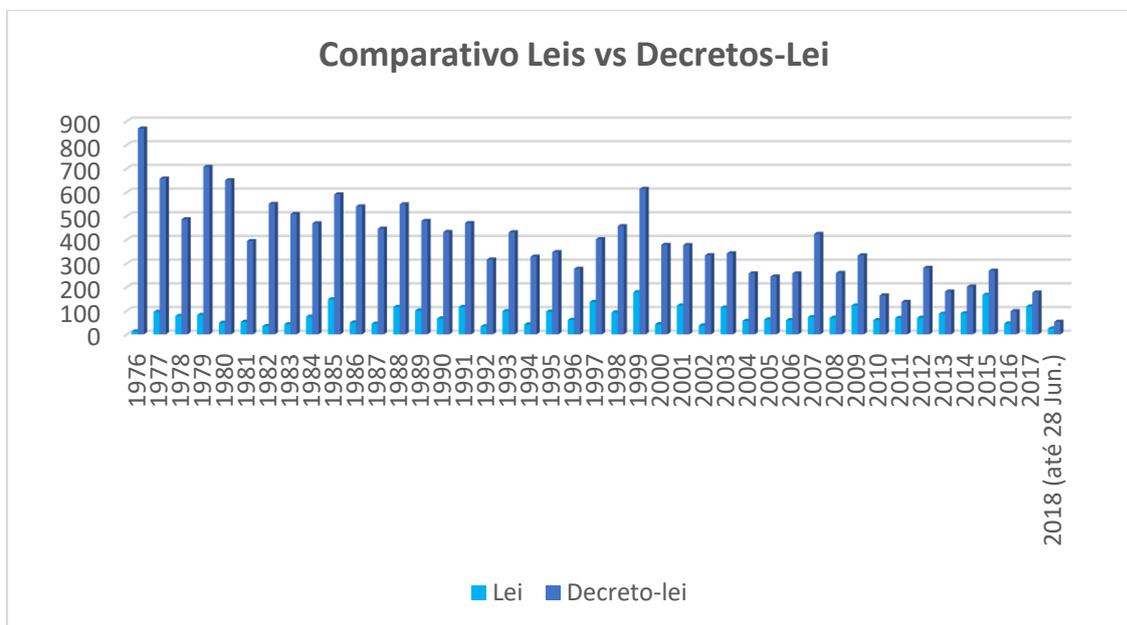
Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 4 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE LEIS ORGÂNICAS (CONSENSO ALARGADO) APROVADAS**



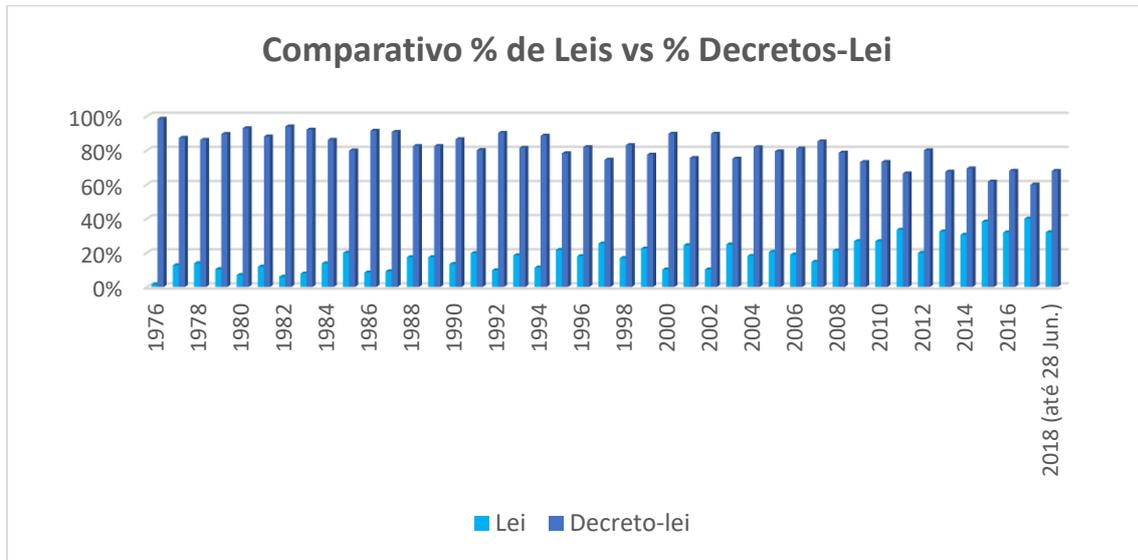
Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 5 - EVOLUÇÃO COMPARATIVA DO NÚMERO DE LEIS VS DECRETOS-LEI**



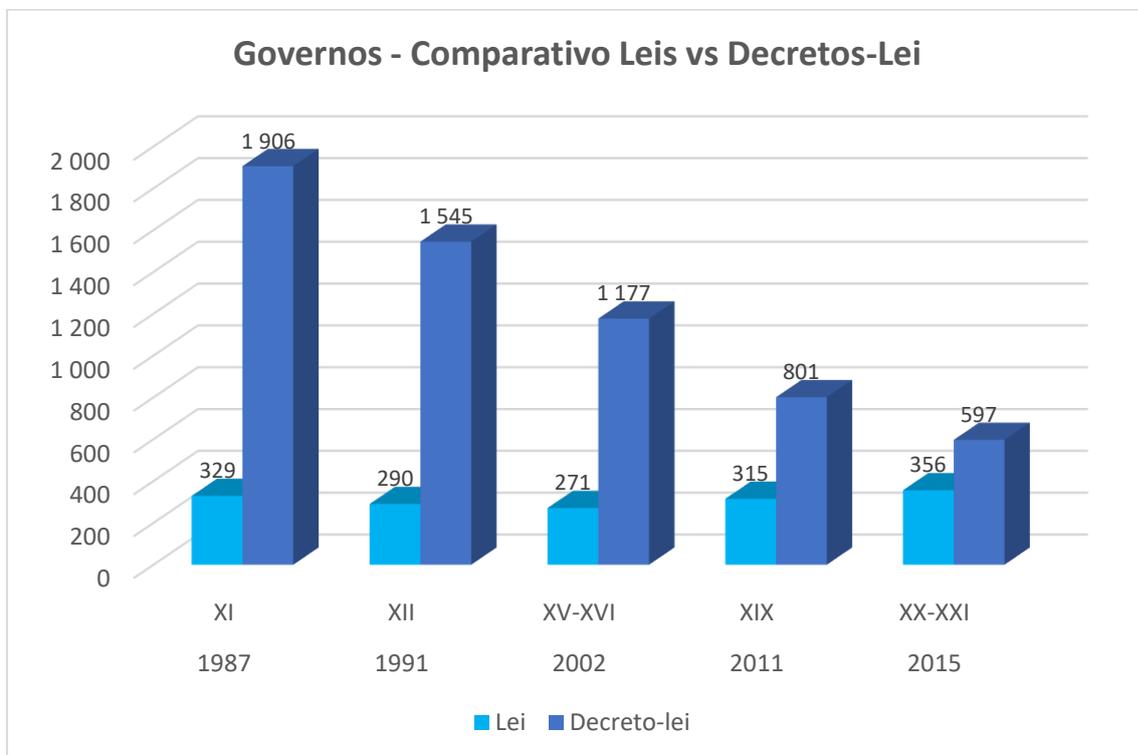
Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 6 – PERCENTAGEM COMPARATIVA DO NÚMERO DE LEIS VS DECRETOS-LEI**



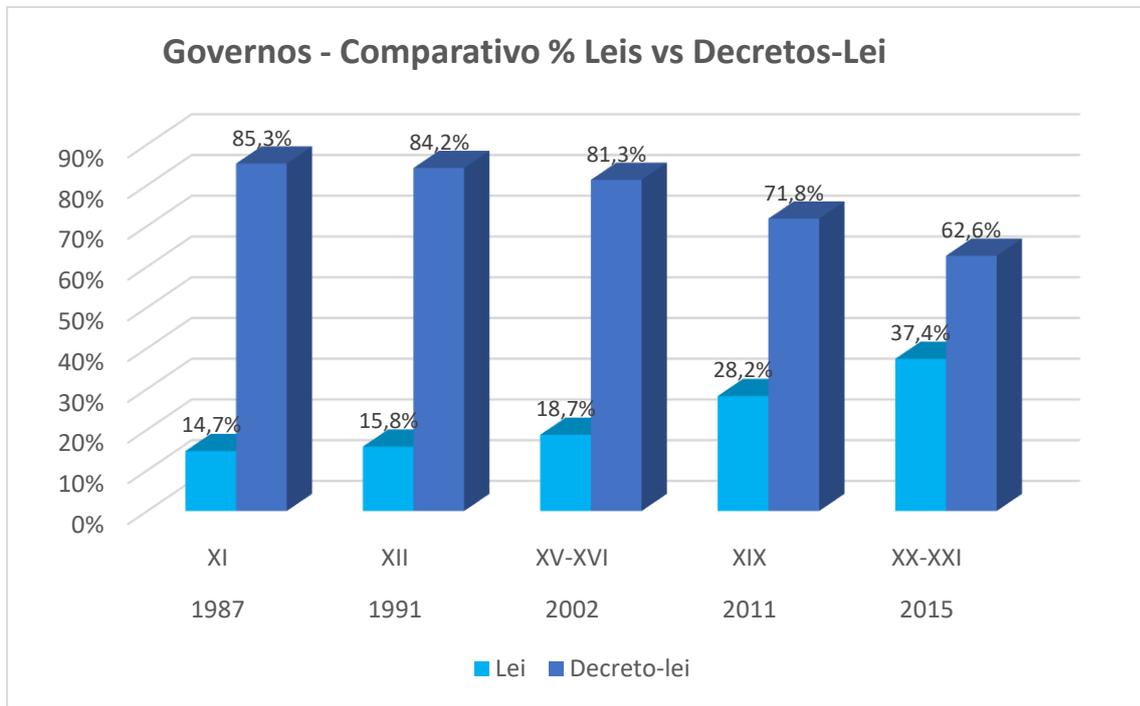
Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 7 - EVOLUÇÃO COMPARATIVA DO NÚMERO DE LEIS VS DECRETOS-LEI POR GOVERNO**



Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.

**FIGURA 8 - PERCENTAGEM COMPARATIVA DO NÚMERO DE LEIS VS DECRETOS-LEI POR GOVERNO**



Fonte – Dados recolhidos pela base de dados jurídica da Datajuris a partir do Diário da República.