e-pública
Revista Eletrónica de Direito Público

Nos 40 anos da Constituição: maturidade ou decrepitude do sistema político?

A 40th-year balance on the Portuguese Constitution: consolidation or decline of the political system?

MARCO CALDEIRA

VOL. 3 Nº 3 DEZEMBRO 2016

WWW.E-PUBLICA.PT

ICJP INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
FACULDADE DE DIREITO Universidade de Lisboa
CIDP CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

ISSN 2183-184x

e-Pública **Vol. 3** No. 3, Dezembro 2016 (067-094)

NOS 40 ANOS DA CONSTITUIÇÃO: MATURIDADE OU DECREPITUDE DO SISTEMA POLÍTICO?

A 40TH-YEAR BALANCE ON THE PORTUGUESE CONSTITUTION: CONSOLIDATION OR DECLINE OF THE POLITICAL SYSTEM?

MARCO CALDEIRA*
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
email@email.pt

Resumo: Ao fim de quarenta anos, é altura de fazer um balanço sobre o que tem sido a aplicação da Constituição da República Portuguesa de 1976, no que ao sistema político diz respeito.
Apesar das várias críticas que possam ser-lhe endereçadas e de a qualidade da nossa democracia se encontrar inegavelmente degradada, não é certo que a culpa desse fenómeno seja imputável à Constituição ou que seja uma qualquer revisão constitucional a lograr reconciliar os cidadãos com o regime democrático. Ao invés, afigura-se que as principais ameaças à democracia provêm hoje de fontes externas à Constituição, reclamando uma nova abordagem para lidar com a "debilidade da política" num Estado cada vez menos soberano e cada vez mais endividado, sem capacidade de decisão autónoma.

Abstract: After forty years, it is now time to take a new look at the Portuguese Constitution of 1976 and think on how the political system has been working throughout these decades.
Despite all the criticism to which the Constitution has been subject, and the fact that the health of our democratic institutions is worse than ever before, it is at least debatable that the Constitution is to be found guilty of such sins, or that a constitutional reform could possibly reconcile our citizens with democracy again. Instead, it seems that the main threats to democracy nowadays come from the outside, which demands a new approach to deal with the so-called "weakness of politics", in a national State less and less sovereign every day, finding itself defenseless in a global world and with no economic power to defy its creditors.

Palavras-chave: sistema político; revisão constitucional; semipresidencialismo; freios e contrapesos; democracia

Keywords: political system; constitutional reform; semi presidential system; checks and balances; democracy

1. No ano em que a Constituição da República Portuguesa (doravante também "Constituição"), aprovada em 2 de Abril de 1976, completou quarenta anos de vigência, mostra-se oportuno fazer um balanço do que tem sido a sua aplicação, evidenciando as suas virtualidades mas também os aspectos que se têm revelado mais problemáticos e, porventura, carecidos de modificação numa futura revisão constitucional (ou, para vozes mais radicais, os aspectos que mostram que a actual Constituição não é passível de reforma e apenas com a aprovação de uma *outra* Lei Fundamental podem semelhantes problemas ser desbloqueados).

A análise subsequente não incidirá, todavia, sobre a Constituição de 1976 como um todo, circunscrevendo-se, ao invés, ao plano do *sistema político* ou, noutra terminologia, ao plano do *sistema de governo* nacional[1], isto é:

(i) Por um lado, olhar para o funcionamento da nossa democracia representativa e dos canais de comunicação entre povo e governantes;

(ii) Por outro lado, atender às relações entre os órgãos políticos de soberania: Presidente da República, Governo e Assembleia da República[2].

2. Recuando à origem da Constituição presentemente em vigor, sabe-se que, tal como em tantas outras matérias (*v.g.*, o sistema económico), também o sistema político gizado pela Lei Fundamental resultou de um compromisso entre várias tendências conflituantes.

E sabe-se também que, na génese da configuração a final adoptada, esteve essencialmente a preocupação de não repetir os erros do passado e corrigir os inconvenientes detectados nos dois regimes imediatamente antecedentes[3]. Assim, em suma, pretendeu a Constituição de 1976, no que ao sistema de governo respeita:

(i) Afastar-se de um regime puramente parlamentarista, que poderia dar azo a situações de instabilidade política e crónica ingovernabilidade – como sucedeu com a Constituição de 1911 e que, em larga medida, viria a ser responsável pela subsequente instauração do regime autoritário ou ditatorial do Estado Novo; mas também

(ii) Impedir a excessiva concentração de poderes no âmbito do Poder Executivo, de modo a evitar a predominância do

1. Por razões de comodidade, no presente texto empregaremos aqui ambas as expressões como sinónimas.

2. Cf. artigo 110.º, n.º 1 da Constituição.

3. Cf. Jorge Miranda, *Curso de Direito Constitucional*, Volume 2, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, página 130.

> Governo e/ou do Presidente da República e a relegação do Parlamento para um papel subalterno, a exemplo do que se havia verificado, precisamente, durante a vigência da Constituição de 1933, ao abrigo da qual a Assembleia Nacional tinha um papel residual e pouco menos do que simbólico, centralizado que estava o regime nas mãos do Presidente do Conselho (formalmente, do ponto de vista *jurídico*, dependente da confiança do Presidente da República mas, na prática, com ascendente *político* sobre este)[4].

Foi assim que – a par das relevantíssimas proclamações de que a República assenta na vontade popular[5] e de que a soberania pertence ao povo[6] – a Constituição corporizou, quanto a cada um dos órgãos políticos de soberania, as seguintes opções fundamentais:

a) Quanto ao Presidente da República, entre a hipótese de um órgão neutro e um órgão activo, escolheu-se a segunda possibilidade[7], configurando-o como representante da República e garante *(i)* da independência nacional, *(ii)* da unidade do Estado e *(iii)* do regular funcionamento das instituições democráticas[8], eleito por sufrágio universal e directo[9] – retomando-se aqui a tradição da eleição directa do Chefe de Estado, que era um dos pilares da Constituição de 1933[10] e cujo retorno constituía uma das aspirações de longa data dos oposicionistas ao Estado Novo[11];

b) Quanto ao Governo, erigindo-o em órgão de condução da política geral do País e em órgão superior da Administração Pública[12], dotado de fortes competências políticas[13] e de inusuais competências legislativas[14], nomeado pelo Presidente da República, "*tendo em conta os resultados eleitorais*"[15], e responsável perante o Presidente e perante

4. Cf., por último, Marco Caldeira, *A Nomeação do Primeiro-Ministro na Constituição da República Portuguesa de 1976*, Chiado Editora, Lisboa, 2016, páginas 20 e seguintes (no prelo).

5. Cf. artigos 1.º e 2.º da Constituição.

6. Cf. artigo 3.º, n.º 1 da Constituição.

7. Cf. Jorge Miranda, *Curso*..., cit., página 130.

8. Cf. artigo 120.º da Constituição.

9. Cf. artigo 121.º, n.º 1 da Constituição.

10. Até à revisão constitucional de 1959, altura em que, depois da ameaça à subsistência do regime do Estado Novo representada pela campanha de Humberto Delgado às eleições presidenciais de 1958, Salazar promoveu o abandono da eleição directa do Presidente da República, para passar a ser eleito por sufrágio indirecto.

11. Cf. Jorge Miranda, *Curso*..., cit., página 131.

12. Cf. artigo 182.º da Constituição.

13. Cf. artigo 197.º, n.º 1 da Constituição.

14. Cf. artigo 198.º, n.º 1 da Constituição.

15. Cf. artigo 187.º, n.º 1 da Constituição.

o Parlamento[16];

c) Quanto à Assembleia da República, convertendo-a, *de jure*, no órgão representativo de todos os cidadãos[17], com a sua composição determinada por via do sistema de representação proporcional[18] e com relevantes competências legislativas[19] e políticas[20] – sublinhando-se, quanto a estas últimas, a possibilidade de derrubar o Governo em funções, seja através da rejeição do respectivo programa[21], seja, posteriormente, através da aprovação de moções de censura[22].

Independentemente, agora, das querelas doutrinárias sobre a qualificação do sistema de governo (se um sistema semi-presidencial[23] ou um parlamentarismo racionalizado[24]), parece inquestionável que os constituintes de 1976 pretenderam estabelecer um sistema dinâmico, em que os três órgãos políticos de soberania encetassem relações de mútua dependência e cooperação, um regime de *checks and balances* que prevenisse o regresso a uma situação de ditadura – mesmo se uma análise do texto constitucional revela uma surpreendente *proximidade* face à Constituição de 1933[25] e se o acompanhamento dos debates na Assembleia Constituinte já permitiu a alguns Autores observar ter sido *intenção deliberada* dos Deputados àquela Assembleia replicar o aparelho institucional proveniente do Estado Novo, fazendo assentar a cadeia de poder numa relação de recíproca confiança entre o Presidente da República e o Governo (com a possibilidade de reversibilidade de proeminência política entre estes órgãos, consoante a vontade dos respectivos titulares em cada momento), na medida em que apenas um Poder Executivo *forte* permitiria implementar as conquistas revolucionárias[26].

---

16. Cf. artigo 190.º da Constituição.

17. Cf. artigo 147.º da Constituição.

18. Cf. artigo 149.º, n.º 1 da Constituição.

19. Cf., em especial, as suas reservas (absoluta e relativa) de competência legislativa, consagradas nos artigos 164.º e 165.º, n.º 1 da Constituição.

20. Cf. artigos 161.º a 163.º da Constituição.

21. Cf. artigo 192.º, n.os 3 e 4, e artigo 195.º, n.º 1, alínea *d)* da Constituição.

22. Cf. artigos 194.º e 195.º, n.º 1, alínea *f)* da Constituição.

De notar que, na versão original da Constituição, para que ocorresse a demissão do Governo era necessária a aprovação de duas moções de censura, com, pelo menos, trinta dias de intervalo [cf. o então artigo 198.º, n.º 1, alínea *d)* da Lei Fundamental].

23. Por todos, Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2007 (nomeadamente, a páginas 211 e seguintes); Idem, *Semipresidencialismo*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010, páginas 19 e seguintes.

24. Cf., por último, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010, páginas 486 e seguintes.

25. É uma ideia há muito tempo cara a Paulo Otero (cf., designadamente, *Legalidade e Administração Pública – o Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, páginas 124 e seguintes), mas que foi ultimamente explorada, de forma praticamente exaustiva, por Pedro Fernández Sánchez, *Os Poderes Presidenciais sobre a Formação e a Subsistência do Governo – A Centralidade do Eixo entre o Chefe do Estado e o Chefe do Governo no Sistema Constitucional Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2016, *maxime* páginas 43 e seguintes.

26. Cf. Pedro Fernández Sánchez, *Os Poderes Presidenciais...*, cit., páginas 43 e seguintes

A matriz original do sistema de governo viria a ser *alterada* – ou, talvez mais certeiramente, *confirmada* – pela revisão de 1982[27], tendo-se mantido *formalmente* intocado desde então: em bom rigor, as verdadeiras modificações substanciais que se têm produzido não derivam de qualquer revisão constitucional, mas sim da prática política e, sobretudo, da globalização e do contínuo aprofundamento da integração de Portugal na União Europeia, às quais nos referiremos mais adiante.

Por ora, assinala-se apenas que, quando *hoje* se discute o sistema político ou de governo em Portugal, não basta notar que o mesmo revela problemas ou decretar apressadamente que, ao fim de quatro décadas de vigência, a Constituição de 1976 se mostra obsoleta (pelo menos) nessa parte: pelo contrário, há, antes de mais, que procurar compreender de que modo esse sistema se perpetuou e por que motivos tem sobrevivido ao longo de tanto tempo e, paralelamente, indagar se os problemas que a nossa democracia actualmente enfrenta decorrem ou não da configuração constitucional do sistema político e, em caso afirmativo, se há ou não, no plano constitucional (desde logo, no plano do Direito Constitucional comparado), soluções que possam ser "importadas" para o nosso País e "enxertadas" na Lei Fundamental Portuguesa com vista a resolver ou, pelo menos, mitigar os obstáculos identificados. Sem esse prévio excurso, não há como concluir seriamente pela *caducidade* ou *desadequação* da organização do sistema político, tal como consagrada na Constituição.

3. Com isto não se quer nem pode negar que, efectivamente, se nota um descontentamento crescente com o (mau) funcionamento da nossa democracia representativa, traduzido num progressivo aumento da distância (um autêntico "fosso") entre governantes e governantes.

Sem qualquer originalidade, indicam-se de seguida alguns dos principais sintomas dessa "crise democrática", já identificados por outros Autores[28]:

a) O número elevadíssimo de abstenções em todas as eleições;

b) A pouca renovação da chamada classe política, com perpetração de muitas pessoas nos mesmos cargos ou em

---

e 69 e seguintes.

27. Não existe consenso na doutrina quanto ao impacto desta revisão constitucional sobre o sistema de governo Português.
No sentido de que a revisão de 1982 implicou, objectivamente, um *reforço* (e não um enfraquecimento) da posição do Presidente da República, cf., por último, Marco Caldeira, *O "poder neutro" de Benjamin Constant e o constitucionalismo Português*, Chiado Editora, Lisboa, 2016, páginas 208 a 210; Idem, *A Nomeação...*, cit., páginas 132 e 133, nota 528.

28. Os "*sinais de erosão e de descredibilização do sistema político, e até de crise do seu funcionamento*" que se apresentam no texto foram recolhidos em Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016, páginas 120 e 121.

sucessivos cargos a todos os níveis;

c) O desvio da representação política, transformada em representação só dos partidos, com total ou quase total subalternização dos Deputados, os únicos eleitos pelos cidadãos;

d) As intromissões dos diretórios partidários, estranhos ao Parlamento, inclusive na designação do seu Presidente e dos presidentes dos grupos parlamentares;

e) As dificuldades de chegada ao Parlamento de novos partidos, mantendo-se o quadripartidarismo de há quarenta anos;

f) O domínio dos partidos pelas suas estruturas internas, pelo "aparelho";

g) O caciquismo que ainda se manifesta em alguns municípios;

h) A escassez do recurso ao instituto do referendo a nível local, isto quando "é muito mais a nível municipal, perante problemas concretos e mais próximos dos cidadãos, que a prática referendária tem virtualidades";

i) A escolha, muitas vezes, para altos cargos da Administração Pública segundo critérios partidários, e não segundo critérios de mérito;

j) Alguns benefícios e mordomias de titulares e até de ex-titulares de cargos políticos;

k) A interpenetração da classe política com a classe financeira;

l) A corrupção activa e passiva;

m) O défice democrático, com afastamento e alheamento dos cidadãos e dos Parlamentos nacionais das grandes decisões económicas, sociais e políticas dos órgãos da União.

Por nós, e sem prejuízo da óbvia relevância de todos os fenómenos acima enunciados, diríamos que o primeiro deles será, provavelmente, o mais paradigmático do descrédito com que a democracia é hoje encarada em Portugal, por representar o alheamento, por parte dos cidadãos, face ao principal mecanismo de que dispõem para reagir contra este estado de "*austera, apagada e vil tristeza*"[29]. E, nesse âmbito, as últimas eleições legislativas, de 4 de Outubro de 2015, constituíram o exemplo acabado do que se afirma: depois de um

29. Na expressão imortalizada pela pena de Luís de Camões, no Canto X d'*Os Lusíadas*.

período de acesa crispação política, em que se assistiu a manifestações populares com milhares de pessoas na rua, mobilizando-se contra as ditas "políticas de austeridade", no momento em que os cidadãos são chamados a pronunciar-se formalmente através do voto, expressando a sua decisão de manter ou mudar as políticas que vinham sendo seguidas... *quase metade* dos eleitores faltou à chamada das urnas, numa abstenção *record* de cerca de 44%.

De sublinhar que não está aqui em causa o resultado final dessas eleições – a coligação "Portugal à Frente", formada pelos partidos que suportavam o Governo então em funções, o Partido Social-Democrata e o Centro Democrático-Social/Partido Popular, emergiu como a força política mais votada, tendo alcançado a eleição de 107 Deputados[30] –, mas sim o número de eleitores que conscientemente se abstiveram de nelas intervir, isto depois de uma legislatura marcada por uma imensa agitação social e sucessivas ondas de protesto contra as políticas ditas "de austeridade". A indignação mediática (ou mediatizada) não teve, pois, tradução no voto – provavelmente porque votar ainda é participar num (e, com isso, *legitimar* um) sistema em que já não se acredita. Com algum exagero, poderia afiançar-se que já não existem votos ditos "de protesto": ao invés, o protesto exprime-se não votando.

Independentemente das razões que possam estar subjacentes a tão (reiterada e historicamente) elevada taxa de abstenção[31], uma conclusão parece segura: ou os cidadãos não se revêem nas alternativas que lhes são apresentadas em cada sufrágio ou não confiam que a sua escolha tenha efectivamente um impacto real no seu dia-a-dia (e no do País); ou sentem que o seu voto não muda as políticas ou, então, sentem que mesmo a eventual mudança das políticas não mudará a sua vida.

Quatro décadas depois, o regime que nasceu em 1974, numa revolução contra (a guerra colonial, sim, mas também contra a polícia política, a censura e) a ausência de eleições livres e democráticas, revela preocupantes sinais de cansaço e apatia[32], já que os "filhos e netos de Abril" abdicam voluntária e conscientemente de exercer o direito que os seus pais e avós lutaram para

30. Cf. o Mapa Oficial n.º 2-B/2015, publicado no *Diário da República*, I Série, n.º 205, de 20 de Outubro de 2015.

31. No entender de Marco Lisi e de Jorge M. Fernandes, "*[o] nível extremamente baixo de participação está associado não apenas à desafeição dos portugueses em relação à política, mas também ao descontentamento em relação aos resultados das políticas dos governos anteriores e à degradação das condições de vida que se verificou durante a última década*": cf. "O adeus ao "Arco de Governação"?: As eleições legislativas de 2015", in AA.VV., *As Eleições Legislativas no Portugal Democrático (1975-2015)* (coord. Marco Lisi), Assembleia da República, Lisboa, 2015, página 302.

32. Uma das conclusões de um relevante relatório sobre a satisfação dos cidadãos Portugueses com a sua democracia, da autoria de Pedro Magalhães, em 2009, era precisamente a de que, "*[h]oje em dia, há claramente mais portugueses a avaliar o funcionamento do regime democrático de forma negativa do que aqueles que o fazem positivamente. 51 por cento dos portugueses diz-se "pouco" ou "nada" satisfeito com esse funcionamento, e as opiniões claramente positivas são quase residuais (11 por cento)*" (cf. *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos*, página 38, disponível em http://www.sedes.pt/documentacao.aspx?args=2,8&tipo=artigos&ID=47, consultado em 23 de Dezembro de 2016).

conquistar, talvez esquecendo que, mesmo quando se herda (se nasce e sempre se viveu sob a égide de) um regime democrático, a democracia nunca é um dado definitivamente adquirido, antes é algo que urge defender em cada momento.

4. Perante este sombrio diagnóstico, muitas têm sido as "terapêuticas" propostas – e quase todas, claro, passam por (ou implicam) uma revisão constitucional, mais ou menos profunda, consoante os casos.

Assim, situando-nos no estrito plano da "engenharia constitucional"[33], recenseia-se, sem pretensões de exaustividade e sem particulares preocupações de ordenação esquemática, algumas das múltiplas propostas que, de vários quadrantes, já têm sido avançadas:

(i) Impossibilidade de reeleição do Presidente da República, com aumento da duração do mandato (único) presidencial;

(ii) Coincidência das eleições legislativas com as presidenciais e fixação de mandatos de duração idêntica para ambos os órgãos (Assembleia da República e Presidente da República);

(iii) Introdução da figura da moção de censura construtiva;

(iv) Associação da figura da moção de confiança à aprovação de determinados actos legislativos;

(v) Retirada da competência do Parlamento para aprovar o Orçamento de Estado;

(vi) Necessidade de aprovação do Programa do Governo;

(vii) Eliminação ou, pelo menos, redução do poder presidencial de dissolução da Assembleia da República (eventualmente com a atribuição da respectiva iniciativa ao Governo, como sucede nos sistemas parlamentares);

(viii) Introdução de um sistema presidencial ou, pelo menos, atribuição de mais poderes ao Presidente da República, nomeadamente na área da Justiça;

(ix) Atribuição ao Presidente da República da competência para nomear um número limitado de juízes do Tribunal Constitucional;

(x) Consagração da eleição directa do Primeiro-Ministro;

33. Evocamos, naturalmente, a obra de Giovanni Sartori, *Comparative constitucional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, Nova Iorque, 1997.

(xi) Introdução da possibilidade de apresentação de candidaturas independentes à Assembleia da República, rompendo com a exclusividade partidária neste âmbito;

(xii) Redução do número de Deputados à Assembleia da República;

(xiii) Atribuição de relevância aos votos em branco nas eleições presidenciais e legislativas;

(xiv) Introdução de círculos uninominais;

(xv) Alteração do sistema eleitoral, de proporcional para maioritário, a uma ou a duas voltas;

(xvi) Introdução da figura do referendo de revogação do mandato ("*recall*");

(xvii) Consagração da obrigatoriedade de exercício do direito de voto, com eventais consequências associadas ao seu desrespeito, designadamente a inelegibilidade futura do eleitor para cargos públicos[34].

Como se vê, há propostas para todos os gostos: não será, seguramente, por falta de ideias ou de proclamado ímpeto reformista que a Constituição deixará de ser alterada para incorporar uma ou várias destas medidas. E, no entanto, é provável que, mesmo depois de revista, a Constituição continue a ser apontada como a causa dos bloqueios do sistema político e da debilidade da nossa democracia.

As nossas reservas quanto a estas medidas (ou quanto ao seu impacto concreto) não se devem tanto a qualquer seu demérito intrínseco, mas antes ao facto de muitas delas serem contraditórias entre si – *v.g.*, a moção de censura construtiva, a eliminação (ou condicionamento) do poder presidencial de dissolução do Parlamento e o sistema eleitoral maioritário visam favorecer a estabilidade governativa, enquanto a abolição do exclusivo partidário de apresentação de candidatos a Deputados à Assembleia da República e o *recall*,

34. Atendendo à pluralidade de proveniências destas medidas, e para não sobrecarregar o texto, não individualizamos aqui os respetivos proponentes (nem, tão-pouco, os seus opositores).
Em qualquer caso, para o confronto de algumas dessas soluções, cf., pelo maior impacto mediático, AA.VV., *Manifesto por uma Democracia de Qualidade – Reformas Prioritárias do sistema político em Portugal*, edições Partenon, Lisboa, 2015 e, por mais recentes, José Filipe Pinto, *O Poder em Portugal – Partidos e Cidadãos: Espaço para Dois?*, Almedina, Coimbra, 2015, Carlos Blanco de Morais, "Revisão constitucional: sim ou não?", in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 137, Abril de 2016, páginas 38 e 39.
Pela sua originalidade, merecem também destaque as inovadoras sugestões de Manuel de Arriaga, *Reinventar a Democracia – 5 Ideias Para Um Futuro Diferente*, Manuscrito, Barcarena, 2015, cuja pertinência justificava plenamente uma abordagem mais aprofundada, a qual, todavia, não pode ser feita nesta sede.

por seu turno, apontam no sentido oposto – e outras implicarem necessariamente a mudança do sistema de governo (é o caso da transição para o presidencialismo). O que, naturalmente, vem comprovar a observação da doutrina quanto à inexistência, entre nós, de "*um* consenso constitucional *efectivo*"[35].

Acresce que esta proliferação de propostas de revisão constitucional mostra igualmente que as diversas forças políticas continuam a depositar excessivas esperanças no papel da Constituição – como se à Lei Fundamental se pudesse pedir tudo e como se, ao fim de sete revisões (aparentemente, todas insuficientes), houvesse fundadas razões para crer que será "a próxima" a conseguir o que as anteriores não lograram alcançar[36]…

Por outro lado, este verdadeiro "frenesim constitucional"[37] explica-se também pelo facto de a Constituição ser, muitas (demasiadas) vezes, encarada como "arma de arremesso" e arena de combate político: muitas propostas de alteração constitucional são ditadas, não por uma reflexão profunda sobre os problemas do País e as soluções para lhes fazer face, mas sim pelo intuito de obter de ganhos políticos imediatos (por muito efémeros e inócuos que sejam), sendo a Constituição instrumentalizada à política do dia-a-dia, em vez de suceder o inverso[38].

Por último – o que é especialmente verdadeiro nas propostas que dizem respeito ao estatuto constitucional do Presidente da República, enquanto órgão singular –, nota-se ainda uma recorrente dificuldade em propor alterações ao estatuto de um órgão sem pensar nas características e no perfil de quem, nesse momento, é o titular desse órgão[39].

Ora, se nos abstrairmos de considerações puramente conjunturais e procurarmos olhar para o que tem sido o funcionamento do sistema político numa escala temporal mais alargada, facilmente verificamos que, nestes quarenta anos, já praticamente tudo foi possível.

Veja-se o sistema eleitoral: na primeira década de vigência da Constituição, julgava-se que o sistema de representação proporcional praticamente impediria (ou, no mínimo, tornaria extremamente difícil e improvável) a obtenção de maiorias parlamentares monopartidárias: até que, subitamente, em 1987 e

35. A expressão é de José de Melo Alexandrino, *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, página 72.

36. Cf. Marco Caldeira, "Direito Constitucional em tempos de crise", in *Revista Jurídica*, n.º 28, Ano XXXV, AAFDL, Lisboa, Janeiro/Fevereiro/Março de 2014, página 150 (disponível em www.aafdl.pt).

37. Na célebre formulação de Jorge Miranda, "Acabar com o frenesim constitucional", in AA.VV., *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, AAFDL, Lisboa, 2001, páginas 653 e seguintes.

38. Cf., por todos, António de Araújo, A Constituição como "problema"", in AA.VV., *A Constituição Revista*, *e-book* da Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2011, páginas 135 a 141 (disponível em www.ffms.pt)

39. No sentido de que, "*ainda hoje é difícil debater os poderes presidenciais sem pensar na personalidade que, no momento, ocupa a chefia do Estado*", cf. António de Araújo, "A Constituição como "problema"", cit., página 140.

1991, o Partido Social-Democrata alcança duas maiorias absolutas, de forma consecutiva – o que, mais tarde, viria a ser também alcançado pelo Partido Socialista, em 2005 (embora nas eleições subsequentes essa maioria absoluta já não tenha sido renovada). Quer dizer: o mesmo sistema eleitoral tanto permitiu a formação de Governos assentes em *(i)* maiorias parlamentares relativas como maiorias absolutas, *(ii)* monopartidárias ou de coligação, *(iii)* pré ou pós-eleitoral; e, inclusivamente, até já conduziu a um insólito *empate* entre o grupo parlamentar de suporte ao Governo e a restante oposição[40].

Do mesmo modo, este sistema não tem impedido a entrada de novos partidos políticos no Parlamento: excluindo desta análise as situações em que um pequeno partido elege Deputados à "boleia" dos maiores partidos[41], verifica-se que, além do Partido Renovador Democrático, em 1985, também o Bloco de Esquerda, desde 1999, e o Pessoas-Animais-Natureza, em 2015, conseguiram, por si, alcançar representação parlamentar. Ou seja, o epifenómeno do Partido Renovador Democrático (sob a égide do então Presidente da República, Ramalho Eanes) está longe de constituir o único exemplo comprovativo de que o Parlamento não está constitucionalmente confinado aos partidos políticos representados na Assembleia Constituinte, em 1975/1976.

A flexibilidade do sistema político e a diversidade de soluções possíveis que o mesmo pode constitucionalmente acolher atingiu, aliás, o seu expoente máximo nas recentes eleições legislativas de 4 de Outubro de 2015, as quais, por força dos resultados finais registados – em que os eleitores, "*se, por um lado,* (...) *puniram o governo, por outro recusaram-se em premiar diretamente o principal partido de oposição*", o que impediu "*uma clara alternância no governo*"[42] – e também por força de vicissitudes do contexto político, conduziram a uma situação inédita, com diversas particularidades a registar.

Assim, além dos aspectos já acima referidos, de uma abstenção *record* de 44% e da entrada no Parlamento de um novo partido, o Pessoas-Animais-Natureza, cumpre destacar que quem acabou por formar Governo (embora apenas após o derrube do primeiro Governo nomeado subsequentemente às eleições legislativas, formado pela coligação "Portugal à Frente") foi o Partido Socialista, partido que foi apenas o segundo mais votado naquelas eleições, sendo que, para aprovar uma moção de rejeição do Programa do XX Governo Constitucional, o Partido Socialista celebrou "acordos" de incidência parlamentar com o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português – no que representou a recusa explícita do conceito de "arco da governação" e a ruptura face ao consenso implícito (que alguns Autores qualificam mesmo de *convenção constitucional*[43]) entre os

40. Referimo-nos ao resultado das eleições legislativas de 1999, na qual o Partido Socialista, sozinho, obteve tantos mandatos (115) como os de todos os restantes partidos, juntos. (cf. o Mapa Oficial n.º 2-A/99, publicado no *Diário da República*, I Série – A n.º 247, de 22 de Outubro de 1999).

41. Pense-se no Partido Popular Monárquico em 1979 ou no Partido Ecologista "Os Verdes", desde sempre.

42. Cf. Marco Lisi e de Jorge M. Fernandes, "O adeus...", cit., página 306.

43. Cf. Paulo Otero, *Direito Constitucional*…, Volume II, cit., página 169.

partidos desse denominado "arco" no sentido de manter forças comunistas fora do Poder.

Em suma, as eleições legislativas de 4 de Outubro de 2015 (e os desenvolvimentos políticos subsequentes) assumem-se como um *case study* exemplar para a reflexão sobre a configuração e o funcionamento do nosso sistema político, a vários títulos:

(i) Por nelas ter sido registada a mais elevada taxa de abstenção de sempre em eleições legislativas, com quase metade dos eleitores (cerca de 44%) a não comparecerem nas urnas;

(ii) Por os seus resultados serem ambíguos e não inteiramente conclusivos, não permitindo uma alternância clara, já que os partidos que suportavam o Governo então em funções foram efectivamente penalizados (perderam a maioria absoluta) mas os restantes partidos não recolheram os dividendos que daí poderiam advir (uma vez que o principal partido da oposição não conseguiu ser a força mais votada, não alcançando sequer uma maioria relativa);

(iii) Por terem permitido a entrada, no Parlamento, de um novo partido, o Pessoas-Animais-Natureza (o que já não acontecia desde que, em 1999, o Bloco de Esquerda conseguiu pela primeira vez eleger Deputados à Assembleia da República);

(iv) Por, na sequência do derrube do XX Governo Constitucional, o Partido Socialista ter conseguido formar Governo, apesar de ter sido apenas a segunda força política mais votada;

(v) Por a formação do XXI Governo Constitucional, do Partido Socialista, ter sido permitida pela celebração de acordos de incidência parlamentar com o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português, desse modo rompendo um consenso de décadas quanto à existência de um "arco da governação" e ao afastamento de forças comunistas do Poder;

(vi) Por a conjugação de todas estas circunstâncias ter reiterado e permitido evidenciar, sem margem para dúvidas, que (apesar da inegável *personalização* a que, na prática, se tem assistido) as eleições legislativas se destinam à *eleição de Deputados à Assembleia da República*, e não à *escolha directa e plebiscitária do Primeiro-Ministro* – embora não

deixe de ser irónico que tenha sido justamente o partido que levou mais longe a tentativa de personalização do sentido de voto[44] quem, a final, acabou por beneficiar do facto de essa personalização, *juridicamente*, não existir: foi assim que, não podendo afirmar, perante os resultados obtidos, que o eleitorado tinha escolhido o seu líder como próximo Primeiro-Ministro, o Partido Socialista acabou por formar Governo "apenas" com base na legitimidade decorrente da "mera" soma dos mandatos parlamentares abrangidos pelos acordos celebrados com os demais partidos à sua esquerda[45]...

(vii) Por esta circunstância enfatizar claramente a (até aqui apenas entrevista) diferença entre a "vitória eleitoral" (entendida como a obtenção de um maior número de votos – *rectius*, de mandatos parlamentares – do que qualquer uma das demais forças políticas concorrentes, isoladamente) e a "formação do Governo" (que, podendo suceder-se a uma "vitória eleitoral", depende porém da não transformação da maioria *negativa* da oposição numa maioria "positiva" de governo, isto é: a menos que a "vitória eleitoral" seja por maioria absoluta, o partido ou coligação vencedores apenas poderão ser bem sucedidos na investidura do Governo caso as várias minorias não se aglutinem numa maioria absoluta de sinal contrário[46]);

(viii) Por a formação de mais do que um Governo, sem necessidade de dissolução da Assembleia da República

---

44. Através da instituição formal das eleições primárias do partido como processos de escolha do candidato a Primeiro-Ministro, como resulta do "Regulamento Eleitoral das Eleições Primárias abertas a militantes e simpatizantes do PS para a designação do candidato do PS ao cargo do Primeiro-Ministro", de 28 de Setembro de 2014.
Sobre este ponto, cf. Marco Caldeira, *A Nomeação*…, cit., página 97, nota 379.

45. O que, repete-se, do ponto de vista *jurídico-constitucional*, é perfeitamente legítimo – revela-se é contraditório do ponto de vista *político*, pois, como há muitos anos advertia André Freire, "*não é razoável do ponto de vista da qualidade da democracia andar a apresentar aos eleitores candidatos a primeiro-ministro e depois, em momentos cruciais convenientes, lembrar que afinal, segundo a lei, votamos é em partidos e em candidatos a deputados*": cf. *Crónicas políticas heterodoxas*, Sextante Editora, Lisboa, 2007, página 43.

46. Por isso é que, por exemplo, o Partido Comunista Português pode afirmar que "*[o] resultado das eleições legislativas de outubro de 2015, com a alteração de correlação de forças na Assembleia da República, permitiu derrotar o Governo PSD/CDS*" (cf., recentemente, a Exposição de Motivos da recente Apreciação Parlamentar n º 28/XIII/2ª do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de Novembro, que "Determina a descentralização, parcial e temporária, de competências de autoridade de transportes, do Estado para a Área Metropolitana do Porto, relativas ao serviço de transporte público de passageiros operado pela Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A. (STCP), e a descentralização, parcial e temporária, da gestão operacional da STCP", disponível em http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40861), isto apesar de a coligação formada pelo Partido Social-Democrata e pelo Centro Democrático-Social/Partido Popular, tendo perdido a maioria absoluta no Parlamento, ter continuado a ser a força política comparativamente mais votada.

> e de realização de novas eleições legislativas (e sem a nomeação de Governos ditos "de iniciativa presidencial"), ter contrariado a regra ou lei empírica que até então vinha sendo seguida, de "um parlamento, um governo", isto é, a prática segundo a qual cada formação parlamentar só mostrava aptidão para suportar um Executivo – um autêntico "governo-filho único"[47].

A partir do momento em que o sistema permite, quer *de jure* quer *de facto*, a formação de vários Governos distintos com base na mesma composição parlamentar, inclusive Governos liderados por um partido que não foi o mais votado e com o apoio de partidos tradicionalmente arredados das responsabilidades da governação, pode bem dizer-se que todas as barreiras caíram, que o sistema atingiu a sua plenitude e que o regime pode albergar sob o seu seio praticamente todas as alternativas, o que limita (ou deveria limitar) o alcance da retórica anti-constitucional dos agentes políticos que em toda e qualquer norma encontram um álibi para os seus insucessos. Pelo que eventuais alterações que pudessem ser introduzidas dificilmente poderiam ampliar ainda mais o espectro de possibilidades democráticas – quando muito, poderia ser conveniente, sim, introduzir alterações no sentido de *limitar* a actuação dos agentes políticos.

5. Pela nossa parte – e muito embora não defendamos a necessidade de (mais) uma revisão constitucional –, os principais problemas ou dilemas que detectamos no nosso sistema de governo são fundamentalmente dois.

5.1. Em *primeiro lugar*, a relativa indefinição ou abertura do estatuto do Presidente da República, que tanto pode assumir-se como apartidário, imparcial, equidistante face às forças políticas, "neutro" ou "moderador", por assim dizer, um "árbitro" do sistema, ainda sob a inspiração do modelo de Benjamin Constant[48], como agir como um protagonista activo, militante, politicamente comprometido, partidário e sem pretensões de isenção ideológica: embora a tradição constitucional Portuguesa tenha feito tendencialmente prevalecer

47. A formulação desta "regra" ou "lei empírica" deve-se a Paulo Rangel, *Uma Democracia Sustentável*, Tenacitas, Coimbra, 2010, páginas 72 e 73, embora, seja justo dizê-lo, o Autor esclarecesse que esta prática não era imposta pela Constituição, reconhecendo, pelo contrário, que "*o sistema não repele, antes favorece, a formação de mais de um governo dentro de cada quadro parlamentar*" (cf. ob. cit., página 63).

48. Sobre a concepção teórica do "poder neutro" (entre nós acolhido sob a denominação de "poder moderador") em Benjamin Constant, cf. Marco Caldeira, *O "poder neutro"*..., cit., em especial páginas 85 e seguintes.
Deve, não obstante, assinalar-se que o "poder neutro" preconizado por Benjamin Constant não se traduzia na criação de um órgão essencialmente passivo, mas antes de um órgão com relevantíssimos (e, por definição, *activos*) poderes de conformação política: cf. Pedro Fernández Sánchez, *Os Poderes Presidenciais*..., cit., páginas 96 a 98, bem como Marco Caldeira, *O "poder neutro"*..., cit., páginas 125 e seguintes e 214 e seguintes.

a primeira modalidade[49], ela não é constitucionalmente imposta, pelo que, na prática e à luz da Lei Fundamental, o Presidente pode exercer o seu mandato livre de grandes amarras jurídicas – pode até (mesmo que não de forma absolutamente irrestrita) nomear Governos de "iniciativa presidencial", como sucedeu entre nós com os três Executivos nomeados pelo Presidente Ramalho Eanes, em 1978/1979[50] –, gozando, segundo alguns Autores, de uma "*imunidade prática injustificada*"[51]. O que, além da insegurança decorrente de nunca se poder antecipar a conduta presidencial, permite uma alteração de comportamentos entre o primeiro e o segundo mandatos, podendo o primeiro mandato constituir a "campanha eleitoral" para a reeleição para o segundo mandato e só neste o Presidente finalmente se "revelar" e exercer os poderes presidenciais do modo que pretende (o que, de alguma maneira, tem sucedido[52]). Como nota Pedro Santana Lopes, "*[e]m Portugal, há décadas que elegemos um Presidente da República – para o primeiro ou segundo mandato – sem saber ao certo o que vai fazer com os poderes que tem*"[53].

5.2. Em *segundo lugar*, as relações de alguma *bipolaridade* entre o Governo e o Parlamento, que, quer em cenários de maioria absoluta, quer em cenários de maioria relativa, geram dilemas difíceis de resolver mas que se revelam nocivos para o funcionamento da democracia.

5.2.1. Assim, em caso de maioria meramente relativa – que constituirá o cenário mais usual por força do sistema de representação proporcional, o qual, visando favorecer a representatividade, dificulta a formação de Governos maioritários e estáveis (mesmo quando é "temperado" pela média mais alta de *Hondt*, como sucede no caso Português[54]) –, em caso de maioria meramente relativa, dizia-se, é possível à oposição contrariar sucessivamente as iniciativas do Governo ou, pelo menos, obrigá-lo a alterar substancialmente o seu rumo político (de que é exemplo paradigmático a aprovação do Orçamento do Estado para cada ano). Mesmo quando este fenómeno não atinge um patamar de ostensivo obstrucionismo parlamentar, a verdade é que, em Portugal, é frequente a oposição formar uma maioria negativa (de bloqueio) de modo a "queimar o Governo em lume brando"[55].

É verdade que pode argumentar-se que, quando isso sucede, por um lado,

---

49. Cf. Marco Caldeira, *O "poder neutro"*..., cit., páginas 147 e seguintes (quanto ao constitucionalismo Português, ao longo da história) e 200 e seguintes (especificamente no que respeita à actual Constituição, de 1976).

50. Foram eles, como se sabe, os III, IV e V Governos Constitucionais, respectivamente liderados por Nobre da Costa (1978), Mota Pinto (1978/1979) e Maria de Lourdes Pintasilgo (1979).

51. Cf. Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, Volume II, cit., páginas 411 a 416.

52. Assinalando sobretudo as diferenças entre o primeiro e segundo mandatos dos Presidentes Mário Soares e Cavaco Silva, cf. Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, Volume II, cit., páginas 168 e seguintes e 328 e seguintes, respectivamente.

53. Cf. *Percepções e Realidade – 2004*, 3.ª edição, Alêtheia, Lisboa, 2006, página 76.

54. Cf. artigo 149.º, n.º 1 da Constituição.

55. Cf. Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, Volume II, cit., páginas 416 e seguintes e 446 e seguintes.

a Assembleia da República apenas se limita a exercer as suas competências constitucionais e que, por outro lado, uma tal actuação do Parlamento não "*põe em causa a responsabilização política do Governo na estrutura tripartida de organização do poder político constitucionalmente definida, uma vez que o Governo apenas poderá ser responsabilizado pelas suas acções, não se podendo aceitar que responda quer perante outros órgãos de soberania quer eleitoralmente pelas consequências das intervenções da Assembleia da República que ocorram na área de competência concorrencial*"[56]. É que uma coisa é afirmar que as eleições (legislativas) se destinam, entre outras finalidades, a responsabilizar os Governos cessantes[57]; outra coisa, bem distinta, é pretender que essa responsabilização é sempre linear e que o eleitorado consegue discernir claramente, no horizonte de uma legislatura de quatro anos, quais as omissões que são da responsabilidade do Governo e quais aquelas que se deveram a obstaculização parlamentar. De facto, não é assim, valendo aqui inteiramente, a esse propósito, as palavras de Jorge Reis Novais: em primeiro lugar, "*o "julgamento final" do eleitorado incide tendencialmente sobre os resultados globais da actuação do Governo e não sobre medidas particulares; em segundo lugar, o eleitorado "julga" a actuação do Governo e não a da oposição; por último, uma coisa é a responsabilidade de um Governo minoritário que tem um* rosto *e uma referência partidária que o identifica, e outra, bem mais diluída e de difícil efectivação, é a responsabilização pelos actos pontuais de uma oposição parlamentar pluripartidária, e movida pelas mais diferentes motivações políticas, que pontualmente confluiu nesta ou naquela decisão*"[58]. Mesmo sem ignorar que um Governo minoritário que conte com um Presidente *colaborante* pode acabar por conseguir levar a cabo grande parte das medidas que pretende implementar[59] e que, em qualquer caso, a omissão de medidas pode, em certo sentido, vir a revelar-se eleitoralmente vantajosa (ou, pelo menos, não desvantajosa) para o Executivo em funções[60], a verdade é que o cenário *normal*, o ponto de partida, não é animador – o espectro da ingovernabilidade paira permanentemente sobre o nosso regime, não tanto porque os Governos sejam sistematicamente derrubados pelos Parlamentos, mas antes porque, mantendo-se em funções, não conseguem,

56. É, designadamente, o argumento do juiz Conselheiro João Cura Mariano, no seu voto de vencido ao Acórdão n.º 214/2011 do Tribunal Constitucional, de 29 de Abril de 2011 (cf. *Diário da República*, I Série, n.º 94, de 16 de Maio de 2011, página 2765).

57. Cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, páginas 79 e 82.

58. Cf. *Separação de Poderes e Limites da Competência Legislativa da Assembleia da República*, LEX, Lisboa, 1997, página 54; Idem, Semipresidencialismo, Volume II, cit.. página 452

59. Cf. Paulo Otero, *Legalidade*..., cit., páginas 134 e 135; Idem, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., página 506.

60. De facto, ao acima exposto pode também contrapôr-se que, naquilo que não sejam políticas fundamentais do Governo, é possível que este se veja tentado a não forçar conflitos estéreis com a oposição, justamente confiando que o eleitorado não o penalize por tais omissões: é que, como notam alguns comentadores, "é mais fácil *detectar os erros daquilo que foi feito do que os prejuízos causados pela omissão daquilo que não chegou a ser feito*" (cf. Miguel Sousa Tavares, *Anos Perdidos – Crónicas 1995-2001*, 4.ª edição, Oficina do Livro, Lisboa, 2002, página 238), ou, numa formulação mais simples, "*[é] mais fácil fiscalizar e corrigir um governo que faz do que um governo que não faz*" (cf. Paulo Rangel, *Uma Democracia*..., cit., página 86).

contudo, levar a cabo eficazmente a sua missão.

Em suma, num cenário de maioria relativa, o dilema do nosso sistema é este: pretende-se que o Governo assente numa composição parlamentar representativa, mas depois não lhe são dadas condições para efectivamente *governar*; sem maioria absoluta, um Executivo até pode reunir condições para se formar, mas pode não as ter para prosseguir a sua política.

5.2.2. Por seu turno, o cenário em caso de maioria absoluta – que o nosso sistema eleitoral efectivamente dificulta, mas que de forma alguma impede, como se verificou em 1987, 1991 e 2005, isto para nos limitarmos às maiorias monopartidárias – não deixa de, também ele, apresentar inconvenientes nada negligenciáveis na perspectiva da qualidade da democracia.

É que, por força da progressiva "conversão" (*de facto*, que não *de jure*) das eleições legislativas em escolhas directas do Primeiro-Ministro – ou, pelo menos, da crescente personalização do sentido de voto –, da disciplina partidária e da fidelidade dos Deputados (não ao voto de quem os elegeu, mas) à liderança que os colocou na lista de elegíveis para a Assembleia da República, o líder do partido político com maioria parlamentar absoluta acha-se investido numa *dupla legitimidade*: por um lado, é o rosto do Executivo; por outro lado, controla o Parlamento, neutralizando ou atenuando em medida significativa a responsabilidade daquele perante este último órgão. Ou seja, esta verdadeira *união pessoal* conduz a uma autêntica *inversão dos mecanismos de controlo*, já que, se em abstracto seria a Assembleia da República a controlar o Governo, na prática sucede o oposto: é o Governo que domina o Parlamento de quem, supostamente, deveria depender[61]. Tudo isto, com a agravante de serem justamente os Governos maioritários que mais carecem de controlo, isto é: o instituto da responsabilidade política falha precisamente quando mais se revelava necessário.

O que, por sua vez, aliado à já acima referida amplitude com que a função presidencial vem constitucionalmente definida (cf. ponto **5.2.1.** *supra*), tem legitimado leituras mais "maximalistas" ou "interventivas" por parte de alguns Presidentes da República, que, sob esse pretexto se assumem como verdadeiros *contrapoderes* ou instâncias de *moderação* dos ímpetos do Executivo, desse modo aumentando o grau de conflitualidade latente no sistema semipresidencial[62].

61. Nas palavras de Paulo Otero, em caso de maioria absoluta, o Governo assume uma predominância também absoluta sobre o Parlamento, ficando a responsabilidade política deste perante aquele reduzida a uma relevância meramente formal, já que o Primeiro-Ministro reúne em si as qualidades cumulativas de chefe do Governo e, simultaneamente, de líder da maioria parlamentar, razão pela qual, nesse cenário, "*legislativo e executivo formam um só bloco político e expressam uma só vontade política – a vontade definida pelo líder da maioria que é o Primeiro-Ministro*" (cf. *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., página 494).

62. Sobre a conflitualidade congénita ao sistema semipresidencial e as vantagens e desvantagens de um regime que potencia o conflito institucional, cf., recentemente, Marco Caldeira, *A Nomeação*..., cit., páginas 137 a 140.

5.2.3. No que respeita às relações entre Parlamento e Governo, conclua-se, o sistema político vive assim numa insanável *crise de identidade* – dir-se-ia, de uma *dupla personalidade* –, oscilando entre dois pólos extremos, a paralisia ou a ausência de controlo do Executivo (passando pelo ponto intermédio da "guerrilha institucional" com o Presidente da República). Por outras palavras, os denominados mecanismos de "freios e contrapesos" ou não refreiam ou então imobilizam por completo a actuação do Governo, sendo difícil encontrar um equilíbrio adequado e traçar (e fazer cumprir) limites à actuação do Parlamento e do Governo, nas suas relações recíprocas.

Pelo que, pela nossa parte, a haver revisão constitucional e incidindo sobre o sistema político, seriam porventura estes os dois problemas que mais atenção deveriam reclamar por parte do legislador constituinte (derivado), até porque as soluções conjecturáveis para atalhar estes confrontos não são nem óbvias nem, elas mesmas, isentas de novas dificuldades adicionais.

6. Porém, o que nos leva a pensar que não se justifica proceder a uma revisão constitucional com o expresso intuito de resolver os problemas do sistema político não é tanto o facto de entendermos que as soluções eventualmente equacionáveis ainda não se encontrarem suficientemente maturadas[63], mas antes o facto de os problemas acima identificados – apesar de existirem e de serem relevantes – não serem, em nossa opinião, os principais factores de degradação da nossa democracia actual.

Na verdade, por muito que as disfunções do sistema presidencial possam ocupar a discussão mediática e suscitar a atenção dos constitucionalistas, consideramos que, hoje, o grande problema da democracia reside na sua *base de legitimação*: se se quiser, é um problema de *espírito*, mais do que propriamente do melhor ou pior funcionamento de um ou vários órgãos do *corpo*. É que, por muito harmoniosamente que os órgãos políticos se relacionem entre si, a democracia está em perigo quando se quebra o laço de representação entre governantes e governados, quando estes já não se revêem naqueles: adoptando a terminologia de Jorge Miranda, diríamos que o dilema actual da democracia não se encontra no *sistema de governo* (entendido como reportando-se às relações entre os órgãos do poder), antes reside na *forma de governo*, isto é, nas relações

63. Ou, pelo menos, não terem ainda sido devidamente ponderadas todas as implicações da sua consagração constitucional entre nós.
A este propósito, deve também ter-se presente que o sistema político constitui um *ecossistema* vivo e dinâmico, pelo que, mesmo quando, em teoria, se prevê que uma determinada modificação produza um determinado resultado, na prática a interacção regular entre os diferentes órgãos políticos acabará, mais tarde ou mais cedo, por conduzir a outras consequências não previstas e, em alguns casos, até contraditórias face às expectativas iniciais. Qualquer "reforma" do poder político estará condenada ao fracasso se apenas se focar no plano abstracto, já que, no plano dos factos, a realidade se revela inevitavelmente mais rica e insusceptível de ser totalmente acantonada em rígidos quadros teóricos, mesmo que formalmente irrepreensíveis e aparentemente exaustivos – o que não deveria deixar de constituir um apelo à humildade de políticos e académicos.

entre o poder e a comunidade política[64].

O fundamento desta nossa afirmação encontra-se num fenómeno a que já acima nos referimos: a cada vez mais elevada abstenção eleitoral, que corrói internamente a credibilidade da democracia. Se esta, por definição, vai beber a sua legitimidade da participação voluntária dos governados, é evidente que o alheamento dos votantes mina irremediavelmente os alicerces em que o sistema de governo assenta[65]. Por conseguinte, parece evidente que será largamente ocioso focarmo-nos nas relações entre os órgãos políticos sem restabelecer a vitalidade das relações entre estes e a comunidade cujos destinos visam regular[66].

Ora, sem querer entrar em considerações eminentemente subjectivas (e, por esse motivo, insusceptíveis de comprovação), fazer generalizações simplistas ou efectuar uma abordagem redutora de um problema complexo e com causas muito diversas[67], julgamos ser pacífico que uma – e, seguramente, não a menos importante – das razões que explica a crescente abstenção será, sem dúvida, a sensação da *inutilidade do voto*, associada à noção da *impotência do poder nacional*, cada vez menos soberano, para autonomamente conformar as suas políticas. No fundo, o grande problema das democracias actuais residirá naquilo a que, com o habitual brilhantismo, Daniel Innerarity definiu recentemente como a *debilidade da política*[68].

De entre as múltiplas causas que poderiam ser (e têm sido) apontadas para este fenómeno, permitir-nos-íamos destacar *quatro*.

Em primeiro lugar, o facto de vivermos, cada vez mais, numa *sociedade de risco*, para empregar a célebre expressão cunhada por Ulrich Beck e à qual o Autor voltaria recorrentemente[69]. Risco, esse, que se manifesta em planos tão distintos quanto o plano ambiental, o político e o geoestratégico, como os atentados terroristas que se têm sucedido um pouco por todo o lado, incluindo nos Estados Unidos da América e na Europa, tragicamente evidenciam.

---

64. Cf. *Ciência Política – Formas de Governo*, edições Pedro Ferreira, Lisboa, 1996, *maxime* páginas 35 e seguintes.

65. A comprovação desta afirmação encontra-se, nomeadamente, no perturbador *Ensaio sobre a Lucidez*, de José Saramago, no qual o Autor ficciona um cenário de massiva participação eleitoral mas com uma elevadíssima percentagem de votos em branco, numa clara mensagem dos eleitores de que não se reviam nos seus governantes.

66. A menos, claro, que se considere estarmos perante um único problema, isto é, caso se demonstre que a abstenção se deve ao facto de o sistema político não funcionar devidamente, por excesso ou falta de protagonismo de algum dos órgãos que o integram.

67. O assunto tem sido amplamente estudado, em Portugal e lá fora.
Cf., entre tantos outros, para uma primeira aproximação, André Freire, "Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995", in *Análise Social*, Volume XXXV, n.os 154 e 155, 2000, páginas 115 a 145, Pedro Magalhães, "Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999", in *Análise Social*, Volume XXXV, n.º 157, 2001, páginas 1079 a 1093, bem como André Freire e Pedro Magalhães, *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2002.

68. Cf. *A Política em Tempos de Indignação*, D. Quixote, Alfragide, 2016, *maxime* páginas 311 e seguintes.

69. Cf., designadamente, *Sociedade de risco mundial – Em busca da segurança perdida*, Edições 70, Lisboa, 2015.

Em segundo lugar, a *globalização*, que, a par de outros problemas[70], conduz à deslocalização do poder político e, consequentemente, a uma erosão da soberania nacional, o que condiciona o papel das Constituições nacionais[71] e leva mesmo a questionar sobre a possibilidade (e conveniência) da sobrevivência da figura do Estado num mundo global, ao mesmo tempo que também não se vislumbra facilmente "*um modelo alternativo de organização ou um sistema coerente de entidades públicas ou privadas que substitua o Estado*"[72]. Paralelamente, no que à circulação da informação diz respeito, a globalização permitida pela *Internet* determina uma aceleração do *tempo mediático*, tornando os processos decisórios oficiais obsoletos e ultrapassados.

Em terceiro lugar, no que respeita a países como Portugal, a crescente e sempre progressiva *integração europeia*, que, ao arrepio do princípio da subsidiariedade consagrado nos Tratados[73], determina a transferência de cada vez amplos poderes decisórios para Bruxelas (ou, segundo vozes mais críticas, na verdade, para Berlim...), esse "afável monstro"[74] que mantém os Estados europeus sob vigilância permanente e avoca para si a decisão sobre um considerável volume de matérias, deixando cada vez menos liberdade a cada Estado para prosseguir autonomamente políticas próprias dentro de um quadro comum. É neste contexto, em que tudo verdadeiramente se *decide* fora do País, que a configuração do sistema político estritamente nacional perde relevância: como há cerca de 20 anos explicava António de Araújo, "*a atribuição progressiva de poderes decisórios às instituições europeias diminui, em larga medida, o interesse da opção constitucional por um ou outro sistema de governo. De facto, a partir do momento em que se delega uma parcela significativa de poderes nas instituições europeias, é legítimo supor que o problema da escolha constitucional do sistema de governo vai perdendo importância*"[75]. Em suma, o princípio fundamental que deveria estar presente a toda e qualquer discussão sobre as relações entre Portugal e a União Europeia é o que vem magistralmente formulado por Rui Medeiros: "*a aplicabilidade do direito da União na ordem*

70. Como o drama humanitário dos refugiados, ao qual a comunidade internacional manifestamente não tem conseguido dar uma resposta satisfatória.

71. Cf. Rui Medeiros, *A Constituição Portuguesa num Contexto Global*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015; Idem, *Direito Constitucional – Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, páginas 6, 7, 17, 18 e 26 a 29.

72. Cf. Jorge Miranda, "Democracia e Constituição para lá do Estado", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume LI, n.os 1 e 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, página 38.

73. Cf. artigo 5.º, n.os 1 e 3, do Tratado da União Europeia e Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

74. Fazemos aqui referência ao ensaio de Hans Magnus Enzensberger, *O Afável Monstro de Bruxelas ou a Europa sob Tutela*, Relógio D'Água Editores, Lisboa, 2012.

75. Cf. António de Araújo, *A Revisão Constitucional de 1997 – Um ensaio de história político-constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, página 32.

O que fica dito, porém, não invalida totalmente a justiça de uma outra crítica que pode ser formulada, a de que os governantes de cada Estado também usam frequentemente as instituições da União Europeia (como as respectivas Constituições nacionais...) para justificar a necessidade de adopção de medidas politicamente impopulares, ao mesmo tempo que procuram capitalizar, como exclusivo mérito seu, benefícios que decorrem de decisões tomadas em sede europeia (ou do mero facto da integração do Estado na União Europeia).

interna portuguesa não deve perder de vista que, mesmo numa Europa integrada, os cidadãos portugueses não podem ser pura e simplesmente privados do direito de dizer em geral para onde querem ir, o que deve ser aprovado, como gastar o seu dinheiro e que tipo de governo os deve reger"[76]. No entanto, o que na prática se verifica é, frequentemente, o inverso: são as instituições europeias que determinam substancialmente as opções políticas que devem ser implementadas a nível estadual, detalhando tudo com minúcia e convertendo os Estados-membros em meros executores das grandes opções tomadas centralmente.

Por último, mas em estrita decorrência dos segundo e terceiro factores acabados de referir, o crónico endividamento do Estado, que (não sendo um fenómeno novo, pelo menos em Portugal) se assume como um factor decisivamente condicionante da margem de liberdade decisória nacional.

Com efeito, o Estado encontra-se hoje aprisionado no meio de duas pulsões de sentido inverso:

(i) Por um lado, as exigências do Estado Social obrigam a uma significativa intervenção pública;

(ii) Por outro lado, mesmo com um nível sufocante, quase confiscatório, de carga fiscal, as receitas tributárias não se mostram suficientes (nem de longe!) para financiar a intervenção pública reclamada pelos imperativos do Estado Social.

O cruzamento destes dois dados conduz a uma conclusão evidente: na impossibilidade de obtenção de receita através dos impostos, os Estados vêem-se forçados a endividar-se junto de credores internacionais, desse modo vendo a sua liberdade decisória coarctada e com isso contribuindo para a deterioração da democracia: na verdade, como alertava Sabino Cassese em 1996, a partir do momento em que os Governos necessitam de recorrer aos mercados para se financiarem, a sua legitimidade deixa de derivar somente do apoio do eleitorado para assentar também na confiança dos seus credores[77]. Ou, mais premonitoriamente ainda, veja-se o que já afirmava Diogo Freitas do Amaral em 1985: "*[a] independência nacional vai ser, cada vez mais, um problema essencialmente económico. Se nos continuarmos a endividar em excesso, ficaremos nas mãos dos credores; se não aumentarmos substancialmente a nossa produção alimentar e energética, ficaremos nas mãos dos fornecedores; se não estancarmos a desvalorização permanente da moeda e se não invertermos a constante degradação das empresas, ficaremos nas mãos de quem quiser*

76. Cf. *A Constituição Portuguesa*..., cit., página 412.

77. Cf. "Le Privatizzazioni: Arretramento o Riorganizzazione dello Stato?", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Anno 6, Tomo 3-4, 1996, página 583.

comprar pelo preço da chuva as nossas terras, as nossas fábricas e as nossas casas"[78].

Daí que, durante o período de assistência financeira externa, alguns Autores tivessem mesmo considerado que Portugal se havia degradado em protectorado[79] e outros tivessem assinalado que, "*[n]o plano político-ideológico, a legitimação democrática tem manifestamente recuado face a uma legitimação tecnocrática. A bondade das decisões políticas tem deixado de se aferir pela sua correspondência com a vontade do povo expressa pelo sistema democrático, para ser progressivamente avaliada pela sua conformidade com a sua adequação financeira e económica, esta medida pela opinião dos tecnocratas ou pela reação dos mercados*"[80]. De facto, se o Estado é financiado por credores estrangeiros, naturalmente que serão (ou podem facticamente ser) estes a ditar as políticas que devem ser prosseguidas. E, portanto, sem receitas próprias para implementar os seus projectos políticos, dependentes da vontade de terceiros para custear os meros custos de funcionamento da "máquina" administrativa do Estado, os governantes nacionais mostram-se impotentes para conformar *autonomamente* a sua actuação, ficando vulneráveis a (senão mesmo reféns de) toda a espécie de populismos. Neste sentido, resta-lhes prometer medidas que não sabem serem exequíveis e cujo financiamento se encontra à mercê da vontade de terceiros (com quem as políticas devem ser previamente negociadas ou, mais rigorosamente, por quem as políticas têm de ser autorizadas), desse modo se transformando o Estado – para empregar a magnífica expressão de José Cardoso Pires – num "*reino a vender o abstracto, a negociar o talvez*"[81].

7. De notar que este último problema – o da falta de autosuficiência e sustentabilidade financeira do Estado – não se reduz à sua vertente estritamente económica, antes se estende ao (e consome o) campo político: ao contrário do que poderia (apressadamente, diga-se) pensar-se, não está aqui em causa "apenas" a melhor ou pior qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos; está, sim, em causa, em última análise, a sobrevivência do próprio regime democrático, já que este "*depende da robustez da economia em que assenta*"[82]. E isto, naturalmente, porque ninguém se resigna (duradouramente) a viver sob a égide de um regime que não lhe proporciona um mínimo de condições de auto-realização pessoal, para levar uma vida digna e sem excessivas privações. Sem prejuízo das suas virtudes intrínsecas – o reconhecimento da igualdade de todos os cidadãos, a possibilidade de participação de todos na vida política da comunidade –, a democracia não

78. Cf. *Uma Solução para Portugal*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1985, páginas 156 e 157.

79. Cf. Paulo Otero, in Judite de Sousa e Henrique Medina Carreira, *Olhos nos Olhos*, Oficina do Livro, Alfragide, 2012, página 172.

80. Cf. António Manuel Hespanha, "A revolução neoliberal e a subversão do "modelo jurídico". Crise, Direito e Argumentação Jurídica", in *Revista do Ministério Público*, Ano 33, n.º 130, Abril/Junho de 2012, página 28.

81. Cf. "Dinossauro Excelentíssimo", in *A República dos Corvos*, Colecção Mil Folhas, n.º 95, Público Comunicação Social, S.A., 1988, página 95.

82. Cf. Marco Caldeira, "Direito Constitucional...", cit., página 158.

resiste por si mesma, se durante muito tempo não for acompanhada de resultados materiais (económicos) concretos, palpáveis, que sejam reconhecíveis no quotidiano dos eleitores – e daí a célebre frase de Bertrand Russel, ilustrando a tensão entre democracia e prosperidade económica: "se um homem te oferece a democracia e outro te dá um saco de trigo, a partir de que grau de fome preferirás tu o pão ao voto?"[83]. Não por acaso, a queda do regime da República de Weimar é atribuída (não só, mas também a) factores económicos, constituindo a ilustração paradigmática do destino que fatalmente espera uma democracia que se mostre cronicamente incapaz de prover à subsistência e prosperidade económica dos cidadãos. Não admira, assim, o desencanto da Europa da primeira metade do século XX com a democracia: como explica Mark Mazower, grande parte dos "*povos europeus tornaram-se indiferentes à democracia, que lhes foi anunciada em termos intelectuais de liberdade de pensamento e de expressão, mas que, em termos da sua experiência quotidiana, significava sobretudo liberdade para morrer à fome*"[84].

Paralelamente, importa não esquecer que o Estado Social "*foi construído para cooptar as classes médias*"[85], pelo que a solução não pode consistir em pura e simplesmente suprimir o Estado Social ou em afastar as classes médias dos respectivos benefícios, para os quais, todavia, elas continuarão a contribuir, através dos impostos que as sobrecarregam até ao limiar do (in)suportável. Não se vislumbra ser possível esperar que a democracia se mantenha duradouramente se a relação da maior parte dos cidadãos com o Estado seja unilateral, sendo aqueles apenas chamados para financiar os sistemas de assistência social, sem qualquer expectativa de reciprocidade futura; com efeito, por maior que seja a sua solidariedade (e até empatia humana) para com as franjas mais desfavorecidas da sociedade, previsivelmente chegaremos a um ponto em que a "classe média" deixará de estar disponível para continuar a contribuir para um sistema do qual ela própria não irá retirar quaisquer proveitos[86]. Assim, em caso de retracção do Estado Social para um modelo "minimalista", destinado unicamente a combater a pobreza mas ignorando os anseios daqueles que contribuem para o sistema, "*o sentimento de pertença à comunidade será afetado e a legitimidade política do regime sofrerá abalos*"[87].

O futuro da democracia está sempre, portanto, em maior ou menor medida, dependente da economia: 1933 ensinou-nos isso, em Portugal e na Alemanha.

---

83. *Apud* Diogo Freitas do Amaral, *Uma Solução*..., cit., página 23.

84. Cf. *O Continente das Trevas*, Edições 70, Lisboa, 2014, página 172.

85. A ressalva é de Pedro Adão e Silva, *E Agora? A crise do euro, as falsas reformas e o futuro de Portugal*, Clube do Autor, Lisboa, 2013, página 168.

86. O que fica dito no texto não significa que o conceito de "classe média" seja unívoco: explorando as possíveis acepções da noção e salientando como este segmento social tem vindo a sofrer um empobrecimento progressivo, cf. Elísio Estanque, *A Classe Média: Ascensão e Declínio*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011.

87. Cf., de novo, Pedro Adão e Silva, *E Agora?*..., cit., página 168.

8. Algo paradoxalmente, não é fácil inverter este cenário em democracia, atendendo à dificuldade de atalhar os problemas económicos descritos sem a adopção de medidas politicamente impopulares, a que os políticos, condicionados pelo horizonte do seu mandado e na expectativa da sua reeleição, se revelam tradicionalmente avessos[88]. Ora, neste caso, sendo evidente que algo terá de ser feito, "*[a] dificuldade está em saber a quem desagradar primeiro – ao número cada vez menor de contribuintes ou ao número cada vez maior de beneficiários involuntários. Tanto uns como outros votam*"[89].

Isto não significa, no entanto, que a solução deva ser procurada *fora* da democracia: antes que o desespero dos cidadãos, provocado pela impotência política, os conduza à adopção de medidas extremas[90], importa recordar, na sequência de Karl Popper, que a grande vantagem do regime democrático reside justamente na possibilidade de transição pacífica do poder, na deposição e substituição dos governantes sem derramamento de sangue[91]. Há, portanto, que confiar que em democracia há sempre soluções: relembrando uma célebre afirmação do Deputado Salgado Zenha, "*[e]m democracia há sempre alternativas, portanto surgem sempre alternativas em democracia. O princípio da democracia é que a democracia encontra sempre em si a solução para os seus problemas, mesmo contra aqueles que não desejam que esses problemas sejam resolvidos*"[92].

Em nossa opinião, contudo, tais soluções não passam *(i)* nem por uma alteração constitucional, nomeadamente com vista a introduzir limites ao défice orçamental, de modo a reduzir a margem de manobra dos governantes[93], *(ii)* nem por um apelo indiscriminado e demagógico à multiplicação dos mecanismos de democracia directa ou semi-directa, como seria a realização de referendos populares a propósito de toda e qualquer matéria, convocados ao sabor dos acontecimentos mediaticamente relevantes em cada momento[94], *(iii)* nem pela

88. Daí que há quem aponte uma incompatibilidade estrutural entre democracia e sustentabilidade, embora tal crítica, na sua radicalidade, deva ser rejeitada e as premissas em que a mesma assenta possam e devam ser contrariadas, nomeadamente através da "*abertura ao discurso e escrutínio públicos e à participação da chamada sociedade civil*" (cf. António Leitão Amaro, "O princípio constitucional da sustentabilidade", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, página 423).

89. Cf. Tony Judt, *Quando os Factos Mudam*, Edições 70, Lisboa, 2015, página 48.

90. Vale a pena recordar a observação de Paulo Varela Gomes, de que "*o assassinato de chefes de Estado é um aceitável padrão de medida para o grau de empenhamento político de uma comunidade*": cf. *Ouro e Cinza – Crónicas 2002-2012*, Tinta-da-china, Lisboa, 2014, página 69.

91. Cf. *A Sociedade Aberta e os Seus Inimigos*, Primeiro Volume (*O Sortilégio de Platão*), Edições 70, Lisboa, 2012, páginas 160 e 161.

92. In *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 99, de 15 de Setembro de 1978, página 3702.

93. Sobre este ponto, cf. Marco Caldeira, "Sobre a consagração da denominada «regra de ouro» no ordenamento jurídico português", in *Direito&Política*, n.º 3, Abril/Junho de 2013, páginas 40 a 70.

94. Como se, em democracia, não fôssemos todos potenciais governantes e como se, a exemplo do que pretendia Gaetano Mosca, o poder estivesse reservado a uma classe específica (cf. *A classe política*, Tenacitas, Coimbra, 2004)

condenação simplista das "elites"[95] ou da "classe governante"[96] – por isso que, se um "*fraco Rei faz fraca a forte gente*"[97], está nas mãos da "forte gente" substituir o "rei", o que, em democracia, pode ser feito pacificamente e pelos canais próprios, como se referiu: em certa medida, os políticos ("eles") somos todos nós[98] –, *(iv)* nem, tão-pouco, por visões absurdamente maniqueístas que, encerradas no seu dogmatismo e acantonadas nas suas trincheiras ideológicas, excluem o diálogo e a pluralidade democráticas, enveredando por uma postura *schmittiana* de ver nos adversários políticos, não competidores lealmente autorizados a participar no processo deliberativo, mas verdadeiros *inimigos* a combater e eliminar. A este propósito, importa nunca esquecer que o critério da maioria é um critério de decisão, mas nunca um critério de verdade (sendo, aliás, "*no respeito que a maioria tenha pela minoria que reside a força decisória do princípio democrático*")[99], e que "*[v]encer umas eleições não é vencer uma*

95. Ainda que, em Portugal, "*a distância entre elites e não elites" represente "uma fractura muito mais relevante do que aquela que tem separado as culturas de esquerda e de direita*", como sustenta António de Araújo, *Da Direita à Esquerda – Cultura e sociedade em Portugal, dos anos 80 à actualidade*, Edições Saída de Emergência, Porto Salvo, 2016, página 69.

96. A respeito dos limites da vontade popular expressa por via plebiscitária, particularmente no seu confronto com as prerrogativas de decisão parlamentar (que encontra a sua fonte de legitimidade na vontade popular manifestada através das eleições, como é próprio de uma democracia representativa), vale a pena consultar a sentença proferida pelo *High Court* em 3 de Novembro de 2016 na sequência do referendo que culminou com a vitória (tangencial, é certo) do "*Brexit*" (como se sabe, aquele Tribunal considerou que, sem o aval do Parlamento, o Governo britânico não poderia, apenas com base no resultado do referendo, accionar a cláusula 50.º do Tratado da União Europeia e iniciar os procedimentos conducentes à saída do Reino Unido da União Europeia: a decisão encontra-se disponível através do *link* https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/judgment-r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting--the-eu-20161103.pdf, consultado em 3 de Novembro de 2016. Essa sentença veio a ser objecto de recurso pelo Governo britânico, como é igualmente sabido).

97. Para citarmos novamente Camões, *Os Lusíadas*, Canto III.

98. Esta condenação generalizada da classe política, como um todo ("eles são todos iguais..."), é *simplista*, não porque não haja efectivamente erros a apontar aos nossos governantes nas últimas décadas (que os há, claro, nem poderia ser de outro modo), mas porque é uma condenação (justa, mas) *inconsequente*, (sentida, mas) não traduzida em pensamentos ou actos coerentes no sentido de dar resposta aos problemas apontados.

É assim que o cidadão comum, qual "treinador de bancada", governaria inquestionavelmente melhor do que todo e qualquer político que esteja ou já tenha estado em funções, mas nunca se candidata a qualquer cargo político e, muitas vezes, nem sequer se incomoda a exercer o direito de voto.

Similarmente, a crítica popular dirige-se tanto aos problemas como às eventuais soluções que poderiam ser apontadas, traduzindo-se na ausência de uma postura construtiva, que inviabiliza mudanças e encoraja a manutenção do *status quo*. Pense-se nos mais diversos aspectos do estatuto dos políticos: tanto se condena os políticos "de carreira", que fazem da política profissão, como os cidadãos que, a dado momento, decidem exercer funções políticas (por falta de experiência e, mais do que isso, por alegadamente procurarem na política a obtenção de benefícios insuspeitos e a prossecução de interesses ocultos); tanto se lastima a falta de qualidade dos políticos (justificada, nomeadamente, pelos baixos salários percebidos) como a mera sugestão de que quem exerce funções políticas, atendendo à sua elevada responsabilidade, deveria ser mais bem remunerado; tanto se censura a falta de "pensamento próprio" dos Deputados face às instruções dadas pelos partidos a que pertencem como a quebra da disciplina partidária, por defraudar o voto dos eleitores; e muitos exemplos deste teor poderiam ser apresentados.

99. Cf., por último e exemplarmente, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, Volume II, cit., páginas 41 a 44.

guerra *civil em que o vencido se submete, é eliminado ou é expulso. O adversário na campanha eleitoral é um simples concorrente a respeitar e a ouvir que não deve ser eliminado e nem sequer prejudicado nas suas condições de concorrência uma vez ganhas as eleições*"[100].

Por outras palavras, os problemas da democracia não se resolvem *contra* a democracia, *ao arrepio* da democracia ou num contexto apenas *formalmente* pluralista, mas em desrespeito pelos mais basilares princípios do livre contraditório democrático. Impõe-se, sim, proceder a um debate esclarecido e ponderado sobre os caminhos a seguir, dentro das limitações existentes em cada momento.

9. A concluir estas considerações já longas, diríamos que o balanço que fazemos dos 40 anos da Constituição, no que ao sistema político respeita, acaba por ser paradoxal.

Por um lado, porque, apesar de todas as críticas que, ao longo do tempo, possam ter-lhe sido (e hoje continuem a ser-lhe) tecidas, a Constituição de 1976 se revelou suficientemente flexível para albergar no seu seio as mais diversas alternativas de governo e tem o indiscutível mérito de corporizar o primeiro regime verdadeiramente *democrático* entre nós – facto tanto mais assinalável quando essa democracia, nascida nas circunstâncias difíceis que se conhecem, soube perdurar (até agora) durante quatro décadas, instituindo-se como verdadeiro *pacto intergeracional*, como é apanágio de uma Lei que aspira a ser *fundamental*, e não meramente conjuntural. E, se a longevidade desta Constituição sempre seria de registar, no contexto de uma história que, como a Portuguesa, é pródiga em Constituições de vigência efémera (pense-se nas de 1822, 1836 e na de 1911), mais relevante se torna essa *resiliência constitucional* se atendermos ao contexto em que esta específica Lei Fundamental teve de aplicar: como apropriadamente escreveu Marcelo Rebelo de Sousa, "*vinte anos no final do S*éculo XX ultrapassam quarenta anos na primeira metade do mesmo *S*éculo e, fora de questão, *mais de sessenta anos no S*éculo XIX"[101]. Vários anos depois, esta afirmação mantém-se plenamente actual – ou, até, mais actual do que era no momento em que foi proferida.

Por outro lado, porque, não há como negá-lo, a qualidade da nossa democracia tem vindo a degradar-se progressivamente, evidenciando sintomas que, podendo ser simples manifestações de uma *crise de meia-idade*, todavia se arriscam perigosamente a agravar-se e a descambar numa decadência irreversível.

No entanto, não só está por demonstrar que os problemas que existem

100. Cf. João Baptista Machado, "Lições de Introdução ao Direito Público", in João Baptista Machado, *Obra Dispersa*, Volume II, SCIENTIA IURIDICA, Braga, 1991, páginas 339 e 340.

101. Cf. a sua "Introdução à Constituição da República Portuguesa", in Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, LEX, Lisboa, 2000, página 65.

sejam imputáveis a deficiências suas – já que os verdadeiros ou mais graves problemas com que o nosso sistema político hoje se defronta parecem ser, em larga medida, exteriores (e não imputáveis) à Constituição, resultando de uma expropriação (fáctica e jurídica) dos poderes decisórios soberanos do Estado Português em prol da União Europeia e dos "mercados" – como, além disso, não é claro que as medidas que podem equacionar-se resolvessem efectivamente essas deficiências e não criariam, eles mesmos, novos problemas, até aqui não antecipados ou suficientemente ponderados.

Nesta linha, a mesma constatação de que *todos os sistemas, por definição,* são passíveis de aperfeiçoamento, se por um lado poderia sugerir a necessidade ou conveniência de uma nova revisão constitucional, por outro recomenda, ao invés, alguma prudência e contenção, na medida em que o sistema revisto – *quaisquer que fossem as alterações introduzidas nessa revisão* – continuaria, ainda assim, depois disso, a ser imperfeito e a mostrar-se passível de novas correcções, sucessivamente.

Como acima se referiu, sem prejuízo de todos os problemas que actualmente atravessamos, o nosso sistema político – que, no essencial, se manteve inalterado desde a revisão constitucional de 1982 – foi responsável por termos vivido (até agora) quatro décadas em regime de democracia representativa ("o pior regime que existe, à excepção de todos os outros", como afirmou Churchill), pelo que, com toda a probabilidade, não será nele, com todas as suas limitações, que residirá a fonte das angústias presentes.

Tudo visto e ponderado, talvez conviesse, então, tentar tornar *mais efectivo* o sistema que existe e que tem provado bem, antes de procurar um utópico sistema ideal que funcionasse como milagrosa panaceia para as fragilidades da democracia.

***