

A representação da crise da política em Portugal**

I. INTRODUÇÃO

1. A função das citações iniciais traduz-se num duplo propósito de erudição e de síntese da mensagem. Normalmente as citações são provenientes de um autor de referência. Em rotura com esta linha metodológica cite-se um anúncio televisivo alusivo a uma conhecida marca de *whisky*: *a tradição¹ já não é o que era!* Paraphraseando a citação escolhida, o poder já não é o que era! E por esta razão a política também já não é o que era!

2. Começemos esta narrativa por uma constatação de base fáctica: qualquer actividade humana está fortemente condicionada por dois factores essenciais, o espaço e o tempo. Existem já alguns estudos aprofundados relativos a esta equação, isto é, a relevância do espaço e do tempo no desenvolvimento do fenómeno político.

3. Na última década assistimos, no território do político, a uma alteração da importância relativa dos vectores espaço e tempo, verificando-se uma substituição da geografia do espaço pela geografia do tempo. O conceito de domínio deixou de estar associado à conquista territorial, desmaterializou-se

* Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

** O presente texto foi concluído no final de Julho de 1999.

¹ Enfim, vamos remeter a *tradição* para a nota de pé-de-página, deixando o alerta para a possível utilização canónica deste conceito: *A tradição permite-nos pensar a nossa própria inserção na historicidade, o facto de sermos criados como sujeitos através de uma série de discursos existentes, e que é através dessa tradição que nos forma que o mundo nos é dado e toda a acção política é tornada possível* (Chantal Mouffe, *O Regresso do Político*, Lisboa, 1996, p. 30).

e passou a assentar no controlo do tempo. Esta mutação de objecto foi de par com uma mutação qualitativa do domínio temporal: num menor período de tempo é possível, com base na qualidade da informação e no grau de conhecimento da mesma, tomar um maior número de decisões estruturantes, obtendo uma melhor relação custo/benefício.

As consequências destas mutações são relevantes ao nível do exercício do poder — considerem-se as dimensões diplomática e militar —, surgindo as novas situações de hegemonia ligadas ao controlo da informação e dos nichos de conhecimento.

3.1. A alteração da envolvente geo-estratégica, com a queda do muro e o afundamento do comunismo a provocarem o triunfo generalizado da democracia liberal, justificou, para alguns, a proclamação do fim das ideologias e o triunfo do pensamento único — o que nos parece ser um exercício de total ociosidade.

Vivemos numa sociedade aberta, onde o modelo demo-liberal assente numa economia de mercado, confrontado com o reflexo no espelho em que se vê descobre uma imagem não tão bela quanto o momento da vitória nos podia fazer crer.

De alguma forma a crise do modelo único traduziu-se numa *passagem para o outro lado do espelho*, pondo em causa as técnicas de análise baseadas na contraposição de um modelo ao outro. Esta dinâmica permitia perdoar os pecadilhos do nosso modelo face ao *outro*. Exemplifique-se a importância desta mutação com o repetir da lógica de Churchill: *a democracia é o pior dos sistemas, exceptuados todos os outros*. É posta em questão uma linha argumentativa baseada no mal menor e somos obrigados a fazer valer o sistema pelos méritos dos valores que lhe são intrínsecos.

3.2. Surge, assim, a necessidade de definir com rigor a questão central deste novo ciclo aberto em 1989: a equidade do capitalismo.

Numa perspectiva de avaliação, o problema central é o da qualidade da democracia que temos: a democracia entendida como máxima equidade política e como máxima justiça social é, quase por definição, inatingível; mas é, seguramente, um ideal que possibilita aproximações sucessivas, no sentido de que é possível e necessário avançar para uma maior equidade política e para uma justiça social efectiva e substantiva.

A operatividade dos discursos político-partidários estará cada vez mais associada à necessidade de uma *nova narrativa* da transformação do capitalismo enquanto pressuposto de novos avanços na qualidade da democracia — postulando desta forma mudanças na estrutura do poder e na sociedade (a democracia opera também e sobretudo como meio ou instrumento de transformação do próprio capitalismo).

Tal implica o desdobramento da análise do problema a partir de duas dimensões:

- a) Superação da lógica anticapitalista do socialismo e da social-democracia (novo socialismo, novo centro, 3.^a via)²;
- b) Redefinição dos termos do contrato social sobre o qual assenta o Estado de bem-estar, passando aqueles pelo valor central da equidade no acesso à cidadania.

Assim sendo, não deve causar surpresa a verificação da existência de uma patologia ao nível das diferentes famílias políticas nas diversas formas de teorizar o político. Assistimos a uma orfandade da esquerda, falha de uma metanarrativa utópica, e à viuvez da direita, a quem falece a motivação decorrente do contraponto a um modelo alternativo.

3.3. Alguns dados merecem reflexão, quanto mais não seja como contributo para uma simplificação dos mecanismos de análise e de previsão da evolução das realidades políticas. Pensemos na onda³ conservadora da década de 80, personificada nas administrações Reagan e Thatcher e na contra-onda social-democrata, presente em 13 dos 15 governos da União Europeia. A tentativa de importação de parcelas da metodologia estatístico-matemática para as ciências humanas tem sido utilizada como técnica de validação pelo método de resultados de *análises científicas* que permanecem em conflito com a realidade. Parece ser ainda cedo para decretar a existência, ao nível da ciência política, de um paralelismo com o suposto determinismo da teoria dos ciclos económicos.

4. Mais do que uma crise da representação política, poderíamos tentar descortinar uma *representação* da crise da política. Esta metodologia não corresponde a uma tentativa de fuga ao problema pelo alargamento das fronteiras do mesmo. Pelo contrário, resulta da identificação entre aquilo que o senso comum identifica como *crise* e aquilo que se traduz, antes de mais, numa *mudança*. O apelo à *crise* da política ou à *crise* da representação política acaba

² Não sem equívocos, avanços e retrocessos. Basta lembrar o recente documento de reflexão assinado por Tony Blair e Gerhard Schroeder relativo ao futuro da esquerda europeia (crítica do despesismo, do assistencialismo, do excesso de regulamentação, inclusão de um capítulo intitulado «A new supply-side agenda for the left», com propostas a favor da diminuição da tributação das empresas numa homenagem póstuma às *reaganomics*) e as reacções que o mesmo suscitou por parte da ala esquerda do SPD e de Lionel Jospin.

³ É possível detectar uma ciência política de matriz *hidrográfica*, com ondas e vagas. O senso comum já acolheu o conceito de vagas de democratização, de que a revolução portuguesa do 25 de Abril seria a precursora de uma 3.^a vaga (cf. Philippe C. Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, 1999, pp. 385 e segs.).

por se traduzir numa representação ou encenação da mudança, auto-explicativa das limitações e convulsões do modelo que ainda existe, mas sem que sejam imediatamente apreensíveis as características do modelo que o vai substituir. Um dos elementos da suposta crise da política deriva directamente da constatação da existência de um processo de mutação ainda não concluído e pouco compreendido na medida em que a complexidade do processo permite um grau elevado de abertura quanto ao resultado final. Este grau de abertura transforma este *continuum* crise-processo de transformação num terreno fértil para as oportunidades de transformação do sistema político⁴.

4.1. Como se demonstrou no ponto anterior, o emprego da expressão *crise da política* ou da expressão mais modesta *crise da representação política* tem a si associado um uso quase mítico. A convocação da palavra *crise*⁵ desobriga-nos, ritualisticamente, de explicar os porquês da mudança e de tentar descortinar as tendências da evolução em curso. Este fatalismo parece contrariar, a um mesmo tempo, a natureza humana, enquanto nega a possibilidade de rebelião contra o determinismo, e a ciência política, que se vê reconduzida a uma trincheira entre o jornalismo e a sociologia.

O desenvolvimento de uma democracia competitiva numa sociedade complexa inserida num processo de globalização económica e comunicacional traduziu-se no fim da política como universo fechado submetido a regras próprias de funcionamento e de expressão. Perdida a *intimidade* da política, ganhou-se em transparência. No entanto, a exigência de transparência não conhece quaisquer limites, assistindo-se quotidianamente a inúmeros exemplos onde a perda de uma certa reserva da esfera de decisão política parece comprometer a solidez e a consistência das próprias decisões. A democratização da luta pelo espaço mediático e pela atenção do eleitor implicou uma revolução dos costumes, das práticas políticas e da posição social do político. Mesmo tendo deixado de frequentar o espaço⁶

⁴ Não é propósito do presente texto discutir as classificações tradicionais da ciência política, pelo que também o conceito de *sistema político* é utilizado canonicamente. Cite-se Jorge Miranda, *Ciência Política*, Lisboa, 1992, p. 32: «O sistema político atende muito mais à efectividade do que à normatividade; e abarca não só os órgãos e instituições formais ou constitucionais, mas também as demais instituições e corporações políticas ou sociais politicamente relevantes, as forças políticas (partidos) e económico-sociais (sindicatos, associações patronais), a ideologia dominante e o enquadramento exterior do Estado.»

⁵ Contra o pancrisismo como fórmula pseudo-explicativa, alertava Giovanni Sartori, in *Democrazia. Cosa è*, Bergamo, 1993, p. 255: «La parola più usata del nostro tempo è la parola crisi. Siamo pieni di 'crisi', e in crisi da ogni parte.»

⁶ As *organizações populares de base*, as associações políticas, os partidos e os sindicatos, as tertúlias de café ou os clubes políticos, recreativos e desportivos foram locais destinados quase exclusivamente à política ou que lhe consagravam grande importância. Em Portugal este abandono espacial da política é mais evidente, dada a importância que estes locais revestiram no pós-25 de Abril como mecanismos de compensação da anterior ausência de prática democrática (cf. Manuel Braga da Cruz, «A participação social e política», in *Portugal Hoje*, Oeiras, 1995, pp. 353).

e o tempo⁷ tradicionais, parecem ser muito exageradas as notícias relativas à morte da política.

Mas, fiéis aos sinais dos tempos e aproveitando a crónica desta morte anunciada, vamos utilizar as palavras da crise⁸ como guião de exposição dos factores que a condicionam.

II. A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A) A CRISE DA MARGEM DE DECISÃO POLÍTICA

O primeiro dos factores de crise da representação política resulta de um conjunto de condicionantes externas relacionadas, ao nível internacional, com os processos de integração económica e política e de globalização e, ao nível interno, com a crise do Estado-Providência e com o combate ao desemprego. Estes factores condicionam sobremaneira a margem de decisão política ao ponto de a *praxis* política surgir como um conjunto de não decisões ou de decisões não imputáveis aos actores políticos.

Principiemos pelo conjunto de factores externos que associam a alteração geo-estratégica ao processo de globalização económica. Temos vindo a assistir a um reforço da ligação da política com a economia a uma escala planetária, sendo que o impacte deste fenómeno é decisivo no plano das condições para fazer política.

Estamos perante uma hegemonia unipolar vulnerável (atentas as dificuldades inerentes ao sistema de governo norte-americano) onde a regulação global possível — no plano político e no plano económico — depende da orientação americana e da partilha de responsabilidades ao nível dos espaços regionais.

Analisando a *praxis* política dos Estados Unidos, impõem-se duas conclusões:

- Ambiguidade da política americana como condição de sobrevivência da hegemonia unipolar;
- Interdependência na gestão dos equilíbrios: a função de liderança depende das relações de cooperação, quer a nível das organizações internacionais com função reguladora global (atente-se na sempre adiada

⁷ O tempo da política também sofreu profundas alterações, quantitativas e qualitativas. O horário nobre das televisões ou o alinhamento dos telejornais têm vindo a diminuir drasticamente o seu interesse pela actividade política *qua tale*, isto é, sem associação entre políticos e escândalos económicos, desportivos e até sexuais e do campo do insulto pessoal.

⁸ Um bom roteiro destas palavras pode encontrar-se no conjunto de ensaios *El Debate sobre la Crisis de la Representación Política*, dirigido por Antonio J. Porrás Nadales, Madrid, 1996.

reforma da Organização das Nações Unidas, antecedida da pré-reforma da composição e funcionamento do Conselho de Segurança, na gestão das crises financeiras regionais com recurso a instrumentos que, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, mostram sinais de anquilosamento), quer a nível dos grandes espaços regionais de integração (União Europeia, MERCOSUL) ou do relacionamento com países-chave (China, Rússia, Índia).

Assistimos à gestão de um mundo novo com recurso a instrumentos herdados do passado. Os espaços regionais acabam por ser instâncias privilegiadas de regulação da vida económica e política. Neste particular, a vantagem relativa da União Europeia surge ainda mais ampliada pelo processo conducente à adopção de uma moeda única. Os reflexos desta dinâmica na política traduzem-se na finitude do Estado nacional como espaço operativo de políticas económicas e monetárias.

Este percurso conduz-nos à ideia de partilha de soberanias. Urge perguntar: estamos perante uma fuga para a frente ou perante uma nova regra de jogo? O *tertium genus* aponta para a existência de uma realidade incontornável: a moeda única coloca os governos nacionais ao abrigo dos sobressaltos quotidianos face à eventualidade de turbulências originadas nos mercados financeiros, na precisa medida em que o Banco Central Europeu ganhar consistência e credibilidade. Neste sentido, a partilha de soberanias reforça a liberdade dos governos nacionais, permitindo que se concentrem na condução das suas políticas internas, seja nas áreas onde continuam a deter jurisdição, designadamente as prioridades da política orçamental, seja nas áreas que requerem coordenação de políticas económicas em espaços mais alargados.

Esta liberdade *temperada* está sujeita a um sistema de vigilância mútua assente no *Pacto de Estabilidade*. Os constrangimentos decorrentes do Pacto de Estabilidade apresentam uma dupla vantagem: reforçam a credibilidade do euro (designadamente na sua relação com o dólar) e de alguma forma constituem a mola propulsora exógena para a introdução de reformas saneadoras na economia. Surge por esta via uma concretização da tese do *factor externo* como modelo substitutivo da capacidade mobilizadora interna para as reformas que impliquem diminuição da despesa corrente ou reformulação de regras tradicionais do Estado-Providência, em especial nas áreas da saúde e da segurança social.

A interpretação do Pacto de Estabilidade, assente na tensão entre o Conselho do Euro e o Banco Central Europeu, surge num contexto de desemprego e de risco de crise económica generalizada com uma maioria socialista e social-democrata nos Estados membros da União Europeia.

Assim, a despesa pública orienta-se para o investimento no aumento da procura interna, no financiamento de redes transeuropeias e na promoção do emprego sem se afastar do rigor económico necessário à garantia do euro.

O reforço da competitividade das empresas e a luta contra o desemprego exigem moderação salarial, reformas estruturais, mas também investimento estratégico na área da investigação e desenvolvimento para recuperar o atraso face aos Estados Unidos e para apoiar a inovação e criatividade das empresas do futuro.

Um outro factor de evolução assenta na revolução cibernética ou comunicacional. Este é um poderoso factor de condicionamento externo da vida pública de cada Estado: quem tem a propriedade das estradas de informação controla a nova geografia do tempo na medida em que regula o acesso à informação e ao conhecimento essenciais às decisões estruturantes. Esta situação coloca-nos perante o relevante problema da equidade no acesso à informação que antecede a tomada de decisões.

Estão em formação cartéis para controlar as redes de satélites que servem de suporte ao *network* das estradas da informação (provavelmente dentro de alguns anos duas a quatro empresas ficarão com o total das estradas da informação). Esta situação justifica uma fortíssima chamada de atenção para a importância da marcação de posições no espectro electromagnético.

Neste contexto, os decisores têm de contar com um movimento de duplo sentido:

- A um nível superior, de acesso e regulação das estradas da informação (supra-estadual);
- A um nível inferior, de liberdade de acesso dos cidadãos à informação (autodeterminação informacional) disponível, escolhida por decisão própria e bastante mais generalizada graças ao baixo custo do suporte e à natureza aberta do sistema (dentro deste novo paradigma qualquer um de nós pode disponibilizar gratuitamente tudo o que sabe e aprendeu).

Do acesso à informação *on line* e à democracia mediática passou-se a fazer política em *directo*. Na formação da vontade geral o impacte da imagem de consumo fácil e imediato vale mais do que uma boa ideia. Com lógica cartesiana podemos dizer que se *evoluiu do penso, logo existo!* para *o apareço (na televisão), logo existo!*

A percepção de uma crise da margem de decisão política traduz-se na tomada de consciência da alteração dos processos de decisão política que, vertiginosamente, se afastam do modelo teórico do Estado soberano definido por Jean Bodin⁹. Esta revolução *copernicana* é particularmente sentida em

⁹ Todos os modelos teóricos servem um determinado propósito historicamente centrado. Querer aplicar o modelo de Bodin ao momento presente sem qualquer adaptação é um exer-

Portugal, por contraste com várias décadas de ditadura obscurantista apostada numa autarcia impossível.

A globalização económica¹⁰ e comunicacional e, em particular, os processos de integração política e económica alteraram radicalmente a escala do processo de tomada de decisão política. A aparente perda de margem de decisão ao nível interno é compensada pela possibilidade de decidir com conseqüências para além do território nacional.

Esta alteração da forma e da escala de tomada de decisão política representa uma janela de oportunidade de que Portugal tem vindo a aproveitar-se com crescente sucesso.

B) CRISE DO PARLAMENTARISMO

A crise do parlamentarismo possui, de alguma forma, uma dimensão mítica¹¹, na medida em que a sua invocação se confunde, frequentemente, com um apelo a uma idade de ouro em que os parlamentos terão cumprido com brilho e perfeição a tarefa da representação política¹². Esta visão corresponde a um processo de simplificação grosseira, confundindo o que de significativo teve o aparecimento das primeiras e incipientes formas de democracia parlamentar, logo na Idade Média, com as limitações do sistema de governo parlamentar oitocentista. Para que se perceba quão artificial é esta equiparação entre o parlamentarismo oitocentista e a perfeição da representação política basta lembrar os contornos da capacidade eleitoral neste período e que se traduziam numa efectiva representação de parte da população e na representação de um grupo social homogéneo. Mesmo a transição do parlamentarismo do século XIX para o século XX permitiu a sua convivência, no modelo mais conhecido e que corresponde ao Reino Unido, com um sistema eleitoral maioritário que, por definição, afasta a efectiva representação de sectores significativos da população.

cício fútil. A decomposição do conceito de Estado soberano nos diversos poderes que o enformam permite demonstrá-lo. O direito a fazer a guerra desapareceu com o advento da Carta da Nações Unidas. O direito a cobrar impostos depende do grau atingido pelos processos de integração económica. O *jus tractuum* depende das competências cedidas pelo Estado às organizações internacionais. Ao nível interno, assiste-se a uma generalização dos movimentos de devolução de poderes a entidades distintas da administração central, ao arrepio dos propósitos de Bodin quando da escrita dos *Seis Livros da República*.

¹⁰ A crise da margem de decisão pode fornecer um pretexto para o alargamento dessa mesma margem. No caso da globalização económica podemos evocar a sugestão do Prémio Nobel da Economia James Tobin de tributação dos movimentos internacionais de capitais em 0,01% por forma a atenuar os movimentos de capitais especulativos de curto prazo que podem ter efeitos devastadores nas economias nacionais.

¹¹ Na versão britânica, corresponde ao *decline of the legislatures*, tendo o paradigma sido divulgado por James Bryce, *Modern Democracies*, Londres, 1921.

¹² No mesmo sentido, cf. Pedro Coutinho de Magalhães, «A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político», in *Legislação*, n.º 12, pp. 87 e segs.

Com a liberdade criativa que assiste ao narrador propomo-nos tratar, não a mítica crise do parlamentarismo, mas a mais real crise dos parlamentos.

O crescimento do Estado social e o seu progressivo alargamento a quase todas as áreas da actividade humana fizeram com que a capacidade de intervenção dos parlamentos, mesmo por via legislativa, se afinilasse progressivamente¹³. Curiosamente, a assembleia dos representantes do povo, por incapacidade técnica, desconhecimento da informação de base ou pela pura e simples impossibilidade de conhecer e trabalhar as reivindicações dos eleitores, ficou refém de um progressivo alargamento das competências legislativas do executivo.

A depreciação do papel do parlamento constitui também uma parte integrante da crise da representação política das democracias contemporâneas. É bem verdade que o tema da «crise do parlamento» pode ser considerado recorrente nos debates sobre os sistemas de governo, mas o que se reveste de novidade é a proliferação de centros de poder na sociedade — e a sua institucionalização em maior ou menor medida — e o esbatimento da ideia de «monopólio de representação» tradicionalmente associada à instituição parlamentar, projectando-se hoje mais claramente numa «crise de legitimidade» que reclama não só reformas, mas também a reinvenção das formas de representação, numa sociedade cada vez mais complexa e sofisticada¹⁴.

Mesmo naqueles casos em que a par da competência concorrencial em matéria legislativa existem reservas a favor do parlamento, tais reservas têm vindo a ser progressivamente esvaziadas de conteúdo com o recurso crescente a autorizações legislativas muito generosas¹⁵. E até o exercício de competências legislativas que integram a reserva absoluta pode ser esvaziado de qualquer autonomia quando o parlamento se limite a ratificar compromissos que resultam de negociações ocorridas no espaço extraparlamentar¹⁶.

Assistimos à decrepitude de um parlamento que não soube agilizar as suas competências¹⁷ e que sobrevive à custa de momentos rituais, como a discussão do Orçamento de Estado¹⁸, e que pode ser marginalizado por um

¹³ De alguma forma a crise dos parlamentos é função da crise do paradigma liberal e do seu tipo de Estado.

¹⁴ António Vitorino, «A democracia representativa», in *Portugal Hoje*, Oeiras, 1995, p. 349.

¹⁵ «O Parlamento foi progressivamente perdendo o papel de legislador por excelência, limitando-se a assumir um outro menor, o de controlar e eventualmente corrigir as leis governamentais» (António Vitorino, «As Autorizações Legislativas na Constituição Portuguesa», policopiado, Lisboa, 1986, vol. 1, p. 45).

¹⁶ A negociação de soluções legislativas entre o governo e os parceiros sociais constitui o exemplo mais frequente desta prática.

¹⁷ A imunidade dos parlamentos à penetração da burocracia e da tecnocracia traduziu-se na existência de assessorias técnicas reduzidas e com uma diminuta capacidade de domínio das questões que marcam a agenda política.

¹⁸ Rituais periódicos e anunciados. No entanto, o grau máximo da ritualização é atingido com os processos de revisão constitucional (cf. António Araújo, *A Revisão Constitucional de 1997. Um Ensaio de História Político-Constitucional*, Coimbra, 1999, pp. 45 e segs).

primeiro-ministro que domine uma maioria absoluta parlamentar e que se escuse ao debate político¹⁹.

Na luta pelo *sound bite* verifica-se a subordinação do parlamento a um governo que mostra *a obra* e que não precisa de conviver com o parlamento para ser capa de jornal²⁰.

A eleição do parlamento representa o grau máximo de crise da instituição, como se verá no ponto seguinte.

C) CRISE DOS MODELOS DE IDENTIFICAÇÃO POLÍTICA

Equacionemos a possibilidade de encontrar uma dimensão actuante em matéria de identificação política próxima dos elementos da participação política. Esta última pode ser aferida em função de dados objectivos, como a participação em actos eleitorais (pela negativa, em função da taxa de abstenção, cf. os dados estatísticos relativos a Portugal no gráfico anexo) ou a percentagem de filiações em partidos e associações políticas ou sindicatos.

Mas, para além dos factores de preocupação inerentes à diminuição destes valores quantitativos, importa tentar descortinar as razões da crise de identificação política.

Assistimos a uma dissociação entre a representação substantiva e a representação formal na medida em que as eleições que, formalmente, visam determinar a composição da Assembleia da República acabam por se transformar não só numa escolha de um concreto governo, mas principalmente na escolha de um primeiro-ministro²¹. A eleição do parlamento desencadeia no

¹⁹ Convoque-se um denunciante particularmente qualificado dos perigos inerentes a este processo: «Assim que surge a convicção de que, no decurso da actividade parlamentar, o que se desenvolve à luz do dia é apenas uma formalidade vazia e que as decisões são tomadas nas costas do público, poderá, talvez, o Parlamento cumprir algumas funções úteis, mas deixou de ser o representante da unidade política do povo» (Carl Schmitt, *Teoria de la Constitución*, trad. esp., Madrid, 1992, p. 208).

²⁰ O aparecimento em Portugal de um canal de televisão por cabo dedicado em exclusivo às actividades parlamentares caracterizou-se por uma transmissão acrítica das actividades parlamentares, sem qualquer comentário ou enquadramento informativo e com o recurso a técnicas de realização assentes em planos fixos a partir de um número reduzido de câmaras. Ao que se julga, o aparecimento do novo canal não alterou em nada nem o comportamento dos eleitos nem o comportamento dos eleitores.

²¹ «Não deixa de ser paradoxal o centrar-se a representação política numa dimensão de proporcionalidade, a atingir na composição do parlamento, quando as eleições para o mesmo visam, na actualidade, a escolha de um primeiro-ministro» (Mário João de Brito Fernandes, «A representação proporcional na Constituição da República Portuguesa», in *Estudos de Direito Eleitoral*, Lisboa, 1996, p. 171). O salto para a eleição directa do primeiro-ministro é defendido por Paulo Otero, «A 'desconstrução' da democracia constitucional», in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, 1997, p. 635. A eleição directa do primeiro-ministro implica, provavelmente, a eleição indirecta do Presidente da República e a

governo um complexo de Édipo que apenas é quotidianamente superado pela morte ritual do pai em cada aparição mediática dos membros do governo, assumindo a responsabilidade pela condução da política do país. Pela mediatização da obra realizada, o governo dispensa a representação formal do parlamento e dialoga directamente com os eleitores.

Por sua vez, a crise dos modelos de representação política estende-se aos partidos e associações políticas e aos representantes dos parceiros sociais (sindicatos e associações profissionais) numa aporia da representação política que se traduz no funcionamento não democrático dos mediadores do processo de representação política²².

Não só o funcionamento de muitos partidos e associações políticas à margem das mais elementares regras de democraticidade, mas também o problema do financiamento do mundo político surgem como factor de perturbação dos modelos de identificação. Na medida em se suscitarem dúvidas sobre quem efectivamente paga a política, poderá surgir com naturalidade a dúvida quanto à identificação dos verdadeiros decisores políticos para além dos concretos titulares dos cargos electivos [cf., *infra*, alínea f)].

Mas, se existem causas objectivas que explicam a progressiva quebra dos modelos de identificação política, são, provavelmente, as causas psicológicas que justificam a dificuldade de identificação entre o eleitor e os eleitos. Essas causas podem associar-se a uma síndrome de impotência, transformando o voto em *voto inútil* para promover uma concreta alteração do estado das coisas [cf., *infra*, alínea e)]. Ou podem resultar de uma dificuldade real de escolha por se ter verificado um alinhamento programático ao centro²³, sendo a escolha feita em função dos instrumentos de *marketing* político que acabam por arrastar, por contágio com as restantes actividades de *marketing*, o eleitor para uma convicção subjectiva de omissão de decisão, ficando o apelo ao voto misturado com os restantes apelos ao consumo.

Ainda no domínio psicológico, desempenha um papel importante a ausência de identificação com os eleitos, vistos como o *eles*, que se opõe ao *nós*, num misto de teoria conspirativa e de ausência de carisma da elite governante [cf., *infra*, alínea f)].

consequente eliminação dos poderes substantivos que a Constituição lhe confere, pelo que se assistiria a um regresso da fórmula do governo de chanceler. Assinale-se que o Estado de Israel recorreu, nos dois últimos processos eleitorais, em paralelo, a um sistema eleitoral proporcional para a eleição do Knesset e a um método de eleição directa do primeiro-ministro.

²² Cf. Alessandro Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milão, 1995, p. 125, para uma constatação da generalidade do fenómeno nas democracias modernas.

²³ Sendo irrelevantes as bolsas de resistentes não alinhados (fascistas, extrema-esquerda, monárquicos, para-religiosos, *deep ecologists*, ...). A excepção austríaca parece confirmar a regra.

D) A DEMOCRACIA MEDIÁTICA

Ao nível da *opinião publicada*²⁴, a crise da representação política surge frequentemente como um derivado dos processos em que se associam os meios de comunicação social, em particular a televisão, aos mecanismos de condicionamento dos decisores políticos ou, com maior respeito pela tradição democrática, de condicionamento indirecto dos decisores políticos através do condicionamento do eleitorado.

Esta interdependência coloca-nos perante uma questão prévia, relacionada com as regras de acesso dos actores políticos ao mercado dos *media*. Neste campo encontramos soluções que variam entre uma absoluta regulação por parte do Estado²⁵ e uma absoluta confiança nas regras do mercado²⁶.

No entanto, a democracia mediática não depende apenas da utilização de um meio de comunicação social. Também a mensagem sofreu a necessidade de se adaptar a esse mesmo meio, surgindo uma dependência do *happening* político e do *sound bite*, da ditadura das audiências televisivas²⁷, assistindo-se ao desaparecimento da política e dos políticos do horário nobre das televisões²⁸. Mais do que a mudança do meio de suporte e do conteúdo da

²⁴ Os *fazedores de opinião* tendem a constituir-se em novo mecanismo de representação política, operando-se a confusão entre a *opinião publicada* e a *opinião pública*. Mesmo ao nível da *informação*, e não já da *opinião*, o tratamento noticioso visa condicionar ainda mais a acção dos destinatários, e não tanto o fornecimento de uma informação neutra que permita uma posterior e autónoma tomada de posição.

²⁵ Modelo seguido no Reino Unido e em Portugal e que se traduz na possibilidade de os actores políticos disporem de tempo de antena gratuito em quantidade suficiente para tentarem transmitir mensagens com um relativo grau de complexidade. Curiosamente, mesmo dentro deste modelo se caminha para uma simplificação galopante dos conteúdos e da duração da mensagem, por forma a evitar que a política desapareça dos *shares* de audiência vítima do *zapping*.

²⁶ *Comme d'habitude*, os Estados Unidos são os campeões desta solução, com a existência de tempo de antena pago nos vários canais de televisão. Mas a correlação entre o custo deste tempo e o relativo desinteresse por parte dos telespectadores condicionou a duração das inserções propagandísticas, que raramente ultrapassam os trinta segundos, dando origem à expressão *thirty seconds democracy*.

²⁷ O que faz com que os titulares dos órgãos de soberania partilhem as suas decisões com o público de acordo com a ditadura das 20 horas ou, mais prosaicamente, de acordo com o alinhamento do telejornal, isto é, fazendo a abertura dos noticiários.

²⁸ Apesar da generalizada constatação da existência de uma democracia mediática, esta não passa por fenómeno natural, antes sendo considerada por muitos uma faceta patológica dos tempos modernos. «Numa democracia não deveria existir nenhum poder político incontrolado. Ora a televisão tornou-se hoje em dia um poder colossal; pode mesmo dizer-se que é potencialmente o mais importante de todos, como se tivesse substituído a voz de Deus. E será assim enquanto continuarmos a suportar os seus abusos. A televisão adquiriu um poder demasiado vasto no seio da democracia. Nenhuma democracia pode sobreviver se não se puser cobro a esta onipotência» (Karl Popper, *Televisão: Um Perigo para a Democracia*, Lisboa, 1995, pp. 29 e segs).

mensagem, assiste-se a uma perversão da relação de representação política: o uso das técnicas publicitárias mediáticas permite vender (logo permite ao eleitor comprar) um político, não permite escolhê-lo ... A escolha implicaria informação suficiente para que a decisão fosse consciente e não manipulada. Mas quem é que possui informação suficiente para poder demonstrar que a *Coca-cola* é melhor do que a *Pepsi*? Ou, mais sencilmamente, quem é que está disposto a possuir tal informação e decidir com base nela?

Um dos aspectos fundamentais da dessacralização da política traduziu-se na democratização do acesso aos mecanismos de fixação da agenda política. Esta já não resulta só e apenas das decisões dos soviets partidários ou da concretização calendarizada de um programa eleitoral pactuado com os eleitores, mas pode ser alterada, no conteúdo e nas prioridades, por uma intervenção nos *media* de um qualquer actor social, promovido, pela mediatização, a actor político. Desta situação resulta que a luta política é, actualmente, em larga medida, a luta pelo tempo mediático consagrado à política.

Tal luta traduz-se, desde logo, na competição com os restantes ocupantes do tempo mediático, *maxime* do tempo televisivo. E esta competição pode traduzir-se numa imitação, pela mensagem política, de outras formas comunicacionais, na medida em que os conteúdos são ou inalteráveis ou indiferentes ao espectador²⁹. Por esta razão não surpreende que na luta pela atenção dos eleitores se tenham passado a utilizar todos os mecanismos do *marketing*. Estranhamente, os pruridos abundam ao ponto de inúmeros manuais de *marketing* político se esforçarem por encontrar diferenças entre os mecanismos de promoção de sabonetes e os mecanismos de promoção dos políticos³⁰. Da mesma forma que um artigo de opinião em matéria política não vai prescindir dos mecanismos de suporte da imprensa escrita, também a mensagem política não vai dispensar os instrumentos do *marketing*. Tenha-se presente que muitos desses instrumentos correspondem a técnicas de pesquisa e tratamento de informação, tomados de empréstimo a ciências várias, desde logo à sociologia. Expliquemo-nos melhor pelo recurso a um exemplo, precisamente uma das *bêtes noires* do *marketing* político, a sondagem. Os estudos de opinião correspondem a uma tentativa de imitação, por parte das ciências sociais, do método experimental, com recurso a um trabalho de campo capaz de fornecer informação relativamente acurada em relação ao objecto de estudo. A realização de estudos de opinião orientados para a actividade política não sofre, deste ponto de vista, qualquer crítica, mesmo

²⁹ Não se veja nesta frase qualquer diabolização da mensagem televisiva, antes uma mera constatação de que o espectador médio do *prime time* televisivo é menos sensível ao conteúdo da programação, reagindo sobretudo à forma da mesma.

³⁰ Veja-se um exemplo em Denis Lindon, *Le marketing politique*, Paris, 1986, pp. 1 e segs., sob a epígrafe «Un candidat doit-il se vendre 'comme une savonnette'?».

quando deparamos com uma análise sistemática do comportamento do eleitorado, obtida pela realização de sucessivos inquéritos de opinião³¹. Até aqui estamos perante uma gestão passiva da informação. O ponto de clivagem situa-se na hipotética superação dos mecanismos clássicos de representação política por um permanente inquérito de opinião, cujos resultados condicionam não apenas a evolução das várias políticas, como, *inclusive*, determinam o aparecimento de novas políticas.

Poder-se-á dizer que a consulta do eleitor por via de um inquérito de opinião cujos resultados se sabe virão a ser acatados pelos decisores políticos se traduz numa forma de consulta pública permanente, passando o mandato de representativo a imperativo sob condição de sondagem. Esta visão do problema esconde duas dificuldades. Uma resulta dos efeitos manipulatórios dos inquéritos de opinião. A simples redacção das questões, a delimitação dos contornos do universo dos questionados, o momento da formulação das questões e a diversidade do grau de informação sobre cada questão, associados ao momento de divulgação dos resultados do inquérito (permitindo o aparecimento de contra-sondagens, indutoras de alterações de opinião), condicionam sobremaneira a dimensão neutra dos inquéritos de opinião.

Uma segunda ordem de questões prende-se com a definição do perfil do decisor político. Se, neste fim de século, a margem de decisão política tem vindo a estreitar-se, porventura num grau menor do que a percepção pública desse estreitamento³², é legítima a interrogação quanto ao que deve ser o mínimo de subsistência dessa margem de decisão num *government by the polls*³³. Julgamos que também aqui os novos instrumentos de governação oferecem um perigo menor do que se julga, acabando os vários actores políticos por promover uma aniquilação mútua das dimensões instrumentalizadoras dos inquéritos de opinião. Mais uma vez as características da complexidade e da competitividade do modelo democrático actual podem pôr em causa a pré-compreensão da representação política, mas não afectam a essência da relação.

Lugar de destaque merece o ponto de encontro entre a democracia mediática e a actuação dos grupos de pressão. Convém antecipar aqui algumas das conclusões formuladas mais adiante³⁴. Em primeiro lugar, e quanto aos grupos de pressão, constate-se a evolução discrepante que, a par de uma participação institucionalizada dos representantes de determinados interesses

³¹ Cf. Luís Sá, *Eleições e Igualdade de Oportunidades*, Lisboa, 1992, pp. 146 e segs.

³² Cf., *supra*, as conclusões referidas na alínea a) do ponto II, relativas à crise da margem de decisão política.

³³ Já não se trata de modificar a mensagem política em função dos resultados fornecidos por uma determinada sondagem, mas de alterar a mensagem de acordo com o padrão que se julga poderá vir a afectar positivamente futuras sondagens... (cf. George Ritzer, *The McDonaldization of Society*, Londres, 1996, pp. 74 e segs).

³⁴ Cf., *infra*, o conteúdo da alínea g) do ponto II, relativa à institucionalização de novas formas de representação.

nos mecanismos de representação política (cf. a institucionalização entre nós de uma concertação social que, rapidamente, viu alargado o seu âmbito até se transmutar, para além do nominalismo, em concertação estratégica), assistiu a uma proliferação de grupos de pressão, muitas vezes efémeros e quase sempre à margem dos mecanismos institucionais de enquadramento da representação de interesses.

Do encontro entre esta proliferação de grupos de pressão que escapam à malha institucionalizadora com a democracia mediática resulta um renovar dos reportórios, estratégias e recursos dos grupos de pressão³⁵. Analisemos alguns dos aspectos mais significativos do ponto de vista da erosão causada nos mecanismos tradicionais de representação política. Um dos mecanismos empregues com maior frequência é o do apelo à ciência, carreando em favor das posições dos grupos de pressão as opiniões ou os estudos de cientistas ou, de forma mais lata, daqueles que integram a comunidade dos sábios³⁶. Note-se que, neste particular, se assistiu a uma evolução em relação a práticas anteriores em que o cientista intervinha na sua dupla condição de cidadão e de intelectual *engagé*³⁷. Actualmente, o sábio, ou o comité de sábios, fornece uma opinião objectiva, cientificamente fundamentada e, do ponto de vista do autor, politicamente asséptica. Esta assepsia (ou a sua modelização) tem permitido intervenções mediáticas no mínimo curiosas, com os cientistas *non-engagés* a formularem opiniões definitivas nos 30 segundos de *sound bite* dos telejornais do horário nobre³⁸. No caso português, o processo vive ainda, por parte dos grupos de pressão, os seus primeiros anos de glória, sendo previsível a reacção por parte da administração, com recurso a tácticas semelhantes, mutuamente aniquiladoras e fomentadoras de um ruído comunicacional que afectará negativamente estes mecanismos de representação.

Uma vida mais longa parece estar reservada a um outro mecanismo resultante do cruzamento entre a proliferação de grupos de pressão e a lógica de funcionamento da democracia mediática: o apelo ao escândalo. Este recurso, empregue por todos os actores do jogo da representação política (desde os partidos com assento parlamentar aos parceiros sociais), ganha particular utilidade naqueles casos em que *o grupo é demasiado numeroso, demasiado fluido para se dotar de uma organização estável e reconhecida e que deve,*

³⁵ A categorização é a formulada por Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris 1994, pp. 103 e segs.

³⁶ Note-se que o cientista ou o sábio gozam, junto da sociedade portuguesa, de uma credibilidade que assenta ainda na sua raridade e na tradicional desconfiança das populações em relação às secretas intenções dos detentores do poder.

³⁷ De alguma forma a progressiva erosão da credibilidade destas figuras explica o actual recurso ao cientista politicamente asséptico.

³⁸ A vontade de revelar a verdade científica, objectiva e absoluta não se detém sequer nas fronteiras tradicionais entre ciências exactas e ciências humanas, surgindo casos de *cientistas* do direito, quer académicos, quer práticos, que, dentro dos mesmos limites do *sound bite*, demonstram *urbi et orbi* o bem (ou mal) fundado de determinada posição.

*bastas vezes, aguardar uma actuação por parte de actores isolados que, em sua representação, irão transfigurar, pela denúncia, uma multiplicidade de casos individuais, difusos, não divulgados, desconhecidos*³⁹. Muitas das vezes a acção de denúncia não se limita a mostrar a situação, envolvendo uma manipulação dos elementos da cena do escândalo através de acções de contestação ou boicote que, só por si, assegurariam, independentemente da bondade da causa defendida, uma generosa parcela de tempo mediático⁴⁰.

A mediatização da actividade política conduziu ao aparecimento da política em tempo real, sem espaço para a reflexão: utilizando a metáfora de Sartori⁴¹, podemos concluir que o *Homo videns* sucede ao *Homo sapiens sapiens*.

A mediatização da política traduz-se também numa alteração das escalas tradicionalmente empregues no desenho da actividade política. A escala universal, que no passado raramente era atingida, impõe-se agora como critério de hierarquização da importância da informação, pervertendo por completo a hierarquização temporal e espacialmente localizada. A título de exemplo, basta lembrarmo-nos para que posição foram relegadas as notícias relativas à actividade política em Portugal no auge da exegese das declarações do presidente dos Estados Unidos a propósito da sua relação com Mónica Lewinsky.

De que modo pode uma ponderada nota do Departamento de Estado dos EUA ou o ainda mais circunspecto editorial do *Osservatore romano* competir com um directo da CNN?

Este alcandorar do *directo universal* a nova escala da política permite-nos apontar dois sinais de alarme⁴².

Em primeiro lugar, o *directo universal* possui a mais elevada capacidade de condicionamento da opinião pública presente nos *media*. O *directo universal* permite fixar uma primeira impressão relativa a uma determinada questão, primeira impressão que, e este constitui o segundo sinal de alarme, contribui para a crescente desigualdade de tratamento noticioso à escala planetária⁴³.

³⁹ Michel Offerlé, *op. cit.*, p. 125.

⁴⁰ A par das já conhecidas greves da fome surgiram, mais recentemente, as destruições de colheitas ou os lançamentos de animais vivos na via pública, os activistas agrilhoados a meios de transporte, as festas de rua transformadas em manifestações e mil outras modalidades de protesto.

⁴¹ Giovanni Sartori, «Homo videns. Televisão e pós-pensamento», trad. port., Lisboa, 2000.

⁴² As emissoras que apostam essencialmente no directo ou no mero débito de imagens fornecidas por agências noticiosas — onde os acontecimentos não são situados e onde o seu significado não é desvelado por qualquer comentário —, longe de oferecerem informação, constituem-se antes em meras fontes — organizações produtoras e distribuidoras de actos de natureza mercantil, desprovidos dos qualificativos que caracterizam a verdadeira informação, a que bem cabe o nome de jornalismo de terraplenagem [José Alberto de Melo Alexandrino, *Estatuto Constitucional da Actividade de Televisão*, Coimbra, 1998, p. 133 (foram omitidas as notas de pé-de-página).

⁴³ Exemplifique-se o argumento expendido com o diferente tratamento noticioso pelos *media* internacionais — designadamente a CNN — das recentes e simultâneas guerras civis na Somália e em Angola.

É tempo de perguntar se estamos a lidar com a simplificação da mensagem ou se estamos já perante a simplificação do pensamento por homenagem à eficácia da mensagem...

A primeira questão suscita uma segunda, relativa à atitude mental: devemos reconverter decisões complexas em mensagens directas ou vamos, pura e simplesmente, abdicar de decisões complexas em função dos efeitos pretendidos pela mensagem?

Esta segunda questão convoca o adágio e pede uma terceira: o que é verdadeiramente o bom comunicador?

Da tirania da mensagem resulta que os políticos já não falam uns com os outros através dos *media*. A nova tirania permite também a legitimação do *ativismo mediático* e a *conformação da agenda política*.

Tenhamos presentes alguns aspectos desta *nova Idade Média*:

- a) A nova dinâmica é sobremaneira complexa, com um contraponto quantitativo e qualitativo entre a TV e a imprensa escrita;
- b) Desigualdade no acesso à informação, surgindo frequentes episódios de promoção de notícias (recordemos o papel indutor da informação televisiva na questão dos touros de morte em Barrancos);
- c) Perda de uma escala de valores porque a mensagem se autojustifica (pensemos no que o caso Clinton/Lewinsky implicou em matéria de passagem da fronteira entre o público e o privado);
- d) Pretensa neutralidade dos *media* (num registo paralelo ao da neutralidade dos juízes...);
- e) Utilitarismo, assistindo-se à perda do *prime time* pela política [ou mesmo pelas notícias (tenha-se presente o alinhamento de um telejornal — emoção, crime, julgamentos, futebol, conflitualidade e violência — e a repartição do tempo pelas notícias);
- f) Ampliação da autodeterminação informativa (a liberdade de escolha passa pela informação mais barata, pela pluralidade de fontes de informação e pela possibilidade de cada um fazer o seu próprio noticiário;
- g) Publicização da actividade mediática (como contraponto ao novo *jus imperium* surge a questão da propriedade dos *media* e a constatação dos limites do critério do mercado livre).

A revolução comunicacional e política fornece ainda o pretexto para um extenso cardápio de inquietudes:

- a) O convívio com o referendo permanente (presente no televoto, nas sondagens, nos painéis de *policy making* da administração americana);
- b) As limitações do processo de democratização dos infopoderes (e quem não fala inglês?, ou não tem electricidade?, ou não tem acesso à educação de base?);
- c) Necessidade de promover a igualdade de oportunidades no acesso à informação e ao conhecimento;

- d) A problemática da evolução (ou involução) da escala de valores na sociedade é analisável a partir da programação televisiva⁴⁴;
- e) Este périplo pelas diversas inquietudes leva-nos a concluir que estamos perante uma questão de cultura cívica antes de ser propriamente de cultura política⁴⁵.

E) O VOTO INÚTIL

O denominado *voto útil* é normalmente apresentado como uma forma elaborada de exercício do direito de sufrágio e corresponde a uma escolha sofisticada que permite ampliar a eficácia do voto através de uma segunda escolha, menos emotiva do que a escolha natural, mas com a possibilidade de maximizar o efeito do voto. A sofisticação do voto corresponde de alguma forma ao afastamento do voto *clubístico* em direcção a um voto *sem alma*, um voto *vantagem*, dotado de um sinalagma altruísta (vantagem pública, identificada com o bem comum) ou egoísta (vantagem privada).

Acima deste limiar de *utilidade* do voto podemos colocar um patamar de *inutilidade* do voto de acordo com o qual nenhuma escolha, simples ou complexa, é vista como útil, pelo que *todo o voto será castigado com o ferrete da inutilidade*. O sentimento de alienação em relação ao exercício da representação política torna-se dominante.

O conceito de *voto útil* de alguma forma acompanha a desapareição da efectiva margem de escolha fomentada pelo bipartidarismo de facto, pela quase eleição directa do primeiro-ministro⁴⁶ e pelo alinhamento ao centro dos programas partidários. Aos olhos do eleitor esta transformação faz com que todos os partidos acabem por governar da mesma forma. Assim, a política é vista como mera encenação do ritual da governação, sendo dispensada a participação do eleitor. Este sente que não vale a pena votar porque não consegue influenciar efectivamente o processo de tomada de decisão política⁴⁷.

⁴⁴ E da aparente possibilidade de escolha dentro de uma vastíssima programação televisiva. A mais importante invenção do século XX, depois da televisão, é o controlo remoto.

⁴⁵ Não devemos perder de vista a dimensão instrumental da democracia mediática. Assim, a bondade do resultado pode ser encontrada em algumas situações de *directo universal*. Graças a este fenómeno, podemos assistir ao aparecimento de uma opinião pública mundial dependente de informação à escala planetária, mas que, de alguma forma, acaba por condicionar a política de cada Estado. Este condicionamento pode traduzir-se no aparecimento de mecanismos de cooperação internacional que prenunciam um grau superior de organização da sociedade internacional. Os exemplos mais significativos prendem-se com a criação, *ex vi* Conselho de Segurança da ONU, de tribunais penais internacionais de competência especializada (para os crimes cometidos no território da ex-Jugoslávia e para os crimes cometidos no Ruanda), a par do início do processo de institucionalização de uma jurisdição penal internacional com carácter permanente (Estatuto de Roma, relativo ao tribunal penal internacional).

⁴⁶ Cf. Luís Sá, *O lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, 1994, p. 93.

⁴⁷ Este é um dos factores determinantes da reforma do sistema eleitoral e, em especial, no que concerne aos mecanismos de personalização do voto ([cf. *infra*, III, b]).

Um dos aspectos mais notáveis deste processo prende-se com a diminuição do grau de fidelidade entre o eleitorado e os vários partidos, definido em muitos estudos como analisável a partir de um grau de volatilidade do voto⁴⁸. Esta questão será expressamente analisada a propósito dos contornos do sistema de partidos. Por ora interessa-nos equacionar as razões subjacentes a este sentimento de perda de fidelidade. O carácter dinâmico do processo implica que a suposta violação do dever de fidelidade é mútua, na medida em que os próprios partidos políticos alteraram sobremaneira os programas políticos, aproximando-se em matéria de opções oferecidas ao eleitorado, pelo que este também ficou com um maior grau de liberdade quanto à mudança. Conferindo uma dimensão reactiva a esta evolução, podemos afirmar que a desapareição ou atenuação das classes sociais de alguma forma se traduziu na desapareição do voto classista.

Julga-se que a institucionalização das garantias do Estado social de direito, com o que significa de generalização e universalização das prestações garantidas pelo Estado, a par de uma efectiva afluência das sociedades ocidentais, são, em larga medida, responsáveis por este processo⁴⁹. Na medida em que o Estado é suposto garantir a cada cidadão um *standard minimum* de fruição de direitos económicos, sociais e culturais, o exercício de direitos políticos vê-se comprimido pela desnecessidade de reivindicação. A luta de classes é travada em sede de escolha do objecto a que se destina o exercício do poder de compra. O paralelismo com a realidade da experiência constitucional soviética⁵⁰ é tanto mais assustador quanto o enfraquecimento do exercício dos direitos políticos no Estado social de modelo ocidental corresponde a uma opção dos cidadãos, e não a uma imposição da administração.

F) NÃO IDENTIFICAÇÃO, POR PARTE DO ELEITOR, DOS ELEITOS
COMO VERDADEIROS DECISORES POLÍTICOS

O aparecimento de grupos económicos, grupos religiosos, grupos de comunicação social e mistos de todos ou alguns acaba por criar mecanismos de controlo no acesso à democracia mediática. Resta saber se o direito da concorrência da democracia demo-liberal está habilitado a proceder a uma adequada atomização do mercado da democracia mediática.

⁴⁸ As consequências da volatilidade dependem em grande medida do sistema eleitoral em que se verificam. O sistema maioritário britânico conduz aos resultados mais significativos na correlação entre as alterações do sentido de voto e o número de deputados por elas afectado (cf. Hilde T. Himmelweit, Patrick Humphreys, Marianne Jaeger, *How Voters Decide*, Buckingham, 1993, pp. 33 e segs.).

⁴⁹ Cf. Russell J. Dalton, Paul Allen Beck e Scott Flanagan, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, 1984, pp. 15 e segs., referindo-se a um fenómeno de aburguesamento por parte dos eleitores.

⁵⁰ Onde se verificava uma efectiva compressão dos direitos civis e políticos justificada pela garantia de um nível razoável na concretização dos direitos económicos, sociais e culturais.

A par deste condicionamento do mercado mediático por via da oferta surge, pelo lado da procura, um conjunto de agentes económicos que estão em condições de reivindicar decisões políticas, muitas vezes com recurso a formas espúrias de conflito laboral⁵¹.

Assistimos também à morte do *paradigma clássico* do controlo do poder económico pelo poder político: a questão do condicionamento dos políticos por parte do poder económico já não se confina em primeira e principal linha ao estrito plano nacional, antes se projecta no plano da globalização do capital e da sua desestruturação⁵².

Mas esta é também a era da hegemonia financeira servida pela globalização e pela revolução comunicacional. Assinalem-se, do ponto de vista da sua repercussão política, três elementos centrais:

- a) Desmaterialização do capital numa perspectiva planetária⁵³, com internacionalização dos novos poderes financeiros multinacionais, em circulação permanente e instantânea;
- b) Aparecimento, por via da Internet, de um suporte paralelo para a actividade económica propiciador do colapso dos sistemas fiscais nacionais (a mobilidade do capital não tem comparação com a pouca agilidade do sistema fiscal — sobretudo do nacional), a par da crise fiscal de novo tipo (rebalanceamento dos impostos directos e dos indirectos no financiamento do Estado), a par do risco de agravamento das desigualdades fiscais (a taxação das máquinas pode agravar a tendência para a desindustrialização);
- c) Penetração do sistema financeiro pelas mafias transnacionais (droga, armas, materiais nucleares), o que coloca o problema do controlo supranacional do crime transnacional (à pressão para uma crescente coordenação e cooperação internacional das magistraturas contra o crime organizado em breve se contraporá a tese dos eventuais malefícios de um governo mundial dos juízes).

G) INSTITUCIONALIZAÇÃO DE NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

O aparecimento da representação institucional de interesses está presente não só nos mecanismos da concertação estratégica (actividade que resulta de uma obrigação constitucional), como na multiplicação de fórmulas de

⁵¹ Evoquemos os pilotos da TAP durante o Verão de 1997, os pilotos de barra pronunciados pela prática de diversos crimes, os médicos na greve *self-service*.

⁵² Lembremo-nos da recente querela sobre os grupos económicos, com a diabolização dos mesmos e com o decretar da proibição de qualquer relação entre o Estado e os grupos económicos, numa inversão revolucionária e lusa do axioma *o que é bom para a General Electric é bom para a América*.

⁵³ Com a conseqüente deslocalização da actividade económica. Aos fenómenos de emigração de trabalhadores sucedem-se as migrações de empregos.

administração consultiva⁵⁴ ou na abertura do texto legislativo⁵⁵ a fórmulas de participação dos parceiros sociais em actividades da administração⁵⁶, chegando o legislador a identificar os parceiros sociais com recurso aos nomes próprios, afastando a boa técnica legislativa que recomendaria o emprego de categorias normativas dotadas de generalidade e abstracção.

Regressando a uma maior proximidade do tema deste trabalho, resta saber em que medida é que o aparecimento de fórmulas institucionalizadas de representação de interesses contribuiu para a erosão dos mecanismos tradicionais de representação política⁵⁷. Esta erosão é particularmente sentida ao nível dos poderes do parlamento, colocado muitas vezes perante a mera função de instância de ratificação, sob forma legislativa, de acordos e consensos políticos obtidos fora da assembleia representativa. O próprio poder legislativo ganha assim cada vez mais contornos rituais, limitando-se a emprestar uma forma a um conteúdo a que é, em larga medida, alheio⁵⁸. Poder-se-á sempre dizer que este fenómeno não corresponde tanto a uma causa de declínio dos parlamentos quanto representa uma consequência desse mesmo declínio. No entanto, julga-se que a razão de ser da solução encontrada em Portugal para a participação dos grupos de interesses no exercício do poder político se prende com a natureza do processo negocial conducente à paz social e que, pela sua natureza de negociação permanente⁵⁹, dificilmente se

⁵⁴ A contagem e a categorização dos vários conselhos consultivos que invadiram a administração pública portuguesa afigura-se-nos urgente, mas extravasa o âmbito deste trabalho.

⁵⁵ Abertura do texto legislativo e não abertura à participação na redacção do mesmo.

⁵⁶ Esta participação atinge as raiais da actividade *contra natura* quando se traduz na intervenção desses mesmos parceiros sociais no licenciamento de actividades em que são os principais interessados no controlo do acesso ao mercado.

⁵⁷ Cf. Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 4.^a ed., Pádua, 1993, pp. 291 e segs., *maxime* p. 297, apontando para a dificuldade sentida pelas instituições tradicionais de representação política em responder a múltiplas solicitações espontâneas e atomizadas.

⁵⁸ Não deixa de ser curioso, e sinal do peso da história constitucional portuguesa, que as propostas favoráveis à criação de uma segunda câmara no parlamento assentem numa representação de regiões (solução próxima do modelo alemão) ou num verdadeiro senado onde se acolhessem os políticos mais experientes (modelo francês). A primeira hipótese terá sido prejudicada pelo desfecho do referendo sobre a regionalização, ao passo que a segunda é suposto contar com a hostilidade dos eleitores que nela veriam mais uma vasta prateleira dourada. Já a terceira solução possível, isto é, a criação de uma câmara representativa de interesses económicos, tem contra si a existência, à sombra da Constituição de 1933, de uma Câmara Corporativa. Como solução conciliatória pode ser tentado um alargamento da composição e das competências do Conselho de Estado.

⁵⁹ De que é exemplo a Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, que estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da administração pública em regime de direito público, em particular o seu artigo 7.º Para uma crítica desta solução legislativa, cf. Alexandre Sousa Pinheiro, «O governo: organização e funcionamento, reserva legislativa, e procedimento legislativo», in *Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, n.º 23, 1999, pp. 215 e segs.

enquadra na lógica do funcionamento parlamentar⁶⁰. Note-se que a dimensão negociada das soluções legislativas assim obtidas⁶¹ garante um grau elevado de realizabilidade das leis, isto é, a *capacidade intrínseca das próprias leis para realizar os objectivos prefixados*⁶². Donde resulta que o principal papel cometido ao parlamento seja o do debate político e o do controlo da acção do executivo, mais do que o primado do exercício da função legislativa.

H) JUDICIALIZAÇÃO DA ACTIVIDADE POLÍTICA

Com a redacção da epígrafe desta alínea não se pretende retomar a discussão em torno da problemática da separação de poderes e, em particular, da limitação do poder político e do seu controlo por via jurisdicional. Para que esta *não intenção* resulte clara pode dizer-se que, do nosso ponto de vista, a autonomia desta alínea surge como problemática na medida em que duas das questões que nela são abordadas resultam, em grande medida, das alíneas anteriores. Assim, a judicialização da actividade política passou, em larga medida, por uma mediatização das actividades do poder judicial⁶³ e pela transformação desse mesmo poder judicial em grupo de pressão para tutela de interesses próprios, nomeadamente quanto à definição da política de justiça⁶⁴.

⁶⁰ Apesar de concentrarmos a nossa atenção nos actos do poder público com formas expressas de publicidade e, em particular, na categoria dos actos legislativos, convém lembrar que a acção dos grupos de pressão é muitas vezes dirigida a actos não legislativos. Por outro lado, os grupos de pressão desempenham um papel importante na *forma crescente como os modernos governos tomam decisões que não se reconduzem ao processo legislativo normal e que não estão sujeitas ao escrutínio ou controlo legislativos normais* (J. J. Richardson, A. G. Jordan, *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, 1979, p. 118, numa análise da experiência britânica que se julga permitir extrapolações).

⁶¹ Uma das modalidades de negociação, pedida de empréstimo ao direito internacional público, traduz-se na negociação em pacote (*package deal*) e que permite a cada parceiro social reivindicar um determinado ganho, traduzido num diploma legislativo que acolhe uma sua proposta. Este mecanismo é particularmente evidente ao nível da legislação laboral. Note-se que a solução em pacote torna ainda mais formal o exercício dos poderes legislativos por parte de uma Assembleia da República que não irá contestar, por via da alteração das propostas legislativas provenientes da concertação estratégica, o funcionamento dos mecanismos de representação dos interesses económicos.

⁶² O conceito é empregue por Eugenio de Marco, «'Grupos de pressão'», procedimento legislativo e 'realizabilidade' das leis», in *Legislação*, n.º 17, Outubro-Dezembro de 1996, p. 42, explicando que grande parte das leis de carácter económico-social muito dificilmente poderiam alcançar os objectivos prefixados (pelo contrário, em muitos casos, provavelmente, correriam o risco de ficar letra morta) sem um «compromisso», uma «contribuição construtiva», na fase da sua actuação, de grupos sociais da comunidade, como associações sindicais e organizações empresariais.

⁶³ O julgamento de casos que envolviam, directa ou indirectamente, titulares de cargos políticos desempenhou um papel importante no processo de mediatização. Papel tanto mais importante quanto alguns julgavam possível ou mesmo desejável um efeito de contágio a partir das experiências italiana e espanhola de mediatização dos poderes da magistratura.

⁶⁴ A título de exemplo, basta lembrar as reacções à alteração, em sede de IV revisão constitucional, das possibilidades de composição do Conselho Superior de Magistratura. Para

Não obstante, nesta alínea queríamos, antes de mais, equacionar duas outras questões que julgamos suficientes para justificar a autonomia da mesma. Uma primeira questão prende-se com o tratamento que o poder judicial tem conferido à *political question* e aos contornos da liberdade de conformação do legislador enquanto alavanca da *judicial self restraint*. A tendência para recorrer ao poder judicial para resolver bloqueios do poder político, em particular em questões de juízo de constitucionalidade⁶⁵, acarreta riscos graves para a separação de poderes e, mais especificamente, quanto à legitimidade das decisões do poder judicial. A situação de minoria parlamentar que se viveu durante a VII Legislatura propiciou o aparecimento de coligações negativas de incidência parlamentar com o objectivo de perverterem a reserva de executivo sem custos de responsabilização política⁶⁶. Bastas vezes a desresponsabilização passa por uma tentativa de co-responsabilização da justiça constitucional⁶⁷.

Uma segunda questão prende-se com a possibilidade de os tribunais, e em particular os tribunais superiores, colocarem em crise as decisões do poder político, quer por via da fiscalização da constitucionalidade, quer por via da interpretação desconforme à intenção do legislador.

uma recondução do problema às suas verdadeiras dimensões, cf. Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, anotação ao artigo 218.º, pp. 479 e segs.

⁶⁵ Cf. Pedro Coutinho de Magalhães e António Araújo, «A justiça constitucional entre o direito e a política: o comportamento judicial no Tribunal Constitucional português», in *Análise Social*, vol. xxxiii (145), 1998, pp. 7 e segs. Para um estudo da matriz portuguesa, cf. António Araújo, «A construção da justiça constitucional portuguesa: o nascimento do Tribunal Constitucional», *ibid.*, vol. xxx (134), 1995, pp. 885 e segs. Para um estudo comparado, v. o clássico de Koenraad Lenaerts, *Le juge et la constitution aux États-unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelas, 1988.

⁶⁶ As duas *causes célèbres* da VII Legislatura foram propiciadas pelo caso das *vagas loucas* (criação por lei da Assembleia da República de vagas adicionais no ensino superior depois de concluído o processo normal de ingresso) e que deu origem ao acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 5 de Março de 1997, e pelo caso da abolição de portagens que deu origem ao acórdão n.º 24/98, publicado no *Diário da República*, II série, de 19 de Fevereiro de 1998. Ambos os acórdãos foram objecto de comentário crítico por parte de Gomes Canotilho na *Revista de Legislação e Jurisprudência*, respectivamente nos n.ºs 3875 e 3876, pp. 80 e segs., e 3887 e 3888, pp. 89 e segs. O professor de Coimbra aponta no segundo dos comentários referidos o cerne da questão: *Tal como se nos afigurava já claro no «caso das vagas extraordinárias para o ensino superior» [...] o Tribunal Constitucional parece insinuar — embora não o diga explicitamente — que o problema central de casos como o da sentença em análise é o de estarmos perante uma questão política, que não pode ser resolvida através dos instrumentos de controlo da constitucionalidade (op. cit., p. 89). Sobre a questão, para uma busca do equilíbrio entre as funções legislativa e administrativa, pode também consultar-se Jorge Reis Novais, *Separação de Poderes e Limites da Competência Legislativa da Assembleia da República*, Lisboa, 1997.*

O problema assume contornos mais vastos, ao nível do desenho constitucional do sistema de governo e que serão analisados *infra*, na sede da alínea c) do ponto II deste texto.

⁶⁷ Tendência que é reforçada pela amplitude dos institutos de fiscalização da constitucionalidade (concentrada e difusa, preventiva e sucessiva, concreta e abstracta, por acção e omissão) e pelo número dos que podem requerer a fiscalização.

Questão mais específica é a do controlo das actividades da administração com incidência financeira que, ao contrário dos restantes controlos jurisdicionais, não é um mero controlo de legalidade, mas também do mérito das decisões da administração.

À procura da confiança perdida poderia ser o mote para este desejo de reencontro com o conforto proporcionado pela política *à antiga* às relações de representação. Por isso, perante manifestações reiteradas de desafeição, desconfiança ou desprestígio dos agentes da política antiga (os políticos), não é de estranhar que muitas vezes os juizes (ou, em sentido mais lato, as magistraturas) surjam como instâncias de reserva ou mesmo desempenhando uma função salvadora da actuação dos poderes públicos em conformidade com os desejos dos cidadãos. O tema, em si mesmo, não é novo, ao ponto de o índice ideográfico da política conter desde há muito uma entrada para o *governo dos juizes*. O que é novo é a ressonância social da tese face ao vazio dos poderes clássicos, o que, contudo, tem como contrapartida colocar a cargo dos juizes funções e objectivos para os quais não estão preparados nem correspondem à vocação da sua própria função. Esta disfunção comporta mesmo o risco de a administração da justiça se deixar enredar numa compreensão social que não corresponde à sua função e capacidade de resposta, deste facto resultando, no limite, uma insatisfação dos cidadãos, quer face à incapacidade ou impossibilidade de as magistraturas responderem a estas novas exigências, quer face mesmo à forma como exercem a sua vocação tradicional de administração da justiça em nome do povo.

Analisemos estes fenómenos com maior detalhe:

- a) A primeira das características que merecem a nossa atenção traduz-se na tese de que os juizes representam uma *classe geneticamente pura*, tese que justificaria a cada vez mais frequente escolha dos juizes para lugares de regulação, como se a existência de uma carreira profissional de formação eminentemente técnica garantisse a cada juiz ser imune a uma mundividência e a uma percepção subjectiva dos fenómenos sociais e mesmo políticos. Esta tentativa de fazer dos juizes uma classe pretensamente pura, bastas vezes alimentada pelos próprios sectores políticos com intuios muito direccionados, é geradora de equívocos vários. Recordemos, a propósito, os efeitos sobre a própria função judicial do movimento *mani pulite* em Itália, das acusações de corrupção que rapidamente alastraram à luta interna às próprias magistraturas, do sistema de vasos comunicantes entre a magistratura e a política (a passagem dos juizes di Pietro, em Itália, e Baltazar Garzón, em Espanha, para ou pela política), bem como o refúgio na justiça por parte dos políticos acossados, seja por força da lenta progressão dos processos judiciais, seja pela transferência para o campo do combate judicial de verdadeiras e próprias questões de natureza eminentemente política;

- b) A segunda característica está presente na amplificação deste movimento pela conexão entre a actividade dos juízes e a mediatização, fenómeno incentivado por sectores das magistraturas e avidamente procurado pelos próprios meios de comunicação social, no quadro de um aparelho judicial complexo, onde se disputam protagonismos e esferas de poder entre as diferentes magistraturas e outras entidades que participam na administração da justiça, o fenómeno da crescente mediatização da actividade judicial vem pôr em relevo a inadequação de aspectos estruturantes da administração da justiça face ao movimento da globalização comunicacional (de que o aspecto mais discutido é a crise do segredo de justiça), bem como o acrescido escrutínio público face às próprias decisões judiciais (de que o exemplo mais marcante é o famoso caso O. J. Simpson);
- c) Tendo presentes estes dados, surge a questão de saber se haverá alguma diferença entre justiça e judicialismo. No judicialismo a condenação mediática e a guerra de acusações são prévias à acção da justiça⁶⁸. O desenvolvimento dos judicialismos pode conduzir a uma crescente sede de justiça: a inoperância da justiça pode pôr em crise a confiança popular no sistema de administração da justiça e a conexão entre os *media* e a justiça degenerar num novo tipo de tensão, cujo desfecho é imprevisível, mas de que mesmo entre nós já tivemos alguns afloramentos recentes;
- d) Neste contexto, à acrescida exposição pública da administração da justiça corresponde também um reavivar da questão da legitimação da administração da justiça, designadamente na vertente da auto-administração das magistraturas e do próprio desenvolvimento das carreiras das magistraturas (especialmente a questão do acesso aos tribunais supremos).

III. A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA VISTA A PARTIR DOS VÁRIOS SUBSISTEMAS

A) O SISTEMA DE PARTIDOS

Visto à escala macro, o sistema partidário português apresenta um elevado grau de estabilidade, continuando centrado em torno dos quatro partidos fundadores do regime democrático, com dois partidos que disputam o centro e exercem o poder e dois partidos minoritários que, em coligação expressa ou mediante acordos parlamentares pontuais, participam pontualmente no exercício desse poder.

⁶⁸ Em consequência, o respeito pelo contraditório e, em particular, o respeito pelo princípio da igualdade de armas são liminarmente afastados. Pense-se no caso limite em que uma das partes recusa a mediatização, não podendo impor igual decisão ao adversário.

Mesmo ao nível do nominalismo as mudanças foram mínimas: o PPD passou de Popular Democrata a Social-Democrata, o Centro Democrático e Social optou pelo caminho inverso, transformando-se em Partido Popular, e o Partido Comunista Português deu origem a diversas coligações que nos últimos anos estabilizaram em torno de uma coligação com o Partido Ecológico Os Verdes. Só o Partido Socialista preservou o nome de baptismo⁶⁹.

Pelo parlamento passaram igualmente outros partidos de forma fugaz e com grupos parlamentares uninominais (casos do MDP CDE, da UDP e do Partido da Solidariedade Nacional). Pelo recurso à coligação pré-eleitoral acabaram por se sentar no parlamento deputados do Partido Popular Monárquico (Aliança Democrática), da Acção Social-Democrata Independente e da UEDS (ambos a coberto da Frente Republicana e Socialista) e da Intervenção Democrática e de Os Verdes (ambos em coligação com o PCP).

À escala micro, podemos detectar na composição dos grupos parlamentares de quase todos os partidos um conjunto de subgrupos bem definido: as juventudes partidárias⁷⁰, os sindicalistas, os representantes dos interesses das regiões autónomas⁷¹, as mulheres⁷², os fundadores⁷³ e a *intelligentsia*⁷⁴.

Analizados os contornos do espectro partidário parlamentar, ressalta o tendencial bipartidarismo no exercício do poder e a reduzida amplitude do espectro partidário. Esta última situação, provocada em grande medida pelo sistema eleitoral (cf. ponto seguinte), suscita o perigo do aparecimento de uma oposição extraparlamentar cavalcando a abstenção⁷⁵.

⁶⁹ Mas não já a simbologia, que se internacionalizou, com o triunfo da rosa sobre o punho fechado. No CDS também a simbologia tradicional foi afastada, substituída por uma de leitura mais fácil e neutral. Já o PCP tenta o equilíbrio difícil entre a visibilidade da foice e do martelo, necessária ao reconhecimento automático junto de uma parte significativa do seu eleitorado, e a camuflagem necessária à captação de franjas circunvizinhas desse eleitorado.

⁷⁰ Cujo número de deputados sobe exponencialmente em caso de vitória eleitoral por efeito da migração dos cabeças de lista em direcção ao governo e da subavaliação do resultado eleitoral possível aquando do ordenamento das listas. No caso de vitória eleitoral significativa, é possível que o subgrupo da juventude partidária do partido mais votado se constitua, *de facto*, como o terceiro grupo parlamentar mais importante.

⁷¹ O que permite negociar directamente com estes deputados um sentido de voto diverso do restante grupo parlamentar. Tal já aconteceu em benefício de acordos parlamentares de incidência governativa ao nível da aprovação de determinadas iniciativas legislativas, em particular do Orçamento de Estado.

⁷² Este grupo continuará a existir como cláusula de salvaguarda da má consciência dos diversos partidos políticos que não estão dispostos a elaborar listas que permitam uma representação paritária ou, pelo menos, mais equilibrada. A solução passa por possuir na bancada uma ou algumas representantes que, pela notoriedade, tentem compensar a sub-representação feminina.

⁷³ É neste subgrupo que mais se faz sentir a incapacidade de renovação do tecido partidário português.

⁷⁴ O recurso ao intelectual como tópico argumentativo foi analisado *supra*, no ponto II, d).

⁷⁵ O exemplo histórico corresponde à degenerescência da FUP, que não conseguiu eleger um deputado, o que poderá ter propiciado o aparecimento do grupo terrorista Forças Populares 25 de Abril.

Apesar destas limitações convém lembrar que o sistema de partidos português resulta directamente da escolha do sistema eleitoral para a Assembleia Constituinte. O objectivo da escolha então feita era o de permitir a formação rápida de partidos políticos fortes, perdendo-se neste percurso algum grau de pluralismo. No momento presente e com a consolidação do Estado de partidos é possível avançar para a alteração do sistema eleitoral.

Analisemos em seguida algumas das possibilidades teóricas de alargamento do espectro partidário. O advento de partidos regionais, à semelhança do que aconteceu noutros países europeus, desde logo na vizinha Espanha, depara com uma expressa proibição constitucional (n.º 4 do artigo 51.º). As cisões de partidos resultaram em experiências de curta duração como a Acção Social-Democrata Independente, a partir do PPD, ou nem sequer se constituíram autonomamente, acabando por ser identificadas como tendências dentro de um mesmo partido, caso do grupo do ex-secretariado dentro do PS. Mas o fenómeno mais frequente traduz-se na capacidade de absorção que os dois maiores partidos exercem em relação aos grupos de dissidentes provenientes de outros partidos. Para além da absorção de pequenos partidos de esquerda, o PS integrou progressivamente a Plataforma de Esquerda, cujos quadros eram maioritariamente provenientes do PCP. A possibilidade de aparição de novos partidos baseados numa franja eleitoral específica também não conheceu qualquer sucesso assinalável, como se demonstra com a curta vida parlamentar do Partido da Solidariedade Nacional, com um programa assente nas reivindicações da terceira idade. O trabalhar das zonas intersticiais do espectro partidário também não tem sido muito bem sucedido, com o eternamente anunciado partido liberal à direita ou com o novel Bloco de Esquerda. Os processos de federação dos pequenos partidos de esquerda têm igualmente revelado, aquando do apuramento dos resultados eleitorais, que o todo é menor do que a soma das partes. O fenómeno mais interessante ocorreu com um típico partido cogumelo, o Partido Renovador Democrático, que operou como transferidor de votos entre o centro-esquerda e o centro-direita. A possibilidade de aparecimento de novos partidos dependentes do carisma de uma determinada figura pública poderia ser uma alternativa viável de renovação do espectro partidário⁷⁶. Só a eleição para a Presidência da República parece poder escapar, ao menos formalmente, à partidocracia. No

⁷⁶ Os actores políticos mais relevantes têm optado por se constituírem como *reservas morais da nação*, não se comprometendo com iniciativas partidárias. Atente-se no caso de Freitas do Amaral, optando por concordar pontualmente ora com sectores mais à esquerda ora mais à direita em função de uma leitura pessoal da agenda da sociedade civil (regresso à AR e voto favorável à ratificação do Tratado de Maastricht com tempo de intervenção cedido por outros partidos, publicação de *O Antigo Regime e a Revolução*, crítica da actuação do Ministério Público, participação na campanha a favor da regionalização, crítica veemente da intervenção portuguesa no Cossovo).

entanto, a experiência patrocinada em tempos pelo Presidente da República Ramalho Eanes não parece ter possibilidade de se repetir, fazendo ressuscitar das cinzas o PRD. Já o patrocínio de novos partidos políticos por parte de figuras públicas pode fazer surgir um Berlusconi luso ou pode permitir a tomada firme de um novo partido político por protagonistas do mundo desportivo.

Para além das limitações assinaladas, devem ser identificados dois condicionamentos no acesso ao parlamento: o sistema eleitoral⁷⁷ (cf. o ponto seguinte) e o sistema de financiamento de partidos. Este último está concebido de acordo com a lógica conservadora típica dos poderes instalados, em função dos votos obtidos em eleições. O custo do acesso ao mercado parlamentar é, normalmente, muito superior ao resultado obtido. Esta dificuldade cresce de dia para dia à medida que as técnicas de *marketing* político aumentam o custo específico de cada campanha, numa disputa pela atenção do eleitor, constantemente solicitado por outros *produtos* que não os políticos.

Como contributo importante para a renovação do sistema de partidos devem ser apontados os projectos de revisão constitucional do PP e do PS, que permitiam a apresentação de candidaturas por parte de grupos de cidadãos eleitores⁷⁸.

De qualquer das formas, o recente desenvolvimento da democracia referendária permite que os grupos de cidadãos eleitores que então se constituíram possam ser o embrião de futuros partidos ou que, como mínimo, sejam um factor de renovação dos partidos políticos já existentes⁷⁹.

Apesar deste conjunto de críticas ao funcionamento dos partidos políticos portugueses, deveremos ter presente que, à semelhança do que se passa na generalidade das sociedades ocidentais, a polarização política ao centro transformou os dois maiores partidos, cuja soma de votos representa entre

⁷⁷ E não só do sistema eleitoral para a Assembleia da República, pois também a eleição para a Presidência da República, disputada a duas voltas, acaba por possuir uma dimensão federadora, estimulando o bipartidarismo. Nesse sentido, cf. Marina Costa Lobo, «A evolução do sistema partidário português à luz das mudanças económicas e políticas (1976-1991)», in *Análise Social*, vol. xxxi (139), p. 1112.

⁷⁸ Cf. a nota de Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes ao artigo 151.º no *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, pp. 379 e segs. Sempre seria mais facilmente admissível a transferência de um candidato pertencente a um grupo de cidadãos eleitores para um partido político do que a transferência entre partidos políticos que actualmente se verifica.

⁷⁹ Assinale-se que a IV revisão constitucional não só tornou obrigatória a realização de um referendo nacional para a instituição em concreto das regiões administrativas (artigo 256.º), como veio permitir a iniciativa de referendo nacional por parte de grupos de cidadãos eleitores (n.º 2 do artigo 115.º). Também o alargamento da iniciativa de lei a grupos de cidadãos eleitores (nova redacção dada ao n.º 1 do artigo 167.º) pode, de alguma forma, contribuir para a renovação do espectro partidário.

dois terços e três quartos dos votos expressos, em partidos essencialmente de eleitores, onde os quadros e os militantes passaram a ter um papel cada vez mais condicionado pela lógica de funcionamento da democracia mediática, em função do que a estratégia comunicacional e o estilo de liderança representam instrumentos fundamentais do impacto comunicacional das respectivas mensagens políticas.

Quanto aos dois outros partidos com assento parlamentar, podemos assistir à conquista do discurso popular tradicionalmente associado ao PCP pelo populismo do CDS-PP, gerando um significativo protagonismo mediático mal escorado na reduzida credibilidade dos protagonistas. Esta finta pela direita veio tornar ainda mais evidente a ausência de estratégia do PCP, para além da resistência à erosão do tempo.

B) O SISTEMA ELEITORAL

Os critérios aferidores dos sistemas eleitorais⁸⁰ podem ser agrupados em torno de quatro categorias:

- a) Representatividade das correntes políticas e sociais e produção da alternância;
- b) Governabilidade e estabilidade governativa⁸¹;
- c) Legitimidade dos resultados, isto é, correspondência entre a vontade eleitoral e a formação do governo;
- d) Aproximação dos eleitos aos eleitores, isto é, o grau de personalização do voto.

Vamos proceder à aplicação destas quatro categorias à experiência portuguesa posterior ao 25 de Abril.

Em relação ao problema da representatividade das correntes políticas, podemos constatar a permanência dos quatro partidos fundadores do regime, com uma curta irrupção, em 1985, do Partido Renovador Democrático. Esta realidade traduz-se numa clara afirmação partidária, correspondendo ao comando constitucional de criação de um Estado de partidos.

Quanto à produção de alternância, foi possível verificar uma correlação entre a dissolução da Assembleia da República e o aparecimento da alternância política. Foi assim com o governo AD, em 1979, com o governo do bloco

⁸⁰ Para uma análise dinâmica dos sistemas eleitorais, cf. Richard S. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford, 1997, *maxime* a tripartição da democracia em liberal, participativa e comunitária, pp. 46 e segs.

⁸¹ O estado da arte em matéria de disseminação dos diversos mecanismos de favorecimento da democracia maioritária é analisado no n.º 85 da revista *Pouvoirs*, com uma análise de direito comparado e das principais construções doutrinárias.

central, em 1983, com o governo PSD, em 1985 (reforçado com uma maioria absoluta em 1987, renovada em 1991). No entanto, tal já não aconteceu com a alternância resultante das eleições legislativas de 1995, na medida em que o XIII Governo Constitucional cumpriu a legislatura.

Quanto ao critério do valor da estabilidade governativa na decisão eleitoral, podemos dizer que corresponde a uma aprendizagem tardia por parte do eleitor quanto ao sentido do voto útil. Assim, o ciclo pró-estabilidade inicia-se apenas em 1985, para se atingir em 1987 a opção pela maioria absoluta. Para além do elemento psicológico, outras duas realidades contribuem para o aparecimento de maiorias absolutas ou quase absolutas. Em primeiro lugar, o método de Hondt acaba por conferir um bónus de maioria aos dois partidos mais votados, em particular ao mais votado, em detrimento dos menos votados, pelo que a obtenção da maioria absoluta dos mandatos se faz sem necessidade de obtenção da maioria absoluta dos sufrágios⁸². Em segundo lugar, a desertificação do interior, a par da diminuição do número de deputados à Assembleia da República, cria cláusulas-barreira naturais nos pequenos círculos, forçando a bipolarização⁸³.

Uma outra dimensão psicológica do comportamento dos eleitores prende-se com a realidade do presidencialismo de primeiro-ministro⁸⁴ e que converte, na sua expressão mediática central, as eleições para a Assembleia da República praticamente numa escolha entre dois candidatos a primeiro-ministro.

Quanto à relação entre a vontade eleitoral e a formação do governo, podemos concluir pelo respeito da regra «quem ganha governa». Esta regra é válida quer perante coligações pré-eleitorais (Aliança Democrática em 1979 e em 1980), quer perante coligações pós-eleitorais (PS/CDS em 1978

⁸² Convém lembrar que «só em situações excepcionais um sistema eleitoral proporciona resultados rigorosamente proporcionais [...] A generalização mais interessante, no entanto, é a de que todos os sistemas eleitorais reflectem uma proporcionalidade mais baixa do que a que é matematicamente possível» (Arend Lijphart, *As Democracias Contemporâneas*, trad. port., Lisboa, 1989, p. 214, com indicações estatísticas em matéria de índice de desproporcionalidade na p. 213).

⁸³ «É fácil ver que, se o número médio de deputados por círculo for relativamente baixo, cria-se indirectamente uma cláusula-barreira, pois torna-se considerável a percentagem de votos necessária para eleger um deputado em qualquer círculo» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, comentário à proibição constitucional de estabelecimento de *limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima* e que depois da IV revisão constitucional consta do n.º 1 do artigo 152.º).

⁸⁴ A divulgação do conceito entre nós deve-se a Adriano Moreira, «O regime: presidencialismo do primeiro-ministro», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, 1989, pp. 31 e segs. Para uma identificação da origem do conceito e do tratamento doutrinal da questão, cf. Cristina Queiroz, *O Sistema Político e Constitucional Português*, Lisboa, 1992, pp. 67 e segs; cf. também o artigo de Vitalino Canas «Sistema semipresidencial», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º suplemento, Lisboa, 1998, pp. 468 e segs.

e PS/PSD em 1983), quer para governos minoritários de um só partido (PS em 1976, PSD em 1985 e PS em 1995). Já a experiência dos arranjos parlamentares entre o governo minoritário e o segundo maior partido conduziu à dissolução de 1987.

O reduzido grau de personalização do voto conduz a um significativo afastamento entre os eleitores e os eleitos e é, em grande medida, condicionado pela existência de listas bloqueadas e de uma forte disciplina partidária.

Na prática, a relação de representação que se queria bipolar (entre os eleitores e os eleitos) acaba por se tornar tripolar, dada a intervenção dos directórios partidários nos mecanismos de selecção de candidatos.

Antes de passarmos à análise das concretas propostas de aperfeiçoamento do sistema eleitoral será razoável que se enunciem as várias dimensões de uma profunda reforma das instituições políticas que foi tentada nesta última legislatura, em boa medida por iniciativa do XIII Governo ou do partido que o apoiou no parlamento:

- a) Reforma dos mecanismos de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais⁸⁵;
- b) Atenuação da sub-representação feminina⁸⁶;
- c) Reforço da transparência na regulamentação dos inquéritos de opinião e das sondagens⁸⁷;

⁸⁵ O regime jurídico em vigor consta da lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, e foi objecto da proposta de lei n.º 209/VII, que visava documentar de forma inequívoca as receitas, bens e serviços colocados à disposição dos partidos e das campanhas eleitorais. A proposta contou com o voto desfavorável do PSD, que, num projecto autónomo, pretendia consagrar a proibição de financiamentos provenientes de empresas, independentemente do seu montante. O Tribunal Constitucional tem também exercido uma acção moralizadora ao proceder ao julgamento das contas dos partidos e das campanhas (cf. os acórdãos n.ºs 979/96, 531/97, 537/97 e 682/98).

⁸⁶ A nova redacção do artigo 109.º da Constituição, conjugada com a nova alínea h) do artigo 9.º, visava facilitar a discriminação positiva a favor das mulheres. A consagração de um sistema de quotas para a elaboração de listas às eleições para a Assembleia da República (fixando as quotas mínimas de elementos femininos em lugares elegíveis em 20%, 25% e 33%, respectivamente para as primeiras, segundas e terceiras eleições posteriores à entrada em vigor da lei), sugerido numa proposta de lei com o n.º 194/VII, foi chumbada pela oposição. Uma defesa desta solução pode ser encontrada na obra colectiva *Democracia com Mais Cidadania. A Questão da Igualdade de Participação Política*, Lisboa, 1998. Para uma visão não apologética, cf. Mário João de Brito Fernandes e Alexandre Sousa Pinheiro, «O artigo 13.º da Constituição. Um 11.º mandamento?», in *Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, n.º 20, 1996, pp. 189 e segs.

⁸⁷ O governo apresentou à Assembleia da República, em 21 de Maio de 1999, a proposta de lei com o n.º 278/VII, que estabelece o regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião nos órgãos de comunicação social, revogando a Lei n.º 31/91, de 20 de Julho. Esta proposta vem adequar o texto da lei à prática dos órgãos de comunicação social, permitindo as sondagens à boca das urnas e a publicação de sondagens em momentos mais próximos do acto eleitoral, fixando um período de *defeso* entre o início do período de reflexão

- d) Redução da abstenção técnica provocada pela deficiente actualização dos cadernos eleitorais⁸⁸;
- e) Possibilidade de os grupos de cidadãos eleitores apresentarem candidaturas à Assembleia da República⁸⁹;
- f) Reforma da lei eleitoral para a Assembleia da República.

Uma alteração significativa trazida pela revisão constitucional de 1997 foi a possibilidade de diminuição do número de deputados, com o artigo 148.º a fixar o intervalo entre os 180 e os 230, em vez do anterior intervalo, que se situava entre os 230 e os 235. Esta possibilidade, que ainda não foi concretizada ao nível da legislação eleitoral, poderá contribuir para o reforço do bipartidarismo, sobretudo se mantiver o desenho dos círculos eleitorais com base distrital.

A IV revisão constitucional⁹⁰ promoveu igualmente o alargamento da capacidade eleitoral activa para a Presidência da República, permitindo, para além do voto dos emigrantes já recenseados até 31 de Dezembro de 1996 para a eleição da Assembleia da República, que a lei regule o alargamento do *exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional*⁹¹. Tendo presentes os resultados eleitorais nos círculos

e o encerramento das urnas. Em compensação, foram fixadas, com carácter imperativo, as características mínimas das sondagens e inquéritos de opinião, por forma a assegurar a sua fidedignidade e possibilidade de extrapolação.

⁸⁸ O combate à abstenção técnica tornou-se imperativo com o novo n.º 11 do artigo 118.º da Constituição, que determina que «o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento». O desiderato foi prosseguido através de um programa legislativo que integrou as Leis n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro, relativa ao processo extraordinário de actualização das inscrições no recenseamento eleitoral através da criação de um ficheiro central informatizado, e n.º 13/99, de 22 de Março, que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral (cf. Jorge Miguéis, «Alterações recentes à lei do recenseamento eleitoral», in *Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, n.º 23, pp. 295 e segs).

⁸⁹ Proposta que constava do projecto de revisão constitucional do PS e que contou com a oposição do PSD.

⁹⁰ A revisão constitucional de 1997 alterou igualmente o n.º 6 do artigo 113.º, diminuindo de noventa para sessenta dias o prazo para a marcação de novas eleições aquando da dissolução da Assembleia da República. Em consequência, foi alterada a Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, lei eleitoral para a Assembleia da República, através da proposta de lei n.º 213/VII, aprovada com os votos favoráveis de todos os partidos e a abstenção do PSD e que veio a ser publicada como Lei orgânica n.º 1/99, de 22 de Junho. Esta alteração vai de par com a alteração introduzida no n.º 1 do artigo 173.º, que permite à Assembleia da República reunir-se «por direito próprio no terceiro dia posterior ao apuramento dos resultados gerais das eleições», e não já dos *resultados definitivos*. A alteração resulta dos inúmeros actos de boicote das eleições, assumidos como novas e mediáticas formas de pressão sobre o poder político.

⁹¹ Redacção do novo n.º 2 do artigo 121.º da Constituição. A crítica à ambiguidade da fórmula pode ser encontrada em Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes, *op. cit.*, pp. 351 e segs.

da emigração para a Assembleia da República, os críticos desta solução afirmaram que um tal alargamento poderia ter como consequência um reforço da possibilidade de eleição de um presidente da República apoiado pelo bloco de direita, facto que nunca sucedeu na vigência da actual Constituição⁹².

Para fomentar a personalização do voto existem vários mecanismos possíveis, desde o voto preferencial, passando pelos círculos uninominais com circunscrições de candidatura ou mesmo de apuramento, sem fazer perigar o mandato representativo nacional de todos os deputados. A Constituição prevê, desde 1989, a existência de um círculo nacional a par dos círculos distritais. Apesar de a lei eleitoral nunca ter explorado tal hipótese, esta redundaria numa tentativa de distribuição dos notáveis de cada partido pela lista para o círculo nacional e da colocação nas listas distritais de candidatos com os quais os eleitores se identificassem mais facilmente. A IV revisão constitucional prosseguiu nesta senda, passando a prever a possibilidade de existirem círculos eleitorais uninominais, embora com a obrigação se manter o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt⁹³.

O XIII Governo Constitucional procurou concretizar o espírito da alteração constitucional através da apresentação de uma proposta de lei de alteração da lei eleitoral para a Assembleia da República⁹⁴. A versão inicial desta proposta constava da Resolução do Conselho de Ministros n.º 195/97, de 5 de Novembro tendo vindo a sofrer várias alterações resultantes quer do debate público, quer da apreciação feita por várias instituições universitárias⁹⁵ e que se traduziram

⁹² O argumento assenta sobretudo no intervalo de votos verificado na segunda volta das eleições presidenciais de 1985, disputada entre Mário Soares e Freitas do Amaral.

⁹³ Neste particular a revisão constitucional acrescentou densidade normativa ao texto constitucional. No entanto, ao nível do sistema eleitoral para as autarquias locais assistiu-se a uma desconstitucionalização (cf. as anotações ao artigo 239º por Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes, *op. cit.*, pp. 521 e segs.).

⁹⁴ Para além da publicação, em Setembro de 1997, do anteprojecto de articulado e do respectivo relatório, acompanhado de uma extensa nota justificativa, a concretização deste ponto do programa do XIII Governo Constitucional traduziu-se num estudo sério e aprofundado das possibilidades de reforma da lei eleitoral para a Assembleia da República. Sob coordenação de Pedro Tavares de Almeida foi publicada a *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1893*, Lisboa, 1998. Maria Namorado e Alexandre Sousa Pinheiro deram à estampa uma *Legislação Eleitoral Portuguesa. Textos Históricos (1820-1974)*, Lisboa, 1998, vols. I e II. Sob coordenação de Jorge Miranda foi publicada a obra *Leis Eleitorais para os Parlamentos dos Países da União Europeia*, Lisboa, 1998, e sob coordenação de Manuel Braga da Cruz foi publicada uma colectânea de artigos relativos ao tema, *Sistemas Eleitorais: o Debate Científico*, Lisboa, 1998. Com coordenação feita pelo mesmo autor foi publicada uma colectânea de artigos de opinião com o título *Sistema Eleitoral Português, Debate Político e Parlamentar*, Lisboa, 1998. Também nesta iniciativa governamental se insere a republicação de dois textos oitocentistas de António Cândido, *Condições Científicas do Direito de Sufrágio* e *Lista Múltipla e Voto Uninomial*, Coimbra, 1998, com introdução de Vital Moreira.

⁹⁵ O conjunto de pareceres estão reunidos na obra *Pareceres sobre o Anteprojecto de Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Coimbra, 1998.

na proposta de Lei n.º 169/VII⁹⁶. Infelizmente, esta proposta contou com a oposição dos restantes partidos e acabou por não reunir o número de votos necessário à sua aprovação.

Face à crise da representação política, a bondade da proposta permanece para além da conjuntural correlação de forças políticas, pelo que convém assinalar os pontos mais importantes da mesma.

A proposta governamental assentava na criação de três categorias de círculos eleitorais, o círculo nacional, os círculos parciais e os círculos uninominais⁹⁷. A distribuição dos mandatos seria feita com base no número máximo de deputados (230) e contaria com a manutenção dos dois círculos da emigração, cada um com dois deputados. Ficariam assim disponíveis 226 deputados, a que seriam retirados 35 deputados⁹⁸, que passariam a constituir o círculo nacional. A distribuição dos deputados pelos círculos parciais seria feita de acordo com o número de eleitores⁹⁹, mantendo-se os círculos de base distrital até que fossem instituídas as regiões administrativas.

Cada círculo parcial seria, por sua vez, dividido em círculos uninominais, em número igual a metade mais um dos lugares atribuídos ao respectivo círculo. Dado o desordenamento do território português, o desenho dos círculos uninominais não se adivinhava tarefa fácil, devendo respeitar as circunscrições administrativas existentes e o princípio da igualdade do voto¹⁰⁰,

⁹⁶ Alguns destes debates traduziram-se em publicações, como o *Seminário Internacional sobre os Direitos dos Eleitores*, promovido pelo Centro de Estudos Jurídicos da Universidade Moderna e que deu origem à colectânea *Direitos dos Eleitores*, Lisboa, 1998, ou o colóquio relativo à «Reforma do sistema eleitoral», promovido pela Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa e que se encontra transcrito no n.º 23 da *Revista Jurídica* dessa Associação Académica, Lisboa, 1999, pp. 9 e segs. A Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra levou a cabo um colóquio relativo à «Discussão do anteprojecto de lei eleitoral para a Assembleia da República».

⁹⁷ O que se traduziria igualmente na impossibilidade de cumulação de candidaturas num mesmo indivíduo. No entanto, a proposta de lei do governo permitia esta cumulação, resolvendo eventuais conflitos a favor do critério da proximidade, sendo primeiramente atribuído o mandato obtido no círculo uninominal, depois o obtido no círculo parcial e, finalmente, o mandato obtido no círculo nacional (n.º 7 do artigo 19.º).

⁹⁸ Quanto maior for a dimensão do círculo nacional, maior será o grau de proporcionalidade e menor o benefício da lógica bipartidária.

⁹⁹ As regras de distribuição dos deputados pelos círculos eleitorais parciais constavam do n.º 3 do artigo 13.º da proposta de lei: «Obtém-se a quota que resulta da divisão do número total de eleitores pelo número de deputados a distribuir; o número total de eleitores recenseados em cada círculo é dividido por essa quota; a parte inteira do quociente assim obtido é logo convertida em lugares atribuídos ao círculo; os restantes lugares são atribuídos aos círculos cujo quociente apresente um maior resto».

Para assegurar um grau adequado de proporcionalidade o n.º 4 do referido artigo previa o agrupamento com o círculo ou os círculos limítrofes dos círculos eleitorais parciais a que fosse atribuído um número de deputados igual ou inferior a três.

¹⁰⁰ Este trabalho foi confiado a várias universidades portuguesas e os seus resultados foram publicados na obra *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Estudos*

evitando sub e sobre-representações¹⁰¹. A proposta de lei permitia uma margem de flutuação de 20%, para mais ou para menos¹⁰², no rácio dos eleitores necessários à constituição de cada círculo uninominal¹⁰³.

A eleição dos deputados resultaria do emprego de um duplo voto, um orientado para a escolha de um partido político e traduzido no voto para o círculo parcial e que coincidiria também com o voto no círculo nacional; o segundo voto seria aplicado ao círculo uninominal e dirigido a um dos candidatos.

De acordo com a última redacção da proposta governamental, 96 deputados seriam eleitos pelos círculos eleitorais parciais (aí se incluindo os quatro deputados dos círculos da emigração), de acordo com o método de Hondt. Já os deputados eleitos por círculos uninominais seriam em número de 99.

A coexistência entre estes dois tipos de círculos pode promover a existência de situações em que são eleitos mais deputados de um determinado partido pelos círculos uninominais do que aqueles que lhe caberiam no círculo parcial correspondente. No sistema alemão tal problema é resolvido através da atribuição de deputados supranumerários, razão pela qual o número de deputados a eleger é variável. No caso português, tal possibilidade é contrariada pela letra da lei constitucional¹⁰⁴. Assim, a solução apresentada em Portugal promove a subtracção dos deputados eleitos pelos círculos

de Delimitação de Círculos Uninominais de Candidatura, Lisboa, 1998. No final de Abril de 1999 decorreu em Lisboa um colóquio dedicado ao mesmo tema em que foram apresentados alguns aperfeiçoamentos às soluções do ano anterior.

¹⁰¹ É precisamente a necessidade de evitar tais situações que em grande medida justifica que a proposta não consagrasse qualquer círculo uninominal nas regiões autónomas.

¹⁰² «O número de eleitores de cada círculo uninominal contém-se nos limites definidos pelos factores multiplicativos 0,8 e 1,2 do resultado da divisão do número de eleitores do círculo parcial pelo número de círculos uninominais em que este é dividido» (n.º 2 do artigo 14.º da proposta de lei). O n.º 6 do mesmo artigo permitia que o limite superior da variação fosse excedido no caso de constituição de círculos uninominais com base em mais do que um município.

¹⁰³ A busca de alguma homogeneidade geográfica traduziu-se na utilização do critério da *maior compacidade*, definido como «a razão entre a área e o quadrado do perímetro» [de cada círculo uninominal] [alínea b) do n.º 7 do artigo 14.º da proposta de lei]. A *compacidade é a proximidade da forma de uma região com a de um círculo*. Com o recurso a este critério procura contrariar-se uma das modalidades de *gerrymandering* e que se traduziria no *desenho de círculos eleitorais de geometria duvidosa que pudessem favorecer um partido em detrimento de outro(s)* (a outra modalidade assenta na descontinuidade dos círculos, expressamente proibida pelo n.º 3 do artigo 14.º). O critério foi introduzido a partir do estudo de desenho de círculos eleitorais apresentado pelo Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1998, *op. cit.*, pp. 19 e segs., nota 99.

¹⁰⁴ Que exige um número previamente fixado de deputados dentro do intervalo, que vai de 180 a 230.

uninominais em excesso ao número de deputados obtidos pelo partido em causa no círculo nacional¹⁰⁵.

A constituição de círculos uninominais confronta-se com a tradição parlamentar portuguesa da substituição de deputados e da interrupção de mandatos. A consagração da possibilidade de substituição de um deputado eleito por estes círculos por um suplente de alguma forma coloca em crise a utilidade da constituição deste tipo de círculos¹⁰⁶. A alternativa traduzir-se-ia na realização de eleições intercalares, com eventuais consequências ao nível dos círculos parciais e nacional. Ora não só as eleições intercalares poderiam pôr em risco a subsistência de um determinado governo, como a correlação que existe entre as três categorias de círculos exige eleições simultâneas¹⁰⁷.

Como fórmula de atenuação do domínio exercido pelos partidos com assento parlamentar, a proposta governamental permitia a apresentação de candidaturas não integrais com a candidatura a um só círculo parcial¹⁰⁸ (ou

¹⁰⁵ Solução prevista no n.º 3 do artigo 19.º da proposta de lei. O n.º 4 apresenta uma solução alternativa para os casos limite: «Se, na situação prevista no número anterior, a lista em causa não tiver obtido qualquer mandato no círculo nacional, mas por aplicação do método da representação proporcional de Hondt, para distribuição de 226 mandatos à soma das votações obtidas pelas listas nos círculos parciais do território nacional a que concorram, obtiver, pelo menos, um desses 226 mandatos, o mandato ser-lhe-á atribuído, subtraindo-se um lugar ao número de mandatos a atribuir no círculo nacional.»

¹⁰⁶ Mas pode ser inevitável no caso de o deputado em causa vir a integrar o governo, na medida em que a Constituição proíbe a acumulação destes dois cargos. Esta situação não obsta à necessidade de se proceder a uma rigidificação das regras que permitem a substituição de deputados e a interrupção de mandatos. Esta alteração deveria ser levada a cabo em conjunto com a alteração ao regime das incompatibilidades. Mais uma vez se constata que a reforma do sistema eleitoral não dispensa a reforma do parlamento.

¹⁰⁷ A proposta governamental teve o condão de fazer aparecer dois projectos de lei relativos à alteração do sistema eleitoral para o parlamento, um do PSD e outro do PCP. O primeiro, com o n.º 509/VII, tinha como características a consagração do duplo voto; a redução do número de deputados a 184, com 85 círculos uninominais, com uma oscilação de 33%, para mais ou para menos, no rácio entre eleitores e eleitos; a constituição de um círculo lusófono (Macau e países de língua oficial portuguesa) com dois deputados; atribuição de novos deputados às restantes listas no caso de eleição de um deputado pelo círculo uninominal sem correspondência no círculo nacional, por forma a recuperar a proporcionalidade; possibilidade de realização de eleições intercalares e, em caso de empate no círculo uninominal, atribuição do mandato ao candidato mais jovem. Este projecto contou com os votos desfavoráveis de todos os partidos, à excepção do proponente.

O projecto de lei apresentado pelo PCP tinha o n.º 516/VII. Do seu normativo decorria a criação de um círculo nacional com 50 deputados, a coincidência dos círculos parciais do continente com as regiões administrativas e a substituição do método de Hondt como critério da repartição dos deputados pelos círculos regionais pelo método do quociente simples e maior resto. O projecto contou com os votos desfavoráveis de todos os partidos, com excepção do proponente e de Os Verdes.

¹⁰⁸ A candidatura ao círculo parcial implica a candidatura a todos os círculos uninominais que o integram.

a qualquer conjunto de círculos parciais), desde que acompanhada pela candidatura ao círculo nacional (artigo 16.º).

Este conjunto de propostas, intelectualmente muito estimulantes, não nos deve fazer perder de vista um elemento fundamental de qualquer sistema eleitoral e que é a sua desejável compreensibilidade por parte do eleitor. A reforma proposta traduzia-se na consagração de instrumentos mais delicados de representação proporcional, mais delicados e mais complexos. O melhor grau de representação política que assim seria obtido não poderia implicar um aumento da desconfiança por parte dos eleitores, desconfiança baseada numa desadequada compreensão do concreto mecanismo do sistema eleitoral. Também aqui a melhoria dos mecanismos de representação implica um mais vasto acesso à informação relativa aos direitos de cidadania, sem a qual o seu exercício perde sentido.

C) O SISTEMA DE GOVERNO

Se há um elemento que se pode pretender consensual junto da doutrina aquando da caracterização do sistema de governo semipresidencial, é o dinamismo deste sistema de governo, assente na geometria variável do mesmo. Com efeito, o centro de gravidade política do sistema pode assentar no governo, no primeiro-ministro, no parlamento ou no Presidente da República. E este centro de gravidade pode deslocar-se dentro da mesma legislatura. Esta tendencial instabilidade, reforçada no caso português pelo recurso a um sistema eleitoral proporcional, despertou sérias críticas quanto ao grau de governabilidade do sistema.

A dimensão apolínea deste sistema de governo encontra-se no seu elevado grau de plasticidade. Na *praxis* política portuguesa posterior ao 25 de Abril foram experimentadas todas as combinações possíveis, com excepção de duas¹⁰⁹. Resta ainda o aparecimento de um presidencialismo de base partidária dominado por um presidente da República que seja o efectivo líder do partido maioritário¹¹⁰ e que a partir do palácio de Belém controle o executivo por intermédio de um primeiro-ministro complacente¹¹¹.

¹⁰⁹ Assim, existiram governos maioritários monopartidários e de coligação, de coligação pré-eleitoral e de coligação pós-eleitoral, governos minoritários monopartidários e de coligação, governos com apoio do Presidente da República e de iniciativa do Presidente da República, coabitação entre governos e presidentes de diversas origens políticas, coexistência de um governo e de um presidente da República da mesma cor política.

¹¹⁰ No caso português, a hipótese afigurou-se a Maurice Duverger como improvável. A citação e a concordância podem ser encontradas em Manuel de Lucena, «Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (1)», in *Análise Social*, vol. xxxi (138), 1996, p. 838.

¹¹¹ Historicamente, parece ter sido esse o desejo, na versão mais ambiciosa, que esteve na origem do Partido Renovador Democrático, patrocinado por Ramalho Eanes enquanto ainda era presidente da República. Alguns comentadores políticos apontaram a Mário Soares idêntico propósito frustrado por uma coabitação difícil que se estendeu até Outubro de 1995.

Menos significativa se vislumbra a segunda situação, que se traduz no facto de não ter ainda surgido um presidente da República apoiado pelo bloco de direita. Julga-se que tal situação resulta em grande medida de circunstancialismos históricos: Ramalho Eanes, enquanto primeiro presidente eleito no pós-25 de Abril teria de ser de esquerda, Soares correu contra três candidatos de esquerda¹¹², pelo que, sendo o mais inclinado para o centro, acabaria por fazer o pleno do centro-esquerda¹¹³, Cavaco Silva corria contra o fim de um ciclo político.

Referência especial merece o XIII Governo Constitucional enquanto único governo minoritário de legislatura. Tal deve-se à interiorização pelos partidos da importância de que a estabilidade governativa se reveste para o eleitor e que faz com que seja possível a subsistência de governos quase maioritários ao abrigo de acordos pontuais com os diversos partidos com assento parlamentar. A prática do XIII Governo Constitucional atribuiu um papel importante aos pequenos partidos na aprovação do orçamento (PP e PCP), mas implicou também o aparecimento de coligações negativas (vagas loucas, portagens, finanças locais, totonegocio) e alguma perversão da reserva de executivo e dos mecanismos de responsabilização política.

O aparecimento de coligações negativas torna ainda mais premente o aperfeiçoamento dos mecanismos de racionalização nas relações entre o parlamento e o governo, em particular os mecanismos de *confiança alternativa*¹¹⁴.

A IV revisão constitucional terá de alguma forma contribuído para a parlamentarização do sistema de governo, pelo alargamento das reservas da Assembleia da República, obtidas à custa da competência concorrencial e pelo alargamento das reservas de lei de valor reforçado¹¹⁵.

¹¹² Embora o candidato apoiado pelo PCP, Ângelo Veloso, viesse a desistir antes da data das eleições a favor da candidatura de Francisco Salgado Zenha. O outro candidato de esquerda era Maria de Lourdes Pintasilgo.

¹¹³ Nesta eleição talvez pesasse ainda o temor de um presidente da República proveniente da direita, convocando a tradição de autoritarismo presidencial português, que contabilizou no período anterior ao 25 de Abril um presidente-rei de curta duração e um presidencialismo de chanceler longo de várias décadas.

¹¹⁴ O conceito é tomado de empréstimo a Constance Grewe e Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, 1995, p. 525. Podemos fazer coincidir os mecanismos de confiança alternativa com a moção de censura construtiva. Para uma análise das implicações deste mecanismo no sistema político português, cf. os textos de Dieter Nohlen, J. J. González Encinar e António Vitorino, *A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva*, Lisboa, 1988. Assinale-se que aquando da quarta revisão constitucional o projecto do Partido Socialista propunha a consagração do instituto da moção de censura construtiva.

¹¹⁵ Nesse sentido, Carlos Blanco de Moraes, «Revisão constitucional de 1997. Sistema de actos legislativos. Opinião», in *Legislação*, n.ºs 19-20, 1997, p. 36, e, com atenuações, Maria Lúcia Amaral, fazendo notar que as novas reservas abrangem essencialmente os *regimes* e os *regimes gerais* (*ibid.*, p. 120). Paulo Otero consegue detectar, a propósito das leis orgânicas, uma compressão dos poderes do parlamento (*ibid.*, p. 146).

IV. OS NÚMEROS DA CRISE

Vamos proceder à abordagem deste ponto, dividindo-o em quatro segmentos:

- a) Identificação do intervalo temporal da comparação;
- b) Enunciado das principais alterações de matriz política entre os dois momentos;
- c) Identificação dos parâmetros quantitativos;
- d) Formulação de conclusões.

O conteúdo desta primeira alínea relaciona-se directamente com o da segunda, na medida em que a comparação entre a VI e a VII Legislaturas implica um conjunto de transformações que não se verificaram entre a V e a VI Legislaturas.

Assim, a transição da VI para VII Legislatura¹¹⁶ caracterizou-se por:

- a) Passagem de um governo com maioria parlamentar¹¹⁷ a um governo minoritário;

¹¹⁶ Vamos definir os limites do intervalo de acordo com o órgão em causa. Para os actos praticados pelo governo vamos fixar o intervalo entre a nomeação para o cargo de primeiro-ministro, 31 de Outubro de 1991 para o XII Governo Constitucional, presidido por Cavaco Silva (Decreto do Presidente da República n.º 56/91, de 31 de Outubro), e 28 de Outubro de 1995 para o XIII Governo Constitucional, presidido por António Guterres (Decreto do Presidente da República n.º 80-B/95, de 28 de Outubro), fixando o extremo do intervalo no dia 2 de Julho de 1999 (limite fixado em função da data da conclusão deste estudo e que coincide com o fim da VII Legislatura). Para os actos praticados pela Assembleia da República vamos fixar o intervalo de acordo com o n.º 1 do artigo 173.º (início da legislatura) e o n.º 2 do artigo 174.º da Constituição (fim da 4.ª sessão legislativa). Assim a VI Legislatura iniciou-se em 1 de Novembro de 1991 (mapa oficial publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 29 de Outubro) e terminou em 20 de Julho de 1995, ao passo que a VII Legislatura se iniciou a 27 de Outubro de 1995 (mapa oficial publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 24 de Outubro) e terminou a 2 de Julho de 1999. Para os actos praticados pelos restantes órgãos de soberania vamos fazer coincidir o intervalo com o que foi determinado para os XII e XIII Governos Constitucionais.

¹¹⁷ Com o aparecimento de governos maioritários assiste-se à proliferação dos mecanismos de controlo parlamentar que possam marcar a agenda política, nomeadamente os debates de urgência e as comissões de inquérito parlamentar, e à diminuição do recurso aos mecanismos menos mediáticos, em particular o número de requerimentos dirigidos pelos deputados ao governo. Veja-se a demonstração por Cristina Leston Bandeira, «Controlo parlamentar na Assembleia da República: a transladação de poder da IV para a V Legislatura», in *Legislação*, n.º 12, pp. 121 e segs. O aparecimento de maiorias absolutas permitiu igualmente alterações ao nível do Regimento da Assembleia da República que se traduziriam numa racionalização dos trabalhos parlamentares através de uma melhor articulação entre o plenário e as comissões, com uma tendencial diminuição do protagonismo da Assembleia (cf. Cristina Leston Bandeira, «O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português», in *Análise Social*, vol. xxxi (135), 1996, pp. 151 e segs.).

- b) Mudança do sinal político da bancada parlamentar mais importante e do governo por ela apoiado, passando do centro-direita para o centro-esquerda;
- c) Fim da coabitação entre um primeiro-ministro e um presidente da República provenientes de diferentes famílias políticas, substituída pela identidade político-partidária entre ambos;
- d) Este conjunto de alterações traduziu-se numa mudança do padrão de relacionamento entre os órgãos de soberania, com uma deslocação do centro de gravidade do sistema de governo.

Tendo presente esta mudança, tomemos como base de cálculo alguns dos actos dos órgãos de soberania dotados de forma externa e publicidade¹¹⁸. Do ponto de vista puramente contabilístico, e tendo presente o menor intervalo de tempo que corresponde à VII Legislatura e ao XIII Governo por comparação com a VI Legislatura e o XII Governo, vamos comparar os números obtidos na VI e na VII Legislatura¹¹⁹ relativamente a:

- a) Decretos-leis, que passam de 1394 para 1461¹²⁰;
- b) Decretos simples, que passam de 656 para 738;
- c) Decretos regulamentares, que passam de 184 para 129;
- d) Resoluções do Conselho de Ministros, que passam de 592 para 1050¹²¹;
- e) Leis, que passam de 197 para 380¹²²;
- f) Resoluções da Assembleia da República, que passam de 204 para 261;

¹¹⁸ Infelizmente, *faute de temps et de sagesse*, não podemos considerar outros parâmetros, nomeadamente os de natureza económica. Para uma concretização, cf. Marina da Costa Lobo, para quem *as políticas distributivas em Portugal adquirem uma importância maior, especialmente antes das eleições, dada a falta de bases sociais dos partidos* [«A criação do sistema partidário português», in *Análise Social*, vol. xxxi (139), p. 1113)].

¹¹⁹ Extravasa o âmbito deste estudo uma análise mais aprofundada de alguns destes parâmetros, em particular a sua decomposição de acordo com os vários momentos que lhes deram origem (número de iniciativas do governo aprovadas pela Assembleia da República, não agendamento ou não discussão de iniciativas apresentadas pelo governo, número de votações perdidas pelo governo, presenças do governo, etc.). Esta análise pode ser encontrada nos balanços das várias sessões legislativas da VII Legislatura, consultáveis *on line* no site do Ministério dos Assuntos Parlamentares: <http://parlinfo/> ou <http://www.seap.gov.pt/>.

¹²⁰ O número de decretos-leis sofre um acréscimo significativo a partir 5 de Outubro de 1997, data da entrada em vigor da Lei constitucional n.º 1/97, que, ao acrescentar o n.º 9 ao artigo 112.º da Constituição, tornou obrigatório o recurso a acto legislativo para transposição de directivas.

¹²¹ O XIII Governo Constitucional foi muito activo ao nível da aprovação de planos directores municipais, respectivas alterações e planos de pormenor, bem como na delimitação da reserva ecológica nacional, o que acrescentou algumas centenas de resoluções do Conselho de Ministros ao cômputo geral. Para uma análise das duas primeiras sessões legislativas da VII Legislatura, cf. Vasco Duarte de Almeida, «Resoluções do Conselho de Ministros», in *Legislação*, n.ºs 19-20, 1997, pp. 185 e segs.

¹²² Uma análise das duas primeiras sessões legislativas da VII Legislatura é feita por Vasco Duarte de Almeida, «Aspectos do procedimento legislativo na primeira metade da VII Legislatura», in *Legislação*, n.ºs 19-29, 1997, pp. 151 e segs.

- g) Propostas de lei, que passam de 115 para 260;
- h) Apreciações parlamentares de decretos-leis, que passam de 152 para 100¹²³;
- i) Vetos do Presidente da República em relação a diplomas emanados do governo, dois para o XIII Governo e 25 para o XII Governo¹²⁴;
- j) Vetos superados pela AR, nenhum durante a VII Legislatura, por comparação com 4 durante a VI Legislatura;
- l) Pronúncias do Tribunal Constitucional em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade em relação a diplomas emanados do governo directamente ou através da Assembleia da República em que se verificaram 11 pronúncias na VI Legislatura e apenas 2 na VII Legislatura¹²⁵;
- m) Não houve declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral em relação a diplomas aprovados durante a VII Legislatura pelo governo ou por iniciativa do governo junto da Assembleia da República, a pedido do Presidente da República, por comparação com duas declarações de inconstitucionalidade durante a VI Legislatura¹²⁶;
- n) Julgamentos pelo Tribunal Constitucional de normas inconstitucionais contidas em diplomas aprovados durante a VII Legislatura pelo governo ou por iniciativa do governo, tópico comparativo para o qual não foi possível apresentar resultados em tempo útil.
- o) Progresso da abstenção verificada nos vários actos eleitorais (cf. quadro anexo e apreciação *infra*).

¹²³ Existem outros mecanismos de controlo parlamentar da actuação do governo que fornecem pistas interessantes quanto ao sentido da mutação verificada entre a VI e a VII Legislaturas: interpelações, perguntas ao governo, debates de urgência, comissões de inquérito, requerimentos, agendamentos potestativos, moções de censura, e duração e importância da presença dos membros do governo no parlamento (tendo estas aumentado significativamente na VII Legislatura, em particular as do primeiro-ministro, que passou a estar disponível para um debate mensal) (cf. António Vitorino, «O controlo parlamentar dos actos do governo», in *Portugal. O Sistema Político e Constitucional*, Lisboa, 1989, pp. 369 e segs).

¹²⁴ O Presidente da República vetou apenas dois diplomas provenientes do governo, um a título de veto por inconstitucionalidade e com a concordância do proponente quanto à necessidade de obter do Tribunal Constitucional os contornos da adequada interpretação dos preceitos constitucionais em matéria de ficheiros contendo dados pessoais (cf. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 355/97, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 7 de Junho. O outro decreto do governo objecto de veto político referia-se ao reconhecimento de estabelecimento de ensino superior e veio a ser objecto de uma alteração de redacção que foi promulgada como Decreto-Lei n.º 89/99, de 19 de Março).

¹²⁵ O Tribunal pronunciou-se pela inconstitucionalidade do diploma relativo aos ficheiros oncológicos, referido na nota anterior. Quanto à outra pronúncia pela inconstitucionalidade, recaiu sobre a criação de vagas adicionais no ensino superior, uma iniciativa da oposição parlamentar (acórdão 1/97, DRIA, de 5 de Março).

¹²⁶ São apenas referidas as declarações de inconstitucionalidade produzidas durante cada uma das legislaturas. Em relação a diplomas aprovados durante a VI Legislatura existem várias declarações posteriores, como as que resultam dos acórdãos n.ºs 866/96 (lei da caça, DRIA, de 18 de Dezembro), 868/96 (lei da greve, DRIA, de 16 de Outubro), 118/97 (Código de Procedimento Administrativo, DRIA, de 24 de Abril).

Tendo presentes os dados quantitativos, é tempo de tentar formular algumas conclusões. Em primeiro lugar, o XIII Governo Constitucional acabou por ter um papel importante na fixação da agenda política com expressão legislativa¹²⁷. Assim, uma parte significativa das leis aprovadas no parlamento resultaram da iniciativa governamental¹²⁸, iniciativa que se verificou não só em matéria de reserva da Assembleia, como em matéria objecto de competência concorrencial, terminando o ciclo de expropriação das competências do parlamento em benefício de um governo maioritário¹²⁹. Esta inversão do ciclo está igualmente presente no menor uso de autorizações legislativas, substituídas por propostas de lei, e na prática, traduzida numa cortesia constitucional, de fazer acompanhar o pedido de autorização legislativa do decreto-lei autorizado.

A mudança de relacionamento entre o governo e o parlamento está igualmente presente no aumento exponencial do número de presenças do primeiro-ministro na Assembleia da República, que passa de 19 para 50, bem como na percentagem de requerimentos parlamentares respondidos pelo governo, que passa de 52% para 80%.

Colocado no seu labirinto minoritário, o XIII Governo Constitucional acabou por escolher a via do diálogo com todos os partidos com assento parlamentar, obtendo um número significativo de aprovações das suas iniciativas por unanimidade ou com os votos de diversos partidos da oposição e até à custa de convictas abstenções (cf. os gráficos anexos). No campo das omissões com significado deve ser contabilizada a ausência de moções de censura ou de confiança.

A par desta capacidade de construção de consensos de base partidária diversificada, o XIII Governo viu-se confrontado com coligações negativas que inviabilizaram algumas das iniciativas mais importantes em matéria de concretização do programa de governo¹³⁰.

¹²⁷ Nomeadamente através da apresentação de pacotes legislativos, cujo anúncio prévio deslocava o ónus da não aprovação (ou da formulação de propostas alternativas) para as bancadas da oposição.

¹²⁸ Assistiu-se a uma diminuição sensível do número de projectos de lei apresentados pela bancada do PS e a um crescimento do número de projectos de lei apresentados pela bancada do PSD, ao invés do que aconteceu durante a VI Legislatura.

¹²⁹ Tendência detectável no maior número de propostas de lei apresentadas pelo XIII Governo em comparação com o antecessor. Note-se que, sempre que uma determinada matéria da reserva concorrencial tinha sido objecto de projecto de lei, o governo transformou as suas iniciativas legislativas em propostas de lei.

¹³⁰ Caso da não aprovação da alteração ao Código Penal e da Lei das Finanças Locais, ambas ocorridas na segunda sessão legislativa, e que contaram com os votos negativos do PSD, CDS-PP, PCP e PEV. No debate do Orçamento de Estado para 1997 ocorreu igualmente uma tentativa de coligação negativa, visando descaracterizar a proposta do governo. Na terceira sessão legislativa verificou-se também uma coligação negativa contra a proposta de alteração da lei eleitoral para a Assembleia da República.

Já o fim da coabitação com um presidente da República de sinal político contrário se traduziu numa diminuição dramática do número de vetos: apenas um veto político em relação a um diploma do governo, um outro veto por inconstitucionalidade em relação a um diploma com idêntica proveniência e um veto por inconstitucionalidade em relação a uma iniciativa da Assembleia da República que não contava com o apoio da bancada do PS¹³¹.

Em relação à actividade do Tribunal Constitucional que não resulte directamente da fiscalização preventiva, há que proceder a uma análise dentro de limites mais estreitos. Quer em relação à fiscalização sucessiva abstracta, quer em relação à fiscalização sucessiva concreta, ainda não se verificou a passagem do tempo suficiente para que as iniciativas legislativas do XIII Governo Constitucional transitassem dos meros pedidos de declaração ou de julgamento de inconstitucionalidade para a declaração ou para o julgamento.

Quanto ao progresso da abstenção, podemos afirmar que a mesma estabilizou a um nível médio inferior ao das democracias ocidentais¹³², mesmo naquelas eleições que, como as que se realizam para o Parlamento Europeu, surgem, em Portugal, isoladas em relação a outros actos eleitorais que pudessem compensar a menor inclinação para o exercício do voto¹³³. Referência particular merece a elevada abstenção verificada nos dois referendos nacionais realizados em 1998, em particular no primeiro. Ao contrário do que se verificou noutros países, o apelo à democracia participativa não se revelou um instrumento adequado à superação de alguns aspectos da crise da representação política¹³⁴.

V. CONCLUSÕES

Na tentativa, votada ao fracasso, de tentar concluir esta narrativa do processo de transformação em curso do político e da política, vamos tentar alinhar um conjunto de conclusões, arrumadas de acordo com três vectores.

O primeiro desses vectores (1.) ocupa-se da natureza do poder e da *política antiga*, equacionando as possibilidades de transformação, transição ou revolução.

O segundo vector (2.) procura sintetizar as implicações institucionais das alterações trazidas pelo fim da *política antiga*.

¹³¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 5 de Março de 1997, e que se pronuncia pela inconstitucionalidade do decreto da Assembleia da República que cria vagas adicionais no ensino superior público.

¹³² Cf. António Vitorino, «A democracia representativa», in *Portugal Hoje*, Oeiras, 1995, pp. 333 e segs.

¹³³ Em Portugal as eleições europeias serão as eternas vítimas dos feriados de Junho e do instituto das *pontes*.

¹³⁴ Gomes Canotilho, ao analisar o ciclo referendário, enuncia uma moralidade política: A de «que se utilizou hoje o referendo para não mais usá-lo», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 3894 a 3896, p. 346.

Finalmente, e contribuindo para a *never ending story*, apontam-se os principais elementos que afectam o índice de *darwinismo* político do sistema político português, com indicação dos factores que permitem a adaptação às sucessivas transformações (3.).

1. Primeiramente interroguemo-nos quanto aos contornos do arquétipo: uma sociedade aberta com crescente pluralidade das fontes de informação, com uma cidadania mais autodeterminada, logo mais consciente, o que proporciona uma vontade e uma capacidade de participação acrescidas pela redução das distâncias físicas e de conhecimento.

Mas o diagnóstico da realidade distancia-nos do modelo teórico. E, no entanto, esse facto não descaracteriza o modelo. É, aliás, inútil pensar que é possível voltar ao modelo anterior. Ou que, por via legislativa ou administrativa, possa desvitalizar-se este novo quadro do exercício do poder. Devemos, antes, reflectir sobre as perspectivas de evolução deste novo modelo — potencialidades e perversões — e confiar que a acção cívica e política levará a uma sua utilização dentro de parâmetros que salvaguardem as características essenciais do humanismo que serve de matriz à nossa civilização e cultura.

É tentadora a construção de um paralelismo entre a revolução industrial e a actual revolução tecnológica. Também hoje podemos perceber os sinais de estabilização do modelo após os excessos iniciais. Regressados ao paralelismo, pensemos na correcção dos excessos denunciados por Marx em *O Capital*, por via da universalização do direito de sufrágio e pela consagração dos direitos dos trabalhadores.

Tendo presentes os vários sinais da mudança, identificados no ponto II como elementos da crise da representação política, escolham-se três como símbolos da mudança:

- a) A judicialização da política e a politicização da justiça como exemplo acabado da transformação de um poder *clássico*;
- b) A desmaterialização do capital e a dimensão transnacional dos agentes económicos e financeiros decisivos (trata-se de um poder emergente de natureza difusa que contém em potência uma revolução, mas que é, ainda e apenas, uma transição);
- c) A mediatização, isto é, a revolução comunicacional, como matriz inovatória dos comportamentos e das atitudes (este, sim, é um novo poder revolucionário).

Assistimos igualmente à crise da política e das elites políticas, passando da já tradicional crise do parlamentarismo ao risco de alheamento dos cidadãos em relação à vida pública.

Olhando para o espectro partidário, constata-se a permanência de partidos exteriores ao sistema (os tradicionais partidos comunistas, embora em diferentes graus, todos eles numa trajectória de reintegração no sistema), a par

do surgimento de novos partidos exteriores (partidos de extrema-direita e movimentos de puro protesto).

Verifica-se uma quebra da confiança nas instituições da democracia representativa: o escrutínio comunicacional acabou com uma certa reserva e o tempo de decisão modificou-se substancialmente (fica a dúvida sobre a existência e a qualidade da reflexão que deve anteceder a tomada de decisões).

Apontem-se alguns exemplos desta quebra de confiança:

- a) Financiamento da política, em particular das campanhas eleitorais;
- b) Corrupção;
- c) Nomenclatura partidocrática, caracterizada pela ausência de renovação ou mesmo pura e simples resistência activa à renovação, falta de apetência dos jovens pelo fenómeno político e perda de qualidade dos representantes em função das condições objectivas e subjectivas em que se desenvolve a actividade política.

Por sua vez, o poder perdeu instrumentos clássicos de regulação e ainda não ganhou novos nem emergiram com suficiente solidez novas instâncias substitutivas numa escala mais alargada:

- a) Deriva referendária/plebiscitária;
- b) Reivindicações acrescidas, mais agressivas e que correspondem a expectativas alargadas não satisfeitas:
 - Mito da garantia de progressão na escala social;
 - Mito que se traduz na convicção de que todos somos classe média (60 a 70% dos portugueses acham-se classe média);
- c) Paradoxo do neocorporativismo e da desagregação representativa.

2. Ao nível das implicações institucionais das alterações trazidas pelo fim da *política antiga*, assistimos a uma polarização no centro, com o aparecimento de uma *terceira via* e da alternância democrática. Esta polarização vai de par com a teoria dos ciclos disfuncionais, de acordo com a qual os ciclos económico, informacional e político são cada vez mais descoincidentes.

Por sua vez, a polarização ao centro tem como aspectos relevantes e positivos assentar em consensos alargados sobre opções estruturantes (União Europeia, Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Organização do Tratado do Atlântico Norte) que reforçam o posicionamento internacional do país. Sem embargo, as dificuldades de certas reformas levam os partidos que protagonizam essa polarização ao centro a procurarem *pactos de regime* que *amorteçam* ou façam partilhar o desgaste eleitoral dessas reformas (educação, saúde, segurança social, fiscalidade), de que resulta ou a paralisia das reformas ou uma compressão da alternância.

Também os paradigmas relativos à formação da vontade geral e à divisão de poderes estão em perda. Pensemos nas manifestações do neocorporativismo, na atomização da representação de interesses e na desmaterialização do capital transnacional. A esta luz, os partidos, os sistemas eleitorais e as instituições representativas aparecem como instituições do passado, incapazes de enfrentarem a incerteza do futuro.

As respostas de alguns — Ross Perot, por exemplo — apontam para a teledemocracia, traduzida num referendo permanente. No entanto, o papel mais importante atribuído à vontade geral é a escolha de prioridades, ao passo que o voto electrónico via Internet é a atomização da vontade geral, pelo que exclui a ponderação de prioridades.

Neste momento cumpre perguntar que grau de criatividade institucional pode ser exercido em relação aos sistemas de governo, eleitoral e de partidos?

Tendo presente o *radical último* — a expressão da vontade popular através do voto —, surge uma outra questão: vivemos numa democracia ameaçada?

É terrível pensar que, tal como a tradição e o *whisky*, a democracia já não é o que era... Então o que é?

3. Não seria justo para a ainda jovem democracia portuguesa despedirmo-nos desta narrativa com a arrelhiadora questão deixada no parágrafo anterior.

E tal não seria justo na medida em que a experiência posterior ao 25 de Abril de 1974 tem revelado a existência de um elevado grau de plasticidade do sistema, traduzido num grande potencial de adaptação a várias conjugações de forças políticas, económicas, sociais e culturais. Poder-se-ia tentar construir uma relação de tensão entre este índice de *darwinismo* político e o grau de descaracterização do modelo¹³⁵. O segundo elemento da relação de tensão leva-nos a perguntar se a ciência política pode aspirar a trabalhar com modelos que não são mais do que instantâneos de um movimento que, para tranquilidade dos nossos espíritos, tomamos por modelos estáveis.

Antes de equacionar algumas possibilidades de evolução do sistema tenhamos presentes, pela derradeira vez, os desafios colocados ao exercício do poder numa sociedade complexa:

- a) Mediatização do tempo do político, que passa a disputar a atenção dos consumidores num terreno e com recurso a técnicas que já não lhe são exclusivas;
- b) Alargamento do acesso à agenda mediática com o aparecimento de inúmeros novos actores que obtêm um grau de reconhecimento superior aos actores políticos institucionais;

¹³⁵ Sendo que o modelo já incluiria, para além dos elementos de direito positivo, *maxime* os resultante do texto constitucional, os elementos dinâmicos resultantes de uma concreta prática. V., em geral, Giovanni Sartori, «Ingegneria costituzionale comparata», 3.^a ed., Bolonha, 1998.

- c) Complexidade dos novos conflitos sociais que escapam aos tradicionais mecanismos institucionais de controlo e solução de conflitos e representam interesses tidos como ilegítimos à luz da tradição de conflitualidade;
- d) O acesso à informação generaliza e amplia as reivindicações sociais, diminuindo, pelo recurso ao crédito, drasticamente o tempo de acesso ao consumo, sendo o objecto de consumo mediaticamente definido¹³⁶;
- e) A capacidade de reacção dos actores políticos é diminuta e muitas vezes cede à tentação facilitista de mimetização das técnicas empregues pela *ameaça*¹³⁷, e não pela renovação das técnicas de sedução do discurso e da *praxis* política;
- f) A ilusão da *política em directo* permite acreditar na possibilidade de solução televisiva de todos os conflitos e de discussão de todas as questões, afastando qualquer desejo de reforma das instituições políticas que não passe pelo *sound bite* ou pelo televoto¹³⁸.

O quadro traçado não nos deve fazer esquecer que existem soluções para contrariar a crise da representação política. Nesta busca da memória perdida devemos também lembrar-nos de que durante a VII Legislatura foram apresentadas ao debate político propostas sérias para o aperfeiçoamento das instituições. Por razões de índole diversa não foi possível a celebração de um pacto de regime que assegurasse uma efectiva aproximação entre eleitores e eleitos, tornando mais eficazes e transparentes os mecanismos da representação política. Este parece ter sido o traço mais negativo da VII Legislatura: a impossibilidade de celebração de um pacto de regime que, envolvendo disseminação de informação, debate, formulação de propostas alternativas e negociação, implicasse uma alteração do *status quo*.

Ao nível da reforma do sistema eleitoral, o projecto de revisão constitucional do Partido Socialista consagrava a possibilidade de candidaturas de cidadãos independentes à eleição para a Assembleia da República, num esforço significativo para combater a partidocracia. O mesmo projecto propugnava a consagração da moção de censura construtiva, como forma de responsabilização das oposições e de racionalização da matriz parlamentar do sistema de

¹³⁶ Como pode o decisor político fomentar o consumo de determinados bens de baixa valia mediática e que proporcionam uma gratificação diferida, como a poupança, a educação, a cultura ou a saúde? A democracia mediática, que estimula as escolhas mais primárias e imediatas, convive mal com as dificuldades financeiras do Estado-Providência, a quem estaria cometida a generalização do acesso aos bens de consumo de gratificação diferida.

¹³⁷ O recurso às técnicas de *marketing* é aqui mais evidente com o recrutamento de locutores e apresentadores de televisão ou de dirigentes desportivos para a actividade política a tempo inteiro.

¹³⁸ Tornaram-se célebres os referendos televisivos promovidos por um canal de televisão português. Para a história da manipulação das emoções do bom povo ficou o telerreferendo relativo à punição dos crimes sexuais praticados contra menores antecedido de uma maciça cobertura televisiva de um crime particularmente arrepiante.

governo. Por sua vez, o XIII Governo Constitucional apresentou uma proposta de alteração da lei eleitoral para a Assembleia da República, sustentada por um estudo sério da distribuição dos círculos eleitorais uninominais.

Já não é possível, porque nunca foi possível, fazer política de forma asséptica e desinserida dos novos códigos comunicacionais, económicos, tecnológicos e sociais que comandam o processo de globalização deste final de século. Mas pretender que, por uma qualquer misteriosa razão, podemos continuar a fazer de conta que a política paira acima de todas estas transformações pode conduzir-nos a um processo de alienação em que a política deixará de possuir qualquer autonomia, diluindo-se nas várias *revoluções* contemporâneas. E com o desaparecimento da política assistiremos ao desaparecimento não só dos políticos, o que para muitos sempre poderia ser visto como um ganho, mas também da representação política, eliminando-se o radical de livre arbítrio de cada cidadão. Só com o regresso da política ao discurso do quotidiano e à luta pelas escolhas essenciais é que qualquer um de nós poderá verdadeiramente proceder a uma escolha que se traduza numa partilha de poder. Partilhar o poder significa, de alguma forma, *controlar* os novos poderes fácticos, desde logo os comunicacionais e os económicos. E quando nos referimos ao *controlo* admitimos como provável que este possa não se traduzir numa alteração do *modus vivendi*, tal como primordialmente não poderá assentar nos mecanismos tradicionais de índole administrativa que se mostram desajustados em relação às novas realidades, mas empregamos a expressão *controlo* no sentido de permitir à comunidade, ao Estado e aos Estados no âmbito de organizações mais vastas promover o debate e a decisão democrática quanto ao exercício de tais poderes nas suas diferentes expressões e aos diversos níveis em que fazem sentir a sua actuação no condicionamento da vida dos cidadãos. A *nova* representação política passa por um grau elevado de disseminação de informação em relação às consequências das escolhas fundamentais, a par de um alargamento dos processos que permitem aos cidadãos intervir na tomada de tais decisões. Mas o processo de decisão deve não só ser desconcentrado e descentralizado, como deve também recorrer a novas formas institucionais de tomada de decisão política, quer através do incentivo ao aparecimento de novos actores políticos, quer pelo reforço do papel do indivíduo enquanto decisor, reforço tornado possível pela revolução tecnológica e comunicacional.

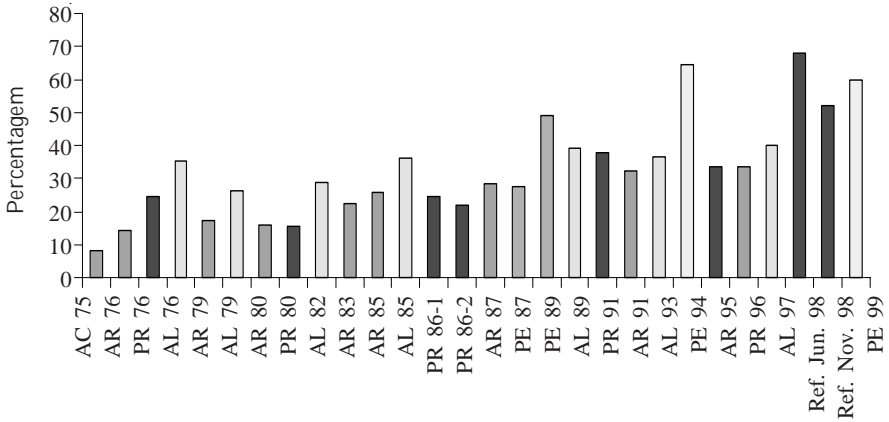
Em última análise, e numa infrutífera tentativa de síntese, podemos estabelecer a fronteira das opções entre o império e a barbárie, entre o novo império tecnológico-comunicacional, tendencialmente universal, e a barbárie associada à exclusão desse império e que se traduz numa cultura de servidão em relação a processos de decisão que não controlamos.

O perspectivar as opções com este grau de dramatismo deve servir como convite optimista para o aproveitamento desta janela de oportunidade. A política já não pode ser apenas a arte do possível, mas tem de ser a arte do tornar possível...

ANEXOS

Níveis de abstenção, 1975-1999

[GRÁFICO N.º 1]



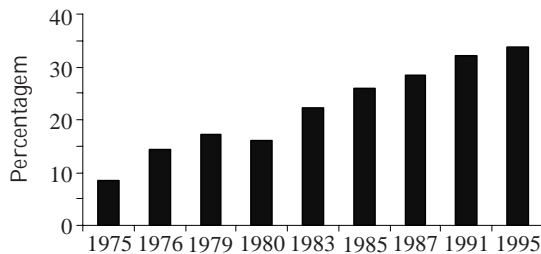
Eleições da Assembleia Constituinte e Assembleia da República

[QUADRO N.º 1]

	Inscritos	Votantes	Porcentagem	Abstenção	Porcentagem
1975	6 231 372	5 711 829	91,66	519 543	8,34
1976	6 402 035	5 482 723	85,64	919 312	14,36
1979	7 249 346	6 007 453	82,87	1 241 893	17,13
1980	7 179 023	6 026 395	83,94	1 152 628	16,06
1983	7 337 064	5 707 695	77,79	1 629 369	22,21
1985	7 818 981	5 798 929	74,16	2 020 052	25,84
1987	7 930 668	5 676 358	71,57	2 254 310	28,43
1991	8 462 357	5 735 431	67,78	2 726 926	32,22
1995	8 906 608	5 904 854	66,30	3 001 754	33,70

Assembleia Constituinte e Assembleia da República

[GRÁFICO N.º 2]



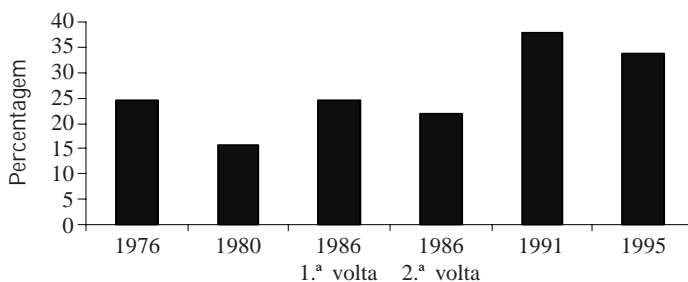
Eleições do Presidente da República

[QUADRO N.º 2]

	Inscritos	Votantes	Porcentagem	Abstenção	Porcentagem
1976	6 467 480	4 881 125	75,47	1 586 355	24,53
1980	6 920 869	5 840 332	84,39	1 080 537	15,61
1986 – 1.ª volta	7 617 257	5 742 151	75,38	1 875 106	24,62
1986 – 2.ª volta	7 612 733	5 937 100	77,99	1 675 633	22,01
1991	8 202 812	5 098 768	62,16	3 104 044	37,84
1996	8 693 636	5 762 978	66,29	2 930 658	33,71

Presidente da República

[GRÁFICO N.º 3]



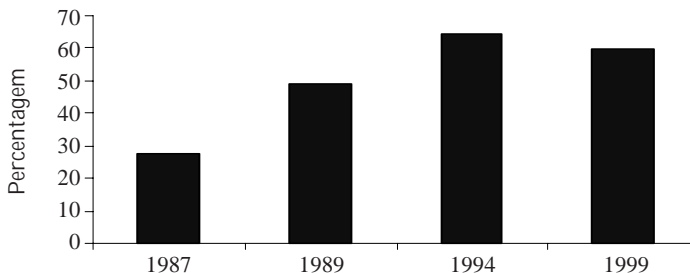
Eleições do Parlamento Europeu

[QUADRO N.º 3]

	Inscritos	Votantes	Porcentagem	Abstenção	Porcentagem
1987	7 787 603	5 639 650	72,42	2 147 953	27,58
1989	8 121 564	4 149 756	51,10	3 971 808	48,90
1994	8 565 822	3 044 001	35,54	5 521 821	64,46
1999	8 576 210	3 462 820	40,38	5 113 390	59,62

Parlamento Europeu

[GRÁFICO N.º 4]



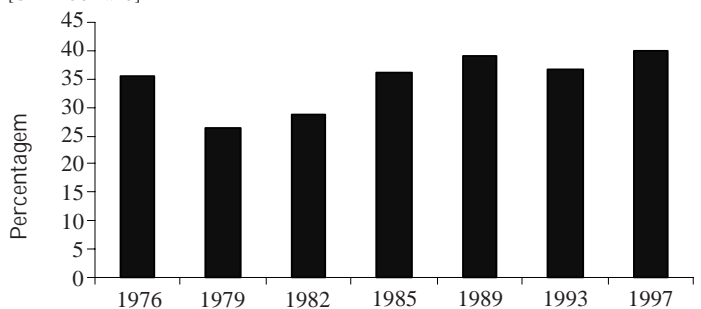
Eleições para as autarquias locais

[QUADRO N.º 4]

	Inscritos	Votantes	Percentagem	Abstenção	Percentagem
1976	6 457 440	4 170 494	64,58	2 286 946	35,42
1979	6 761 751	4 987 734	73,76	1 774 017	26,24
1982	7 191 084	5 131 483	71,36	2 059 601	28,64
1985	7 594 753	4 853 529	63,91	2 741 224	36,09
1989	8 121 045	4 946 196	60,91	3 174 849	39,09
1993	8 530 297	5 408 119	63,40	3 122 178	36,60
1997	8 922 182	5 362 609	60,10	3 559 573	39,90

Autarquias locais

[GRÁFICO N.º 5]



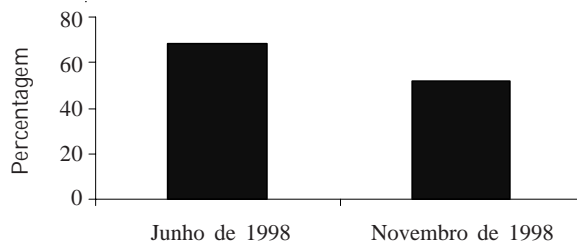
Referendos nacionais

[QUADRO N.º 5]

	Inscritos	Votantes	Percentagem	Abstenção	Percentagem
Junho de 1998	8 496 089	2 709 503	31,89	5 786 586	68,11
Novembro de 1998	8 640 026	4 157 447	48,12	4 482 579	51,88

Referendos nacionais

[GRÁFICO N.º 6]



Notas:

1. Exceptuando o caso das eleições autárquicas, os números são os oficiais, publicados no *Diário da República*.

2. No caso das autárquicas, utilizaram-se os números do escrutínio provisório do STAPE — por inexistência de números oficiais até 1985 e, nos anos posteriores, por insuficiência dos dados oficiais — relativos à eleição do mais importante dos órgãos, a câmara municipal.

3. Para o referendo de 8 de Novembro de 1998 foi considerada apenas a abstenção para a pergunta de alcance nacional.

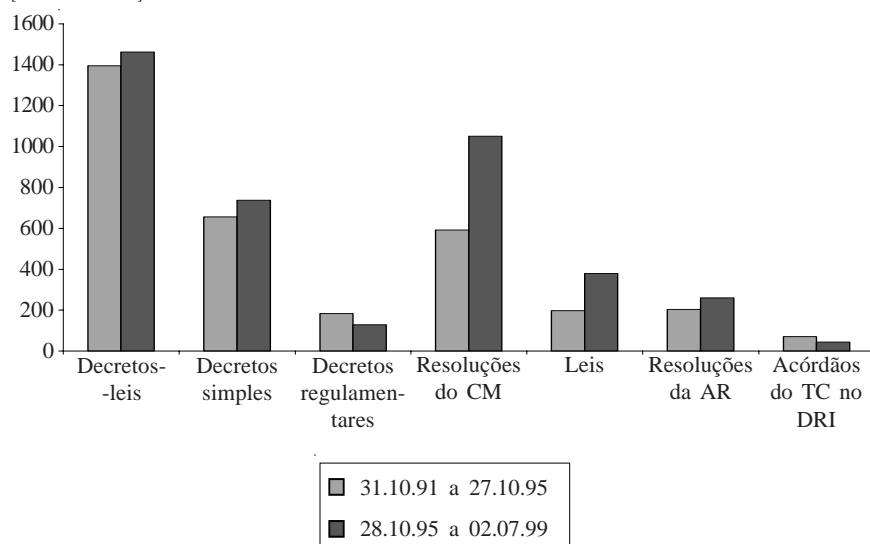
4. Nas eleições para o Parlamento Europeu de 1999 foram utilizados os dados do escrutínio provisório do STAPE.

Não incluem as votações das freguesias e secções de voto onde ocorreram boicotes.

Não incluem as votações dos eleitores portugueses residentes nos países da União Europeia.

Produção legislativa durante as VI e VII Legislaturas

[GRÁFICO N.º 7]



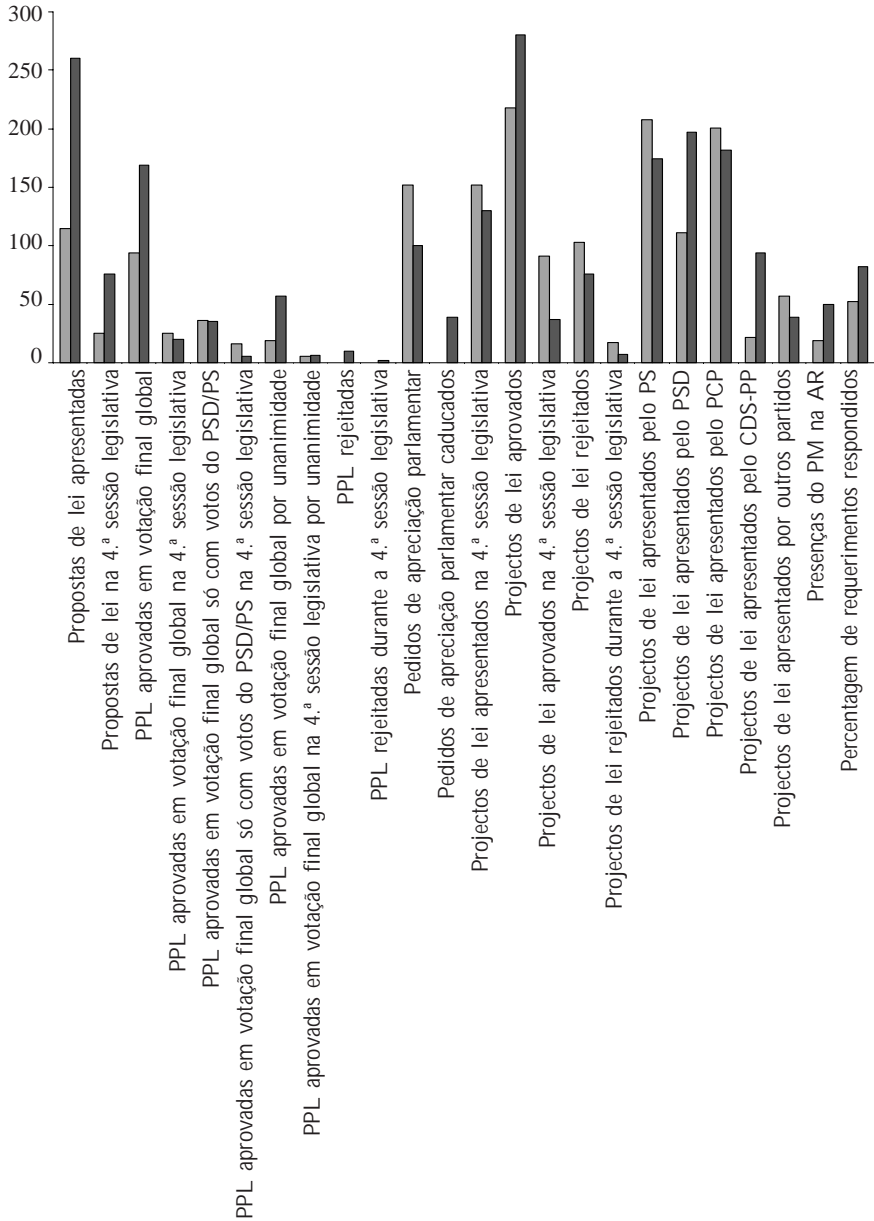
Projectos de lei

[GRÁFICO N.º 8]



Produção legislativa durante a VI e a VII Legislaturas

[GRÁFICO N.º 9]



[QUADRO N.º 6]

XII Governo	
Decretos-leis	1 394
Decretos simples	656
Decretos regulamentares	184
Resoluções do CM	592
Leis	197
Resoluções da AR	204
Acórdãos do TC no DRI	72
<i>Projectos de lei apresentados na VI Legislatura.</i>	<i>599</i>
XIII Governo	
Decretos-leis	1 461
Decretos simples	738
Decretos regulamentares	129
Resoluções do CM	1 050
Leis	380
Resoluções da AR	261
Acórdãos do TC no DRI	44
<i>Projectos de lei apresentados na VII Legislatura.</i>	<i>686</i>

VI Legislatura

[QUADRO N.º 7]

Propostas de lei apresentadas	115
Propostas de lei apresentadas na 4.ª sessão legislativa	25
PPL aprovadas em votação final global	94
PPL aprovadas em votação final global na 4.ª sessão legislativa	25
PPL aprovadas em votação final global só com os votos do PSD	36
PPL aprovadas em votação final global só com os votos do PSD na 4.ª sessão legislativa	16
PPL aprovadas em votação final global por unanimidade	19
PPL aprovadas em votação final global na 4.ª sessão legislativa por unanimidade	5
PPL rejeitadas	—
PPL rejeitadas durante a 4.ª sessão legislativa	—
Pedidos de apreciação parlamentar	152
Pedidos de apreciação parlamentar caducados	—
Projectos de lei apresentados na 4.ª sessão legislativa	599
Projectos de lei aprovados	218
Projectos de lei aprovados na 4.ª sessão legislativa	91
Projectos de lei rejeitados	103
Projectos de lei rejeitados durante a 4.ª sessão legislativa	17
Projectos de lei apresentados pelo PS	208
Projectos de lei apresentados pelo PSD	111
Projectos de lei apresentados pelo PCP	201
Projectos de lei apresentados pelo CDS-PP	22
Projectos de lei apresentados por outros partidos	57
Presenças do PM na AR	19
Percentagem de requerimentos respondidos	52

VII Legislatura

[QUADRO N.º 8]

Propostas de lei apresentadas	260
Propostas de lei apresentadas na 4.ª sessão legislativa	76
PPL aprovadas em votação final global	169
PPL aprovadas em votação final global na 4.ª sessão legislativa	20
PPL aprovadas em votação final global só com os votos do PS	35
PPL aprovadas em votação final global só com os votos do PS na 4.ª sessão legislativa	5
PPL aprovadas em votação final global por unanimidade	57
PPL aprovadas em votação final global na 4.ª sessão legislativa por unanimidade	6
PPL rejeitadas	10
PPL rejeitadas durante a 4.ª sessão legislativa	2
Pedidos de apreciação parlamentar	100
Pedidos de apreciação parlamentar caducados	39
Projectos de lei apresentados na 4.ª sessão legislativa	130
Projectos de lei aprovados	280
Projectos de lei aprovados na 4.ª sessão legislativa	37
Projectos de lei rejeitados	76
Projectos de lei rejeitados durante a 4.ª sessão legislativa	7
Projectos de lei apresentados pelo PS	174
Projectos de lei apresentados pelo PSD	197
Projectos de lei apresentados pelo PCP	182
Projectos de lei apresentados pelo CDS-PP	94
Projectos de lei apresentados por outros partidos	39
Presenças do PM na AR	50
Percentagem de requerimentos respondidos	80