

A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição**

1. INTRODUZIR MAX WEBER NA DISCUSSÃO SOBRE A TRANSFORMAÇÃO DE SISTEMAS POLÍTICOS

Após quase vinte anos de semipresidencialismo em Portugal — e da sua prática política — deveria ser possível resumir e analisar algumas das ideias fundamentais que surgem em relação àquela instituição. Isto significa que deveria aplicar-se uma concepção mais geral e um nível de abstracção mais elevado à interpretação da transição do regime autoritário para a consolidação democrática neste país. Mas para conseguirmos apurar como a experiência portuguesa poderia servir de modelo a outros países em transição há que descobrir os conceitos básicos que estão na origem do semipresidencialismo português e que não são evidentes numa discussão superficial.

A transformação do sistema político português, iniciada em 1974, não atrai apenas as pessoas que têm um interesse activo por este país, mas também todos os que se ocupam da transformação dos sistemas políticos em geral: Samuel P. Huntington fixou como o início da terceira vaga o dia 25 de Abril de 1974¹. Lawrence S. Graham² indicou que os problemas suscita-

* Faculdade de Educação da Universidade de Colónia.

** Versão portuguesa da comunicação apresentada na VI Conferência Internacional sobre Portugal Moderno e os Países Lusófonos, em Durham, N. H., Estados Unidos, entre 25 de Setembro e 1 de Outubro de 1995 (a partir de tradução do autor, revista por Susanne Eichenhofer). Traduzido da língua inglesa por Ana Barradas.

¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Julian J. Rothbaum Distinguished Lecture Series, vol. 4, Londres, University of Oklahoma Press, 1993, p. 3.

² Lawrence S. Graham, «Redefining the Portuguese transition to democracy», in John Highley e Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and*

dos pela transição portuguesa, nomeadamente a forma como Portugal resolveu as suas dificuldades, são mais significativos do que o tamanho e a localização periférica do país poderiam sugerir. Juan J. Linz manifestou interesse em aprofundar os seus conhecimentos sobre o semipresidencialismo português na comunicação que apresentou na sede do Centro Camões em 1991³. Estas opiniões, estou convencido, são um incentivo para aprofundarmos o nosso tema. Também Braga da Cruz concorda com isso quando salienta⁴ a importância do estudo do semipresidencialismo português como um dos primeiros sistemas pós-autoritários no período recente.

O maremoto da recente terceira vaga que abala o mundo é ilustrativo da grande atracção que o semipresidencialismo exerce nas transições pós-comunistas (e não só): Rússia, Ucrânia, Azerbaijão, Geórgia (por algum tempo), Cazaquistão, Quirguizistão, Usbequistão, Tajiquistão; Polónia, Roménia, Bulgária, Lituânia; Eslovénia, Croácia, Sérvia, Macedónia; e também a Mongólia, para não falar do Haiti, do Níger e talvez mesmo da Argentina e da Namíbia, assim como da Argélia e da Coreia do Sul — todos estes países adoptaram o semipresidencialismo. A *pléiade* de Duverger tornou-se quase uma via láctea. Embora todas essas transições divirjam, é altura de as abordarmos numa perspectiva mais geral. Valeria a pena juntar aos importantes resultados da investigação sobre a transição na América Latina e na Europa do Sul as novas tentativas, ainda frouxas, para compreender a evolução das transformações pós-comunistas.

O semipresidencialismo não está decerto no centro das relações internacionais e das transformações económicas. Mas o facto de vários países o terem adoptado, bem como as causas e a modificação dos seus traços essenciais, poderiam servir de indicadores sobre a direcção política que esses países irão tomar. Prosseguir, em termos mais gerais, a discussão sobre o que poderão ser os conceitos básicos do semipresidencialismo talvez ajude também a compreender os problemas do sistema português e a esclarecê-los. Neste ponto, as ideias de Max Weber podem ser uma referência.

No que respeita a Portugal, Arend Lijphart defendeu⁵ que o semipresidencialismo não se revelou muito estável porque o país abandonou «um pre-

Southern Europe, Nova Iorque/Port Chester/Melburne/Sidney, Cambridge University Press, 1992, p. 298; também *The Portuguese Military and the State — Rethinking Transitions in Europe and Latin America*, Boulder, Colo., Westview Press, 1993, p. 3.

³ Juan J. Linz, «The Portuguese Constitution in comparative perspective», in Kenneth R. Maxwell e Scott C. Monje (eds.), *Portugal: The Constitution and the Consolidation of Democracy, 1976-1989*, Camões Center Special Report n.º 2, Nova Iorque, Camões Center, 1991, pp. 58 e segs.

⁴ Manuel Braga da Cruz, «O Presidente da República na génese e evolução do sistema do governo português», in *Análise Social*, quarta série, vol. xxix, n.ºs 125-126, 1994, 1.º-2.º, pp. 235 e segs.

⁵ Arend Lijphart, «Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland», in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, 1992, p. 221.

sidente forte ao estilo francês» para se orientar para formas parlamentares convencionais de governação. Na minha opinião, contudo, Portugal ainda se situa no âmbito das formas possíveis de semipresidencialismo e a posição e o papel do presidente da República, sem dúvida enfraquecidos pela revisão da Constituição de 1982, continuam a ser um elemento importante do seu sistema político⁶.

Outro motivo para introduzir Weber nesta discussão reside no facto de haver muitos pontos em comum entre os regimes semipresidencialistas do tipo da Constituição de Weimar e o do Portugal pós-revolucionário (1976-1982). Maurice Duverger equiparou os dois países no seu gráfico, evidenciando as suas características constitucionais e empíricas⁷ e aproximando-os de um «tipo ideal» de semipresidencialismo. Mas podem acrescentar-se outros factos: ambos os países institucionalizaram novos sistemas de governo depois de terem perdido uma guerra; ambos tiveram de enfrentar burocracias que se formaram e desenvolveram num regime mais ou menos autoritário e em ambos os militares desempenharam um papel importante a nível político.

Será possível excluir Max Weber da discussão em torno do semipresidencialismo português? Evidentemente que sim, como o fez, aliás, a maioria dos autores, tanto quanto sei. Max Weber não parece ter muito interesse para Portugal, país que nunca visitou. Além disso, nunca empregou o termo *semipresidencialismo* e o seu nome não é referido quando se discutem sistemas políticos em transformação. Todavia, penso que valeria a pena recorrer às ideias que Weber elaborou aquando do surgimento da Constituição de Weimar e durante o processo de transformação política e social ocorrido na Alemanha no fim da Primeira Guerra Mundial, que destruiu a monarquia dos Hohenzoller.

Isto não significa fazer a exegese das teorias de Weber e, menos ainda, «germanizar» as nossas discussões sobre Portugal para depois introduzirmos a sua teoria do carisma, que parece ter beneficiado mais de contributos americanos do que alemães. É preciso penetrar na terminologia de Weber, que nem sempre corresponde ao alemão corrente, embora proponha definições explícitas dos conceitos, e transpô-la depois para português, o que será ainda mais difícil⁸.

Na polémica em torno do semipresidencialismo, no âmbito da taxionomia de sistemas de governos democráticos, Maurice Duverger colocou a República de Weimar à cabeça da sua *pléiade*. Convém, contudo, assinalar que ele omite

⁶ Cf. também Braga da Cruz, *op. cit.*, p. 235.

⁷ *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978, p. 33.

⁸ Como foi criticamente anotado contra a tradução de Talcott Parson por Carl J. Friedrich, «Political leadership and the problem of charismatic power», in *Journal of Politics*, vol. XXIII, 1961 (Fevereiro), p. 9.

a experiência francesa da II República, configurada pela Constituição de 1848, exemplo por excelência de um sistema semipresidencialista⁹, que terminou, como é sabido, com a usurpação de todo o poder por Luís Bonaparte. Assim, existe um parentesco muito próximo entre o nosso sistema e o designado por «bonapartismo».

Neste ponto, concordo com a classificação de Duverger, porque o sistema de Weimar foi considerado pelos seus criadores como tipicamente alemão¹⁰ e a sua construção e legitimação exigiram um grande esforço. É claro que Max Weber não inventou o semipresidencialismo, mas, como explicarei adiante, foi o primeiro a desenvolver uma teoria e uma legitimação para este tipo de regime.

As transições recentes na Europa de Leste e noutras regiões não podem ser tratadas no contexto dos problemas portugueses, mas Portugal estará presente em todas as discussões sobre esses sistemas, porque pode servir de modelo para as transições de formas de governação autocrática para formas de governo liberalizantes, se, como esperamos, os países do antigo império soviético se democratizarem. Contudo, neste caso, é preciso alertar para o desenvolvimento que alguns destes sistemas já registam. Parece-me que muitos destes países, nomeadamente os que integram a Comunidade de Estados Independentes, só adoptaram o modelo semipresidencialista nas suas constituições enquanto os presidentes conseguiram acumular quase todo o poder, controlando directamente a administração e governando ao arrepio da divisão constitucional de poderes.

Quando falo do sistema político português, refiro-me ainda ao semipresidencialismo segundo o conceito de Maurice Duverger¹¹. Recentemente, alguns autores tentaram diferenciar aquele conceito, como, por exemplo, Shugart e Carey¹², que querem distinguir regimes do tipo *primeiro-ministro/presidente* de regimes *presidente/primeiro-ministro*, ou Glaeßner¹³, que

⁹ Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munique, R. Piper & Co., Verlag, 1970, p. 145, denominou correctamente a experiência francesa durante a II República como um «sistema semipresidencialista».

¹⁰ Hugo Preuß, muitas vezes chamado o «pai» da Constituição de Weimar, negou que o seu projecto seguisse o modelo americano ou o francês (cf. *Berichte der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919*, n.º 21, *Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlim, 1920, Aktenstück, 391, p. 275).

¹¹ Como também fez Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Édition du Seuil, 1993, p. 654.

¹² Matthew Soberg Shugart e John M. Carey, *Presidents and Assemblies — Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1992, pp. 6 e segs. e 25.

¹³ Gert-Joachim Glaeßner, *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus: Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, pp. 247 e segs.

estabelece uma diferença, não muito clara, entre «presidência equilibrada e governo» e «presidência de fachada».

O problema consiste em que estes autores não leram o livro fundamental de Duverger sobre o semipresidencialismo¹⁴. Assim, escaparam-lhes as muitas diferenciações que o próprio Duverger expôs ao explicar o seu conceito. De qualquer modo, prefiro aderir ao termo até se esgotar o seu valor instrumental para a análise científica. A diferenciação prematura de um novo conceito corre o risco, em minha opinião, de escapar às muitas implicações do «tipo ideal» e cria impedimentos em termos de generalização.

Nesta comunicação não vou falar das virtudes ou vícios do semipresidencialismo português ou do de outros países, mas sobretudo das ideias que conduziram a este tipo de regime, pondo a tónica nos problemas da transformação do sistema. Max Weber deveria ser mencionado e introduzido neste novo campo do conhecimento que é a transformação de sistemas? Dado que viveu numa época de transformação de sistemas políticos, decerto apercebeu-se do facto.

2. O CARISMA DO CARGO COMO ELEMENTO SALVADOR EM TEMPOS DE TURBULÊNCIA?

Não concordo com a ideia generalizada de que Max Weber teria inventado a eleição popular do presidente na República de Weimar, embora se trate de uma opinião amplamente defendida na história constitucional alemã¹⁵. No entanto, foi ele o primeiro a elaborar uma teoria sobre a fundação de um regime político com um presidente plebiscitário, investido de poderes importantes, ao lado de um governo da confiança do parlamento¹⁶. Parece ter sido também o primeiro a compreender que isto constituía um sistema *sui generis*, facto até

¹⁴ Duverger, *op. cit.* Estes, como outros autores americanos e alemães, baseiam-se no artigo de Maurice Duverger «A new political system model: semi-presidential government», in *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, n.º 2, pp. 165-187.

¹⁵ Willibalt Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, Berlim, Biederstein Verlag, 1946, pp. 56 e segs., defende erradamente que Max Weber persuadiu Hugo Preuß a aderir à ideia de um presidente eleito por sufrágio universal. Esta afirmação poderia basear-se em Hans Petzke, *Max Weber und sein Einfluß auf die Reichsverfassung*, Leipzig, LLD. dissertation, 1925, p. 190, que afirma que a eleição popular do *Reichspräsident* se deveu exclusivamente a Max Weber; cf. também Theodor Heuß, «Demokratie und Parlamentarismus, ihre Geschichte, ihre Gegner und ihre Zukunft», in Erkelenz (ed.), *Zehn Jahre Deutsche Republik*, Berlim, Sieben Stäbe Verlag, 1928, p. 111.

¹⁶ Esta parece ser também a posição de Juan J. Linz, «Presidencialismo ou parlamentarismo — faz alguma diferença?», in Bolívar Lamounier (org.), *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, IDESP, 1991, p. 91.

agora omitido na discussão académica. Deu ao novo regime o nome de «governo plebiscitário-representativo» (*plebiszitär-repräsentative Regierung*)¹⁷.

Até à queda da dinastia alemã dos Hohenzoller, em 9 de Novembro de 1918, Weber foi partidário, sem qualquer dúvida, da monarquia constitucional. No dia 29 de Novembro referiu-se a um presidente eleito por sufrágio universal, mas apenas como uma das formas possíveis do futuro sistema político da república¹⁸. Também aqui há que ter em conta a sua predileção por esta construção. Como único participante vindo da área académica¹⁹, Weber tomou parte activa nas discussões havidas na reunião do *Reichsamt des Innern* de 9 a 12 de Dezembro de 1918, sendo o primeiro a acentuar a necessidade de um presidente eleito por sufrágio universal para assumir a chefia do Estado. Logo depois da exposição de Weber, Hugo Preuß, secretário de Estado da Administração Interna, que presidia à reunião, apoiou o seu ponto de vista. No final da reunião Preuß concluiu que a maioria dos participantes, no respeitante à «chefia do Reich», preferiam um presidente eleito, pelo povo ou pelo parlamento, tratando-se, neste último caso, de um falso sistema parlamentar. Na Alemanha o presidente teria, pois, de emergir de sufrágios universais. É minha convicção que Hugo Preuß terá convencido Max Weber a persuadir os outros a aceitarem um presidente plebiscitário²⁰. Tanto quanto sei, não o consultou durante as deliberações de Weimar na Assembleia Nacional Constituinte alemã e o seu nome não foi mencionado nas sessões das comissões nem no plenário!

A outra via que levou ao semipresidencialismo na República de Weimar, referida pelos redactores da Constituição de Weimar e que os influenciou, foi

¹⁷ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft — Erster Halbband*, Colónia e Berlim, Verlag Kiepenheuer & Witsch, 1956, p. 219. Mas na sua carta de 28 de Dezembro de 1918 ao secretário de Estado do Interior, Prof. Doutor Hugo Preuß, classificou o novo sistema governamental como «o produto do acordo entre uma construção parlamentar e plebiscitária» (*ein Kompromiß. produkt parlamentarischer und plebiszitärer... Konstruktion*); Bundesarchiv, Divisões de Potsdam, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, arquivo n.º 16 807, n.º 40, vol. 1, pp. 262 e segs.

¹⁸ Max Weber, «Die Deutsche Staatsform, iv», in *Frankfurter Zeitung*, 30 de Novembro de 1918, reimp. in Wolfgang J. Mommsen (ed.), *Zur Neuordnung Deutschlands — Schriften und Reden 1918-1920*, Max Weber Gesamtausgabe, 1, Schriften und Reden, vol. 16, Tubinga, J. C. B. Mohr (Max Siebeck), 1988, pp. 127-136.

¹⁹ «Aufzeichnung über die Verhandlungen im Reichsamt des Innern über die Grundzüge des der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vorzulegenden Verfassungsentwurfs vom 9. bis 12. Dezember 1918», Bundesarchiv, Divisões de Potsdam, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, arquivo n.º 16 807, n.º 40, vol. 1, p. 31.

²⁰ Sobre o importante papel de Hugo Preuß como criador do sistema governamental da República de Weimar, v. Peter Haungs, *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung — Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929*, Bona e Opladen, 1968, pp. 272; cf. também Axel Schulz, *Die Gegenzeichnung — Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung*, Schriften zum Öffentlichen Recht, vol. 339, Berlim, Verlag Duncker & Humblot, 1978, pp. 81 e segs.

a noção de «parlamentarismo autêntico», de Robert Redslob²¹, baseada num conceito de equilíbrio entre parlamento e monarca. Este conceito foi refutado ainda no tempo da República de Weimar²², sem ter, todavia, produzido efeitos visíveis na prática ou na teoria da constituição.

Max Weber não contribuiu apenas para a institucionalização do *Reichspräsident* em articulação com um chanceler dependente do *Reichstag*; foi também ele — e só ele — quem teve uma ideia clara sobre as razões e a forma como esse regime deveria ser introduzido no novo sistema republicano. Há, com efeito, dois conceitos categóricos que Weber nos apresenta na sua teoria política de governo: o de carisma e, possivelmente, o do papel transitório de um presidente plebiscitário num sistema parlamentar.

Não é viável nem necessário, nesta comunicação, percorrer todas as intrincadas pistas elaboradas pelos cientistas sociais, seguindo o conceito de carisma de Weber. Consideraremos apenas dois aspectos:

- O conceito de carisma contribui para explicar o recurso à instituição de um presidente eleito por sufrágio universal, segundo normas constitucionais, na transição de sistemas políticos?
- E, se assim for, isso deve-se ao carisma pessoal ou ao carisma do cargo?

Se aceitarmos a ideia de que Max Weber desempenhou um papel importante na consagração do *Reichspräsident* na Constituição de Weimar, será necessário investigar quais foram os seus fundamentos teóricos para se pronunciar a favor da presidência plebiscitária. Para abordarmos o primeiro ponto convém recordarmos que o conceito de carisma é um dos temas centrais da sociologia de Weber, nomeadamente no que se refere à institucionalização²³. Talvez não seja claro, contudo, que o conceito de carisma está relacionado com a sua defesa de um presidente plebiscitário.

Para Weber, o raciocínio teórico fazia parte da vida e só dificilmente poderia imaginar-se que a sua defesa entusiástica desta solução correspondesse a uma posição meramente pragmática²⁴. Como poderia ter inventado o conceito de um *Reichspräsident* plebiscitário após a falência da monarquia sem recorrer à sua ideia central? Essa ideia foi, contudo, contestada. Carl J.

²¹ Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form — Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1918.

²² Por Ulrich Scheuner, «Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems — Zugleich eine Kritik der Lehre vom wahren Parlamentarismus», in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 52, N. F., vol. 13, 1927, pp. 209-233 e 337-380

²³ Samuel N. Eisenstadt, «Introduction», in Samuel N. Eisenstadt (ed.), *Max Weber on Charisma and Institution Building: Selected Papers*, Chicago e Londres, University of Chicago Press, 1968, p. ix.

²⁴ V. Mommsen, *op. cit.*, pp. 446 e segs., sobre a interdependência do pensamento teórico e valores pessoais na atitude de Weber.

Friedrich, por exemplo²⁵, advogou que o conceito de carisma não podia, em caso algum, aplicar-se aos dirigentes políticos. Também sou muito céptico no que se refere à ideia de carisma aplicada às instituições políticas, ou às instituições em geral, ao contrário de outros, e o meu cepticismo é ainda maior quando se trata de transferir as noções metafísicas da esfera religiosa para o campo político. Mas Weber não parece ter-se inquietado com as dificuldades que as noções religiosas ou políticas de «autoridade» (ou «domínio») encerram.

O seu objectivo fundamental era a selecção de personalidades carismáticas como dirigentes políticos e, após a queda da monarquia alemã, em 9 de Novembro de 1918, envidou todos os esforços para a instituição de um *Reichspräsident* cuja força residisse no facto de ser eleito directamente pelo povo, outorgando-lhe assim — nas palavras de Karl Loewenstein — a unção da legitimidade directa. Já no seu artigo de 27 de Maio de 1917²⁶ escrevera: «Se fosse possível que ao mais alto cargo ascendesse sempre um Bismarck, o cesarismo — a forma de governo do génio — seria a constituição adequada para a Alemanha.» (*«Bestände irgendwelche Chance, daß für die höchste Stelle stets ein neuer Bismarck erstünde, dann wäre der Cäsarismus, die Regierungsform des Genies, die gegebene Verfassung für Deutschland²⁷.»*) No pensamento de Max Weber, «plebiscitário» equivale a «cesarista». Plebiscito não significa eleição ou sufrágio, mas confiança no líder por aclamação²⁸. Por outro lado, no mesmo artigo, defendeu veementemente a selecção para os cargos governativos de líderes políticos parlamentares segundo critérios baseados na experiência, rejeitando deste modo qualquer incompatibilidade entre o mandato na assembleia e o desempenho da governação²⁹.

Ao criar a figura do *Reichspräsident*, estaria Weber a pensar em alguém que possuísse carisma pessoal? O autor desta abordagem aos argumentos weberianos é Wolfgang J. Mommsen, segundo o qual Weber veria no *Reichspräsident* a chave para todo o sistema constitucional da República de Weimar, atribuindo-lhe o papel do grande líder cesarista, indispensável numa democracia de massas moderna³⁰. Esse líder teria de emergir de sufrágios universais directos — «por aclamação» —, como aquele em quem as massas

²⁵ Carl J. Friedrich, *op. cit.*

²⁶ «Die Erbschaft Bismarcks», in *Frankfurter Zeitung*, 27 de Maio de 1917, parte de *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, publicado mais tarde, Munique e Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot, 1918, reimp. in Wolfgang J. Mommsen (ed.), *Zur Politik im Weltkrieg — Schriften und Reden 1914-1918*, Max Weber Gesamtausgabe, 1, Schriften und Reden, vol. 15, Tübinga, J. C. B. Mohr (Max Siebeck), 1984, pp. 437-450.

²⁷ *Ibid.*, p. 441. Weber indica que as fontes deste depoimento são representantes — famosos — do parlamentarismo, mas isto parece reflectir a sua própria opinião.

²⁸ Karl Loewenstein, *Max Webers staatspolitische Auffassungen in der Sicht unserer Zeit*, Frankfurt a. M., Athenäum Verlag, 1965, p. 69.

²⁹ In *Parlament und Regierung*, cit., pp. 474, 478 e 483.

³⁰ Mommsen, *op. cit.*, p. 364.

confiavam, por ter legitimidade carismática³¹. Este ponto de vista parece ser partilhado pelos que entendem que as eleições podem ser geradoras de carisma pessoal e que julgam descobri-lo na obra de Weber.

Mas como organizar a «aclamação» numa democracia de massas? A aclamação é uma forma de expressão de concordância utilizada por um grupo militar, em que os membros batem com as espadas nos escudos, ou por um grupo de pessoas que se conhecem, melhor ou pior, quando se trata de escolherem uma de entre si para um cargo relativamente importante. Estou convencido de que a aclamação não é concretizável num sistema político democrático. Num Estado moderno as eleições são a única forma possível de, tratando-se da investidura de apenas uma pessoa com base num círculo eleitoral único, escolher um dirigente. Mas para haver eleições são precisos pelo menos dois candidatos. Quem vai ganhar e como vai emergir como carismático — por eleição maioritária ou por desempate à segunda volta? Tomando, por exemplo, as eleições presidenciais portuguesas de 1985-1986: quem era o candidato carismático, Diogo Freitas do Amaral, com 46,3% na primeira volta, ou Mário Soares, com 51,3% na segunda volta?

Como esperaria Max Weber descobrir um líder por aclamação num país que tinha então 70 milhões de habitantes? Estou convencido de que não esperava que alguém se tornasse carismático através de sufrágios universais. É óbvio que tinha uma compreensão clara do significado da «aclamação»: tratava-se, na sua interpretação, de reconhecer uma qualidade à qual o seu portador tinha direito³². Segundo ele, a eleição popular do chefe de Estado, nomeadamente por nomeação democrática formal, como a do presidente dos Estados Unidos, era um obstáculo à aclamação cesarista na sua forma mais pura³⁴ — o que está em consonância com o seu conceito de racionalização do carisma, que inclui a ideia de carisma do cargo. Pelo meu lado, hesito em transferir o conceito de carisma pessoal, no sentido de atributo excepcional de que alguém é portador, para uma instituição, como Weber fez³⁵. Preferiria chamar-lhe «instituição de uma só pessoa», visível em muitos domínios da vida do homem — casos do *pater familias* romano, do chefe da comunidade ou, até, do líder de um agrupamento musical — e que, podendo embora corresponder a situações muito particulares, não é de forma alguma invulgar (*außeralltägliche*). Como leigo na matéria, talvez fosse preferível manter-me afastado de argumentos próprios da psicanálise, mas não posso deixar de me

³¹ *Ibid.*, p. 367.

³² Cf. Luciano Cavalli, *Il capo carismatico*, Bolonha, Il Mulino, 1981, p. 46.

³³ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., pp. 845 e segs.

³⁴ *Parlament und Regierung*, cit., p. 539.

³⁵ O próprio Weber acentuou que a aplicação do termo *carisma* a uma tal reconstrução só se justifica porque assim pode manter-se o carácter do que é extraordinário (*Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 854).

interrogar sobre se não haverá uma ligação entre a imagem do pai (o *superego*) e a do chefe de Estado, da empresa, da família³⁶. Uma pessoa cujo posicionamento se destaca do dos restantes membros do seu grupo em virtude de determinados poderes de decisão que lhe são conferidos é alguém especial, frequentemente olhado com respeito e admiração. Se isto é verdade, aquele que se destaca no grupo maior que é a nação é *passível* de concitar o maior respeito, como se verifica nas cerimónias de recepção aos chefes de Estado a nível de contactos internacionais. Na impossibilidade de discutirmos aqui este problema, cingir-nos-emos ao conceito de «carisma do cargo», cujas implicações políticas só foram analisadas por Weber de uma forma bastante dispersa³⁷. A ideia geral é a de que o carisma (pessoal), enquanto qualidade, pode ser transferido para outras pessoas através de «meios *hierúrgicos*», como a unção e a coroação do rei.

Sendo assim, o que acrescenta a eleição por sufrágio universal à posição do chefe de Estado? É minha convicção que persistia em Weber a ideia de conferir mais legitimidade ao desempenho de um cargo para além do que lhe é inerente — a «unção» que a eleição popular confere ao presidente! Ele deixou claro que o «plebiscito» não é uma eleição, mas o reconhecimento do candidato como governante carismático³⁸, apesar de também admitir que esse plebiscito podia ser uma decisão entre vários candidatos designados por partidos políticos³⁹.

Numa situação de fraqueza dos partidos políticos, como Weber notou ser a existente na Alemanha, ou em que não existam, como designar um candidato que surja como figura carismática? A solução é criar uma instituição. Na opinião de Shmuel N. Eisenstadt⁴⁰, explicar «as relações entre carisma e estabelecimento de instituições talvez seja o desafio mais importante que a obra de Weber coloca à sociologia moderna». De acordo com a minha interpretação da exposição de Eisenstadt, é necessária uma figura carismática para subverter a ordem existente, após o que se estabelecerá uma nova ordem⁴¹. Para a figura dirigente, a instituição, em termos de liderança política, é o cargo.

Segundo Weber⁴², o líder carismático é o guia «natural» em caso de dificuldades psíquicas, físicas, económicas, éticas, religiosas e políticas (*Not*). É apresentado como dotado de talentos sobrenaturais específicos. O carisma,

³⁶ D. McIntosh, «Weber und Freud — on the nature and sources of authority», in *American Sociological Review*, vol. 35, 1970, n.º 5, p. 905.

³⁷ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 184.

³⁸ Id., *ibid.*, p. 846.

³⁹ Id., *ibid.*, p. 848.

⁴⁰ Eisenstadt, *ibid.*, p. ix.

⁴¹ Id., *ibid.*, p. xxi.

⁴² Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 833.

e antes de mais o carisma pessoal, surge como produto de situações externas invulgares, especificamente políticas, económicas ou mentais, especialmente religiosas⁴³. Weber também chama a atenção para o efeito nocivo, em período de crise política, da ausência de líderes parlamentares⁴⁴. Se o movimento que deu origem à figura carismática regressa à rotina diária, o carisma será transposto para a instituição⁴⁵. Não há dúvidas de que Weber interpretou a derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial e o colapso da monarquia como uma crise. De acordo com a sua teoria, isto podia ter levado ao surgimento do líder carismático. Mas não surgiu nenhum, se exceptuarmos Bismarck, e, embora Friedrich Ebert possa ser considerado a principal figura no processo revolucionário, não era seguramente carismático.

Também outros autores se referiram aos tempos de crise e turbulência como incentivadores de processos de transformação. Huntington, na sua teoria sobre as sociedades pretorianas, argumenta com base num conceito de carisma idêntico⁴⁶. Na fase pretoriana radical as sociedades estão permanentemente em estado de crise; a liderança na criação de instituições políticas duráveis deve vir, obviamente, de forças sociais da classe média e apelar a essas forças. Segundo alguns autores, a liderança carismática heróica pode desempenhar este papel. Nos casos em que as instituições políticas tradicionais são fracas, se extinguem ou são derrubadas, a autoridade acaba frequentemente por estar representada por líderes carismáticos, que tentam transpor o fosso existente entre a tradição e a modernidade recorrendo a dotes pessoais. Na medida em que estes dirigentes consigam concentrar o poder nas suas mãos, supõe-se que possam estar em posição de fomentarem o desenvolvimento das instituições e de desempenharem o papel de «grandes legisladores» ou «fundadores». A reforma de Estados corruptos ou a criação de outros novos, afirmava Maquiavel, deve ser trabalho de um homem só. Huntington⁴⁷ citou vários autores segundo os quais os líderes carismáticos heróicos eram considerados capazes de desempenharem o papel de «fundadores» na criação de instituições políticas duráveis em tempos de turbulência.

Outra abordagem, a de Robert C. Tucker, parte do princípio de que, em períodos difíceis, as pessoas descontentes com a ordem existente tendem a participar em movimentos carismáticos e a procurar um líder carismático⁴⁸. Então por que não «inventar» um cargo no topo do Estado que, pelo menos,

⁴³ Id., *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 841.

⁴⁴ Id., *Parlament und Regierung*, cit., p. 497.

⁴⁵ Id., *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 841.

⁴⁶ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 9.ª ed., New Haven e Londres, Yale University Press, 1975, p. 238.

⁴⁷ Id., *ibid.*, p. 238.

⁴⁸ Robert C. Tucker, «The theory of charismatic leadership», in *Daedalus*, vol. 97, 1968 (Verão), pp. 744 e segs.; v. também Eisenstadt, *op. cit.*, pp. xxii e segs.

dê a impressão de algo «extraordinário» e atraia a admiração popular? O carisma de um cargo corresponde à possibilidade de criar um líder a partir de uma situação de crise sem que ele tenha carisma pessoal.

Os perigos da eleição popular do líder são evidentes. Se aceitarmos a tese de Huntington⁴⁹ de que em períodos de transição é necessário um poder forte, centralizado, para proceder à transformação do sistema, e se admitirmos que a votação popular confere um alto grau de legitimidade — e portanto força — a alguém eleito, então teremos encontrado uma boa razão para a introdução do semipresidencialismo em sistemas políticos de transição. Por outro lado, a institucionalização do poder significa limitar o poder pessoal carismático, correndo, neste caso, o fundador da instituição o risco de ser derrotado⁵⁰. Já os pais fundadores da Constituição americana manifestavam desconfiança relativamente ao sufrágio universal do presidente dos Estados Unidos por recearem o perigo de divisões nacionais⁵¹. Contudo, a presidência «pessoal» ou mesmo «imperial» passou a fazer parte da vida política americana. A experiência bonapartista da II República Francesa e o destino nefasto da República de Weimar parecem ter estado ausentes do campo de visão dos planificadores de consecutivos sistemas semiparlamentares.

A avaliação que Weber fez da fraqueza do sistema partidário alemão do seu tempo e a solução dos problemas de governo em período de transição parecem apelar — tacitamente — para os Estados de democratização recente. Há, contudo, um círculo vicioso na ideia de um presidente forte em democracia: se a hipótese de Weber faz falta para superar as debilidades do sistema partidário, e se aceitarmos o princípio de que a necessidade de presidentes fortes para levarem a cabo o processo de transição enfraquece o sistema partidário, então não restam esperanças na possibilidade de desenvolvimento de um sistema partidário sólido, perpetuando-se, assim, o presidente forte. Este ponto está de certo modo demonstrado no desenvolvimento da República de Weimar. Será o caso português a negação desta hipótese?

3. TRANSIÇÃO EM SISTEMAS POLÍTICOS COM PARTIDOS FRACOS

A atitude de Weber perante o papel transitório do *Reichspräsident* tem sido uma questão pouco debatida. No seu tempo dominava a convicção sobre a fraqueza dos partidos políticos alemães. Se em 1917 defendeu que fossem os membros do parlamento a seleccionar os dirigentes políticos a nomear para cargos governamentais, a partir de Novembro de 1918 parece já não acreditar num recrutamento «evolucionista» de dirigentes políticos na Ale-

⁴⁹ Huntington, *Political Order*, cit., p. 125.

⁵⁰ Id., *ibid.*, pp. 238 e segs.

⁵¹ Cf. James W. Ceaser, *Presidential Selection: Theory and Development*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1979, p. 60.

manha. A sua posição ao estabelecer a presidência plebiscitária foi, sem dúvida, firme, não sem que afirmasse ao mesmo tempo — embora sem grande convicção — que os partidos alemães estariam um dia em condições de controlarem as suas actividades⁵². Foi por isso que se pensou que considerava o presidente eleito por sufrágio universal uma solução transitória.

No que respeita à Constituição de Weimar, tem-se dito⁵³ que Hugo Preuß considerava a estrutura semiparlamenar apenas um primeiro passo para um sistema parlamentar, com pleno significado logo que por si só conseguisse formar governo — o que significa que a estrutura de Weimar teria sido concebida como um instrumento de transição. Este argumento não se encontra, no entanto, fundamentado em nenhum passo das obras de Hugo Preuß ou nos documentos sobre a génese da Constituição de Weimar. Max Weber, numa obra menos conhecida⁵⁴, referiu que a organização dos partidos alemães se encontrava numa fase de mudança, mas mostrou-se céptico sobre a possibilidade de tal vir a acontecer, tendo em conta a «hostilidade burguesa dos partidos à liderança». Isto tem sido interpretado como o conceito de Weber acerca da democracia plebiscitária como forma de governo para o período transitório⁵⁵. Também se tem partido do princípio⁵⁶ de que a posição de Weber a favor de um *Reichspräsident* eleito por sufrágio universal derivava da sua desconfiança em relação aos partidos alemães daquele tempo e que preferia um regime parlamentar. Assim sendo, a sua concepção de *Reichspräsident* teria de ser considerada uma solução provisória. Não estou convencido de que isto reflecta, de facto, correctamente as ideias de Weber quando insistia em salientar a importância do presidente eleito por sufrágio universal.

Por que razão recorrem os sistemas anteriormente autoritários, *hiperpresidencialistas* ou até — recentemente — totalitários ao modelo de regime semipresidencialista, em vez de adoptarem directamente o sistema parlamentar, que, em termos democráticos, é por muitos considerado superior ao modelo de regime presidencialista⁵⁷ — ou por que não imitam o modelo americano? Até agora não houve resposta a esta questão.

⁵² Cf. Max Weber, *Politik als Beruf*, 6.^a ed., Berlim, Verlag Duncker & Humblot, 1977, pp. 48 e segs.

⁵³ Haungs, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁴ Max Weber, *Politik als Beruf*, cit., pp. 49 e segs.

⁵⁵ Cavalli, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁶ Por Stefan Breuer, *Bürokratie und Charisma — Zur politischen Soziologie Max Webers*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994, p. 166.

⁵⁷ Esta é, por exemplo, a posição de Arend Lijphart, especialmente em *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984. Esta perspectiva é actualmente contestada por Shugart e Carey, *op. cit.*, pp. 3, 283 e *passim*.

Nesta fase da exposição gostaria de introduzir a teoria de Alvin Toffler⁵⁸, segundo a qual há limites detectáveis no grau de mudança que o organismo humano pode absorver. Afirmo ele que o «choque futuro» resulta de dificuldades que decorrem de uma sobrecarga dos sistemas adaptativos humanos, sendo o choque uma reacção ao excesso de estímulos. Se isto é verdade, o mesmo pode ser inferido em relação à sociedade em geral. Outros argumentos apontam para a viabilidade desta abordagem.

Como salienta Jean Blondel⁵⁹, é impossível engendrar um sistema partidário pluralista numa sociedade onde não esteja enraizado, pelo que a única alternativa liberal parece ser o estabelecimento de um sistema presidencialista. Também Arend Lijphart é da opinião de que a razão pela qual, na América Latina, o semipresidencialismo é uma opção mais séria do que o parlamentarismo reside no facto de ter a vantagem de ser uma reforma menos drástica⁶⁰. Os autores de constituições democráticas orientar-se-iam pela ideia de que o povo não deve ser sujeito à pressão de um conjunto de regras completamente novas, mas adaptar-se suavemente ao novo sistema com muitas semelhanças com o antigo: em Weimar, o *Ersatzkaiser*; em Portugal, a memória da eleição presidencial democrática.

Será legítimo admitir que os sistemas presidencialistas originam partidos fracos⁶¹? Shugart e Carey têm dúvidas⁶², apesar da existência de um grande número de provas empíricas que o confirmam. E se assim é, qual a vantagem do semipresidencialismo?

De facto, Weber estava convencido de que a eleição por sufrágio universal do *Reichspräsident* fortaleceria os partidos políticos⁶³, que nessa situação teriam de organizar-se a nível nacional. Esta ideia corrobora a afirmação de que o processo de selecção para a presidência nos Estados Unidos «criou» o sistema partidário nacional⁶⁴. Muitos outros autores, contudo, salientaram

⁵⁸ Alvin Toffler, *Future Shock*, Londres, Sidney e Toronto, The Bodley Head, 1970, p. 290.

⁵⁹ Jean Blondel, «Dual leadership in the contemporary world», in *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., pp. 171 e segs.

⁶⁰ Arend Lijphart, «Introduction», in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 27.

⁶¹ Linz, in Lamonier (org.), *op. cit.*, p. 117; v. também Seymour Martin Lipset, «The centrality of political culture», in *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., p. 208.

⁶² Shugart e Carey, *op. cit.*, p. 32.

⁶³ Max Weber, «Der Reichspräsident», in *Berliner Börsenzeitung*, 25 de Fevereiro de 1919, reimp. in *Zur Neuordnung Deutschlands*, Max Weber Gesamtausgabe, *op. cit.*, vol. 16, pp. 220-229.

⁶⁴ Theodore J. Lowi, *The Personal President*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1985, p. 101; v. também Vasant Sathe, «For a directly elected president», in A. G. Noorani (ed.), *The Presidential System — The Indian Debate*, Nova Deli, SAGE Publications, 1989, reimp. in *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., p. 190.

que um sistema partidário fraco pode ser o resultado da forma presidencial de governo⁶⁵. Não há dúvida de que num sistema presidencialista puro os partidos não têm de apoiar o governo, sendo, por conseguinte, a lealdade partidária bastante fraca⁶⁶. Nos Estados Unidos, quando os partidos se tornaram periféricos em relação ao governo, deixaram de poderem opor-se a reformas democratizantes, como as eleições primárias⁶⁷. Recentemente, Manuel Braga da Cruz apresentou observações muito importantes sobre a *presidencialização interna dos partidos em Portugal* como consequência da *partidarização das candidaturas*⁶⁸.

O efeito é uma personalização cada vez maior na liderança partidária e o enfraquecimento dos órgãos colectivos dos partidos. Daqui resulta também uma importância cada vez menor das mensagens políticas e ideológicas, sendo os líderes partidários mais «homens do presidente» do que do partido⁶⁹. Nesta exposição, só de forma sucinta me é possível abordar este conceito, mas penso que seria do máximo interesse estudá-lo em profundidade e estabelecer a comparação com outros regimes semipresidencialistas.

Na opinião de Weber, o cerne da questão parece ser a incompatibilidade. Nos sistemas presidencialistas puros os partidos não têm de apoiar o governo, e os parlamentares, por seu lado, não têm a oportunidade de fazerem parte do governo, o que significa que também não podem constituir clientelas. Assim, estão mais interessados em promoverem-se a nível local e regional do que a nível nacional⁷⁰.

Nos sistemas semipresidencialistas os partidos não são afectados pela existência de um presidente, uma vez que têm de apoiar o governo — a menos que não estejam interessados em constituir maiorias estáveis (por coligação em sistemas multipartidários). No entanto, foi isto exactamente o que aconteceu na República de Weimar e no Portugal pós-revolucionário. Porquê? Uma explicação convincente, em minha opinião, para a República de Weimar é a de que o poder do *Reichspräsident* para formar governo foi uma boa desculpa para os partidos se furtarem aos problemas decorrentes desta incumbência⁷¹, o que permite concluir que o regime semipresidencialista não é determinante para despertar o interesse dos partidos pelos assuntos nacionais. Weber pronunciou-se decididamente contra a nomeação por

⁶⁵ Linz, in Lamounier (org.), *op. cit.*, pp. 116 e 117.

⁶⁶ Id., *ibid.*, p. 116.

⁶⁷ Lowi, *op. cit.*, pp. 90 e segs.

⁶⁸ Braga da Cruz, *op. cit.*, pp. 263 e segs.

⁶⁹ Id., *ibid.*, p. 264.

⁷⁰ Linz, in Lamounier (org.), *op. cit.*, p. 108.

⁷¹ Gerhard A. Ritter, *Deutscher und britischer Parlamentarismus*, Tubinga, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1962, p. 48, e comunicação do autor.

parte dos partidos de individualidades para os cargos e salientou que essa seria uma função do *Reichspräsident*, citando-a como mais uma razão para a eleição por sufrágio universal⁷². Embora esta ideia não tivesse sido posta em prática na República de Weimar, durante esse período as nomeações pelos partidos foram, por outras razões, pouco significativas.

Por outro lado, talvez tenha o efeito contrário: nos casos em que os partidos são fracos, o poder executivo poderá ficar mais bem entregue nas mãos de um presidente forte⁷³, o que acaba por estar na linha do pensamento de Weber. Os partidos, na opinião de Weber, também eram necessários para assegurarem a constância e a supervisão do poder do presidente, para a manutenção de garantias civis que o contrabalançassem, como forma de pôr à prova os políticos profissionais no parlamento, e para a eliminação pacífica do ditador cesarista quando perdesse a confiança das massas⁷⁴. Isto significa que, antes do colapso da monarquia alemã, Weber previra um regime plebiscitário-parlamentar. Estava persuadido da fraqueza dos partidos alemães, inquinados pelo sistema político da Constituição de 1871⁷⁵. E o que podia fortalecer os partidos alemães? Em sua opinião, a selecção de dirigentes políticos só seria viável no parlamento se esses dirigentes vislumbrassem uma possibilidade de alcançarem posições no governo. Dado que o artigo 9.º da Constituição de 1871 determinava a incompatibilidade de qualquer cargo no governo com o mandato parlamentar, Weber defendia com grande veemência um sistema político assente num governo saído do parlamento⁷⁶ em que essa incompatibilidade fosse abolida. E alertava para eventuais problemas em situações de crise, quando o governo e o parlamento tivessem de enfrentar-se enquanto órgãos separados e os dirigentes do Estado fossem os principais membros do parlamento⁷⁷.

Até agora os problemas relacionados com a transformação de sistemas políticos têm sido abordados no âmbito da democratização dos regimes autoritários da América Latina e do Sul da Europa. No conceito de transformação de sistemas deveriam também incluir-se os problemas inerentes ao colapso de regimes democráticos na América Latina, há vinte anos, e na Europa, há mais de cinquenta⁷⁸. Quanto ao fim dos anos 80, o colapso do império

⁷² Max Weber, «Deutschlands künftige Staatsform», reimp. in Mommsen (ed.), *Zur Politik im Weltkrieg*, cit., pp. 139 e segs.

⁷³ Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, 2.ª ed., Hinsdale, Ill., The Dryden Press, 1977, p. 150.

⁷⁴ *Parlament und Regierung*, cit., p. 540.

⁷⁵ Por exemplo, *Parlament und Regierung*, cit., pp. 443 e segs. e 449 e segs.

⁷⁶ *Parlament und Regierung*, cit., pp. 491, 497, 533, e *passim*.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 497.

⁷⁸ Cf. *The Breakdown of Democratic Regimes*, Juan J. Linz e Alfred Stepan (eds.), Baltimore, The John Hopkins University Press, 1978.

soviético trouxe um novo estímulo à investigação dessas transformações, que até agora só haviam merecido uma atenção diminuta dos especialistas. Tendo em vista o futuro, será vantajoso adoptar uma perspectiva mais ampla nessa investigação.

Quanto às teorias da transformação dos sistemas políticos, já é tempo de reconhecer os contributos de *O Colapso dos Regimes Democráticos* e *A Transição do Domínio Autoritário para a Democracia*, ao proporcionarem excelentes pistas para a compreensão das mudanças políticas do nosso tempo; impõe-se, contudo, uma abordagem mais global. Na impossibilidade de a aprofundar neste âmbito, gostaria, no entanto, de apresentar um enquadramento para a análise do problema. A nossa intenção é tão-só deixar claro que os processos de transformação dependem do carácter do sistema político anterior, incluindo as suas elites, instituições e recursos. Infelizmente, não referiremos a importância da duração desse sistema, ocupando-nos apenas das formas de governo — o que significa analisarmos as instituições que procuram produzir uma mudança de elites.

Como pode um país em transição encontrar as elites capazes de planearem e conduzirem esse difícil processo? Nos casos em que o regime autoritário ou totalitário durou pouco tempo e as elites de um ex-regime democrático tenham sobrevivido ou regressem da emigração, como na Alemanha e na Áustria depois da Segunda Guerra Mundial, ou porventura no Brasil depois de 1979, a tarefa afigura-se fácil. Já bastante mais difícil será nos casos, como o de Portugal, em que o governo autocrático se manteve ao longo de gerações, e mais difícil ainda em relação a países anteriormente sob o domínio soviético. As suas elites ou são recrutadas entre a oposição que tenha sobrevivido na clandestinidade ou em campos prisionais ou são recuperadas do anterior sistema político. Em sistemas autoritários poderá tratar-se de uma contra-elite, mas nos países totalitários são poucas as hipóteses de sobrevivência de uma contra-elite.

No entanto, apenas podemos dar algumas indicações quanto às diferentes possibilidades de sistemas políticos actualmente em vigor. Ao analisarmos a forma de governo, a acção decisiva é a substituição de elites⁷⁹. Uma outra é a aptidão para transformar o sistema. Isto significa que as elites, as instituições e os recursos apresentam diferentes graus de mutabilidade. De acordo com esse grau, as mudanças, isto é, as transições, podem efectuar-se com maior ou menor dificuldade.

⁷⁹ A respeito das diferentes formas — e nomes — de mudança de elites, v., por exemplo, Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 114.

Critérios de aptidão para a transformação de sistemas políticos

[QUADRO N.º 1]

	Democráticos		Autoritários		Totalitários	
	Economia de mercado	Estado-providência	Capitalista	Corporativista	Corporativista	Economia de Estado
	EUA	Alemanha 1949	Chile?	Portugal 1926-1974	Alemanha 1933-1945	União Soviética
Elites						
Políticas	Oligárquicas, flexíveis.	Oligárquicas, estáveis.	Oligárquicas, flexíveis.	Oligárquicas, estáveis.	Oligárquicas, estáveis.	Oligárquicas, estáveis.
Económicas . . .	Flexíveis, móveis.	Estáveis, imóveis.	Flexíveis . .	Estáveis . .	Flexíveis . .	Estáveis.
Favorecidas . . .	Flexíveis, móveis.	Inflexíveis, imóveis.	Flexíveis, móveis.	Inflexíveis, imóveis.	Flexíveis, móveis.	Inflexíveis, imóveis.
Instituições						
Regime legal . .	Inflexível .	Inflexível .	Flexível . .	Flexível . .	Inaplicável.	Inaplicável.
Arbitrárias	Não	Não	Sim	Condicionais.	Sim	Sim.
Económicas . . .	Flexíveis . .	Inflexíveis .	Flexíveis . .	Inflexíveis .	Flexíveis . .	Inflexíveis.
Grupos de pressão.	Existentes .	Existentes .	Existentes .	Existentes .	Existentes .	Nenhum.
Partidos	Existentes .	Existentes .	Latentes . .	Latentes . .	Nenhum . .	Nenhum.
Recursos						
Financeiros . . .	Flexíveis . .	Inflexíveis.	Flexíveis .	Inflexíveis.	Flexíveis . .	Inflexíveis.
Equipamentos . .	Flexíveis . .	Inflexíveis.	Flexíveis .	Inflexíveis.	Inflexíveis.	Inflexíveis.

Há, portanto, várias opções no processo de transição a partir de regimes diferentes. Para os nossos objectivos é suficiente salientar a diferença fundamental do processo de transição do *status* autoritário para o democrático e do totalitário para o democrático.

As formas de governo no processo de transição são modeladas pelas elites emergentes. Parte-se do princípio de que modelam as instituições, muitas vezes por meio da elaboração da constituição, de acordo com os seus interesses, sendo o primeiro a estabilização do novo sistema. Isto significa que tentam dar

prioridade à condução do processo de transição no sentido dos objectivos programados, neutralizando as antigas elites na oposição⁸⁰. Huntington⁸¹ salientou que essa transformação exige que o governo seja mais forte do que a oposição. Como foi assinalado por Cirtautas⁸², os conflitos entre presidentes e parlamentos/primeiros-ministros em países pós-comunistas reflectem uma competição fundamental entre elites políticas que tentam monopolizar o poder político, apoiadas na legitimação popular. A mais longo prazo, as novas elites procurarão garantir que o novo sistema se mantenha. Se a teoria de Toffler estiver correcta, só têm um número limitado de opções, podendo a alternativa ser o semipresidencialismo, por razões que se esclarecerão a seu tempo.

[QUADRO N.º 2]

	Elites	Instituições	Recursos
Democrático → totalitário.	Aniquilação, rejeição .	Legislação, arbtrio . .	Aumento da participação do Estado, nacionalização.
Democrático → autoritário.	Rejeição, revogação de mandatos.	Legislação, observância formal.	Intensificação de regulação.
Autoritário → democrático.	Reclusão	Legislação, observância material.	Sem mudança ou privatização + corrupção.
Autoritário → totalitário.	Aniquilação	Legislação, arbtrio . .	Sem mudança + corrupção.
Totalitário → democrático.	Usurpação + liquidação.	Legislação com «democratização».	Privatização.
Totalitário → autoritário.	Usurpação	Sem mudança	Sem mudança.

4. PORTUGAL COMO MODELO NUM MUNDO DE CLIVAGENS?

Portugal é, actualmente, uma democracia estável, o que significa que se completou a consolidação, a última fase de transição — o facto de ser esta a opinião geral confirma-o⁸³. O que prova que não apenas as elites políticas portuguesas, mas também o povo português atingiram um alto grau de maturidade.

⁸⁰ Cf. Cirtautas, *op. cit.*, pp. 30, 40 e segs.

⁸¹ *Political Order*, cit., p. 125.

⁸² Cirtautas, *ibid.*

⁸³ Graham, «Redefining the Portuguese transition», *op. cit.*, p. 298, parece ter dúvidas de que o processo tenha chegado ao fim. Mas em *The Portuguese Military*, cit., p. 5, considera Portugal uma «democracia consolidada».

Embora a transformação de Portugal seja a primeira na terceira vaga, há que acrescentar que foi também um modelo para as que se seguiram. Quais são então as características do modelo português? O aspecto mais importante, em minha opinião, é o de que a revolução (o golpe de Estado) foi iniciada pelos militares «progressistas», tendo os pactos surgido mais tarde, quando se previu que a Constituição seria aprovada dali a um ano. Outro aspecto é o facto de se ter ultrapassado a polarização política de forma pacífica, através de uma cooperação entre os dois maiores partidos, o PSD e o PS, para a revisão da Constituição em 1982 e, mais tarde, no bloco central.

A interpretação geral sobre a adopção do semipresidencialismo em Portugal é pragmática: a experiência negativa com o parlamentarismo na I República e a ideia de esperança democrática associada à eleição por sufrágio universal do presidente — o caso Delgado — deram origem a uma concepção híbrida. Como se sabe, a eleição por sufrágio universal do presidente da República Portuguesa estava presente no Pacto II, ao contrário do que acontecia no Pacto I, mas há poucas indicações de como se realizou esta mudança e sobre quais as suas causas.

Diogo Freitas do Amaral resumiu⁸⁴ assim as razões para a eleição directa do presidente da República Portuguesa:

- a) A memória da dinâmica da campanha do general Humberto Delgado (1958), que foi altamente participada pelo povo português;
- b) O facto de a eleição directa do presidente, consagrada pela Constituição de 1933, ter sido transformada por Salazar em eleição indirecta, como «retaliação» contra a oposição democrática, depois da campanha de Delgado. Portanto, a eleição indirecta do presidente foi contaminada pelo seu carácter «fascista» ou «autoritário» durante os últimos quinze anos do velho regime;
- c) A necessidade de existir um órgão do Estado com suficiente autoridade para equilibrar os poderes atribuídos ao Conselho da Revolução;
- d) A ideia de desmilitarizar um presidente militar (1.^a fase) e de conferir legitimidade popular a um presidente civil, incluindo, nomeadamente, as forças armadas (2.^a fase);
- e) A necessidade de um símbolo para marcar a mudança da fase «revolucionária» para a fase «democrática».

A ideia de que a eleição do presidente por sufrágio universal era um passo no sentido da «desmilitarização» do sistema parece ter sido incluída

⁸⁴ Carta do Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral ao autor datada de 28 de Janeiro de 1994 (em inglês). O conteúdo desta carta é corroborado por cartas do Dr. António Reis ao Prof. Freitas do Amaral (com documentação) de 1 de Dezembro de 1993 e do Dr. Jaime Gama, sem data, referindo-se ao pedido do autor para que o Prof. Freitas do Amaral fornecesse documentos sobre a posição dos partidos políticos acerca das razões da eleição do presidente da República por sufrágio universal.

nas afirmações do Doutor Freitas do Amaral apenas por causa da carta que lhe enviou o Dr. Jaime Gama⁸⁵. Para José Medeiros Ferreira⁸⁶, a eleição do presidente da República por sufrágio universal fazia parte da estratégia dos militares. Esta noção é partilhada por Manuel Braga da Cruz⁸⁷, para quem a eleição por sufrágio universal também é um elemento constituinte da via para a liderança civil. Além disso, este autor afirma que a posição dos partidos favorável à eleição presidencial resultou de uma «obrigação militar», que aceitaram tacticamente⁸⁸. Infelizmente, não nos fornece qualquer pista sobre como chegou a essa conclusão.

Mas uma outra versão seria ainda possível: as negociações entre o Conselho da Revolução e os partidos sobre a revisão do Pacto I começaram em Dezembro de 1975. Os partidos foram convidados a expor por escrito as suas opiniões sobre o conteúdo do futuro pacto, nomeadamente sobre a posição do presidente, tendo-se manifestado quase por unanimidade (com excepção do MDP-CDE) a favor de eleições gerais⁸⁹. Essas posições, embora provavelmente motivadas por interesses divergentes, demonstram uma tendência óbvia dos partidos para a existência de um regime semipresidencialista⁹⁰. Não há indícios de as opiniões expressas terem sido instigadas pelo Conselho da Revolução; pelo contrário, tudo indica que este ficou à espera de que os partidos encontrassem uma solução. Em todo o caso, os documentos mencionados por Thomashausen mostram que os partidos políticos queriam eleições presidenciais por sufrágio universal.

Nem nós nem quem se nos seguir poderemos sabê-lo enquanto não for autorizada a consulta dos arquivos do Conselho.

É óbvio que os partidos estavam interessados em apoderar-se do sistema político e terão visto na eleição por sufrágio universal um meio para alcançarem os seus objectivos. Mas por que razão concordaram os militares, representados pelo Conselho da Revolução, com a «desmilitarização» numa

⁸⁵ V. nota anterior.

⁸⁶ José Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares — Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, Lisboa, Editorial Estampa, 1992, pp. 314 e segs.

⁸⁷ Braga da Cruz, *op. cit.*, p. 242. Também afirma que a eleição popular do presidente da República era uma maneira de fazer regressar os militares aos quartéis.

⁸⁸ *Id.*, *ibid.*

⁸⁹ Os factos mencionados baseiam-se em André Thomashausen, *Verfassung und Verfassungs wirklichkeit im neuen Portugal*, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, vol. 84, Berlin, Verlag Duncker & Humblot, 1981, pp. 190 e segs., e outras comunicações pessoais corroborantes do autor. Thomashausen menciona as seguintes propostas: CDS — proposta de revisão; PPD — revisão da plataforma; PS — linhas gerais da revisão; MDP/CDE — parecer do MDP/CDE sobre a revisão; PCP — parecer e propostas do PCP. Está de posse de cópias desses documentos. Não encontrei referências a eles noutras fontes em português.

⁹⁰ Thomashausen, *op. cit.*, pp. 191 e 192, chama-lhe *quasi-presidential*.

altura em que se arvoravam em guardiões constitucionais da transição para o socialismo e no momento da «cláusula militar implícita»? Talvez a convicção, por parte dos militares, de que controlavam completamente o sistema político, apoiados em normas constitucionais sobre a transição para o socialismo, os tenha levado a aceitarem as propostas dos partidos. Como estavam divididos sobre a questão de quem deveria ser o presidente militar, podiam aceitar o povo como árbitro.

Não se menciona em nenhum documento que o semipresidencialismo português tenha sido programado para ter carácter transitório. Mas a ideia de transição, que abria caminho para um desenvolvimento diferente, estava contida no artigo 286.º da Constituição de 1976, na cláusula sobre a revisão constitucional. Como ficou patente em 1979-1981, aquando da discussão sobre a primeira revisão constitucional, houve quem defendesse a abolição da eleição do presidente da República por sufrágio universal⁹¹. O facto de, em geral, se defender o semipresidencialismo na segunda revisão da Constituição, embora a transição estivesse (quase) terminada, é outro argumento a favor da adaptação acelerada conducente a um «ajustamento prolongado»⁹².

A eleição presidencial por sufrágio universal dá origem à bipolarização⁹³. Para investigarmos os efeitos da bipolarização do sistema partidário recordemos, numa primeira abordagem, quais os partidos que apoiaram os candidatos nas quatro eleições presidenciais realizadas em Portugal:

Os resultados das eleições presidenciais mostram que só os candidatos apoiados pelos grandes partidos têm hipóteses de sair vitoriosos⁹⁴, embora isto não tenha sido evidente na primeira eleição presidencial, realizada num período de incertezas acerca da força das várias tendências políticas em presença. Já o mesmo não acontece nas eleições de 1980, com a CNARPE, o PS e o PCP, de um lado, e a AD, do outro. Os resultados na primeira volta da terceira eleição presidencial ficaram obscurecidos devido a tendências divergentes no seio do PS, mas a segunda volta foi demonstrativa do efeito bipolarizador, embora uma situação equívoca dentro do PSD deixasse dúvidas sobre a orientação futura. Quanto às eleições de Maio de 1991, podendo considerar-se a confirmação óbvia da anterior presidência de Mário Soares, demonstram, contudo, a pouca eficácia do apoio dos pequenos partidos a um candidato.

⁹¹ Cf., por exemplo, Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Amadora, Livraria Bertrand, 1980, p. 97.

⁹² Para usar a expressão de Grahams, «redefining the Portuguese transition», *op. cit.*, p. 298, num contexto diferente.

⁹³ Linz, in Lamounier (ed.), *op. cit.*, p. 72; recentemente, também Duhamel, *op. cit.*, p. 655.

⁹⁴ Como consequência da *partidarização* das candidaturas (v. Braga da Cruz, *op. cit.*, pp. 262 e segs.

O semipresidencialismo português como sistema de transição

[QUADRO N.º 3]

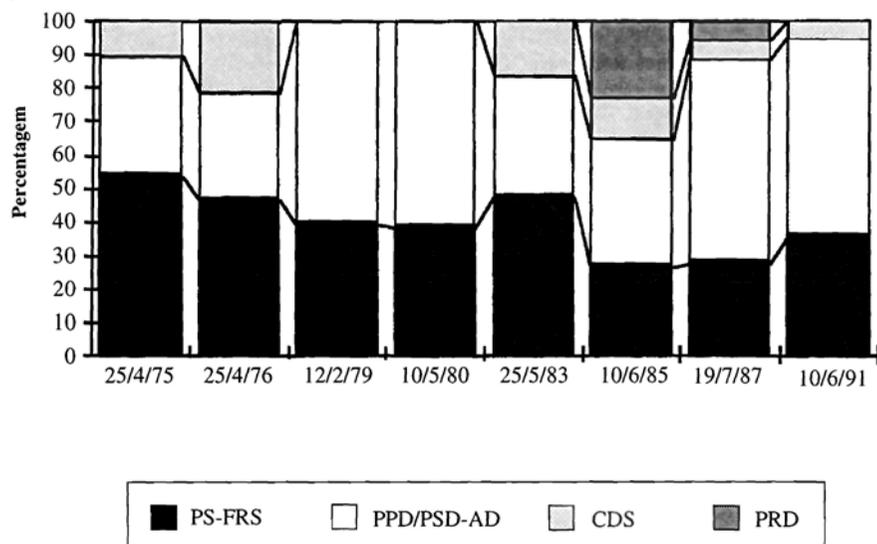
Volta	Data	Candidatos	Organizações apoiantes	Resultados
1	27-06-1976	António dos Santos Ramalho Eanes.	PS, PDS, CDS, SEDES, MSD, PSDI, CAP, MRRP, AOC, PCP -(ML).	61,5%
		Otelo Saraiva de Carvalho . .	MES, FSP, UDP, parte do PS . .	16,5%
		Pinheiro de Azevedo	Parte do PS	14,4%
		Octávio Pato	PCP	7,6%
1	07-12-1980	António dos Santos Ramalho Eanes.	PS, PCP, CNARPE	56,4%
		Otelo Saraiva de Carvalho . . .	—	1,5%
		Pires Veloso	—	0,8%
		Soares Carneiro	AD	40,2%
		Galvão de Melo	—	0,8%
		Aires Rodrigues	—	0,2%
1	26-01-1986	Mário Alberto Nobre Lopes Soares.	PS	25,4%
		Diogo Freitas do Amaral	CDS, PSD	46,3%
		Maria de Lourdes Pintasilgo .	Parte do PRD	7,4%
		Salgado Zenha	APU, parte do PRD	20,9%
1	16-02-1986	Mário Alberto Nobre Lopes Soares.	PS, APU, parte do PSD, PCP . .	51,3%
		Diogo Freitas do Amaral	PSD, CDS, parte do PRD	48,7%
1	13-01-1991	Mário Alberto Nobre Lopes Soares.	PS, parte do PSD	70,4%
		Basílio Adolfo Horta da Franca.	CDS, parte do PSD	14,1%
		Carlos Alberto de Vale Gomes Carvalhas.	PCP	12,9%
		Carlos Manuel Marques da Silva.	UDP	2,6%
1	14-01-1996	Jorge Sampaio	PS, PCP	53,83%
		Aníbal Cavaco Silva	PSD	46,17%

A tendência para a bipolarização torna-se muito mais visível se analisarmos os resultados das eleições legislativas. Dispensar-me-ei de mencionar as estatísticas, já conhecidas, e, em vez disso, vou permitir-me uma brincadeira, embora correndo o risco de ela não ser admissível em ciências políticas: omitirei os comunistas, que, em minha opinião, também em Portugal entrarão em

declínio. Assim sendo, o sistema partidário está agora muito próximo de uma estrutura de dois partidos, observável no gráfico fictício. Obviamente, não reflecte a verdadeira relação entre os grandes partidos, uma vez que conduz a uma distribuição uniforme dos eleitores do PC. Se os comunistas desaparecessem já, não sabemos onde votariam os seus ex-aderentes. Poderiam formar um pequeno partido socialista de esquerda, ao estilo italiano ou leste-alemão, e, assim, passariam a constituir um factor de perturbação em eleições presidenciais. Se esta tendência se mantiver, os líderes partidários do PSD e do PS serão os candidatos à presidência — a menos que um deles decida apoiar um candidato independente, à falta de candidato próprio. Prevemos, pois, que o candidato Ramalho Eanes só será eleito presidente se contar com o apoio do PS.

Os partidos políticos sem os comunistas

[GRÁFICO N.º 1]



Será possível descobrir algum dos conceitos weberianos no semipresidencialismo português? Os planificadores portugueses — aqueles que elaboraram o Pacto II e depois a Constituição — não se deram ao trabalho de estudarem primeiro as obras de Max Weber, embora alguns tivessem conhecimento delas. Mas a construção formal dos sistemas semipresidencialistas corresponde, em grande medida, à da Constituição de Weimar. Não se detectam, no caso português, os conceitos de «carisma» de um dirigente eleito manietado por uma assembleia em caso de fracasso. No entanto, não pode excluir-se o facto de que estiveram presentes não apenas nas cabeças de quem concebeu o sistema e da elite política, mas também no espírito do povo português.

Será que o povo português, à semelhança, por exemplo, do finlandês⁹⁵ e, sem sombra de dúvida, do alemão antes, durante e depois da Primeira Guerra Mundial, respeita uma autoridade forte, mas pessoalmente distante⁹⁶? Haverá razão para se pensar que o povo — ou as suas elites? — tende a escolher as suas instituições de acordo com a sua cultura e economia⁹⁷? Em Portugal isto pode significar que foi preservada a ideia do «poder moderador» da Carta Constitucional da monarquia portuguesa e que — à semelhança do *Ersatzkaiser* da República de Weimar — o presidente da República pode ser considerado o monarca-*Ersatz* constitucional. Não passa, creio, de pura especulação, mas podia ser um tema de investigação histórica.

Será que Portugal pode servir de modelo de transição aos países que integraram o antigo império soviético? Tenho muitas dúvidas, embora pareça uma perspectiva auspiciosa. A falta de tradição democrática é comum: quase cinquenta anos de regime Salazar-Caetano e mais de setenta de domínio bolchevique na União Soviética deixaram a geração que agora se confronta com a liberalização e — no Leste, assim o esperamos — com a democratização sem qualquer experiência democrática em que se basear. Mas, por outro lado, enquanto na União Soviética vigorou durante muito tempo um sistema totalitário, em Portugal ele foi «apenas» autoritário, o que permite, usando a terminologia de Juan Linz⁹⁸, «um pluralismo limitado» e constitui, em termos do recrutamento das elites democráticas, uma enorme diferença.

Embora não haja experiências semelhantes em muitos dos Estados do ex-império soviético, é convincente a imagem de um presidente forte — plebiscitado —, combinada com a *folha de parreira* democrática do parlamento numa situação transitória, devido à inexistência de partidos políticos. Não deve, contudo, perder-se de vista que a construção do semipresidencialismo, tão bem sucedida em Portugal, contém o germe de um bonapartismo não democrático.

Em todos estes países já se realizaram as primeiras eleições, que não podem, contudo, ser representativas das preferências dos eleitores⁹⁹ e ainda menos indicadores de estabilidade. Portugal perdeu as suas colónias depois de uma longa guerra. A maioria da população, em especial os militares, estava convencida de que não havia forma de as recuperar. Nos países da ex-

⁹⁵ Cf. Jaakko Nousiainen, «Semi-presidentialism in Finland in comparative perspective», comunicação apresentada no XVI Congresso Mundial da International Political Science Association, 21-25 de Agosto de 1994, Berlim, p. 10.

⁹⁶ Braga da Cruz, *op. cit.*, p. 238, refere-se a uma *cultura de autoridade* em Portugal.

⁹⁷ Lipset, *op. cit.*, p. 209.

⁹⁸ Juan J. Linz, «Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain», in Robert A. Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, Londres/New Haven, Yale University Press, 1973, p. 185

⁹⁹ O'Donnell e Schmitter, *op. cit.*, p. 62.

-União Soviética há uma sobrecarga de nacionalismos e são óbvias as tentativas da Federação Russa para manter sob a sua alçada os países vizinhos.

Em relação aos novos países pós-comunistas¹⁰⁰, tem-se defendido que os conflitos entre o presidente e o primeiro-ministro reflectem uma competição de fundo entre elites políticas representativas de identidades colectivas decisivamente diversas. Essas elites procuram criar instituições que lhes permitam deter o monopólio do poder político, que gira em torno da presidência e do parlamento, fazendo cada um dos lados referência à legitimação popular. Não há, até agora, indícios de que a luta pelo poder esteja a ser canalizada para procedimentos democráticos. A manipulação arbitrária da Constituição russa pelo presidente Ieltsine e a transformação dos mandatos no Cazaquistão e no Quirguistão em mandatos perpétuos não apontam no sentido do desenvolvimento democrático. Personalidades como Jirinovski e Lebed, os nacionalistas russos que aspiram à presidência, também não permitem acalentar esperanças num futuro melhor. De uma maneira geral, não vislumbro quaisquer semelhanças com Portugal.

¹⁰⁰ Por Arista Maria Cirtautas, «In pursuit of the democratic interest — the institutionalization of parties and interest in eastern Europe 1994», in Christopher G. A. Bryant e Edmund Mokrzycki (eds.), *The New Great Transformation?*, Londres, Nova Iorque, Routledge, 1994, p. 49.