

Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal— o caso português*

O presidente Eanes foi eleito pela primeira vez em 1976. Portugal acabava de sair de uma revolução política e social e deixara de ser uma potência colonial. O presidente Eanes teve uma intervenção política activa e constante durante os últimos seis anos. A democracia portuguesa parece andar bem, embora a eficácia do executivo deixe a desejar.

O mesmo é dizer que a acção de um presidente eleito por sufrágio universal teve efeitos profundos e que é difícil separar o que releva do presidente e o que pertence aos outros actores políticos, o que deriva da acção política e o que é condicionado por transformações sociais bruscas e profundas.

O regime político português é flexível. Por outro lado, é um regime que ainda não se encontrou. Aliás, seria impossível identificar os efeitos específicos de uma presidência que teve apenas um presidente.

Não tentaremos, portanto, uma interpretação geral do regime e do presidente português. Procuraremos, sim, compreender a influência da eleição por sufrágio universal sobre o comportamento político do presidente. Para tanto, situaremos o presidente no contexto da cultura política e da Constituição portuguesa. Analisaremos de seguida o modo de eleição e os seus efeitos directos. Estudaremos finalmente um momento privilegiado da acção presidencial: as relações com o Governo.

Quer isto dizer que não examinaremos a presidência portuguesa a partir de duas perspectivas indispensáveis à sua plena inteligibilidade: a transição para a democracia e o papel político das Forças Armadas. Nem por isso será ilegítima a nossa abordagem: as instituições políticas representativas funcionam e governam, com autonomia, desde 1976 e nada obsta a que sejam estudadas independentemente da análise do quadro político mais vasto em que se integram.

* Tradução da comunicação escrita apresentada ao colóquio internacional sobre «Les Régimes Semi-Présidentiels», realizado em Paris, a 20 e 21 de Janeiro de 1983, pelo Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques, dirigido pelo Prof. Maurice Duverger.

O último parágrafo da introdução e as notas de rodapé identificadas com letras maiúsculas, que sintetizam momentos da apresentação oral da comunicação, foram escritos para a versão portuguesa.

1. CULTURA E REGIME POLÍTICOS: PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO MODELO SEMIPRESIDENCIAL

Antes da eleição do presidente há a cultura política portuguesa. Depois da eleição persistem os valores e atitudes daquela cultura e as instituições políticas. Uns e outras condicionam os poderes do presidente. Tentamos determinar os factores que, a curto e a longo prazo, influenciam o comportamento presidencial. (Cf. o diagrama seguinte.)¹

a) OS FACTORES DE CURTO PRAZO

Começemos pelo tempo breve. A presidência democrática nasceu na sequência do movimento militar de 25 de Abril de 1974. Depois deste movimento desenvolveu-se em Portugal uma situação para-revolucionária². Não a caracterizarei. Limitemo-nos a verificar um aumento radical do dissenso em momentos decisivos da vida social: valores fundamentais da estrutura social; instituições políticas; políticas específicas.

A aplicação da Constituição de 1976 acalmou o dissenso, mas não o eliminou. O papel político das Forças Armadas, a função do presidente e os efeitos das nacionalizações foram objecto de conflito persistente. Nenhuma política económica reuniu um consenso. Nasceu e cresceu uma certa desconfiança em relação à «classe política».

Os partidos políticos surgiram num contexto tanto mais difícil quanto lhes impunha a solução de várias crises simultâneas: a descolonização; as tentativas de militarização do poder; a estratégia do PCP e de uma parte da extrema-esquerda; a adaptação à alta dos preços do petróleo; e, *last but not least*, a elaboração da Constituição.

Por outro lado, a situação política em que os partidos políticos se formaram determinou algumas tendências duradouras. Formados num repente após o derrube de uma velha ditadura, tinham de ter uma fraca articulação com as forças sociais. O núcleo de cada partido era ideológico e centralizado. A prática constitucional provocou uma inversão parcial destas tendências.

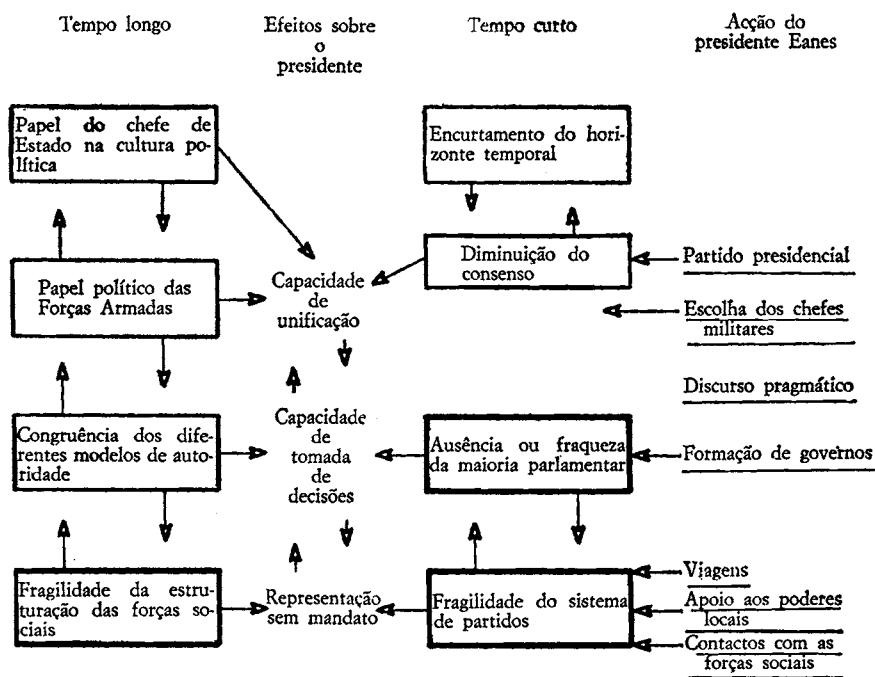
Contudo, a adaptação dos partidos releva do período longo. Ora o Governo é de todos os dias. Os ritmos de ajustamento dos partidos parecem ser mais lentos do que as exigências do poder. Enquanto os partidos não tiverem obtido o monopólio da representação, as forças sociais podem dirigir-se a outros actores políticos. Os partidos terão, portanto, dificuldade em formar maiorias de governo.

Nenhum sistema de partidos, seja ele qual for, cria automaticamente o consenso. Condição indispensável à existência ou ao reforço do consenso é a capacidade de administração. Os partidos políticos portugueses não fizeram nem uma grande coligação nem um acordo de regime. A Aliança Democrática obteve a maioria parlamentar em 1979. Mas não elegeu o seu presidente da República. Desde a morte de Sá Carneiro que tem

¹ Empregamos a noção de cultura política no sentido de conjunto estruturado de orientações cognitivas, afectivas e avaliativas que têm um objecto político. Cf. G. Almond e S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton, s. d., pp. 15-16.

² Não existe uma obra de síntese sobre este período. Do ponto de vista constitucional, o Prof. Jorge Miranda elaborou uma excelente colectânea: *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, 2 vols., Lisboa, 1978.

Factores condicionantes da acção do presidente português



Chave:

→ Efeitos

□ Atitudes

▣ Consequências institucionais de atitudes

Viagem Acções

Nota — No diagrama assinalaram-se apenas algumas das interacções entre as variáveis.

sido dominada por um alto grau de conflitualidade interna, que diminui a sua eficácia.

Estes factores contribuíram para encurtar o horizonte temporal da acção governativa: as eleições são talvez amanhã. Governa-se dia a dia. A iminência da crise de pagamentos exteriores é outro dos factores que contribuem para aquele encurtamento. Amputada de uma perspectiva a longo prazo, a acção governamental diminui o consenso na medida em que se revela incapaz de apresentar soluções a tempo.

b) OS FACTORES DE LONGO PRAZO

Estes factores que agem no tempo breve articulam-se com dados sociais mais duradouros. Ambos convergem no reforço da acção presidencial.

As forças sociais portuguesas têm uma estruturação limitada. A ditadura não estimulava a autonomia dos interesses organizados. A excepção dos sindicatos das grandes empresas nacionalizadas, as associações de interesses só com dificuldade executam as suas decisões. Por outro lado, as forças sociais organizadas raramente normalizam a resolução dos seus conflitos pela negociação. O recurso regular à arbitragem do Estado torna-se portanto demasiadas vezes necessário. O que, por sua vez, é causa autónoma de dificuldade à acção representativa dos partidos políticos.

O 25 de Abril introduziu a incongruência entre o modelo de autoridade socialmente dominante e o modelo de autoridade política. Aquele é predominantemente autoritário; embora em crise, recusa a participação. O modelo político é democrático e liberal: exige a participação ou a apatia.

Os militares desempenham um papel na cultura política portuguesa. Avancemos a hipótese de que a intervenção militar na vida política é possível quando ocorre uma situação de crise nacional grave, pondo em causa a segurança da Nação ou dos cidadãos. Aquele papel estaria a evoluir: os militares portugueses têm à frente, pela primeira vez, um regime legitimado pelo sufrágio universal. Mas este tipo de mudança é lento.

c) ESBOÇO DE UMA HIPÓTESE

O poder do presidente na cultura política portuguesa funde-se neste molde. Herdeiro do chefe de Estado monárquico, o presidente tem uma capacidade de unificação social e, em certa medida, política que lhe permite ultrapassar os empates parlamentares.

Garante da unidade nacional, é o concorrente directo das Forças Armadas: ambos procuram a segurança. Se o presidente garante a segurança, domina os militares. Se não, terá dificuldade em afirmar a sua autoridade.

Eleito pelo sufrágio universal, o presidente é o órgão que melhor assegura a compatibilidade entre os modelos social e político de autoridade. A sua autoridade é personalizada e identificável. É também democrática.

A fragilidade da organização das forças sociais e dos partidos políticos reforça o poder do presidente. Ele está só frente aos cidadãos. Faltando as mediações institucionais experimentadas e fiáveis, os componentes das forças sociais dirigem-se directamente a um representante nacional.

O presidente não tem nenhum mandato para governar. Mas imediatiza a relação política e recebe, no centro do sistema político, o excesso de procuras sociais que o Parlamento não está em condições de absorver. O presidente é um representante sem mandato.

Se nos situarmos na perspectiva da cultura política portuguesa, o presidente será o garante da estabilidade e o vector da integração social. Presidente da República, ele é também o presidente da Nação. Não deve governar nem administrar. Mas deve garantir a vida do Governo. Deve agir quando a segurança está em risco.

O presidente é o banco central do sistema político português: garante-lhe a solvência quando os actores faliram. O presidente é um actor, mas não é autorizado a representar a mesma peça que os outros actores: são diferentes as regras do seu jogo. Por detrás do presidente português estão apenas os eleitores e os ambíguos valores «nacionais».

Na perspectiva da legitimidade do órgão, o presidente estará também numa posição privilegiada. Suponhamos a força da legitimidade tradicional, revelada pela continuidade multissecular da administração pública portuguesa. Este elemento tradicional identificar-se-á essencialmente com o presidente, que partilharia com a Assembleia a legitimidade democrática. Supletivamente, o presidente pode anexar a legitimidade carismática, que, aliás, é disfuncional a médio prazo.

Aparentemente, os Portugueses têm uma certa ideia dos poderes do presidente. Não faremos a história dela. Sublinharemos que as respostas às sondagens de opinião revelam que um mínimo de 20% dos inquiridos afirmam que o presidente tem ou deve ter o poder. (Cf. anexo 1.)

É interessante verificar que a proporção dos inquiridos que afirmam que o presidente tem ou deve ter o poder diminui quando o presidente não tem o poder; isto é, durante os governos parlamentares. Exceptua-se a área militar.

Efeito de Panurgo? Sistema de vasos comunicantes entre a maioria parlamentar e o presidente? Com certeza. Mas só até um certo ponto. Os defensores dos poderes executivos do presidente não desaparecem durante o período de maioria parlamentar.

As sondagens não resolverão esta questão. Tanto mais que são fragmentárias e a sua grelha não é suficientemente fina para a nossa problemática. Verifiquemos, contudo, a falta de à-vontade dos inquiridos quanto ao problema do sujeito do poder. Podemos estimá-la pelo número considerável dos que não sabem ou não respondem. E, ainda, pela segmentação das respostas.

d) A ACÇÃO DO PRESIDENTE EANES

A intervenção do presidente Eanes foi adequada a este modelo. Promoveu o consenso sobre as políticas pela afirmação de um discurso pragmático, pelos contactos sociais, pela asserção de ser o presidente de todos, acima dos partidos. O presidente Eanes jogou a carta da integração social — a «identidade nacional» — num país que tinha visto o fim do império colonial e uma revolução política e social. Imediatizou a política por meio de contactos estreitos com os eleitores. Só formou um governo seu depois de ter tentado demonstrar que a Assembleia não produzia uma maioria.

A acção do presidente Eanes só foi disfuncional em relação a este modelo na medida em que terá patrocinado um partido presidencial, isto é, um actor político igual aos outros.

Assente no modelo do presidente português, fertilizada pelo sufrágio universal, a acção do presidente Eanes autorizou-o a fazer uma leitura activa da Constituição de 1976. Poderemos pensar que os eleitores ratificaram

a escolha de uma presidência activa, quando, em Dezembro de 1980, elegeram o candidato presidencial combatido pela Aliança Democrática, a aliança parlamentar que voltara a ganhar a maioria nas eleições, dois meses antes.

A acção do presidente Eanes foi conforme ao espírito da Constituição de 1976? Não é o momento de fazer uma análise aprofundada dos princípios constitucionais³. Limitemo-nos a sublinhar que a Constituição valoriza o equilíbrio dos poderes: entre o presidente e o Conselho da Revolução; entre o presidente e a Assembleia; entre o presidente e o Governo; entre o Conselho da Revolução enquanto tribunal constitucional e o poder legislativo; e, por fim, entre os poderes executivo e legislativo e as regiões autónomas.

A Assembleia Constitucional não queria uma presidência forte. Se o sistema constitucional tinha um centro de impulsão, ele seria o Governo. A Constituinte assinalou a sua desconfiança em relação à presidência⁴. Aliás, a Constituição afirma claramente que «O Governo é o órgão de condução da política geral do País [...]» (n.º 1 do artigo 185.º). O texto constitucional autoriza uma leitura parlamentarista, que, aliás, foi feita⁵.

Como explicaremos então que a Constituição dê ao presidente os poderes jurídicos que estão na base dos seus poderes reais? Podemos evocar o papel do presidente na cultura política portuguesa, que terá condicionado os constituintes. Mas o núcleo central da explicação estará certamente na conjuntura política da época.

As Forças Armadas detinham então um poder considerável. O presidente tinha o direito de demitir o primeiro-ministro e de dissolver a Assembleia desde a primeira Plataforma de Acordo Constitucional entre o Movimento das Forças Armadas (MFA) e os partidos políticos. Este pacto fora assinado pouco depois do movimento militar do 11 de Março. O poder de negociação dos partidos era então reduzido. A prioridade dos partidos era a realização de eleições para a Assembleia Constituinte.

O segundo pacto entre o MFA e os partidos foi assinado depois de um novo movimento militar, o 25 de Novembro de 1975. A relação de forças tinha sido alterada. O princípio da eleição do presidente pelo sufrágio directo e universal substituiu então a eleição por um colégio reduzido, formado pela assembleia do MFA e pelo Parlamento.

A eleição do presidente pelo sufrágio directo e universal era indispensável para afastar o Exército da vida política. Era também necessária para subtrair o presidente à influência dos militares. Com efeito, um primeiro-ministro minoritário não teria condições para fazer o Exército regressar aos quartéis. Por outro lado, os partidos teriam suscitado receios nas Forças Armadas: os políticos politizam. Um presidente militar que não fosse eleito

³ Cf. o nosso *Le Président de la République Portugaise dans le Cadre du Régime Politique*, «mémoire» de DEA dirigido pelo Prof. Maurice Duverger, Université de Paris I, Setembro de 1979. Cf. também José Durão Barroso e Pedro Santana Lopes, *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Lisboa, 1980; Manuel de Lucena, *O Estado da Revolução*, Lisboa, s. d.

A bibliografia jurídica é mais abundante. Deve fazer-se referência aos trabalhos de J. J. Gomes Canotilho, Jorge Miranda, Vital Moreira e Marcelo Rebelo de Sousa. Cf. as intervenções dos deputados Carlos Candal (PS) e Jorge Miranda (PSD) no *Diário da Assembleia Constituinte*, pp. 3915-3919.

⁵ Neste sentido, cf. Dominique Rousseau, «La primauté Présidentielle dans le nouveau régime politique portugais», in *Revue de Droit Public*, Setembro-Outubro de 1980, pp. 1325-1372.

pelo sufrágio universal teria talvez disciplinado o Exército, mas teria sido o refém dos seus pares.

Seria ingénuo supor que um presidente eleito pelo sufrágio directo e universal limitaria a sua acção à disciplina dos quartéis. Tanto mais que o Parlamento não produzia um governo estável. O presidente Eanes fez, portanto, uma outra leitura da Constituição.

e) A REPRODUÇÃO DO MODELO SEMIPRESIDENCIAL

A revisão constitucional de 1982 conservou o essencial dos poderes do presidente, que continua a poder demitir o primeiro-ministro e dissolver o Parlamento. Na medida em que é possível comparar dois conjuntos normativos diferentes, podemos dizer que a revisão terá aumentado ou conservado os poderes presidenciais. A dissolução estava condicionada à autorização do Conselho da Revolução. Depois da revisão depende apenas de um parecer consultivo (e público) do Conselho de Estado.

O aumento dos poderes jurídicos do presidente espanta tanto mais quanto se sabe que foi aprovado por uma maioria que não apoiava o general Eanes e que, no plano institucional, não valorizava a presidência.

A opinião dominante sustenta que a revisão constitucional reduziu os poderes presidenciais. Aparentemente, o general Eanes perfilha esta opinião. Quase todos os actores políticos afirmam publicamente este ponto de vista. O Partido Socialista opõe-se-lhe *sotto voce*. O que pode criar um facto consumado que, ele sim, diminuirá efectivamente os poderes do presidente.

De facto, quem defende que a revisão constitucional reduziu os poderes presidenciais compara os poderes de facto do presidente Eanes com os poderes de direito do novo texto. A comparação não é legítima. Tudo o que se pode dizer é que a Constituição continua a autorizar uma presidência activa.

Esquece-se por vezes que o poder efectivo do presidente é menor quando enfrenta uma maioria parlamentar. A aparente facilidade da demissão do segundo governo do Dr. Mário Soares terá produzido uma espécie de ilusão de óptica.

É certo que os poderes militares do presidente Eanes diminuíram. Mas não diminuíram por causa da revisão. Em virtude da fase de transição constitucional, o presidente Eanes tinha um poder considerável sobre as Forças Armadas. Este poder tinha um prazo. A revisão constitucional reduziu estes poderes transitórios, mas, em contrapartida, consagrou o novo princípio da dupla nomeação dos altos comandos militares, pelo presidente e pelo Governo.

O poder militar do general Eanes diminuiu devido a dois factores que têm uma relação apenas indirecta com a revisão constitucional. Por um lado, e devido a compromissos anteriores, o presidente Eanes cessou, em Fevereiro de 1981, as suas funções de chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Por outro lado, à medida que o general Eanes desenvolve uma acção política, as Forças Armadas distanciam-se dele. Ao menos tendencialmente, as Forças Armadas voltam a autonomizar-se como um actor político capaz de arbitrar entre o presidente e o Governo.

A favor da tese da diminuição dos poderes presidenciais, em sede de revisão constitucional, é frequentemente invocada a introdução de limites materiais ao direito presidencial de demitir o primeiro-ministro. Com efeito,

a nova redacção da Constituição só autoriza a demissão do Governo «quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas» (cf. n.º 2 do artigo 198.º).

Se é evidente que a demissão passa da regra geral à regra excepcional, temos de ter em conta que, na vida política, a demissão é sempre excepcional. Por outro lado, a nova norma não é tão clara que implique necessariamente a diminuição dos poderes presidenciais. Tanto mais que, não havendo maioria parlamentar, o funcionamento regular das instituições democráticas será sempre difícil (A).

Noutra perspectiva, deveremos salientar que os autores da revisão constitucional não secaram as fontes do poder presidencial, mesmo quando a tanto eram autorizados pelos limites materiais à revisão constitucional: o mandato presidencial continua a ser de cinco anos; a apresentação de candidaturas depende apenas da assinatura de 7500 eleitores.

Contudo, o novo n.º 2 do artigo 126.º introduz uma nova restrição ao exercício da presidência: o presidente que renunciou não pode ser candidato às eleições subsequentes nem às que tiverem lugar no quinquénio imediatamente posterior à renúncia. Esta norma é tanto mais importante quanto o general Eanes terminará em 1985 o seu segundo e último mandato.

Apesar das declarações de intenção, o modelo da presidência com poderes reais passou a prova da revisão constitucional. O regime semipresidencial reproduziu-se. Sem a eleição directa do presidente, nunca teria nascido. Examinemos portanto as eleições presidenciais portuguesas.

2. A ELEIÇÃO PRESIDENCIAL: UMA FONTE DE AUTONOMIA

Um primeiro facto chama a atenção do observador das eleições presidenciais portuguesas: a independência dos eleitorados presidenciais em relação aos dos partidos políticos. Em 1980, o general Eanes ganha cerca de meio milhão de votos quando comparado com os partidos que o apoiavam. O general Soares Carneiro perde um pouco menos de 470 000 votos em relação ao eleitorado da Aliança Democrática.

As razões profundas da independência do voto presidencial estarão na estrutura política portuguesa. Fizemos já uma referência, demasiado breve

(A) A contraposição exclusiva da demissão do Governo e da dissolução do Parlamento parece, do ponto de vista da ciência política, bastante limitativa.

Efectivamente, num regime parlamentar (ou semipresidencial) majoritário ou racionalizado, o presidente que demite o Governo tem de ter por horizonte a antecipação das eleições parlamentares: a maioria dos deputados não autorizarão um Governo presidencial e o eleitorado terá de decidir. Trata-se, no fundo, de uma variante do dilema do presidente Mac-Mahon: «[...] se soumettre ou se démettre.»

Este nexó entre a demissão e a dissolução terá sido menos notado no regime político português porque à data da demissão do segundo Governo do Dr. Mário Soares não havia uma maioria parlamentar saída das urnas. Foi por isso possível a procura de soluções alternativas no Parlamento, que diferiram a antecipação das eleições.

Se se admitir este nexó entre a demissão e a dissolução, verifica-se que as perdas reais que a revisão constitucional inflige aos poderes jurídicos do presidente são inferiores às perdas aparentes: se, por hipótese, são menores os poderes jurídicos presidenciais no concernente à demissão, é indubitável que são mais latas as faculdades jurídicas no tocante à dissolução.

embora, às dificuldades dos partidos políticos. Examinemos agora o processo de eleição presidencial, causa imediata do fenómeno que estamos a analisar.

O presidente é eleito por um escrutínio uninominal maioritário a duas voltas. A exigência de uma maioria qualificada impõe que o seu eleitorado seja mais largo que o do partido maioritário — pelo menos à segunda volta.

Para obter um eleitorado largo, o presidente tem de ter apoios equilibrados em todos os segmentos do corpo eleitoral: será portanto um precursor do eleitorado «apanha tudo» que caracteriza os partidos das sociedades industriais.

O presidente é eleito por sufrágio directo: imediatiza portanto a relação política. O cume do Estado ganha um rosto, a autoridade protectora e longínqua torna-se muito próxima.

Eleito por um eleitorado independente, largo, equilibrado e imediatizado, o presidente terá uma capacidade de unificação social e uma margem de manobra política definida no interior desta capacidade de unificação. Por outro lado, o modo de eleição do presidente cria necessariamente um facto maioritário (B). É verdade que a maioria presidencial portuguesa não é uma maioria de Governo. Mas tem incidências governamentais. Por isso, a maioria parlamentar tem de se definir em relação à maioria presidencial. A eleição do presidente contribui portanto para a formação de uma maioria parlamentar saída das urnas.

Vejamos um pouco mais de perto estes diferentes aspectos da eleição presidencial.

a) A INDEPENDÊNCIA DO ELEITORADO PRESIDENCIAL

A autonomia eleitoral do presidente começa na Constituição. Ao passo que as candidaturas parlamentares são monopólio constitucional dos partidos, as candidaturas presidenciais são apresentadas por cidadãos (n.º 1 do artigo 127.º).

O general Eanes explorou este recurso constitucional. Em 1976 foi o candidato institucional implícito das Forças Armadas. Na sua fórmula de candidatura aceitou o apoio dos partidos políticos. Quatro anos depois continuava a colocar-se acima dos partidos. Enquanto o seu rival, o general Soares Carneiro, respondia ao convite da Aliança Democrática, o general Eanes anuiu à iniciativa de um grupo de personalidades sem filiação partidária.

Este processo não esconde a origem partidária dos grandes batalhões dos votos presidenciais. Mas é facto que o voto no general Eanes escapa em larga medida às orientações dos partidos. Em 1976 obteve apenas 76% dos sufrágios dos três grandes partidos que o apoiavam, o PS, o PPD/PSD e o CDS. Em 1980 ultrapassou largamente os sufrágios alcançados pela Frente Republicana e Socialista e pelo PCP: obteve cerca de 22% mais que os sufrágios parlamentares.

A independência do eleitorado presidencial é ainda mais nítida quando tomamos em consideração dois outros aspectos. Em primeiro lugar, o eleitorado socialista votou no general Eanes apesar de o Dr. Mário Soares ter

(B) O presidente é, no regime político português, o único órgão de soberania eleito por escrutínio maioritário. Esta singularidade reforça, por comparação com os outros órgãos, as características particulares da presidência, que evocámos nesta secção.

retirado a sua confiança ao candidato. Em segundo lugar, e também em 1980, o general Eanes conquistou uma parte não despreciable do eleitorado da Aliança Democrática, que baseava toda a sua estratégia na derrota da recandidatura presidencial.

A comparação entre a distribuição dos sufrágios do general Eanes em 1976 e em 1980 choca pela diferença, pela oposição até, entre os dois eleitorados. Dir-se-ia que se trata da votação de dois movimentos políticos que se combatem. De facto, em 1976, o eleitorado do general Eanes segue a curva dos partidos à direita do PS, ao passo que em 1980 acompanha os sufrágios do PS e do PCP. A correlação entre os sufrágios no general Eanes em 1976 e em 1980 é fortemente negativa. (Cf. mapa n.º 1.)⁶

A análise ao nível do concelho confirma estas conclusões. Limitar-nos-emos a examinar os concelhos marginais, aqueles onde o general Eanes obteve entre 45% e 55% dos votos. As circunscrições marginais mudam radicalmente de uma eleição para a outra. Em 1976 situavam-se quase todas na fronteira sul das maiorias PPD/PSD+CDS e na fronteira norte das maiorias do PCP. Em 1980 situam-se ou no interior da zona de maiorias do PPD/PSD+CDS ou na fronteira destas maiorias. (Cf. mapa n.º 2.)⁷

Uma análise mais fina mostraria, contudo, que os eleitorados do general Eanes, sendo embora diferentes, não são contraditórios. Em ambas as eleições reúnem o essencial dos votos socialistas. Por outro lado, e como a seguir veremos, o general Eanes soube congrega eleitorados equilibrados. Aparentamos imediatamente deste facto se nos lembrarmos de que em nenhum distrito a sua votação é inferior a 30% dos votos.

Sublinhemos que a indisciplina do voto presidencial não é um fenómeno circunscrito. Em 1976, não só os eleitores socialistas desertaram do general Eanes para as fileiras do almirante Pinheiro de Azevedo, mas também os eleitores comunistas abandonaram o candidato Sr. Octávio Pato para engrossarem as hostes do major Otelo Saraiva de Carvalho. Na medida em que as eleições presidenciais de 1980 foram bipolarizadas, ter-nos-emos já apercebido do desvio do comportamento eleitoral presidencial em relação à norma parlamentar⁸.

b) CAUSAS DO COMPORTAMENTO ELEITORAL NAS PRESIDENCIAIS

Quais são as causas desta independência do comportamento eleitoral nas presidenciais, que está na base da autonomia política do presidente? Limitemo-nos a algumas pistas.

Afastemos a conjuntura política, que certamente terá pesado. Mas, tendo em conta a amplitude e a frequência das deslocções de votos, o efeito ultrapassaria largamente a causa.

Tenhamos em conta as razões institucionais que explicarão parcialmente este comportamento eleitoral: os cidadãos terão desejado uma presidência independente dos partidos.

⁶ O coeficiente r entre os dois eleitorados do presidente Eanes é negativo e muito forte: $-0,92$.

⁷ Sobre as primeiras eleições competitivas em Portugal cf. Jorge Gaspar e Nuno Vitorino, *As Eleições de 25 de Abril/Geografia e Imagem dos Partidos*, Lisboa, 1976.

⁸ A coerência entre os dois tipos de voto parece bastante mais forte em França. Cf. J. Ranger, «Le vote présidentiel un comportement électoral parmi les autres», in *Pouvoirs*, n.º 14, 1980, pp. 81-96.

Uma explicação global terá em consideração a atitude dos partidos políticos. Com efeito, parece que os partidos não souberam integrar na sua acção a lógica da eleição presidencial⁹.

A eleição do presidente por sufrágio directo e universal imediatiza a relação política: o eleitor escolhe uma pessoa, não vota numa lista. As clivagens políticas não desaparecem. Mas o modo de eleição valoriza a personalidade do candidato, mais importante do que a sua filiação partidária.

Por outro lado, as barreiras à entrada no mercado presidencial são mais fracas do que as do mercado parlamentar. Se a oferta de candidatos presidenciais não for interessante, um independente pode sair das fileiras.

Poderemos dizer que os partidos escolhem os candidatos presidenciais que lhes agradam, esquecendo a margem de liberdade dos eleitores. Vimos o que sucedeu com o general Eanes em 1976: do ponto de vista eleitoral, era um mau candidato. Como as eleições foram pouco competitivas, ganhou-as sem surpresa. O general Soares Carneiro era também um mau candidato. Mas, em 1980, o general Eanes tornara-se um concorrente sério devido à sua acção como presidente¹⁰.

Nenhuma regra não escrita proíbe o acesso de um dirigente partidário à presidência, embora seja necessário tomar em consideração a relação particular entre a presidência e as Forças Armadas. Aliás, os militares, fonte privilegiada de fornecimento de candidatos presidenciais, serão mais reticentes a entrarem na vida política activa.

A eleição presidencial de um candidato dos partidos exigirá sem dúvida o reforço de um duplo movimento: a presidencialização no interior dos partidos políticos e a valorização do presidente partidário na qualidade de político nacional, capaz de consolidar e alargar o seu eleitorado de origem¹¹.

c) VOTO PRESIDENCIAL E CLIVAGENS SOCIAIS E POLÍTICAS

O eleitorado do general Eanes não só foi sempre maioritário, como foi também mais vasto do que o do partido maioritário: quase o dobro do eleitorado socialista em 1976; quase 20% superior aos sufrágios da Aliança Democrática em 1980.

A diferença não é apenas de quantidade. Em 1980, o general Eanes reuniu votos provenientes dos quatro maiores partidos. O eleitorado do general Eanes não é apenas maior do que o dos quatro grandes partidos: é também mais equilibrado.

O eleitorado mais equilibrado será o que melhor reproduz a distribuição dos eleitores segundo as clivagens que quisermos considerar. Mediremos o equilíbrio pelo coeficiente de variação, que resulta da divisão do desvio-padrão pela média das percentagens eleitorais. Acabámos de ver que o eleitorado do general Eanes é transpartidário, o que, por definição — mas só por definição —, não está ao alcance dos partidos. Analisaremos de

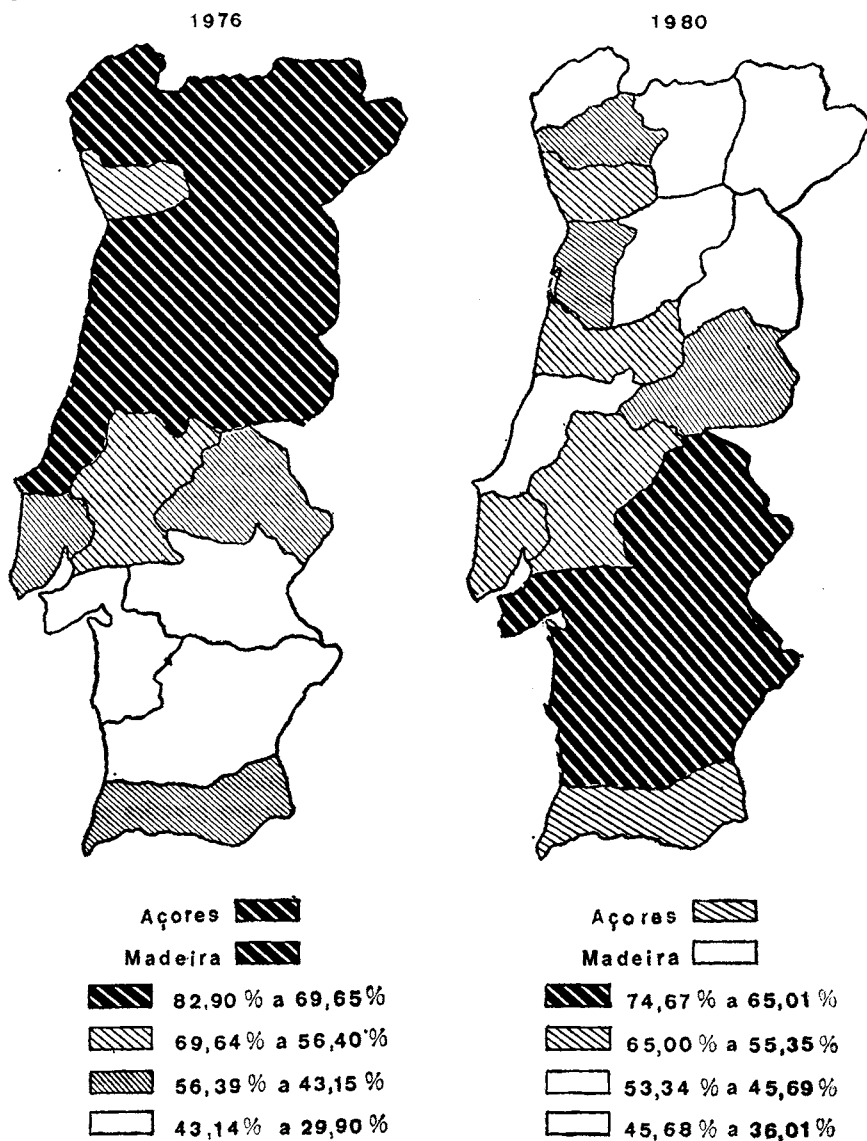
⁹ Abordámos o tema das condições diferenciais de êxito nas eleições presidenciais por sufrágio universal no *mémoire* citado *supra*, a pp. 94 e segs.

¹⁰ Seríamos tentados a dizer que os partidos pensaram em presidentes eleitos por assembleias, cujo retrato foi traçado pelo Prof. Jean-Claude Colliard (*Les Régimes Parlementaires Contemporains*, p. 31), e que esqueceram o perfil do presidente eleito pelos cidadãos (*ibid.*, p. 34).

¹¹ Cf. Hughes Portelli, «La présidentialisation des partis français», in *Pouvoirs*, n.º 14, 1980, pp. 97-106.

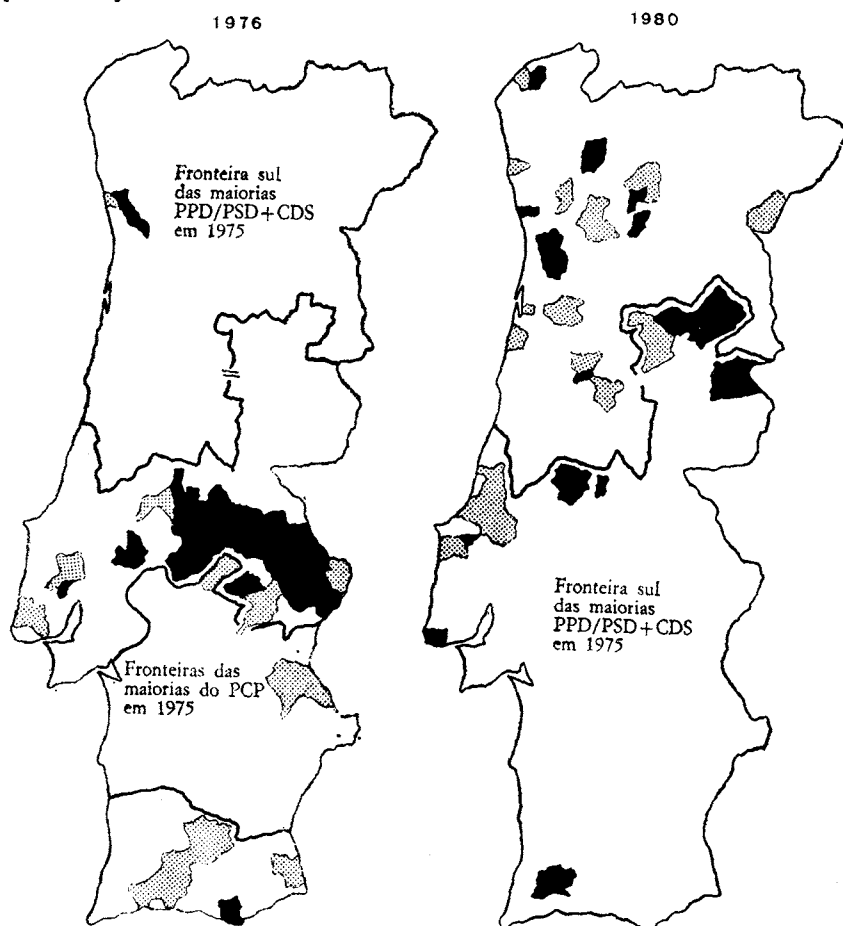
Distribuição geográfica do eleitorado do general Eanes em 1976 e 1980
(distritos em percentagem de voto expresso)

[MAPA N.º 11]



Circunscrições marginais do general Eanes e fronteiras eleitorais parlamentares em 1976 e 1980

[MAPA N.º 2]



O general Eanes obteve 50,1% a 55% dos votos

O general Eanes obteve 45,1% a 50% dos votos



seguida a distribuição espacial dos votos, que, indirectamente, revela clivagens políticas e sociais.

A análise dos coeficientes de variação de todas as eleições políticas nacionais desde 1975 mostra que o eleitorado do general Eanes é o mais equilibrado ou um dos mais equilibrados. (Cf. anexo 2.)

Examinemos primeiramente as eleições presidenciais. O equilíbrio do apoio ao almirante Pinheiro de Azevedo aproxima-se do general Eanes. Mas o eleitorado do almirante é mais reduzido. Em 1980, o sufrágio no general Galvão de Melo é mais equilibrado do que o do general Eanes. Mas o apoio ao general Galvão de Melo tem as características de um grupúsculo: limita-se a 0,85% do sufrágio. O mesmo se diga para o candidato Sr. Aires Rodrigues.

A comparação com os eleitores parlamentares é também elucidativa. Só o Partido Socialista tem índices de equilíbrio superiores aos do general Eanes. Mas a diferença entre os dois índices parece claramente inferior à diferença entre as dimensões dos eleitorados. Mais reveladora é a comparação com os coeficientes de variação da Aliança Democrática: 0,37 e 0,29, em 1979 e 1980, respectivamente, contra o coeficiente presidencial de 0,23.

Não temos dados tão rigorosos e seguros para outras clivagens. A intersecção entre as estatísticas eleitorais e as sociais parece indicar que o apoio ao general Eanes está também entre os mais equilibrados do ponto de vista da habitação, do rendimento, da profissão e da prática religiosa. Os operários da cintura industrial de Lisboa e os assalariados agrícolas do Alentejo terão sido os únicos grupos sociais importantes que não o terão apoiado em 1976.

As eleições de 1980 terão sido um momento de viragem no equilíbrio da composição social do eleitorado do general Eanes. Em 1978, após a demissão do segundo Governo do Dr. Mário Soares, as classes de rendimento alta e média alta representavam 29% do apoio ao presidente Eanes. Em 1982, dois anos depois das eleições, aquelas classes de rendimento apenas entravam com 11% no apoio ao presidente.

Em contrapartida, a classe baixa tinha subido de 13,4% para 25,9%. A classe média baixa acompanhou o movimento da classe baixa, mas com uma menor amplitude (26% e 38%). As classes intermédias acompanharam o movimento da classe extrema que lhe fica mais próxima, mas atenuaram a amplitude do movimento.

Deveremos assim admitir, a título de hipótese, que o presidente Eanes está a perder o apoio da *élite* económica e (talvez) intelectual que anteriormente o apoiara. (Cf. anexo 3.)

d) EFEITOS DA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL

Os efeitos directos da eleição presidencial autorizaram o general Eanes a fazer uma leitura activa de uma Constituição ambígua. Os efeitos indirectos terão sido, essencialmente, a criação de uma maioria parlamentar saída das urnas.

1) *Efeitos directos: um poder real*

Não fora a legitimidade democrática obtida pela eleição directa, o presidente Eanes não teria podido aplicar os poderes presidenciais de modo tão extenso.

O presidente soube, por outro lado, reconfortar esta legitimidade com uma acção directa constitucional que personaliza e imediatiza a relação política: as viagens e os discursos foram, nesta perspectiva, instrumentos importantes. (Cf. anexo 4.)

Por outro lado, o presidente utilizou os seus poderes constitucionais de modo a ir recolhendo o apoio pontual da maioria do eleitorado.

2) *Efeitos indirectos: uma maioria parlamentar*

A presidencialização dos partidos políticos, que acima evocámos, é, em larga medida, a consequência do modo de eleição do presidente. Mas não pára aqui a influência da eleição do presidente sobre o sistema de partidos: por um caminho inesperado, provocou uma maioria parlamentar que se lhe opunha.

Examinemos este caminho. O Dr. Mário Soares terá pensado em 1976 — e, aparentemente, continua a pensar — que a maioria de Governo seria o resultado de negociações entre partidos depois das eleições. A crise do seu primeiro Governo fez ressaltar a existência de um facto majoritário presidencial. A maioria do presidente não era governamental, mas tinha incidências governamentais.

Visto que nenhuma coligação estável era possível ou previsível no Parlamento, era necessário concorrer com o presidente no terreno dele: era necessário fazer sair das eleições uma maioria parlamentar. Foi esta a estratégia do Dr. Sá Carneiro, que esteve na origem da Aliança Democrática, em 1979.

Esta estratégia exigia a união da maioria presidencial com a parlamentar sob a direcção desta. Elegendo o presidente, a Aliança Democrática poderia criar a maioria constitucional por via referendária e teria assim podido dispensar o Partido Socialista.

Esta estratégia de união das três maiorias sob direcção parlamentar ficou conhecida sob o nome de *bipolarização*. Sob esta palavra, duas realidades. Em primeiro lugar, a possibilidade de serem os próprios eleitores a escolher o Governo. Em segundo lugar, a escolha entre os poderes «civil e militar», sendo este simbolizado pelo presidente Eanes.

Tal estratégia minimizava as vantagens do presidente Eanes, que não era sujeito da revisão constitucional. O presidente compensou esta fraqueza pela assinatura de um acordo constitucional com a FRS.

A estratégia do Dr. Sá Carneiro era inteligente. Sendo o PS e o PCP aquilo que eram, não haveria o segundo pólo. Consequentemente, os eleitores só podiam escolher entre o Governo da Aliança e a instabilidade das negociações parlamentares post-eleitorais. Por outro lado, a oposição ao «poder militar» antecipava a revisão constitucional. Neste quadro, porém, era pacífico que o Conselho da Revolução e os poderes militares transitórios do presidente desaparecessem com a revisão constitucional. Contudo, esta oposição terá permitido ao Dr. Sá Carneiro o reforço do pólo parlamentar do regime.

A estratégia teve êxito nas eleições parlamentares. O eleitorado da AD tornou-se mais equilibrado e majoritário. A Aliança terá começado a transição do sistema de partidos português do pluralismo extremo para o pluralismo moderado: partindo de um pólo, governaria ao centro; a tendência

seria, portanto, centrípeta¹². Contudo, o sistema afastar-se-ia do pluralismo moderado na medida em que faltava o segundo pólo, partilhado entre o presidente Eanes e o PS.

A estratégia não teve êxito nas eleições presidenciais. Por numerosas razões. Sublinhemos a primeira: o Dr. Sá Carneiro tinha de escolher um mau candidato presidencial. Por um lado, era ele o chefe informal da maioria; não querendo ser candidato à presidência, era compelido a escolher um candidato apagado; ora os candidatos apagados têm dificuldade em passar o escrutínio presidencial.

Por outro lado, o Dr. Sá Carneiro não só era o líder da Aliança Democrática, como estava situado à esquerda da coligação. Se escolhesse um candidato na sua família política, perderia o monopólio da definição das maiorias: o novo presidente poderia inverter as alianças, fazendo um acordo com os socialistas.

Uma vez mais, as eleições parlamentares não tiveram efeito de contágio sobre as presidenciais¹³. E o facto majoritário tornou-se precário¹⁴.

3. O PRESIDENTE E O EXECUTIVO: UM CICLO ASCENSIONAL?

O presidente Eanes reúne a legitimidade democrática e a legitimidade revolucionária: vencedor eleitoral, foi também o chefe militar do 25 de Novembro, que recuperou o 25 de Abril. Durante o primeiro mandato e o começo do segundo foi também o chefe das Forças Armadas. Por acréscimo, desempenha perfeitamente o papel do chefe de Estado na cultura política portuguesa.

Examinaremos de seguida o modo por que o presidente Eanes executou os seus poderes perante as Forças Armadas e o Governo. Avançaremos a hipótese seguinte: as relações entre o presidente e o Governo evoluem segundo um ritmo cíclico. Em cada ciclo, o presidente aumenta os poderes: para fases homólogas, os poderes presidenciais serão superiores (ou iguais, mas não inferiores) aos do ciclo anterior.

O poder do presidente evolui em função do poder dos partidos e do Parlamento: a existência de uma maioria parlamentar enfraquece os poderes presidenciais. Mas não os elimina.

a) O PRESIDENTE EANES E AS FORÇAS ARMADAS: MARGINALIZAÇÃO DO CONSELHO DA REVOLUÇÃO

O presidente Eanes não teve grandes dificuldades em controlar as Forças Armadas. A sua política foi a integração na NATO e o restabelecimento

¹² Cf. G. Sartori «European Political Parties: the Case of Polarized Pluralism», in J. Lapalombara e M. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, pp. 137-176.

¹³ Sobre o efeito de contágio nesta situação cf. Maurice Duverger, *La Monarchie Républicaine*, p. 75.

¹⁴ Entre os estudos mais recentes que sublinham a ligação entre a V República Francesa e o facto majoritário cf. Pierre Avril, *Signification de la Ve République*, e Jean Charlot, «La Ve République: une mutation politique», in *Pouvoirs*, n.º 4, 1978 («20 Ans Après: la Ve République»). As «inovações» deste regime político francês são atenuadas no regime português, em que não há partido parlamentar cujo líder seja o presidente.

da hierarquia militar. Não autorizou nenhuma reforma da estrutura militar. Esta política valeu-lhe o apoio dos chefes militares.

Uma parte dos autores do 25 de Abril opunha-se a estes objectivos, mas não tinham margem de manobra, pois o Conselho da Revolução estava condenado à morte pela revisão constitucional.

Depois do 25 de Novembro, os membros do Conselho deixaram de fazer declarações públicas, o que era indispensável à supremacia do Parlamento e do presidente. Eram assim afastados da vida política. Por outro lado, os membros do Conselho deixaram de ser autorizados a exercer altos comandos militares, o que era indispensável ao restabelecimento da hierarquia militar. Eram assim afastados do poder militar.

O presidente conseguiu transformar o Conselho da Revolução numa magistratura de influência que era, simultaneamente, uma válvula de segurança nas relações presidenciais com os chefes de Estado-Maior e com o Governo.

O presidente necessitava da autorização do Conselho para dissolver a Assembleia. Obteve-a em troca da nomeação da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo. Houve um preço. Mas a troca foi desigual.

b) O PRESIDENTE E O GOVERNO: UM PODER CÍCLICO?

As relações entre o presidente Eanes e o Governo podem ser subsumidas em três modelos. Em primeiro lugar, o presidente terá sido um chefe de Estado pseudoparlamentar. O seu papel limitar-se-ia a fortalecer a maioria parlamentar. Em seguida, o presidente terá sido o árbitro das indecisões parlamentares e o federador dos partidos. Os seus poderes de demissão governamental e de dissolução parlamentar foram aceites. Por fim, o presidente terá sido o promotor de um Governo e o único responsável político do executivo. Tendencialmente, era ele o chefe da maioria parlamentar. Se o presidente fosse o líder de um partido, estaríamos num regime do tipo da V República Francesa.

Estes modelos são tipos puros de intervenção. Na prática constitucional misturam-se. Estes três tipos são uma tentativa de concretização da categoria de presidente regulador, proposta pelo Prof. Duverger¹⁵.

Não faremos a história das relações entre o presidente Eanes e os diferentes governos. Limitar-nos-emos a tentar apreender a evolução do poder presidencial.

1) O chefe de Estado pseudoparlamentar

No começo do primeiro Governo do Dr. Mário Soares, o presidente Eanes ainda não afirmou o seu direito de demissão e de dissolução. A lista de prioridades presidencial não inclui a intervenção governamental. Antes do mais, o presidente Eanes deverá normalizar o Conselho da Revolução e estabelecer um prestígio internacional. O que fez por meio da NATO e das viagens ao estrangeiro.

Simultaneamente, o presidente começa a imediatizar a relação com o eleitorado. (Cf. anexo 4.) Por outro lado, utiliza os seus vários outros instrumentos constitucionais.

¹⁵ Cf. *Echec au Roi*, p. 122, entre outras.

A intervenção presidencial na vida do Governo é reforçada em 1977. O presidente Eanes mostra-se favorável à execução de uma certa política de reforma agrária. A 25 de Abril pronuncia um discurso que é também um aviso: o Governo deve concluir acordos sociais e políticos. Será o «bloco central».

O Governo minoritário do Dr. Mário Soares cai no Parlamento depois de um voto de confiança em que sociais-democratas, comunistas e cristãos democratas misturaram os seus votos contra os socialistas. Ao fundo, contudo, ecoava o discurso presidencial: o Dr. Mário Soares falhara os acordos sociais e políticos. Era claro que o presidente já não o apoiaria.

Aliás, a fórmula de posse do Governo do Dr. Mário Soares fora reveladora: o presidente Eanes nomearia o Governo do partido mais votado (declarações de 28 de Maio de 1976), mas o Governo estaria «de acordo com as bases programáticas da minha candidatura» (declarações de 13 de Maio de 1976).

2) O presidente árbitro das indecisões parlamentares

A queda do primeiro Governo do Dr. Mário Soares deu origem a uma inovação tanto mais importante quanto nunca foi contestada: o presidente passa a definir a fórmula de Governo. A partir desta data, o presidente Eanes exigirá um «acordo parlamentar que produza uma maioria estável e coerente» (Dezembro de 1977).

O presidente Eanes avalizará o acordo entre socialistas e democratas cristãos, que era majoritário, mas não era coerente, pois saltava por cima do PSD. Simultaneamente, o presidente deixa cair o «bloco central», que seria formado pela maioria PS/PSD.

Durante o Governo PS/CDS, o presidente Eanes efectua viagens ao estrangeiro. A 25 de Abril de 1978 critica publicamente o Governo. O Dr. Mário Soares não responde.

O CDS prepara o fim desta coligação mínima, mas não conexa. Escassos meses depois, os ministros democratas cristãos abandonam o Governo.

Os socialistas consideraram então que: em primeiro lugar, o presidente não tinha o poder próprio de demitir o Governo; em segundo lugar, o Governo era socialista, com apoio parlamentar centrista, e, por consequência, deveria ser o Parlamento a decidir a sua subsistência.

Se o presidente Eanes tivesse aceiteado esta tese, o regime teria evoluído num sentido do parlamentarismo. Mas o presidente demitiu o primeiro-ministro. Começava uma nova fase do regime.

3) O presidente responsável pelo Governo

O poder presidencial aumenta bruscamente depois da demissão do segundo Governo do Dr. Mário Soares. O presidente manteve a exigência de uma maioria parlamentar prévia à nomeação de um Governo partidário. Tinha patrocinado a aliança do PS com o CDS. Continuando a recusar o «bloco central», o presidente também não apoiará a aliança entre os socialistas e os dissidentes do PSD.

Como os partidos não estão em condições de formar uma coligação majoritária, o presidente nomeia o primeiro Governo presidencial. O Governo Nobre da Costa «coexistirá com os partidos», mas, em princípio, tem vocação para durar. Apoia-se politicamente no presidente.

Depois da derrota deste Governo, o presidente Eanes nomeará mais dois governos presidenciais. Ambos terão um perfil mais baixo. O Governo do Prof. Mota Pinto, em Outubro de 1978, é o resultado de um acordo parlamentar que, na fórmula presidencial, deverá evoluir para uma coligação. O Governo da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo, em Julho de 1979, deve preparar as eleições antecipadas.

Durante os governos presidenciais, a acção do presidente Eanes é mais intensa. Multiplica as viagens durante a formação do Governo do Eng.^o Nobre da Costa. O único Conselho de Ministros a que presidiu ocorreu durante o Governo da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo.

Registam-se, por outro lado, dois desenvolvimentos importantes nos meios de acção presidenciais: o partido do presidente e o partido presidencial. Chamamos partido do presidente ao conjunto de dirigentes partidários que defendem um entendimento com o presidente Eanes. Chamamos partido presidencial ao esboço de um partido parlamentar dirigido pelo presidente. Estas inovações aumentam a capacidade de acção presidencial a curto prazo. São, contudo, embrionárias.

Na fase de formação dos Governos do Eng.^o Nobre da Costa e da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo, o presidente Eanes associou as forças sociais à formação da equipa ministerial. Os partidos criticaram esta inovação que a Constituição não previa. A participação das forças sociais não foi suficiente para escorar os governos presidenciais.

Com efeito, se o presidente Eanes fez estes governos, o pólo parlamentar do regime desfê-los. A coligação negativa do PS e do CDS não deixou passar o programa do Governo do Eng.^o Nobre da Costa. O Governo do Prof. Mota Pinto, cujo orçamento fora recusado pela Assembleia, caiu na véspera de uma moção de censura. O Governo da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo terminou depois da vitória eleitoral da Aliança Democrática, em Outubro de 1979.

A experiência dos governos de iniciativa presidencial terminou pela dissolução antecipada da Assembleia. O regime não funcionava sem os partidos políticos e o pólo parlamentar. O presidente Eanes tê-lo-á reconhecido implicitamente quando, em 1981, afirmou que deixara de pensar nesta fórmula de governo.

A experiência terá também demonstrado a imprecisão das condições de demissão e de dissolução. O presidente Eanes deixara ao Parlamento a responsabilidade da queda do primeiro Governo do Dr. Mário Soares, mas já não esgotou as possibilidades da Assembleia quando demitiu o Governo PS/CDS. Decidiu a dissolução um ano depois da evidência da impossibilidade de uma maioria parlamentar que, contudo, tentara criar. Depois da vitória da Aliança Democrática, o presidente afirmará que é possível a dissolução se houver crise da maioria. A primeira dissolução teve lugar na óptica do parlamentarismo clássico; a segunda (e eventual) dissolução iria na linha do parlamentarismo majoritário.

4) *A caminho de um novo ciclo?*

Depois das eleições antecipadas de 1979, o presidente Eanes estava numa situação difícil. Tinha de enfrentar uma maioria parlamentar saída das urnas. Boa parte da opinião pensa que o presidente perdeu as eleições parlamentares. O Governo do Dr. Sá Carneiro combate-o. O calendário

constitucional não autoriza uma nova dissolução. Está no último ano do mandato.

O presidente Eanes regressa ao papel de chefe de Estado pseudoparlamentar. Mas não deita a carga ao mar. No discurso de posse do Governo do Dr. Sá Carneiro, o presidente reafirma o princípio dos governos minoritários e só garante à nova equipa ministerial uma vaga «solidariedade institucional».

A tática do presidente altera-se. Deixa o Governo bastante livre. O Conselho da Revolução retoma um pouco da sua margem de manobra política. O presidente concentra-se nos assuntos militares. Os únicos decretos-leis que veta são os relativos às Forças Armadas. A sua posição de chefe de Estado-Maior-General autoriza-o a prosseguir uma política estrangeira: desanuviamento no quadro da NATO, boas relações com as ex-colónias portuguesas de África.

A estratégia do Dr. Sá Carneiro exigia o ataque constante ao presidente. O efeito foi perverso; o ataque persuadiu o eleitorado do poder presidencial de demissão do Governo. Deste ponto de vista, o poder do presidente Eanes é superior ao da mesma fase do ciclo anterior.

A situação é completamente diferente quando o presidente empossa o primeiro Governo do Dr. Balsemão, em Janeiro de 1981. A Aliança Democrática conserva o Governo, mas perdeu a estratégia e o líder. Depois da derrota que sofreu nas presidenciais, a Aliança hesita entre o afrontamento e a colaboração com o presidente. Em contrapartida, o presidente Eanes acaba de ganhar as eleições.

O presidente afirma a sua «confiança política democrática» ao Governo do Dr. Francisco Pinto Balsemão. É um modo parlamentar de reforçar o poder do presidente na definição do Governo. A divisão da AD e do PS autorizam uma retoma do partido do presidente. Simultaneamente, o partido presidencial ganha um segundo fôlego; o presidente Eanes desautorizá-lo-á em Outubro de 1982, aliás em termos muito prudentes.

Entretanto, o presidente Eanes desenvolve a sua mais intensa actividade extra-institucional. (Cf. anexo 4.)

Uma nova fase de arbitragem presidencial é aberta com a nomeação do segundo Governo do Dr. Balsemão. O primeiro caíra em consequência de divisões internas do PSD em particular e da AD em geral. Durante a crise, o presidente apoia o primeiro-ministro.

Depois da formação deste Governo, a crise da Aliança Democrática gira em torno de um novo eixo: o reequilíbrio no interior da maioria. O CDS, o parceiro mais fraco, está em alta; e o seu líder torna-se mais popular, ou quase tão popular como o Dr. Balsemão, chefe do Governo e líder do partido dominante da maioria.

A Aliança, que não substituiu o Dr. Sá Carneiro, tem uma dificuldade crescente em tomar decisões e em partilhar os despojos do poder: os dois parceiros têm uma força quase idêntica.

Durante o segundo Governo do Dr. Balsemão, o presidente Eanes, que já não é um chefe militar, recomeça as críticas públicas ao Governo. Exerce várias vezes o direito de veto. Por ocasião de uma remodelação ministerial afirma autorizá-la apenas para não travar a revisão constitucional.

O presidente Eanes tentou conservar os seus poderes jurídicos durante a revisão constitucional. Ameaçou demitir-se de presidente se houvesse uma redução considerável daqueles poderes. Conseguiu evitá-la. Depois

da conclusão da revisão constitucional recomeçou a sua actividade de fedrador dos partidos parlamentares (C).

CONCLUSÕES

Tentemos uma síntese.

O regime político português teve de fazer frente a dois tipos de situação difícil. O primeiro lembra Veimar: um Parlamento sem maioria onde se afrontam várias maiorias. O segundo evoca os debates sobre a V República Francesa: a oposição entre a maioria parlamentar e o presidente. Diferentemente da situação prevista em França, o presidente português não é o chefe da oposição.

O regime desembarçou-se sem uma crise grave.

Os elementos de parlamentarismo racionalizado não produziram uma maioria de governo, que nasceu do sufrágio universal, por reacção ao facto presidencial.

A presidência activa reproduziu-se. A eleição do presidente pelo sufrágio directo e universal foi querida pelos eleitores e aceite pelos partidos políticos. A acção do presidente Eanes contribuiu para isso.

A intervenção presidencial resistiu a dois anos de maioria parlamentar. É contudo necessário referir que, durante o primeiro ano, o presidente beneficiou dos seus trunfos militares e que, durante o segundo, aumentaram as divisões e a perda de velocidade da maioria.

Estes factos são circunstâncias fortuitas. Até um certo ponto. Teremos de apelar à lógica do regime semipresidencial para explicar a persistência dos poderes presidenciais.

A maioria parlamentar da Aliança Democrática mostra a flexibilidade do regime, que passou da preponderância presidencial à parlamentar sem demasiados abalos.

(C) A análise anterior baseia apenas na conjuntura as causas de carácter cíclico da intensidade do poder presidencial. É contudo possível identificar causas situadas na estrutura do sistema político. Examinaremos seguidamente os efeitos do calendário eleitoral do regime sobre os poderes presidenciais.

A Constituição procura evitar que haja efeito de contágio das eleições presidenciais sobre as parlamentares e, para tanto, determinou que estas precedam aquelas (cf. n.º 1 do artigo 295.º do texto de 1976 e n.º 2 do artigo 128.º dos textos de 1976 e 1982).

O legislador constituinte terá também procurado que as eleições locais se realizassem pouco tempo depois das eleições legislativas, talvez com o propósito de acentuar o carácter local delas (cf. n.º 1 do artigo 303.º do texto de 1976).

Este calendário foi seguido até 1983. Ponto fulcral é o papel das eleições parlamentares: pedra angular do sistema, «primeiro motor não movido».

Se supusermos que os efeitos políticos das eleições são tanto mais fortes quanto mais recentes foram as eleições consideradas, e se tivermos em conta que as três eleições locais foram sempre ocasião de descida na votação do partido no Governo (ainda que de amplitude e consequências variáveis com as conjunturas), poderemos propor um começo de explicação estrutural do carácter cíclico do poder do presidente.

O presidente é pouco forte no princípio do seu mandato, pois tem perante si um Parlamento recém-eleito e um novo Governo: o efeito de contágio não jogou. O poder presidencial reforça-se depois das eleições locais, que têm um papel comparável ao das *midterm elections* no sistema norte-americano: em Portugal afectam o Governo, não atingem o presidente. O poder do presidente sobe. Começará a descer à medida que se aproxima o termo do mandato presidencial.

Contudo, não é por ser flexível que o regime semipresidencial deixa de ter uma lógica profunda que parece excluir a marginalização do presidente com poderes reais. Se alguma vez houve um presidente activo, é difícil substituí-lo por um «presidente corta-fitas». Com efeito, é difícil fazer eleger, pelo sufrágio universal, candidatos apagados.

Por outro lado, o modelo de acção presidencial transforma os partidos políticos. Acrescente-se que Portugal não conheceu o regime parlamentar depois do sufrágio universal. Os poderes presidenciais não têm, portanto, de enfrentar uma tradição de governo parlamentar.

Concluamos:

- A) O presidente Eanes foi um *unificador social e político*. Atenuou as clivagens. Facilitou a aceitação de políticas (*policies*) consensuais (sejam boas ou más);
- B) O presidente Eanes foi um *compensador das insuficiências parlamentares*. Evitou os governos sem apoio no País ou as dissoluções demasiado frequentes. Absorveu no regime as críticas feitas aos partidos. Manteve as Forças Armadas afastadas dos combates políticos;
- C) Simetricamente, foi um *contrapeso às maiorias parlamentares*. Por ordem decrescente de eficácia, a sua acção foi importante no respeito do processo de revisão constitucional, no domínio das leis eleitorais e a propósito da autonomia regional.

Estes aspectos tiveram um custo.

a) O presidente foi um unificador, mas não substituiu a *falta de um centro de impulsão democrática*. No quadro dos poderes constitucionais, o presidente, para se tornar um centro de impulsão, deveria ter patrocinado um acordo entre os partidos parlamentares ou formado um partido parlamentar. O presidente Eanes andou um bocado destes dois caminhos, mas não foi até ao fim de nenhum.

b) O presidente Eanes aumentou o consenso sobre políticas específicas, mas não impediu o *dissenso sobre as regras de distribuição do poder*. O ponto central é a definição da situação em que o presidente demite o primeiro-ministro ou dissolve a Assembleia. Não é fácil estabelecer regras sobre estes assuntos sem tornar o regime demasiado rígido. Mas a incerteza é demasiado considerável.

Tanto nos regimes parlamentares como no regime francês, o direito de dissolução pertence ao chefe da maioria. No regime português, aquele direito pertence a um presidente neutro. Nenhuma racionalidade é aplicável ao seu processo de decisão.

Em consequência, há uma dissolução das responsabilidades políticas: a maioria parlamentar é o bode expiatório do presidente e vice-versa.

As escolhas eleitorais tornam-se pouco transparentes.

c) O presidente Eanes evitou os excessos do executivo, mas não anulou o *encurtamento do horizonte temporal dos governos*. A incerteza sobre a demissão e a dissolução constitui a causa principal do Governo dia a dia. O Governo tem de estar preparado para enfrentar as eleições antecipadas. Não correrá, portanto, o risco de fazer uma política que renderá dentro de quatro anos, mas que será impopular dentro de quatro meses. Em virtude de b), é justo dizer que, neste ponto, as responsabilidades estão partilhadas... (D)

O regime político português tem uma maioria sem presidente e um presidente sem maioria. As relações entre o presidente e o Governo não parecem obedecer a um modelo normativo claro. Sem uma maioria parlamentar forte e disciplinada e sem uma direcção política presidencial, apoiada pelo Parlamento, o regime não encontra o seu ponto de equilíbrio. Esta ausência de equilíbrio pode provocar uma crise grave pela adição de pequenas crises.

Se as outras condições não mudarem, alcançar um equilíbrio poderá significar a elaboração de um *gentlemen's agreement* entre o presidente e a maioria parlamentar sobre a demissão e a dissolução.

A distribuição funcional de poderes entre o presidente e o Governo parece ser esta: o Governo tem o poder efectivo de governar; o presidente tem o poder efectivo de demitir o Governo e de dissolver a Assembleia. Este equilíbrio é instável. A médio e longo prazo, a instabilidade é tão prejudicial ao presidente como ao Governo.

Outubro de 1982.

(D) A incerteza quanto à demissão do Governo e, sobretudo, quanto à dissolução do Parlamento não é a única causa do predomínio do imediato na vida política portuguesa, sendo apenas a causa principal na perspectiva da lógica interna do regime político.

Sem pretender elaborar uma análise global nem do regime nem sequer da dissolução, refira-se contudo que o facto de o primeiro-ministro português não dispor do direito de dissolução lhe dificulta a disciplina da sua maioria parlamentar.

ANEXO 1

Opiniões sobre a importância das instituições políticas portuguesas

Instituição	Opinião				
	Exército	Quem deve ter o poder?		Quem tem o poder?	
	Outubro de 1981	Junho de 1978	Janeiro de 1982	Abril de 1978	Janeiro de 1982
	1	2	3	4	5
Presidente	49,7	45,1	19,7	39	21,7
Governo	32,7	9,4	35,6	46	30,3
Assembleia	—	19,1	14,0	14	14,2
Outros	2,5	13,9	10,0	14	10,2
NS/NR	15,0	13,2	23,7	33	23,7
Total ...	99,9	102,2	100,1	146	100,1

Notas:

Governo: agrupámos os resultados do primeiro-ministro e do Conselho de Ministros quando a fonte os desagregava.

Outros: na coluna 1: presidente e Assembleia; na coluna 2: várias combinações; nas colunas 3 e 5: partidos políticos, Forças Armadas, Conselho da Revolução, municípios; na coluna 4: Conselho da Revolução, outro, nenhum.

NS/NR: o inquirido não sabe ou não responde.

Fontes:

Coluna 1: *Expresso* de 7 de Novembro de 1981. Sondagem da Marktest. Pergunta: «Quem deve nomear os comandos militares?»

Coluna 2: *Expresso* de 1 de Julho de 1978. Sondagem da Contagem. Pergunta: «Quem deve mandar mais na vida do País?» Calculámos o total atribuindo aos distritos a representatividade de regiões e ponderando-as de acordo com o número de inscritos nas eleições presidenciais.

Colunas 3 e 5: *Diário de Notícias* de 12 de Janeiro de 1982. Sondagem da Norma. Pergunta: pedia-se aos entrevistados que classificassem as seis instituições políticas portuguesas mais importantes em termos de peso na condução da vida nacional.

Coluna 4: Mário Bacalhau, *Os Portugueses e a Política Quatro Anos depois de Abril*, Lisboa, s. d. Pergunta com respostas múltiplas. Pergunta: «Em sua opinião, quais destas pessoas ou instituições governam realmente o País? Cartão 6: o presidente da República; o Conselho de Ministros; a Assembleia da República; o Conselho da Revolução; o primeiro-ministro; outra (especificar); nenhuma; não sabe; não responde».

ANEXO 2

Coeficientes de variação das eleições portuguesas (parcial)

Eleições	Coeficientes de variação
Constituinte, 1975	
CDS	0,71
PPD/PSD	0,51
PS	0,24
PCP	1,01
Legislativas, 1976	
CDS	0,49
PPD/PSD	0,41
PS	0,20
PCP	0,99
Presidenciais, 1976	
General Eanes	0,26
Major Otelo Saraiva de Carvalho	0,76
Almirante Pinheiro de Azevedo	0,29
Sr. Otávio Pato	0,88
Legislativas, 1979	
AD	0,39
PS	0,19
APU	0,78
Legislativas, 1980	
AD	0,29
FRS	0,20
APU	0,82
Presidenciais, 1980	
General Eanes	0,23
General Soares Carneiro	0,31
Major Otelo Saraiva de Carvalho	0,55
General Galvão de Melo	0,22
General Pires Veloso	0,33
Sr. Aires Rodrigues	0,04

Notas — A unidade é o distrito. Trabalhámos com percentagens dos sufrágios. Visto que a Aliança Democrática não concorreu nas regiões autónomas, estas não foram incluídas na análise.

ANEXO 3

A base social do presidente Eanes

Camadas sociais	Percentagem de apoio ao general Eanes em cada camada social		Percentagem de cada camada social no apoio ao general Eanes	
	Dezembro de 1978 (a)	Setembro de 1982 (b)	Dezembro de 1978	Setembro de 1982
Alta/média alta	61	17	29	11
Média superior	43	26	32	26
Média baixa	31	34	26	38
Baixa	18	26	13	26

Notas — A percentagem de cada camada social no apoio ao general Eanes foi calculada a partir das fontes (a) e (b). Considerámos como hipótese de trabalho que a distribuição das duas amostras por camadas sociais era a da fonte (a).

Fontes:

- (a) Mário Bacalhau, *Eanes, a Solução?*, Lisboa, s. d., p. 56. Universo: os que acham bem/muito bem a demissão do Dr. Mário Soares.
 (b) Sondagem Euroexpansão, in *Expresso* de 9 de Outubro de 1982. Universo: os que, simultaneamente, não acreditam nem no Governo nem na Oposição, não têm confiança em nenhum deles (ou não têm confiança num e não têm opinião sobre o outro) e não responsabilizam o presidente pelas más relações existentes entre ele e o Governo.

ANEXO 4

Viagens e comunicações públicas do presidente Eanes
(Julho de 1976-Outubro de 1982)

Situação do Governo	Viagens				Comunicações	
	Em Portugal		No estrangeiro			
	Número	Por mês	Número	Por mês	Número	Por mês
Soares I	23	1,4	2	0,12	17	1,0
Formação: Soares II ...	—	—	1	1,50	4	5,7
Soares II	12	1,7	5	0,70	17	2,4
Formação: Nobre da Costa	—	—	—	—	3	4,3
Nobre da Costa	4	3,3	—	—	4	3,3
Formação: Mota Pinto	5	3,6	—	—	7	5,0
Mota Pinto	17	2,3	6	0,80	10	1,4
Formação: Pintasilgo ...	4	2,9	1	0,90	1	0,7
Pintasilgo	13	3,2	2	0,50	10	2,8
Formação: Sá Carneiro	4	5,0	—	—	4	5,0
Sá Carneiro	46	4,2	5	0,50	41	3,7
Formação: Balsemão I	3	2,5	—	—	4	3,3
Balsemão I	37	4,7	2	0,30	22	3,1
Formação: Balsemão II	2	2,5	—	—	3	3,8
Balsemão II	66	5,2	6	0,40	53	3,8

Notas:

Formação do Governo: do fim do Governo (apresentação da demissão, voto parlamentar, demissão, morte do primeiro-ministro) à indicação do novo primeiro-ministro.

Viagem: quando a duração da viagem é inferior a um dia, fizemos tantos registos quantos os distritos visitados.

Comunicação: todas as declarações do presidente em Portugal que foram publicadas pela imprensa nacional.

Fontes: recortes da imprensa. Dada a natureza das fontes, os resultados são simplesmente indicativos.