

Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995**

I. O SEMIPRESIDENCIALISMO¹ EM PORTUGAL

A revisão constitucional de 1982 centrava-se na limitação dos poderes do Presidente na arena política. O presidente anterior, Ramalho Eanes, tinha sido capaz de fazer pender o equilíbrio de poder no sistema político emergente para o presidencialismo devido à debilidade dos governos e dos partidos representados na Assembleia da República (AR). Em 1982 a Aliança Democrática (AD), então no poder, e o Partido Socialista (PS) concordaram em reforçar os aspectos parlamentares do regime. A revisão tinha como objectivos reduzir os poderes do Presidente e fortalecer os do governo e da Assembleia da República.

Alguns constitucionalistas e analistas políticos defendem que a revisão constitucional de 1982 reduziu efectivamente os poderes presidenciais, enquanto outros são da opinião de que os poderes presidenciais permaneceram intocados. No seu segundo mandato o próprio Presidente Soares exprimiu a opinião de que a revisão de 1982 não teria alterado os poderes presidenciais. Independentemente da opinião sobre esta questão, pode argumentar-se que os poderes presidenciais de direcção política foram reduzidos, enquanto os de moderação e arbitragem aumentaram. O Presidente detém ainda um papel

* Directora residente da George Washington University em Madrid.

** Tradução da língua inglesa por Rodrigo Brito.

¹ Sobre semipresidencialismo em Portugal, v. André Gonçalves Pereira, *Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *O Sistema de Governo e o Sistema Partidário*, Lisboa, 1980, Maurice Duverger, *Xeque-Mate*, Lisboa, Edições Rolim, 1978, Maurice Duverger (ed.), *Les régimes semiprésidentiels*, Paris, 1986, Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1984, e Isaltino A. de Moraes et al., *O Sistema de Governo Semipresidencial: o Caso Português*, Lisboa, 1984, e Diogo Freitas do Amaral, *Governos de Gestão*, Lisboa, 1985.

importante na garantia do regular funcionamento das instituições democráticas e na moderação das diferenças entre os actores políticos concorrentes. Mesmo quando existe uma clara maioria parlamentar, o sistema revelará os seus aspectos semipresidencialistas, dependendo das condições internas, questões políticas, diferenças ideológicas e personalidades concorrentes.

No sistema semipresidencial português o Presidente detém poderes supremos de arbitragem². Um dos poderes especificamente concedidos ao PR é a sua autoridade para dissolver a Assembleia da República e demitir o governo «se o regular funcionamento das instituições democráticas for ameaçado». Esta é a chamada «bomba atómica». Enquanto a Constituição procura limitar a margem de manobra do PR na utilização desta arma, é ao Presidente que cabe definir quando existe uma crise nacional (justificando, assim, uma dissolução/demissão) e convocar o parecer do Conselho de Estado (CE)³. O governo tem, portanto, uma responsabilidade dupla — política perante a AR e institucional perante o PR.

O PR não possui qualquer outra «arma convencional» substantiva para se bater com o outro órgão executivo — se desejar fazê-lo. Nomeia o primeiro-ministro (baseando-se no parecer da AR e nos resultados eleitorais) e nomeia e demite membros do governo sob proposta do PM. O PR deverá também promulgar toda a legislação originária da AR ou do governo. Existe a possibilidade de o PR vetar as leis de que discordar. Um presidente apenas deve utilizar o «veto político» quando esteja em causa o interesse nacional ou quando os direitos, liberdades e garantias se encontrem ameaçados. Qualquer texto legislativo que lhe chegue às mãos poderá ser enviado ao Tribunal Constitucional (TC) para resolver questões de constitucionalidade. Ao contrário dos poderes presidenciais da 5.^a República Francesa, o presidente português não tem poderes especificamente consagrados nas áreas dos negócios estrangeiros e da defesa.

O presidente Eanes promulgou relutantemente a Constituição revista em Setembro de 1982. No entanto, a fragilidade das coligações governativas permitiu a Eanes continuar a exercer poderes significativos sobre o sistema. Mesmo depois de o PSD obter duas maiorias absolutas consecutivas, a intervenção presidencial na arena política ficou associada ao estilo do PR na

² Para uma análise dos poderes presidenciais, v. Alfredo Barroso e José Vicente de Bragança, «O Presidente da República: função e poderes», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional*; v. também Marcelo Rebelo de Sousa, *Ano em Exame*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1994.

³ A composição do CE em Agosto de 1995 incluía os seguintes membros: apoiantes do primeiro-ministro — Cavaco Silva, Barbosa de Melo, Mota Amaral, João Jardim, Ribeiro de Almeida, Vítor Crespo, Eurico de Melo e Montalvão Machado; apoiantes de Soares — Gomes Mota, Fraústo da Silva, Rui Alarcão, António Guterres, Jorge Sampaio, Almeida Santos e Nobre da Costa; neutros/não alinhados — Ramalho Eanes, Meneres Pimentel e Cardoso da Costa.

condução da sua presidência — estilo esse que será influenciado pela sua própria personalidade, objectivos políticos e relacionamento com o PM.

II. A PREPARAÇÃO DO CENÁRIO DA COABITAÇÃO PACÍFICA (1985-1987)

AS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 1985 E AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1986

Nas eleições legislativas de 1985 o PSD obteve o seu melhor resultado desde a sua fundação em 1974⁴. Após uma série de consultas com os líderes partidários, o presidente Eanes nomeou Cavaco Silva primeiro-ministro e incumbiu-o de formar governo. Com apenas alguns meses de mandato por cumprir, Eanes exerceu os seus poderes constitucionais de forma a apoiar um governo minoritário. O Partido Renovador Democrático (PRD), eanista, tornou-se uma solução de curto prazo para reforçar o poder governativo do PSD.

Após ter desfrutado de vitórias eleitorais a nível legislativo e autárquico, o PSD virou a sua atenção para as presidenciais que se aproximavam. O cenário político e económico interno era o mais animador desde há vários anos. Portugal tinha acabado de entrar na Comunidade Europeia e Cavaco governava sem obstáculos de maior. As eleições presidenciais representavam uma oportunidade para o PSD obter (pela primeira vez) uma maioria presidencial, legislativa e governativa.

O partido apoiou o ex-líder do Centro Democrático e Social (CDS) Diogo Freitas do Amaral como candidato presidencial. Se tivesse ganhado, Freitas ter-se-ia tornado o líder de um novo bloco político em Portugal baseado na renovação da ideia da estratégia bipolarizadora de Sá Carneiro. Seria mesmo a primeira vez na história do Portugal pós-autoritário que o presidente e o primeiro-ministro seriam oriundos do mesmo campo político — a direita. Cavaco previa que as tensões e frustrações que caracterizavam as relações entre estes dois órgãos de soberania se atenuariam finalmente. As duas figuras chegaram a um entendimento de que, enquanto presidente, Freitas não manobriria para aumentar os poderes do seu cargo. Cavaco Silva sabia também que Freitas promulgaria uma revisão constitucional que liberalizasse os aspectos económicos que haviam permanecido inalterados em 1982. Tal como Sá Carneiro antes dele, Cavaco Silva pensou que necessitaria de um correlegionário ideológico no cargo de presidente para poder rectificar os excessos socialistas da revolução de 1974. O líder do PSD também queria utilizar as relações harmoniosas com o Presidente para tornar o PSD o partido maioritário em Portugal.

⁴ Isabel André e Jorge Gaspar, «Geografia electoral: 1976 y 1985, in *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 60-61, Abril-Setembro de 1988, pp. 253-273.

A primeira volta das presidenciais realizou-se em 26 de Janeiro de 1986. Apresentaram-se quatro candidaturas às eleições: Pintasilgo, que obteve 20,7% dos votos, Zenha, 7,3%, Soares, 25,1%, e Freitas, 45,8%. Visto que nenhum candidato obteve a maioria absoluta, os dois candidatos mais votados — Soares e Freitas — avançaram para a segunda volta, marcada para 16 de Fevereiro de 1986. O antigo líder do PS obteve 50,8% dos votos, enquanto Freitas obteve 48,3%, perdendo por apenas 151 000 votos. Para os eleitores do centro/centro-esquerda o candidato vencido era pouco atraente e não logrou mesmo captar os votos de todas as facções do PSD.

A vitória de Soares, no entanto, não colocava grandes obstáculos ao governo minoritário do PSD. A direcção do PSD apercebeu-se de que Mário Soares, enquanto presidente, não impediria o partido de se tornar o actor político dominante em Portugal. Cavaco Silva sabia que Soares queria ser um presidente modelo e procurou imediatamente estabelecer uma coabitação pacífica com o novo presidente. Soares não tinha qualquer intenção de desestabilizar as relações com o governo. Estava mais interessado em distanciar-se da nova direcção do PS (dirigido por Vítor Constâncio) e em descobrir qualquer maneira possível de destruir Eanes e o PRD.

O governo minoritário do PSD estava disposto a cumprir o seu mandato de legislatura; não desejava na altura uma dissolução antecipada (ou seja, inoportuna) da AR. Cavaco Silva apresentou-se a si próprio e ao seu partido como parceiros viáveis de governação com o novo presidente. O líder do PSD via as relações harmoniosas entre o governo e Soares como uma das formas de assegurar uma maioria nas eleições seguintes. As elites do PSD concluíram que com Soares como presidente as portas para os votos do centro permaneciam abertas ao PSD, conferindo-lhe assim a possibilidade de obter uma maioria absoluta na AR.

A COABITAÇÃO PACÍFICA ENTRE SOARES E CAVACO SILVA

Durante todo o primeiro ano do primeiro mandato presidencial de Soares, tanto ele como Cavaco Silva acharam ser do seu interesse mútuo desenvolver relações de trabalho positivas. Se bem que tal acordo pudesse ser politicamente sensato, ele ocorreu na mais estranha das circunstâncias. No fim de contas, Cavaco Silva fora o homem que dissolvera a coligação governativa do bloco central (BC) (do qual Soares fora primeiro-ministro), provocara eleições antecipadas, infligira uma derrota eleitoral ao Partido Socialista de Soares e apoiara Freitas do Amaral como o candidato que tinha maiores possibilidades de derrotar Soares à primeira volta.

Desejoso de *reinar* em Portugal, Soares foi capaz de superar estas diferenças passadas⁵. Dada a *guerrilha institucional* que existira sob os presiden-

tes anteriores, Soares pretendia acentuar o seu papel de «árbitro», de moderador e de agente de consensos na situação política actual⁶. Apesar de os governos minoritários terem tendido a ser frágeis durante a curta experiência democrática portuguesa, Soares estava disposto a deixar o governo governar. Independentemente de quem estivesse em S. Bento, Soares não queria ser culpado de instigar lutas pelo poder — pelo menos durante o primeiro mandato. O recém-eleito PR insistiu em que o Presidente deveria estar acima dos partidos e ser independente de influências partidárias. E para comprovar a sua posição de neutralidade política Soares remeteu o seu cartão partidário ao PS e recusou envolver-se nos debates internos deste partido durante a duração do seu mandato.

O PM também procurou atingir os seus objectivos políticos de curto prazo trabalhando harmoniosamente com o presidente Soares. No fim de contas, argumentava Cavaco, se a sua relação com Eanes fora boa, por que haveriam as coisas de ser diferentes sob a presidência de Soares? Cavaco Silva estabeleceu diversas metas para o seu governo minoritário. Em primeiro lugar, pretendia governar eficazmente (ou pelo menos dar essa impressão) e começar a implementar as urgentes reformas estruturais de liberalização da economia portuguesa. Apercebendo-se de que seria difícil encontrar a convergência necessária com o PS, o PM atacou repetidamente a «oposição» (ou seja, o PS e o PCP sempre, e o PRD e o CDS apenas às vezes) por não aprovarem as propostas de reformas estruturais necessárias para a modernização de Portugal. Mais importante ainda, Cavaco Silva esperava que o mandato do governo minoritário do PSD lhe permitiria ganhar tempo para montar o ambiente psicológico que tornasse evidente a necessidade de uma maioria parlamentar em Portugal. O PM tinha claramente em vista a revisão constitucional que se aproximava, em Outubro de 1987. Cavaco Silva queria assegurar para si e para o seu partido o maior poder de decisão possível na realização de uma completa e coerente alteração constitucional — sobretudo nos capítulos económicos da *magna carta* do país.

Soares não pretendia que as relações com Cavaco Silva se deteriorassem porque, provavelmente, estava já a pensar na sua reeleição cinco anos mais tarde. Ele sabia que os Portugueses estavam cansados das constantes lutas pelo poder entre os anteriores presidentes e primeiros-ministros. As relações do presidente Soares com o governo iriam ser diferentes. Embora o PR soubesse que não iria marcar agendas políticas específicas, queria certamente representar um papel importante na obtenção de consensos para determinados objectivos. Estava particularmente interessado em questões de política externa e esperava que Cavaco lhe reservasse alguma capacidade de influência nessa área. (O facto de o PM ter negado a Soares qualquer papel na

⁶ Comentários de Soares retirados do prefácio de *Intervenções*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987.

política externa contribuiu mais tarde para complicar as relações entre o governo e o PR).

Relativamente à agenda legislativa do governo, a prática assumida por Soares era a de aprovar todas as leis e decretos do governo e da AR — desde que fossem constitucionais e não pusessem em causa os princípios fundamentais do Estado democrático⁷. Soares apoiou as reformas estruturais propostas pelo governo de minoria⁸ e exerceu o seu direito de veto em algumas ocasiões⁹. O PR reconhecia que ele e o PM tinham diferentes agendas políticas, sociais e económicas. No entanto, respeitava o facto de que o PM tinha legitimidade para implementar a sua agenda — desde que tivesse a confiança da AR. Enquanto presidente, Soares não iria bloquear os poderes governativos do governo. Apercebera-se de que o povo português estava farto de guerrilhas institucionais e de que mais facilmente apoiaria uma segunda vez um presidente que fosse cooperante.

A QUEDA DO GOVERNO MINORITÁRIO DO PSD

A posição dominante do PSD no parlamento podia ser suficiente para legitimar a formação de um governo de minoria, mas não bastava para assegurar a aprovação de legislação importante no parlamento. Durante o último ano de governação de minoria PSD o governo prosseguiu a estratégia de procurar acordos pontuais com o PRD e com o CDS na AR. As relações entre o PSD e o PRD começaram, no entanto, a azedar-se pouco depois de este ter rejeitado o programa de governo. Com poucas perspectivas de melhoria dos resultados no caso de uma próxima batalha eleitoral, o PRD desejava afirmar a pouca influência política que detinha no parlamento. Tal afirmação surgiu sob a forma da apresentação de uma moção de censura ao governo de Cavaco, moção essa que viria a ser aprovada. O PSD pediu novas eleições, concluindo que «qualquer outra solução seria politicamente ilegítima»¹⁰. Todos os olhares se encontravam agora voltados para o presidente Soares para verem como iria ele solucionar a crise política que se vislumbrava. Esta era a primeira oportunidade para Soares exercer os seus poderes presidenciais sobre acontecimentos políticos que se desenrolavam no parlamento.

⁷ V. o prefácio de Mário Soares in *Intervenções* 2, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1988.

⁸ Estas incluíam a liberalização dos meios de comunicação social, a reforma do sistema educativo, a reforma da segurança social, a reforma do sistema financeiro e a reforma do mercado da habitação. Para mais pormenores sobre os desenvolvimentos destas reformas estruturais, v. Aníbal Cavaco Silva, *As Reformas da Década 1986-1995*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995.

⁹ Estas tinham a ver com o estatuto de autonomia dos Açores e com a lei de radiodifusão (v. os comentários de Soares numa entrevista publicada no *Diário de Notícias* de 9 de Março de 1987).

¹⁰ Comentários do secretário-geral Dias Loureiro na reunião do Conselho Nacional do PSD em 5 de Abril de 1987 (Serviços de Documentação do PSD).

Os poderes constitucionais de Soares não o obrigavam a dissolver a Assembleia quando a moção de censura fosse aprovada. O Presidente encontrava-se no Brasil em visita oficial durante o debate no parlamento. Em conversas telefónicas com o líder do PS, Vitor Constâncio, Soares tentou convencê-lo a não apoiar a moção do PRD. O PR não quis dar à direcção do PS a impressão de que aceitaria a formação de um governo PS-PRD-PCP se Cavaco fosse afastado do poder. Soares não estava próximo da equipa de Constâncio no PS e, enquanto presidente «socialista», não queria envolver-se (ou ser responsabilizado) por uma eventual má gestão socialista da governação. Mais importante ainda, Soares sabia que o eleitorado estava desencantado com o PRD. Se decidisse dissolver a Assembleia, Soares poderia desferir um golpe final no futuro político do seu inimigo político de longa data, Eanes.

O PR tinha de manter o seu papel não alinhado de árbitro das relações governo-parlamento. Apesar de todos os factores partidários, pessoais e constitucionais envolvidos, o PR teria diversas opções disponíveis se o governo caísse. Em primeiro lugar, poderia pedir ao PSD que formasse um outro governo de minoria. Tal seria pouco plausível, dado que o PSD considerava essa possibilidade «um acto de fraude política»¹¹. Em segundo lugar, poderia nomear um governo de minoria PS. Esta alternativa era duvidosa, uma vez que o PSD e o CDS certamente a rejeitariam e o PRD só colaboraria sob condições publicamente assumidas. Soares também não queria dar a impressão de que os interesses partidários podiam afectar a sua decisão, sobretudo porque à partida não morria de amores por Constâncio.

Outra opção aberta ao Presidente seria apoiar um governo do PS e do PRD. Soares ponderou cuidadosamente a possibilidade de permitir ao PRD entrar para o governo. Enquanto partido de poder, a institucionalização do PRD estava selada. Este era um privilégio que Soares não estava disposto a conceder a Eanes. Finalmente, o Presidente tinha poderes para convocar eleições antecipadas. Dissolvendo a Assembleia, Soares demonstraria o seu respeito pelo governo parlamentar e impediria um conflito entre órgãos de soberania. Provavelmente com igual peso na decisão foi o cálculo de Soares de que o PRD era uma entidade política frágil e o ter pretendido usar as eleições como um meio para destruir Eanes e o seu partido.

O Presidente consultou o Conselho de Estado e decidiu, finalmente, convocar eleições antecipadas¹². Ao dissolver a Assembleia, Soares sabia perfeitamente que Cavaco Silva obteria uma vitória eleitoral esmagadora. O povo

¹¹ Entrevista a Cavaco Silva no *Expresso* de 28 de Março de 1987.

¹² Sobre a reunião do Conselho de Estado, v. *Diário de Notícias* de 23 de Abril de 1987. Para informação relativa à decisão do Presidente de dissolver a Assembleia da República, v. *Diário de Lisboa* de 7 de Abril de 1987 e *Expresso* de 4 de Abril de 1987.

português não compreendia nem apoiava a moção de censura do PRD. Se a campanha de Cavaco se centrasse na ideia da necessidade de uma maioria absoluta para governar eficazmente, o povo parecia disposto a conceder-lha. Farto de instabilidade, de intrigas e da ineficiência da política portuguesa, a imagem de Cavaco Silva de força e de competência no cargo parecia uma aposta certa. A coabitação pacífica de Soares com Cavaco Silva contribuiu para a vitória eleitoral do PSD. Cavaco Silva retribuiu o favor ajudando o Presidente a infligir uma derrota importante a Eanes e ao PRD¹³.

O XI GOVERNO CONSTITUCIONAL: A MAIORIA DO PSD

O PSD obteve uma vitória política excepcional em Julho de 1987. Pela primeira vez na história do Portugal pós-autoritário um único partido político obteve mais de 50% dos votos a nível nacional. Os resultados das eleições de 1987 provocaram, provavelmente, emoções contraditórias no presidente Soares. Deve ter rejubilado ao assistir à derrota humilhante do seu arqui-rival Eanes e do PRD. No Palácio de Belém, Soares teve uma consolação especial com o rápido desaparecimento de um partido político organizado especificamente para o derrotar e destruir o seu partido. Embora antecipando um primeiro lugar nas urnas para o PSD em 1987, nunca imaginara um PSD com tanto poder. Soares previa agora a necessidade de construir uma relação consensual com o primeiro-ministro.

Manter relações positivas com o primeiro-ministro tornara-se agora mais crítico do que antes. Enquanto podia exercer os seus poderes constitucionais para limitar a autoridade de Cavaco, Soares não podia travar a legislação corrente porque a maioria do PSD no parlamento podia ultrapassar facilmente um veto presidencial. O Presidente concordou em apoiar as revisões constitucionais propostas. Continuava a ser claramente do interesse de ambos a manutenção de relações colaborantes e amistosas. A coabitação pacífica contribuiria para a consolidação das instituições democráticas portuguesas.

III. A COABITAÇÃO PACÍFICA: 1987-1990

Entre 1987 e 1990 o presidente Soares e o primeiro-ministro Cavaco Silva governaram num ambiente de relativa coabitação pacífica. Durante esse período de tempo os aspectos parlamentares do sistema foram reforçados devido à maioria legislativa sem precedentes do PSD. De facto, comparado com as experiências portuguesas anteriores de relações entre presidentes e

primeiros-ministros, este período inaugurou um novo tipo de relacionamento entre os dois órgãos de soberania. O presidente Soares adoptou uma atitude pró-parlamentar e procurou deliberadamente assegurar relações harmoniosas entre si próprio e Cavaco Silva — mesmo não concordando com as políticas do governo. Enquanto Cavaco concentrava esforços na modernização do país e no cumprimento da duração do mandato, Soares afirmava a importância da continuação das boas relações entre os dois cargos — referindo-se frequentemente a ela como um «imperativo constitucional»¹⁴.

Cavaco Silva ficou bastante satisfeito com o seu primeiro ano de governação, especialmente no que se refere à aprovação das reformas estruturais concebidas para o progresso e modernização do país. Não surgiram conflitos significativos na frente legislativa entre os dois executivos. Embora o Presidente tivesse exercido o seu direito de veto em sete momentos diferentes e tivesse devolvido à Assembleia cento e oitenta textos legislativos para revisão, era claro que ele não seria um obstáculo de maior ao cumprimento da agenda legislativa do governo. No período de 1985 a 1988 o PR recebeu um total de 1524 textos legislativos oriundos do governo e da Assembleia, dos quais aprovou 1465 — quase 96% do total¹⁵.

SOARES ENVIA SINAIS A CAVACO SILVA

Não obstante os aspectos legislativos da governação estarem a decorrer normalmente, Soares começou a enviar sinais a Cavaco Silva no início de 1989. No discurso presidencial de ano novo referiu-se à «luta contra a política hegemónica em Portugal», advertindo os seus concidadãos de que «não devemos confundir estabilidade com hegemonia de um só partido»¹⁶. Soares acentuou também que ele era o responsável por «conter a maioria absoluta contra tentações hegemónicas [...] e assegurar a protecção dos direitos das minorias»¹⁷. Embora tais comentários possam ter parecido relativamente inócuos na altura, Soares viria a usar este argumento «anti-hegemónico» contra Cavaco e

¹⁴ V. as entrevistas de Soares no *Diário de Notícias do Funchal* de 1 de Dezembro de 1987, no *Independente* de 12 de Dezembro de 1987 e no *La Vanguardia* de 13 de Dezembro de 1987.

¹⁵ Soares recebeu do governo 1359 textos, dos quais 1307 foram promulgados (96%). O Presidente devolveu ao governo 25 textos por razões técnicas e 21 (em Maio de 1988) estavam ainda em consideração. Da Assembleia, Soares recebeu 165 textos legislativos, dos quais promulgou 158 (96%). Vetou três textos que haviam recebido a aprovação do Tribunal Constitucional em questões de constitucionalidade: o Estatuto da Região Autónoma dos Açores (relativamente à questão da «bandeira»), a Lei da Rádio e a Lei do Orçamento do Estado.

¹⁶ V. comentários ao discurso de Soares em *O Independente* de 6 de Janeiro de 1989.

¹⁷ Comentários do prefácio in Mário Soares, *Intervenções 4*, (Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1990).

o seu governo quando a guerrilha institucional atingiu o auge em 1994. Para já podemos considerar esta declaração como premonitória.

No mesmo discurso Soares analisou os seus poderes constitucionais e mencionou a famosa bomba atómica — isto é, o poder presidencial de dissolver a AR e demitir o governo. Notou também as claras limitações do seu cargo, dado que lhe faltavam armas convencionais — ou seja, poderes de que pudesse dispor antes de largar «a bomba». Tais comentários podem ser interpretados de diversas formas. Em primeiro lugar, Soares estava, provavelmente, a responder aos críticos da sua presidência que o acusavam de carecer de «protagonismo político». Talvez o Presidente sentisse necessidade de enviar um sinal de aviso ao PSD depois das eleições para o Parlamento Europeu de Junho de 1989 e das eleições autárquicas de Dezembro de 1989 — nas quais o eleitorado não conferira ao PSD vitórias esmagadoras (na realidade, ficaram aquém do PS). Os seus primeiros avisos contra a criação de uma «política hegemónica» em Portugal assinalavam claramente a sua intenção de servir de promotor do pluralismo na ausência de um partido de oposição credível a nível nacional.

Devemos também situar estes comentários no contexto mais geral da situação económica interna. Enquanto a situação era claramente «melhor» do que anteriormente, o PR notou que ainda existia pobreza em Portugal. Alguns assessores do Presidente afirmaram que tais declarações não eram dirigidas contra Cavaco Silva. Deitando mais achas para a fogueira, alguns membros do PSD criticaram o Presidente por um estilo dispendioso associado à realização das presidências abertas pelo país fora, já sem falar das suas viagens ao estrangeiro — as quais eram pagas pelo Orçamento do Estado. Visto que Soares era a figura que punha em evidência os problemas económicos do país, tais críticas assumiam uma relevância maior.

Também pode argumentar-se que Soares adoptou uma retórica mais dura como forma de se distanciar do PSD, de modo a readquirir o apoio de um eleitorado de esquerda potencialmente alienado com vista às próximas eleições presidenciais que se avizinhavam. Outros poderão deduzir que, com eleições presidenciais no horizonte, Soares pretendia realizar a sua «visão de Portugal» no seu segundo mandato. Pretendia assumir claramente desde cedo que, dadas as diferenças em ideias políticas, poderiam vir a deflagrar conflitos entre os dois órgãos de soberania. Finalmente, poder-se-ia argumentar que Soares pretendia reforçar os seus poderes presidenciais tendo em vista a futura revisão constitucional.

A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989

O primeiro-ministro Cavaco Silva mostrou desde cedo o seu desejo de liberalizar os aspectos económicos radicais da Constituição de 1976. Confiante na capacidade da sua maioria parlamentar de procurar um espaço de

convergência com o PS e o CDS para atingir este objectivo, Cavaco Silva procurou o apoio do Presidente. Soares queria que a revisão obtivesse o mais alto nível de consenso na AR. No entanto, para além desta influência de «árbitro» e «moderador», Soares sabia que o grosso do trabalho seria realizado no parlamento e nas respectivas comissões. Seria uma actividade de nível partidário, que não envolveria directamente o Presidente.

Mais concretamente, a revisão proposta iria «desfazer» os excessos do 11 de Março de 1975 e subsequentes nacionalizações, que haviam permanecido inalteradas na versão de 1982 da Constituição. Todas as revisões constitucionais requerem o apoio de uma maioria de dois terços na AR. Logo, o PSD precisava de colaborar com o PS para cumprir os seus planos de privatizações e de reformas estruturais. Encontrando-se num limbo político, os socialistas estavam dispostos a colaborar como única forma possível de exercerem algum poder sobre o sistema. A versão de 1989 da Constituição foi aprovada no Verão desse ano.

O PSD E AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1991

O funcionamento relativamente estável da versão portuguesa da «coabitação» predisps o PSD em 1990 a «não obstruir» a reeleição de Soares — muito antes de o Presidente ter sequer anunciado as suas intenções de se recandidatar. Em termos práticos, esta estratégia «não anti-Soares» era uma forma de limitar as perdas do partido através da não apresentação de um candidato presidencial à partida condenado à derrota. O PSD via também a sua posição de não confronto com Soares como uma forma de fortalecer as suas hipóteses de obter uma nova maioria parlamentar nas eleições legislativas marcadas para depois das presidenciais. A calendarização e sequência das eleições é importante na política portuguesa. O sucesso eleitoral de um partido ou de um candidato pode ser (pre-) determinado pela ordem pela qual se realizam as eleições: se vêm em primeiro lugar as presidenciais ou as legislativas. Ao fornecer o apoio do PSD à reeleição de Soares, Cavaco Silva demonstrou a sua vontade de manter o equilíbrio delicado que tinha prevalecido no sistema de relações entre os dois órgãos de soberania.

O PM percebia que o único limite aos poderes presidenciais continuava a ser a autocontenção de Soares e o seu desejo de transmitir a imagem de estar a apoiar o equilíbrio de poder no sistema. Se, depois das eleições, Soares viesse a adoptar uma atitude mais agressiva para com o PM, Cavaco Silva poderia acusá-lo de estar a romper com a coabitação pacífica e a ameaçar a democracia portuguesa. Ainda por cima depois de o PSD ter apoiado a sua candidatura! Tendo em conta os acontecimentos posteriores à eleição, não foi preciso muito para romper os limites auto-impostos ao delicado equilíbrio de poder que prevalecera durante o primeiro mandato de Soares.

De facto, mesmo depois de o PSD ter decidido não apresentar um candidato próprio nas eleições de Janeiro de 1991, as relações entre Soares e

Cavaco Silva tornaram-se tensas. O Presidente exerceu o seu direito de veto em diversas ocasiões — embora de modo algum tivesse obstruído o processo legislativo ou a governação. A imprensa começou a falar de guerra aberta entre Soares e o PSD/PM/governo. A estratégia de Soares era dupla: tirar partido do apoio do PSD nas futuras eleições (com a esperança de o usar para dividir as elites do partido) e ao mesmo tempo distanciar-se do PSD para atrair os eleitores de esquerda. Parecia que Soares havia tomado a peito algumas observações de que ele fora um presidente demasiado passivo durante o primeiro mandato.

O PRESIDENTE SOARES E A REELEIÇÃO

Diversos factores informaram a decisão de Soares de se candidatar à reeleição para a Presidência da República. Em primeiro lugar, gozava de um alto nível de apoio popular (ao contrário do que acontecera em 1985). Soares também tinha consciência de que a sua candidatura era a única alternativa viável, dado o contexto político e institucional prevalecente em Portugal. Além disso, como convicto europeísta que era, Soares desejava «reinar» sobre a Comunidade Europeia quando Portugal assumisse a presidência rotativa em Janeiro de 1992. Do ponto de vista da definição de políticas, via o mandato como uma oportunidade para garantir a consolidação de uma sociedade civil democrática e pluralista em Portugal — mesmo que diferente e em conflito com o plano de Cavaco Silva.

Em entrevistas pré-eleitorais Soares exprimiu a sua preocupação sobre as relações não totalmente harmoniosas com o PM. Falou das possibilidades de «repensar o papel do PR [...] e de acentuar a influência do papel do Presidente» no sistema político português. O PR estava preocupado com a «falta de pluralismo» em Portugal e com o facto de que «as maiorias governativas não funcionam necessariamente melhor do que as coligações governativas»¹⁸. O presidente candidato à reeleição também assumiu claramente o desejo de ter uma palavra a dizer no desenvolvimento da política externa e de defesa. Soares apelou a uma «co-responsabilização do PR e do governo em certas áreas políticas, o que reforçaria a solidariedade institucional que caracteriza e é fundamental num regime semipresidencialista»¹⁹. Ao notar que as circunstâncias internacionais e internas em mudança requeriam modificações também da sua parte, Soares procurava desde cedo lançar sinais de que a coabitação pacífica tinha chegado ao fim.

¹⁸ Comentários feitos em conferência de imprensa e publicados no *Diário de Lisboa* de 15 de Outubro de 1990.

¹⁹ Comentários no *Expresso* de 1 de Dezembro de 1990.

O presidente candidato à reeleição venceu à primeira volta, obtendo cerca de 70% dos votos. Cavaco Silva comentou que as boas relações entre o PR e o PM teriam contribuído para a vitória de Soares — boas relações essas que, pensava, não seriam alteradas durante o segundo mandato. Tendo consciência da tendência do eleitorado português para equilibrar a força política do PR e do PM, Cavaco Silva concentrou-se no objectivo de assegurar uma nova maioria do PSD. Faltavam, no fim de contas, apenas nove meses para novas eleições legislativas.

IV. A COABITAÇÃO CONTURBADA: 1991-1995

AS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE OUTUBRO DE 1991

Apesar dos limites constitucionais à possibilidade de o Presidente influenciar a política partidária, Soares deu mostras de querer acentuar os seus poderes nos meses anteriores às eleições. O Presidente declarou que «o partido mais votado formará governo, independentemente de obter ou não uma maioria absoluta»²⁰. Enquanto presidente, Soares queria determinar quem iria eventualmente formar governo. Contudo, o PSD já tinha declarado que apenas formaria governo se vencesse por maioria absoluta de lugares no parlamento²¹. Soares desejava controlar a formação de uma coligação ou de um governo minoritário da sua confiança. Tal situação teria aumentado os poderes presidenciais face ao governo e aos partidos com assento parlamentar.

A tentativa aparente de Soares para aumentar os seus poderes à custa dos partidos a partir de 1991 reflecte o seu desejo de se tornar (figurativamente) o «rei» de Portugal²². O Presidente não pretendia repetir as lutas intestinas entre Eanes e os governos partidários característicos da fase de transição para a democracia. Todavia, na eventualidade de uma coligação ou de um governo minoritário dependente do seu apoio — e consciente da provável dissensão interna que iria prevalecer entre os eventuais parceiros de coligação —, Soares teria os poderes necessários para dominar o governo e controlar a concepção das suas políticas.

²⁰ Declarações do presidente Soares na Madeira tais como foram citadas no *Diário de Notícias* de 26 de Setembro de 1991.

²¹ O líder do PSD Cavaco Silva declarou: «Não me peçam para formar governos apenas para manter o PSD no poder e para servir os interesses de certas clientelas políticas.» (Cit. no *Diário de Notícias* de 28 de Setembro de 1991.)

²² Deflagrou um conflito entre Soares e Cavaco Silva sobre a representação de Portugal na cimeira ibero-americana em Guadalajara, México, em Julho de 1991. Soares disse aos jornalistas tratar-se de uma mera «questão diplomática». Parece que os Espanhóis informaram os Portugueses de que apenas estaria presente o seu presidente de governo. Quando Soares descobriu que também estaria o rei Juan Carlos, entendeu que também deveria estar.

SOARES E UMA NOVA MAIORIA DO PSD

Os resultados das eleições de 1991 surpreenderam toda a gente! O PSD, apesar dos custos comumente associados ao desgaste do poder, obteve mais 400 000 votos do que em 1987. Cavaco Silva recebera a maioria absoluta que desejara de modo a poder conduzir Portugal mais além na via do desenvolvimento económico e da modernização. Detectando uma alteração eventual da interpretação de Soares dos poderes presidenciais, Cavaco associou esta segunda importante vitória à continuação das boas relações com o PR. O primeiro-ministro comentou, no entanto, que a manutenção de tais relações não era uma tarefa fácil²³. Ambos confessaram terem sempre existido diferendos entre os respectivos cargos.

Tem interesse analisar as reacções de Soares aos resultados eleitorais. Assessores próximos do PR descreveram-no como tendo ficado desolado pelo facto de o PSD ter sido capaz de ultrapassar novamente a barreira dos 50%. Soares antevera a possibilidade de o PSD obter uma maioria absoluta, mas fazê-lo com uma margem ainda maior do que em 1987 era demasiado para ele. Ainda mais deprimente para Soares era o facto de o PS receber apenas 29% dos votos — assinalando (pelo menos para ele) o toque de finados da liderança de Jorge Sampaio no PS. O único consolo do Presidente residia no facto de Cavaco não ter obtido tantos votos quanto os que ele próprio obtivera nas últimas eleições presidenciais. Certamente a crença de Soares na importância deste facto — e a forma como o relembrou constantemente ao longo do segundo mandato — serviu para alimentar o «duelo» que se iniciava entre os dois cargos. A outra ideia que consolava o Presidente era a de que Cavaco seria o único responsável pela resolução de problemas complexos — requerendo medidas drásticas e impopulares — que Portugal enfrentaria nos quatro anos seguintes. O início do segundo mandato de Cavaco foi marcado pela recessão económica. Após ter gozado de vários anos de relativa prosperidade e crescimento económico, o primeiro-ministro teria agora de pedir aos Portugueses que aceitassem algumas medidas de austeridade. Soares esperava que, como resultado da nova situação económica internacional e interna, a popularidade de Cavaco diminuísse. Foi mesmo ao ponto de veicular a ideia de que Cavaco teria uma personalidade autoritária bastante semelhante à de Salazar. O PR esperava que esta combinação de factores produzisse uma alteração radical na correlação de forças em Portugal — o que significaria o fortalecimento do PS como partido de oposição credível. Se tal não sucedesse, o PR assumiria a responsabilidade dessa oposição ele mesmo.

²³ V. os comentários de Cavaco na entrevista à agência LUSA publicados no *Comércio do Porto* de 11 de Maio de 1991.

Soares via as relações entre o PR e o PM como um «jogo de soma zero» — quanto menor fosse o prestígio de Cavaco, maior seria o dele próprio, quaisquer perdas para o primeiro-ministro transformar-se-iam automaticamente em ganhos para o Presidente. Soares sabia que a governação iria tornar-se mais difícil para Cavaco. Um aumento da hostilidade de Belém serviria, portanto, de golpe fatal contra quaisquer ganhos políticos futuros para Cavaco e o seu partido. O Presidente decidiu desde cedo no seu segundo mandato que se tornaria a caixa de ressonância do descontentamento popular com a acção governativa. Era importante para Soares que alguém cumprisse esse papel, dada a posição hegemónica do PSD e a falta de alternativa governativa viável na arena política.

Todos sabiam que Soares não tinha o tipo de personalidade que se contentaria em ficar quieto em Belém como presidente durante os cinco anos seguintes. Enquanto Soares desejava acentuar os poderes constitucionais que detinha, Cavaco não queria que ele interferisse no seu trabalho governativo. Visando evitar confrontos futuros, a questão consistia em se Cavaco estaria disposto a partilhar o bolo do poder. Talvez o PM pudesse ter neutralizado as transgressões de Soares no seu terreno político oferecendo-lhe um pouco mais de influência na política externa (como o Presidente pedira). O primeiro-ministro assim não fez. A batalha entre os dois cargos começara.

A LUA-DE-MEL DA COABITAÇÃO CHEGA AO FIM: 1991-1993

Os problemas entre o PR e o PM baseavam-se no receio de Soares de que o PSD tivesse atingido uma posição «hegemónica» na sociedade e na política portuguesas. O Presidente considerava esta realidade «malsã» para a consolidação da democracia. Teria, provavelmente, pensado o mesmo se tivesse sido o PS o partido dominante. Enquadrando a deterioração gradual das relações com o primeiro-ministro, Soares declarou que «temos de aprender a aperfeiçoar o nosso sistema democrático, tornando-o mais pluralista e transparente»²⁴. O Presidente insistia na necessidade de existirem contrapontos de poder e limitações claras à intervenção estatal na sociedade portuguesa. Se não houvesse oposição parlamentar capaz de controlar o PSD, então Soares assumiria esse papel ele mesmo. O Presidente precisava de assegurar o funcionamento correcto das instituições democráticas e isso incluía garantir o pluralismo do sistema.

Uma das formas que o Presidente tinha para assegurar o equilíbrio de poder no sistema, possivelmente a seu favor, era bloquear a capacidade do governo para legislar. Se examinarmos esse processo numericamente, torna-se claro

²⁴ Prefácio a *Intervenções 6*, de Soares, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1992.

que Soares não bloqueou uma grande parte da legislação do PSD²⁵. Em geral, a sua taxa de aprovação de legislação proposta durante o segundo mandato foi de quase 98%. A questão não residia na quantidade de diplomas promulgados, devolvidos ou enviados ao Tribunal Constitucional. As tensões que se desenvolviam entre o primeiro-ministro e o Presidente tinham mais a ver com os diplomas *que* o PR tentava bloquear. Cavaco Silva acusava Soares de intervir na sua área de competência política, visto que as suas «dúvidas» sobre a constitucionalidade das leis eram mais por motivos políticos do que por raciocínios de índole constitucional ou legal — aquilo que o PM apelidava de «criptoargumentos». Irromperam conflitos sobre a promulgação de legislação proposta em diversos casos importantes²⁶. O facto de o PR não bloquear a maior parte da legislação não estava em questão. O que complicava as relações institucionais era o facto de o PR frustrar a aprovação de legislação considerada fundamental para o cumprimento do programa económico liberal do governo. Para aliviar a pressão política sobre si próprio, o Presidente remetia frequentemente legislação ao Tribunal Constitucional (TC) para decidir de questões de constitucionalidade.

Nas suas intervenções públicas o presidente Soares adoptara uma visão mais pessimista sobre as perspectivas políticas e económicas em Portugal. O PR descrevia o ambiente interno como tendo-se alterado da «euforia para a depressão»²⁷. Pintando um quadro sombrio das perspectivas de futuro, Soares argumentava que o preço da modernização de Portugal tinha sido pago pelo povo português. O PSD contra-atacou, lembrando ao povo que o PR continuava a viajar extensivamente em Portugal e no mundo à sua custa²⁸.

²⁵ De facto, entre Março de 1986 e Março de 1993 o Presidente recebeu um total de 4579 propostas legislativas para promulgar (4030 do governo e 549 da AR). Deste total, o PR ou o Tribunal Constitucional tomaram as seguintes medidas (estatísticas da Casa Civil da Presidência da República tal como foram publicadas no *Diário de Notícias* de 9 de Março de 1993):

- Diplomas promulgados — 4480;
- Diplomas a aguardar decisão — 35;
- Vetados por inconstitucionalidade — 20;
- Vetos políticos — 11;
- Diplomas devolvidos — 33;

Estatísticas da casa civil da Presidência da República tal como foram publicadas do *Diário de Notícias* de 9 de Março de 1993.

²⁶ Estes envolviam a lei que regulamentava os disponíveis da função pública, a «lei dos coronéis», a lei das greves, a lei sobre o cartão de identidade dos serviços de saúde, a lei sobre o direito de asilo e o estatuto dos refugiados, a lei que estabelecia o regime dos feriados nacionais e a lei das propinas universitárias. Soares enviou mensagens à Assembleia da República, publicadas in *Intervenções* 8, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1994.

²⁷ Comentários do prefácio in *Intervenções* 7, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

²⁸ De acordo com a Casa Civil da Presidência da República, as despesas de viagens são controladas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e aprovadas pelo governo. Em média, uma viagem a Paris (e Soares fora aí 15 vezes desde que fora eleito) custava entre 10 000 e 15 000 contos (números do *Semanário* de 20 de Fevereiro de 1993). Também foi noticiado que

Referindo-se ao facto de o PSD o categorizar como força de bloqueio, Soares lembrou ao partido que, de acordo com o artigo 193.º da Constituição, o governo era responsável perante ele enquanto Presidente da República. O Presidente também avisou Cavaco de que um aumento das forças de bloqueio poderia resultar numa situação em que as instituições democráticas cessassem de funcionar — uma clara ameaça de usar a sua bomba atómica.

Apesar das tensões crescentes entre Belém e S. Bento, ambos os órgãos negavam publicamente a existência de uma «guerra institucional». Cavaco minimizava a importância das divergências entre si próprio e o Presidente, reiterando o seu desejo de equilíbrio nas relações entre PR e PM. Comentava que o principal risco interno para Portugal residia na «desarmonia institucional». Enquanto Cavaco continuava a enviar mensagens subtis a Soares, o seu sentido era bem claro: «o Presidente preside e o governo governa»²⁹. Até o PM se apercebia de que para limitar a interferência do PR era necessária uma oposição mais forte no parlamento. Temia que a oposição comesse a fazer peregrinações a Belém para pedir ao Presidente para fazer o que ela própria não conseguia fazer no parlamento.

O Verão de 1993 revelou-se uma versão pós-revolucionária do Verão quente, com repetidos vetos presidenciais à legislação governativa³⁰. No discurso de Cavaco sobre o estado da nação foram feitas referências subtis a «algumas pessoas» e «certos actores políticos» que ameaçariam a governabilidade e a estabilidade de Portugal. Sem mencionar nomes, o PM apelava àqueles que criavam obstáculos à sua governação: «Deixem-nos trabalhar!» Respondendo ao discurso de Cavaco, Soares comentava que «as ditaduras não gostam de controles», uma clara referência às queixas do primeiro-ministro sobre o facto de o PR exercer os seus poderes³¹. Os dois lados estavam claramente a intensificar os respectivos ataques enquanto Portugal entrava em fase de pré-campanha para as autárquicas, a terem lugar em 12 de Dezembro de 1993.

AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS: 12 DE DEZEMBRO DE 1993

«Em circunstâncias «normais», fazer comparações entre resultados eleitorais a nível de eleições legislativas e autárquicas em Portugal resulta num

o Ministério dos Negócios Estrangeiros devia à TAP 300 000 contos pelas passagens de avião das viagens de Soares (v. *O Independente* de 5 de Março de 1993).

²⁹ Discurso de Cavaco Silva, enquanto presidente do Conselho Político Nacional do PSD, na sessão de encerramento do XVI Congresso Nacional desse partido, Porto, 15 de Novembro de 1992.

³⁰ Alguns dos vetos incluíam a lei para os utentes dos serviços de saúde, a lei das propinas universitárias, a lei para o estabelecimento de férias nacionais.

³¹ Cit. in *Jornal de Notícias* de 1 de Junho de 1993.

exercício arriscado. Alguns vêem as eleições autárquicas como uma forma de medir a continuação do apoio ao partido no governo — uma espécie de voto de confiança a nível local. Contudo, não existe qualquer estudo que prove que tal correlação entre comportamentos eleitorais exista em Portugal. De facto, se as eleições autárquicas de 1989 assinalaram uma derrota clara para o partido (o PSD perdeu a maioria em 34 municípios), os resultados não ajudam a explicar como é que o PSD obteve ainda mais votos nas legislativas de 1991 do que nas anteriores.

O presidente Soares prestou uma atenção cuidadosa aos resultados eleitorais de Dezembro de 1993. Talvez o PR pensasse usar um mau resultado do PSD como pretexto para dissolver a Assembleia e convocar eleições antecipadas. Poderia ter argumentado que uma demonstração de fraco apoio eleitoral ao PSD teria minado a credibilidade do governo e ameaçado o «regular funcionamento das instituições democráticas». Contudo, a *performance* do PSD não foi tão má quanto Soares e o próprio PSD, provavelmente, esperariam. De facto, mesmo tendo o partido obtido menos votos do que em 1989, conseguiu assegurar mais duas presidências de câmaras³². Estes resultados eleitorais não desestabilizavam a democracia portuguesa. Soares apercebeu-se disso e agiu em conformidade. O PR não tinha justificação alguma para dissolver a AR ou demitir o governo.

Durante este período de coabitação à portuguesa podemos verificar como o PR veio a assumir gradualmente um papel mais activo na política — mas claramente dentro dos limites constitucionais da intervenção presidencial. Soares queria reforçar a sua imagem de líder da esquerda democrática em Portugal. Se o PS era incapaz de o fazer eleitoralmente (ou devido a uma liderança frágil), então esse papel estaria reservado a Soares. Tal posicionamento tornara-se tanto mais imperativo quanto mais predominante era o papel do PSD no sistema político. De facto, Soares transformara a presidência numa espécie de câmara alta de «reflexão» sobre políticas governativas, conduzindo frequentemente a confrontos com Cavaco Silva.

Agindo deste modo, Soares esboçou um papel para si próprio — o de impedir a criação de uma «ditadura da maioria» em Portugal. Mais especificamente, queria negar ao PSD uma nova maioria governativa, enfraquecer

	1989	1993
PSD	35,3%	33,7%
PS	36,0%	40,2%
PCP	13,3%	12,8%
CDS	9,1%	8,4%

a imagem de Cavaco Silva e abrir caminho para diferentes opções governativas para Portugal no futuro. Visando atingir estes objectivos, Soares intensificou a sua ofensiva contra o partido maioritário durante os últimos dois anos do seu mandato como presidente. Não estando já disposto a representar o papel de árbitro na política portuguesa, Soares foi-se tornando um jogador de primeiro plano à medida que o seu mandato chegava ao fim.

A COABITAÇÃO ACABA EM DIVÓRCIO: 1994-1995

Este período assinala a viragem do pêndulo político para os aspectos semipresidenciais do sistema. Soares arquitectou esta viragem por diversas razões. Em primeiro lugar, queria travar a maioria absoluta do PSD. O PR também queria transmitir uma imagem de líder da oposição democrática de esquerda — algo que a liderança socialista se mostrava incapaz de fazer. Para além disso, poucas pessoas caracterizariam Mário Soares como um actor político passivo. Ele queria terminar a sua carreira política tão activa e intervenientemente como a iniciara. Ao restabelecer a sua presença na política, Soares procurava assegurar uma influência para além do seu mandato — tratava-se do seu legado, e não apenas de poder. Ligado a este objectivo estava o seu desejo de vir a ser o «homem do século» da história de Portugal — possibilidade apenas ensombrada pela presença de Cavaco Silva. Soares queria enterrar o fenómeno do «cavaquismo» de uma vez por todas.

Em princípios de 1994 o PR anunciou o seu patrocínio de um congresso «não partidário» sobre o futuro de Portugal. Esta reunião de cérebros serviria dois objectivos: primeiro, o de atacar Cavaco Silva e o seu Governo; segundo, o de lançar sinais à direcção do PS — com a eventual esperança de dividir as hostes socialistas e fazê-las apoiar um novo líder (mais próximo de Soares) com uma estratégia diferente para chegar ao poder. O PM apercebeu-se de que o congresso de «frente popular» era organizado contra o PSD e o governo. Os dirigentes do PSD foram proibidos de nele participarem. Os socialistas ainda tinham mais a perder. Os debates no congresso revelaram divisões claras na direcção do PS quanto a estratégias e tácticas a seguir: desde a federalização das estruturas do partido até à realização de alianças com o Partido Comunista Português (PCP). Com Soares a dirigir o ataque contra o PSD, o líder do PS, Guterres, permanecia na segunda fila — e acabou por nem sequer aparecer no congresso.

Alguns dirigentes socialistas criticaram Soares abertamente por aquilo que viam como manobras políticas à custa do partido. Jorge Lacão acusou Soares de usar o PS como um meio de «saldar contas» com Cavaco³³. Al-

³³ Comentários de Jorge Lacão in *Público* de 17 de Maio de 1994.

guns viam o congresso como uma via para Soares vir a liderar um governo PS-PCP. Outros pensavam que o congresso poderia servir de foco de mobilização em redor do qual Soares poderia formar um novo partido político (*soarismo estrutural*). Este cenário fez com que muitos comparassem as atitudes de Soares às de Eanes durante o seu segundo mandato.

MAIS PROBLEMAS ENTRE O PR E O PM

Os acontecimentos durante o Verão e o Outono de 1994 foram assinalados por uma rápida deterioração das relações entre Belém e S. Bento. Começou mais um *verão quente*, inaugurado pelos protestos dos utentes da ponte sobre o Tejo, que a bloquearam e usaram as suas buzinas para contestarem as propostas de aumento das portagens. Para apaziguar os utentes da ponte o governo permitiu a passagem gratuita durante os meses de Julho e Agosto, adiando os aumentos das portagens para Setembro. Contudo, o Presidente apoiou as buzínadelas como uma forma legítima de os cidadãos exprimirem a sua indignação — um golpe baixo contra a política governativa. O PR prosseguiu a sua ofensiva contra o governo vetando diversas leis importantes — tudo isto num cenário político no qual surgiam notícias sobre escutas ilegais levadas a cabo pelo Serviço de Informação e Segurança do Estado (SIS).³⁴

A AR abriu a sessão de Outono com planos para rever a Constituição. Contudo, em Outubro de 1994 a AR suspendeu o processo de revisão constitucional e o CDS propôs uma moção de censura. Apesar de a moção ter sido rejeitada, Cavaco Silva não ficou calado quanto ao seu significado. Do seu ponto de vista, a mão de «alguém» (ou seja de Soares) estaria por detrás da moção como uma forma de intensificar os seus ataques contra o governo (que o PS seria incapaz de realizar sozinho) e de abrir caminho para esse «alguém» liderar a oposição³⁵. O líder do PS António Guterres encontrou-se com o presidente Soares para discutir a possível dissolução da AR. Soares não morria de amores pelo líder do PS e durante o encontro achou-o incerto, indeciso e mal preparado para eleições antecipadas. Cavaco percebeu a mensagem: Guterres usaria Soares para obter aquilo que não poderia fazer a partir da AR — a convocação de eleições antecipadas. O primeiro-ministro preparou o seu contra-ataque, mas a partir de dentro do PSD.

³⁴ Estes diplomas incluíam a lei de imprensa, a lei sobre os rendimentos dos detentores de cargos públicos e a lei do segredo de Estado (v. as mensagens de Soares à Assembleia sobre a justificação destes vetos no *Diário da Assembleia da República* de 22 de Setembro de 1994, II Série A, n.º 59).

³⁵ Cit. in *Diário de Notícias* de 21 de Outubro de 1994.

CAVACO SILVA E AS MUDANÇAS INTERNAS NO PSD

Como resposta aos ataques de Soares ao seu governo, o primeiro-ministro definiu três objectivos importantes: governar até ao fim do seu mandato, atacar o PR caso este o impedisse de fazê-lo e pôr alguma «ordem» no PSD. Para alcançar estes objectivos, Cavaco Silva aludiu à sua possível intenção de abandonar a liderança do partido no Congresso Nacional do PSD a realizar em Fevereiro de 1995. Não assumiu frontal e abertamente que não pretendia recandidatar-se à liderança do PSD nem voltar a ser o seu candidato a primeiro-ministro. Cavaco apenas lançou a ideia de que estava a pensar nessas hipóteses. Incerto sobre as intenções políticas futuras do PM, Soares interpretou esta tática como uma forma de neutralizar a sua possibilidade de dissolver a AR.

O PM pretendia claramente baralhar a situação (tanto para o PSD como para Soares) de modo a poder aumentar a sua margem de manobra para poder tomar uma decisão no futuro. Por alturas de Novembro de 1994 Cavaco Silva estava a ponderar as opções de se recandidatar a mais um mandato como PM, de se retirar da política ou de se candidatar à presidência. Pretendia chamar a atenção para o facto de ter várias opções abertas para escolha e de que não seria pressionado a tomar demasiado cedo uma decisão sobre as eleições presidenciais — nem pelo seu partido nem por Soares. Dentro do PSD, Cavaco precisava de frustrar os planos de algumas elites que pretendiam que o partido escolhesse um candidato presidencial no congresso que se aproximava. Ao deixar a questão da candidatura presidencial em aberto, Cavaco pretendia prevenir uma eventual cisão interna no partido sobre o apoio a uma possível candidatura de Eanes.

A POLÍTICA EXTERNA AFECTA A VIDA POLÍTICA PORTUGUESA

O país mal teve tempo de reflectir sobre os comentários de Cavaco antes que diversos escândalos governativos comessem a explodir — e a causar problemas com o PR. Angola depressa se tornou o centro das atenções. Era do conhecimento público que Soares simpatizava com Savimbi e com a UNITA, enquanto o governo estabelecera relações privilegiadas com o presidente Eduardo dos Santos e com o MPLA. Os problemas devidos a estas duas posições vieram, contudo, ao de cima quando Soares fez comentários públicos contra a ofensiva militar do governo de Luanda. Tais comentários provocaram a reacção do embaixador de Angola em Portugal, que acusou Soares de ingerência nos assuntos internos do seu país. Em diversas ocasiões o PR exprimira o seu desejo de desempenhar um papel mais activo na po-

lítica externa e nas questões de defesa de Portugal. Soares reparava com algum azedume que o governo defendia invejosamente as suas posições nestas duas áreas, não lhe cedendo qualquer forma de poder. Os comentários do embaixador de Angola serviram apenas para remexer ainda mais uma ferida já aberta.

A situação piorava. *O Independente* de 23 de Novembro de 1994 noticiava que as Oficinas Gerais de Material Aeronáutico portuguesas (OGMA) em Luanda teriam enviado material de guerra ao governo angolano em 1993 — uma acção que, a provar-se, equivaleria a uma transgressão ao embargo de armas internacional contra Angola. O gestor da empresa, Adriano Portelo, apresentou a sua demissão ao ministro da Defesa, Fernando Nogueira. Alguns dias depois Fernando Nogueira admitia o erro de terem sido enviados dois *Mig* para Angola, mas negava que tal constituísse uma violação do embargo de armas. E, conquanto o primeiro-ministro não pretendesse minimizar a importância das acusações, apercebia-se de que a questão angolana não era suficientemente importante em Portugal para justificar a demissão do governo.

A questão do negócio de armas com Angola fornecia, contudo, ensejo ao Presidente para continuar os seus ataques ao governo. O PR começou por recusar a recondução no cargo proposta pelo governo do general Mendes Dias como chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) devido ao escândalo que envolvia as OGMA. Fê-lo apesar do apoio dos militares à recondução de Mendes Dias e sem consulta prévia ao primeiro-ministro. Como resposta, o ministro da Defesa, Fernando Nogueira, entregou um pedido de demissão ao PM. Cavaco Silva entregou a carta a Soares e afirmou firmemente que não aceitaria essa demissão. Ao afirmar o seu poder, o primeiro-ministro pretendia provocar o Presidente, criticar abertamente a sua atitude e pô-lo em causa perante as forças armadas e a opinião pública.

Soares queria forçar Cavaco a aceitar a demissão de Nogueira. Temia, contudo, que, se Cavaco se recusasse a fazê-lo, seria forçado a demitir o governo. Tanto os socialistas como Soares apercebiavam-se de que as divisões entre os partidos sobre a questão angolana eram bem conhecidas em Portugal. Logo, a dissolução da AR ou a demissão do governo não teriam mobilizado grande apoio ou compreensão internas. Soares não queria ser apontado como o responsável pela desestabilização interna. Assim, o PR não forçou uma decisão de Cavaco quanto à questão da demissão de Nogueira. Não estava disposto a dar ao PSD quaisquer vantagens que este pudesse usar para benefício político significativo.

Nos finais de 1994 tinha-se tornado muito improvável que o Conselho de Estado votasse favoravelmente a dissolução da AR ou a demissão do governo. Caso agisse sem a aprovação do Conselho de Estado, Soares teria de

estar bastante convencido de que os resultados de eleições antecipadas seriam suficientemente diferentes dos das eleições de 1991. Se não fosse esse o caso, Soares teria de se demitir de presidente por ter rejeitado o parecer do CE — um aspecto compreendido, embora não implícito, na Constituição. Ao entrar no último ano do seu mandato, este não seria um risco que Soares estivesse disposto a assumir.

Não sendo embora um jogador, o PR não iria deixar o governo em paz. Soares deu uma entrevista franca em que exprimiu a sua preocupação sobre o facto de Portugal estar a transformar-se numa «ditadura da maioria»³⁶. A sua estratégia era a de continuar o ataque ao governo de modo a encostar Cavaco à parede e obrigá-lo a demitir-se. Nesta altura havia boatos de que Soares já tinha um primeiro-ministro pronto nos bastidores — o antigo líder do CDS Adriano Moreira. Ao apoiar um governo de «inspiração presidencial» (a expressão lembra alguma coisa?) até às eleições seguintes, Soares dominaria a governação³⁷.

Enquanto ambos os lados intensificavam as suas críticas mútuas, Cavaco Silva passara ao contra-ataque. Estava furioso com o PR e não se demitiria por iniciativa própria, dado que isso seria oferecer uma vitória a Soares. Em vez disso, a sua estratégia era a de forçar Soares a calar-se ou a demitir o governo³⁸. O PM tomou o partido de se fazer passar por vítima acossada. Se o governo caísse, Soares seria responsabilizado pelo conflito institucional e não Cavaco Silva. A questão estava em saber quem cederia primeiro.

CAVACO DECIDE NÃO SE RECANDIDATAR

Por alturas de Janeiro de 1995 Cavaco anunciou publicamente a sua intenção de não se recandidatar a líder do partido nem de ser o seu candidato a primeiro-ministro nas eleições legislativas seguintes. Apresentou a explicação típica de que após dez anos de governação estava na altura de outro o substituir. O PM ainda era jovem e queria ainda fazer outras coisas na vida. Se bem que esta decisão não tivesse surpreendido Soares, este sentiu-se

³⁶ *Diário de Notícias* de 7 e 8 de Dezembro de 1994.

³⁷ O líder socialista António Guterres exprimiu a sua disponibilidade para apoiar um governo de iniciativa presidencial até às eleições seguintes, marcadas para o Outono de 1995. Embora tal apoio devesse ter satisfeito Soares, o PR não ficou. Soares queria que o dirigente socialista do Porto Fernando Gomes pressionasse Guterres para assumir uma posição mais radical e pedir eleições antecipadas. O PR queria deslocar alguma pressão de si próprio e conseguir que os socialistas assumissem uma posição mais activa e liderante na oposição ao governo.

³⁸ Comentários proferidos no Conselho Nacional do PSD de 17 de Dezembro de 1994 tal como foram noticiados no *Diário de Notícias* de 18 desse mês.

ofendido pelo facto de ter sabido dela através da imprensa. De forma a avaliar a situação interna, Soares convocou uma reunião com os membros do CE que ele próprio nomeara³⁹. Conquanto estes concordassem não existirem «razões objectivas» para dissolver a AR e convocar eleições antecipadas, Soares não agiu precipitadamente. Eliminou a hipótese de um «governo de inspiração presidencial» e decidiu esperar até à nomeação de um sucessor de Cavaco Silva pelo Congresso Nacional do PSD.

Qualquer congresso do PSD no qual uma posição de liderança-chave está em jogo acaba por se revelar bastante interessante. O Congresso Nacional de Fevereiro de 1995 não representou uma excepção. Finalmente, Fernando Nogueira venceu Durão Barroso na corrida para presidente do partido por uma margem de uns meros 33 votos. Apesar de divisões aparentes dentro das elites partidárias, o comité executivo apoiou plenamente a continuação de Cavaco Silva como PM até às eleições seguintes. Com as eleições já não muito distantes, o partido esperava poder apresentar «dois» PSD ao eleitorado numa espécie de jogo de sombras — a liderança governativa em funções e a nova liderança partidária.

Apesar destas importantes mudanças internas nesse partido, Soares optou por não realizar eleições antecipadas nem demitir o PM. Após falar com dirigentes partidários da AR e observar os resultados de sondagens de opinião, o PR sentiu que isso era o que a maioria das pessoas desejavam⁴⁰. O PR não queria oferecer munições ao PSD que este pudesse usar contra si próprio ou contra o PS durante a campanha eleitoral. Esta decisão era também informada pela crença de Soares de que não seria provável o PS obter uma maioria absoluta e ele não pretendia ser responsabilizado pela instabilidade governativa daí resultante. Em vez disso, Soares continuaria a desgastar a imagem de Cavaco e do seu governo.

Logo que Soares tomou esta decisão, Cavaco colocou o Presidente na linha de fogo. Tinha pedido uma remodelação governativa que incluísse a nomeação do presidente do PSD como «vice-primeiro-ministro» até ao fim do seu mandato. Em conversas privadas, o PR não exprimiu quaisquer objecções. Contudo, a decisão final de Soares não apoiou as alterações desejadas por Cavaco. Soares explicou que a promoção de Nogueira tinha mais a ver com razões partidárias internas do que com assegurar o funcionamento correcto do governo. Temia que, ao permitir que o PSD o fizesse, parecesse que estava a simpatizar com esse partido. Mais importante ainda, Soares não

³⁹ E que eram Almeida Santos, Gomes Mota, Nobre da Costa, Rui Alarcão e Fraústo da Silva.

⁴⁰ Os resultados de uma sondagem publicada no *Expresso* de 25 de Fevereiro e realizados nessa mesma semana a um painel *Expresso/Euroexpansão* indicavam que quase três quartos dos inquiridos não apoiavam a realização de eleições antecipadas (74%). Apenas 22% apoiavam eleições antecipadas e 4% não tinham opinião sobre essa questão.

queria colocar Nogueira numa posição governativa com grande visibilidade a partir da qual pudesse colher importantes benefícios eleitorais. Nogueira acabou por desistir do seu cargo governativo para se ir concentrar na preparação do partido para as eleições. As elites do PSD, contudo, intensificaram as suas críticas a Soares.

A recusa de Soares em aceitar a nomeação de Nogueira por Cavaco Silva serviu para reforçar os aspectos presidenciais do sistema político português. O PR recusou a nomeação de Nogueira para impedir Cavaco de sair do Governo antes do final da legislatura. O Presidente estava convencido de que Cavaco pretendia sair graciosamente do governo (deixando Nogueira a dirigi-lo) para poder preparar a sua corrida para Belém. Contudo, a ideia de Soares era a de forçar Cavaco a cumprir até ao fim o seu mandato (desgastando, assim, uma parte do seu prestígio) e de continuar um conflito subtil mas determinado com o seu partido.

Em Maio de 1995 Soares anunciou a marcação das eleições legislativas para 1 de Outubro. Todos os partidos políticos concordaram com a data e a corrida pelo poder político depressa começou. Cavaco distanciou-se dos problemas do PSD, enquanto o PR declarava que não se envolveria em «questões partidárias»⁴¹. O primeiro-ministro queria colocar o Presidente na linha de fogo nas suas disputas com o PSD — algo que Soares, provavelmente, não faria caso Cavaco não estivesse directamente envolvido no conflito. Nos meses que conduziram às eleições as relações entre os dois cargos tinham, portanto, entrado numa fase de *détente*.

V. CONCLUSÃO

As relações institucionais entre o presidente Soares e o primeiro-ministro Cavaco Silva marcaram a política portuguesa durante quase uma década. Este artigo analisa a coabitação pacífica e a coabitação conturbada que caracterizou as interacções entre estes dois órgãos de soberania. Tal pesquisa permite-nos observar e compreender as relações Presidente/primeiro-ministro. Isto é sobretudo importante no caso de Portugal, visto o seu sistema semipresidencialista não se ter ainda institucionalizado. Embora não forneça todas as respostas sobre as questões das possibilidades e dos limites do poder presidencial em Portugal, pode servir como uma contextualização no quadro da qual as relações passadas e futuras entre PR e PM podem ser analisadas e compreendidas.

O ponto aqui sublinhado é o do papel central do Presidente na sua capacidade para aumentar os seus poderes de intervenção no sistema. Existe a possibilidade de o pêndulo constitucional se virar para os aspectos parlamenta-

⁴¹ Comentário citado no *Público* de 16 de Março de 1995.

ristas ou presidencialistas do sistema. Tais mudanças reflectem normalmente transformações que ocorrem no sistema político, sobretudo as que dizem respeito à possibilidade de os partidos obterem maiorias absolutas no parlamento. Conquanto a relação de forças políticas possa estabelecer limites aos poderes presidenciais, deve também ter-se em conta o elemento da vontade política. Independentemente de quem esteja em Belém ou em S. Bento, alguma forma de coabitação entre os dois órgãos — seja ela conflitual ou de colaboração — terá de continuar a existir. Futuros presidentes e primeiros-ministros continuarão a desenvolver relações baseadas na coexistência competitiva, o que poderá frequentemente resultar em confrontações públicas.

A situação actual de Portugal tem, neste aspecto, interesse em ser analisada. Portugal teve eleições legislativas recentes, nas quais os socialistas voltaram ao poder — com pouco menos do que uma maioria absoluta. A alternância governativa será uma experiência positiva para a prossecução da consolidação do sistema democrático do país. Estão marcadas eleições presidenciais para Janeiro de 1996. O anterior primeiro-ministro Cavaco Silva anunciou a sua candidatura a Belém. Ao fazê-lo, suspendeu também a sua militância no PSD — um sinal claro de que pretende ser presidente de todos os portugueses.

Independentemente dos resultados das eleições, continua a existir incerteza sobre o papel do Presidente no sistema. Por exemplo, se Cavaco Silva for presidente com Guterres como primeiro-ministro, irá a guerrilha institucional caracterizar mais uma vez a democracia portuguesa? Ou irá o presidente Cavaco Silva exercer um papel estritamente definido de moderador e árbitro no sistema, promovendo a coabitação pacífica? Tal posicionamento não interventor prevalecerá também num segundo mandato? E se o PSD vencer as próximas eleições e Portugal vier a ver-se — pela primeira vez — com um mesmo partido a dominar a Assembleia, o governo e a presidência? O facto de tais questões poderem ser colocadas sem nenhuma resposta óbvia é testemunho de que é necessário mais tempo e experiência para institucionalizar os aspectos semipresidenciais do sistema político português.

Mesmo após vinte e um anos de democracia em Portugal, permanece ainda a possibilidade de o pêndulo constitucional se deslocar para os aspectos presidenciais do sistema — mesmo depois da Constituição de 1982. Afinal de contas, o poder presidencial deve muita da sua legitimidade a eleições directas e não tanto a interpretações estritas da Constituição. O equilíbrio de poder entre o PR e o PM continuará a reflectir e a responder às mudanças que ocorrem no sistema político. Deslocar-se-á para um ou outro pólo, dependendo das condições sociais e económicas, da força dos Governos, da evolução do sistema partidário e das personalidades dos homens que ocuparão os dois cargos. Aquilo que permanece no sistema é, no entanto, a posição de alta visibilidade, menos pressionada e poderosa do Presidente.