

O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português**

O estudo da Presidência da República no sistema político português reveste-se hoje da maior importância tanto do ponto de vista sistémico como do ponto de vista comparado, e tanto por razões internas como externas.

Antes de mais, porque só ele possibilitará uma compreensão privilegiada da evolução recente do sistema de governo, por muitos definido como sistema semipresidencial, onde o Presidente da República tem uma posição de indiscutível relevo. Mais parlamentarista numas fases, mais presidencialista noutras, o sistema de governo português tem oscilado entre uma mais apagada e uma mais visível presença do Presidente da República, ora protagonista de uma maior intervenção na vida política, chegando mesmo a orientar o executivo, por interposto primeiro-ministro da sua confiança e escolha, ou a oposição, por actuações tribunícias, ora assumidamente intérprete de uma mera «magistratura de influência».

Depois, porque, tendo sido Portugal um dos primeiros regimes pós-autoritários a adoptar um sistema de governo misto, caracterizado pela dupla legitimidade do sufrágio universal, através do qual se elegeu não só o parlamento, mas também o Presidente da República, e pela dupla responsabilidade do governo perante esses dois órgãos, é tempo de fazer um balanço destas quase duas décadas que aproveite aos vários países que, crescentemente, mas sobretudo no Leste europeu, têm vindo a enveredar por soluções idênticas.

Mas ainda também porque as funções e poderes do Presidente da República têm estado no centro do debate político. O desfasamento existente entre a enorme legitimidade que recebe do sufrágio universal por que é eleito e os limitados poderes, nomeadamente os poderes «normais», de que dispõe tem levado alguns políticos ou constitucionalistas a preconizar ou a redução dessa legitimidade, com a substituição da designação actual pelo sufrágio indirecto, ou o aumento dos poderes e competências presidenciais, para fazer dele um órgão mais interventor.

E, por último, porque em pleno processo de integração europeia, quer a transferência de prerrogativas de soberania para centros de decisão transnacional, quer a inserção do Presidente da República nas instituições do sistema de governo comuni-

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

** Este texto é parte introdutória do mais vasto relatório do programa de investigação apresentado pelo autor a provas para investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais.

tário, não deixarão de ter reflexos na chefia do Estado e na suprema magistratura da nação.

Por todas estas razões, o estudo da instituição presidencial afigura-se hoje de grande interesse e importância. Como nunca, importa compreender para que temos um presidente da República, em termos internos e externos. Mas a resposta a esta questão pressupõe perceber, antes de mais, por que temos um presidente da República, eleito por sufrágio universal e perante o qual o governo é também responsável, e como tem evoluído essa função presidencial no sistema de governo nos últimos vinte anos. Em suma, importa começar pela génese e evolução histórica do sistema de governo.

A) O PRESIDENCIALISMO CASTRENSE NA GÉNESE DO SISTEMA DE GOVERNO PORTUGUÊS

A adopção de um sistema de governo semipresidencialista respondeu a várias razões, umas de ordem histórica, outras de âmbito cultural, outras ainda de tipo sistémico, mas também e sobretudo a razões de ordem conjuntural.

O fracasso do parlamentarismo da 1.^a República e a degenerescência ditatorial do modelo presidencialista do Estado Novo levaram os constitucionistas a adoptar uma solução intermédia que evitasse os erros do passado cometidos numa e noutra experiência e respondesse aos anseios históricos da oposição e de uma opinião pública cada vez mais carente e sequiosa de participação política. Ora esses anseios traduziam-se na vontade, sempre manifestada, mau-grado as contrariedades, de eleições livres, não apenas para a formação do parlamento, mas também para a designação do Chefe do Estado.

Para além disso, a cultura política dominante, que era ainda nos finais do antigo regime e começos do actual uma cultura de autoridade, pedia uma presidência forte, sagrada pelo sufrágio, uma personificação do poder, enxertada na democracia parlamentar, para a qual se pretendia passar. À semelhança do que acontecera noutras latitudes, onde a cultura monárquica influíra na criação de regimes semipresidencialistas, ou seja, onde a impossibilidade de uma sagração real fora disfarçada pela eleição geral de um presidente, como recorda Duverger¹, também em Portugal — como observou Salgado de Matos — o 25 de Abril introduziu a incongruência entre o modelo de autoridade socialmente dominante e o modelo de autoridade político instaurado. Enquanto o primeiro permanecia predominantemente autoritário e, embora em crise, recusava a participação, o segundo, democrático e liberal, exigia a participação. Um presidente eleito por sufrágio universal, «herdeiro do chefe de Estado monárquico», seria o órgão que melhor asseguraria a «compatibilidade entre os modelos social e político da autoridade»².

¹ M. Duverger, *Xeque-Mate*, Lisboa, Rolim, 1979, p. 77.

² Luís Salgado de Matos, «A eleição por sufrágio universal do Presidente da República: significado e consequências», in *Análise Social*, xix (1983), pp. 235-260.

Mas, para além destas razões histórico-culturais, outra de tipo sistémico justificou a adopção de um presidente eleito, a saber, a necessidade de racionalizar um sistema de representação eleitoral e partidário que se exigia proporcional, e por conseguinte se apresentaria fraccionado, e um sistema de governo que se pretendia não maioritário, mas consociativo ou de coligação, ao não exigir a aprovação activa do programa de governo, mas tão-só a passiva não reprovação. A fragilidade social e política de um sistema que emergira do autoritarismo excessivamente pulverizado, e sem fortes mediações institucionais, reforçava a exigência de um presidente eleito que, como igualmente observou Salgado de Matos, embora «sem mandato para governar», «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». «Representante sem mandato», o presidente apresentava-se como «banco central do sistema político», ao garantir-lhe «a solvência quando os actores falirem».

Por último, outra razão de tipo conjuntural motivou a adopção do modelo semi-presidencialista, nomeadamente a necessidade de dotar de legitimidade política a liderança militar de transição para a democracia. A normalização da sociedade portuguesa, nomeadamente das forças armadas, e muito concretamente a sua retirada da vida política e o seu regresso disciplinado aos quartéis, exigia uma autoridade forte, não apenas do estrito ponto de vista militar, mas também político. Daí a dobragem eleitoral directa do chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, erigindo-o em presidente da República eleito.

Por tais razões, o Programa do MFA previa logo que, quer a assembleia legislativa, quer o Presidente da República, seriam eleitos pela nação, sem, contudo, especificar se ambos por sufrágio directo e universal³.

Convém dizer que antes da solução acordada em Fevereiro de 1976 entre os partidos e o MFA (por ocasião do II Pacto) outras tentativas haviam sido ensaiadas: uma, abertamente *presidencialista*, consubstanciada na proposta apresentada pelo então primeiro-ministro Palma Carlos ao Conselho de Estado em 8 de Julho de 1974; outra, *parlamentarista*, constante da plataforma do I Pacto, assinado por partidos e militares do MFA em Abril de 1975.

A proposta presidencialista de Palma Carlos partia da constatação de que «o clima de indisciplina social, o risco de uma degradação a breve prazo da vida económica e a subsistência da guerra do ultramar» exigiam mudanças na Lei constitucional n.º 3/74, nomeadamente num reforço dos poderes do Presidente da República e do governo, incapaz de realizar reformas estruturais, como mero governo de gestão que era. O Programa do MFA fora, de certo modo, já ultrapassado pelo Programa do I Governo Provisório, pelo despontar dos partidos políticos e pela abertura de negociações com os movimentos de libertação e mostrava-se inadequado e insuficiente para vencer a crise económica e social. As perspectivas da instituição de um governo legítimo para tomar decisões de fundo eram longínquas, apontando para inícios de 1976. Ora exigia-se uma actuação «pronta e resoluta» por parte de

³ Programa do MFA (B-3-C e C-1), in *Textos Históricos da Revolução*, Lisboa, DIABRIL, vol. 1, p. 45.

uma «autoridade capaz de formar e impor decisões de fundo», com uma legitimidade dimanada do «sufrágio universal, directo e secreto». «Se o Chefe do Estado e o Governo não ficarem habilitados a agir a fundo, a muito curto prazo, Portugal correrá o risco de ver gravemente comprometida não apenas a restauração das liberdades fundamentais, grande conquista do 25 de Abril, como também a criação de instituições democráticas renovadas, eficazes e duradouras.»

A «rápida caminhada para a institucionalização da democracia» teria de passar pela consulta ao eleitorado. Como a imediata convocação da Assembleia Constituinte era de difícil execução, pois carecia de uma lei eleitoral, de uma lei reguladora dos partidos e de um recenseamento eleitoral, restava a hipótese, defendida por Palma Carlos, de eleger imediatamente o Presidente da República e de ao mesmo tempo plebiscitar uma constituição provisória para substituir a insuficiente Lei n.º 3/74. Desse modo se restabelecia democraticamente a autoridade do Estado e se garantia a liberdade da futura Assembleia Constituinte.

No fundo, o processo preconizado inspirava-se no sucedido cinquenta anos antes, quando para resolver a instabilidade da revolução de 1926 se legitimou a presidência de Carmona com uma eleição directa e universal⁴. E de certo modo na experiência do sidonismo também. Mas agora com uma diferença fundamental, que era a de simultaneamente aprovar uma constituição provisória, coisa que não acontecera em ambos os casos. Sem constituição, o risco de uma eleição presidencial era, obviamente, o de desvirtuar em sentido autoritário o rumo político democrático. Por isso, a proposta de Palma Carlos, inspirada também na solução gaulista de 1958, começava por aí, pela organização do referendo para aprovação do projecto da constituição interina e provisória, até ao novo texto, a elaborar pela Assembleia Constituinte, prevista no Programa do MFA. E juntamente com o referendo constitucional eleger-se-ia o Presidente da República⁵.

A proposta de antecipação das eleições seria rejeitada «por unanimidade», no dizer de Spínola⁶, sendo invocado «o respeito pela letra do Programa do MFA».

Esta legitimação eleitoral do presidente da Junta de Salvação Nacional traria implicações evidentes no sentido de uma configuração presidencialista do futuro sistema de governo. Assim o parecem ter entendido os partidos, que o não apoiaram. E por isso a sua não aprovação pelo Conselho de Estado, nem pelo coordenador do MFA, levaria à demissão de Palma Carlos e, com o tempo também, à demissão de Spínola.

Conhecem-se mal, contudo, as diferentes reacções a esta proposta, quer por parte dos diferentes membros do Conselho de Estado, quer por parte das facções do MFA, quer ainda dos partidos, bem como as posições então assumidas e suas justificações.

⁴ Medeiros Ferreira chama justamente a atenção para o impacto que a eleição de Carmona teve na configuração presidencial da Constituição de 1933 (*O Comportamento Político dos Militares. Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, Lisboa, Estampa, 1992).

⁵ Helena Sanches Osório, *Um só Rosto. Uma só Fé. Conversas com Adelino da Palma Carlos*, Lisboa, Referendo, 1988, pp. 101 e segs.

⁶ António de Spínola, *País sem Rumor*, Lisboa, SCIRE, p. 168; cf. também *Costa Gomes. Sobre Portugal*, Porto, Afrontamento, p. 58.

Gorada esta tentativa de presidencialização do regime, seguiu-se-lhe, quase um ano depois, uma outra, mas agora no sentido de uma clara parlamentarização, traduzida pela assinatura do I Pacto MFA-Partidos.

Embora as diligências do MFA com os partidos com vista a consagrar a sua institucionalização na futura ordem constitucional viessem já de Fevereiro, foi só após o falhado golpe de 11 de Março de 1975 que os militares triunfantes decidiram unilateralmente, em assembleia revolucionária, a institucionalização do MFA, através da criação de um Conselho da Revolução e de uma Assembleia do MFA. Só depois propuseram aos partidos a inclusão desta institucionalização no texto constitucional a elaborar, com a ideia de prolongar a existência do MFA para além do período constituinte, contrariamente ao exposto no Programa do MFA. Subjacentes a esta proposta estavam as mudanças ocorridas na concepção que o MFA tinha de si próprio: de garante da democratização que se propusera no início, pretendia-se e assumia-se agora como motor de socialização.

Este claro condicionamento da liberdade constituinte, traduzido pela inclusão obrigatória na futura constituição do texto da plataforma do acordo, foi, contudo, aceite pelos partidos, não só porque se tratava de uma inclusão transitória, mas porque sem ela dificilmente se garantiria a realização de eleições e se conseguiria a legitimação política delas decorrente, em contraste com a legitimação revolucionária até aí existente.

De acordo com o texto firmado pouco após o 11 de Março, numa clara tentativa por parte dos partidos de salvarem a legitimidade revolucionária, o Presidente da República seria eleito pelas duas câmaras coexistentes: a Assembleia da República, de 250 membros, eleita por sufrágio universal directo, e a Assembleia do MFA, constituída por 240 militares, integrando o Conselho da Revolução.

Mesmo ainda antes do contragolpe de 25 de Novembro, algumas vezes se ergueram contra a institucionalização do MFA, consagrada nesse acordo. Ao participar no colégio eleitoral do Presidente da República e das funções legislativas e constitucional do Conselho da Revolução, dificilmente o MFA conseguiria evitar envolver-se nos conflitos interpartidários e não sofrer o desgaste das divisões políticas, com prejuízos claros para a sua disciplina interna e autoridade externa⁷. Por isso se propunha desde logo a revisão do pacto, que, contudo, só viria a ocorrer após o 25 de Novembro.

Desconhece-se a tramitação deste texto, e que espírito foi presidido à sua elaboração em termos de arquitectura político-constitucional. O certo é que esta proposta vigoraria até à assinatura do II Pacto MFA-Partidos, que viria, esse sim, a integrar a Constituição da República de 1976 no capítulo relativo ao poder político, e que levaria à consagração do regime semipresidencialista.

A adopção da dupla legitimidade eleitoral e de dupla responsabilidade governativa, ou melhor, a eleição também do Presidente da República por sufrágio

⁷ Sottomayor Cardia, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 78, 8 de Novembro de 1975, pp. 2574 a 2575, in Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, 1.º vol., INCM, pp. 213 e segs.

directo e universal e a responsabilização do governo também perante ele, traduziu, por um lado, a natureza castrense da transição democrática portuguesa e respondeu a necessidades conjunturais de reforçar com legitimidade política directa o poder militar, para desse modo disciplinar as forças armadas, remetê-las aos quartéis, afastando-as progressivamente da cena política e submetendo-as ao governo civil.

Não faltou quem visse nesta cláusula da eleição por sufrágio directo e universal do Presidente da República, a recair em 1976 no então chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e vencedor do golpe de 25 de Novembro de 1975, como que uma «sublimação da influência militar na evolução do regime»⁸ ou até uma «cláusula militar implícita»⁹ significando que «na primeira eleição para a chefia do Estado o Presidente será um militar» e que «o militar que for eleito Presidente da República será o chefe das Forças Armadas». De facto, é inequívoco que na base dessa decisão estaria a intenção de dobrar com a legitimidade eleitoral a já existente legitimidade castrense do CEMGFA, elevando-a à categoria de Chefe do Estado, pois estava fora de causa que o *novíssimo príncipe*, no dizer de Adriano Moreira, eram as forças armadas e o Presidente da República, «agente obediente» delas, seria o condutor da «instituição militar para a completa submissão soberana à lei que os órgãos normais editem e para a completa obediência ao seu executor legítimo, que é o governo». Este reforço da legitimidade castrense por outra política «implantou um enxerto poderoso no aparelho militar que ninguém elegeu e simplesmente capturou o aparelho de Estado»¹⁰.

A vertente «presidencialista» não entrou assim no sistema de governo constitucional por livre e autónoma decisão dos constituintes ou dos partidos que os enquadravam e fizeram eleger, mas por obrigação militar, tacticamente aceite pelos partidos subscritores do pacto de 1976. E, como passaremos a ver, constituiu um permanente expediente para a afirmação do bonapartismo na transição constitucional que se seguiu.

B) O PROTAGONISMO PRESIDENCIAL NA TRANSIÇÃO CONSTITUCIONAL: OS GOVERNOS PRESIDENCIAIS DE RAMALHO EANES

A inexistência de governo de maioria, que o sistema eleitoral e o sistema de governo possibilitavam e favoreciam¹¹, por um lado, e a simultânea existência de

⁸ Medeiros Ferreira, «25 de Abril de 1974: uma revolução imperfeita», in *Revista de História das Ideias*, n.º 7 («Revoltas e revoluções»), 1985, pp. 391-426.

⁹ André Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, Atica, 1984, pp. 42-43.

¹⁰ Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe. Análise da Revolução*, Lisboa, Intervenção, 1977, pp. 113-119.

¹¹ O sistema proporcional foi explicitamente adoptado, entre outras razões, para impedir a formação de governos monocolores maioritários, e o sistema de governo, ao exigir, não a aprovação activa do programa de governo, mas-tão só que ele não fosse rejeitado maioritariamente, e duas moções de censura para o derrubar, fora também concebido para solucionar fórmulas minoritárias.

uma maioria presidencial, por outro, encorajaram o crescente protagonismo do Presidente da República na cena política.

Houve quem não hesitasse mesmo em classificar esse protagonismo de bonapartista, por assentar não apenas na legitimidade eleitoral do sufrágio directo e universal do Presidente, mas também na legitimidade castrense do vencedor do 25 de Novembro e, simultaneamente, CEMGFA¹².

Se olhado, porém, do ponto de vista das razões da intervenção, e não dos fundamentos do poder do Presidente, parece exagerado considerar desse modo a actuação presidencial, que veio pôr em questão uma das principais prerrogativas do Presidente no quadro do sistema semipresidencial: a de nomear ou demitir o primeiro-ministro e, através dele, o governo, responsável perante ele.

Essa afirmação presidencial foi, contudo, uma afirmação progressiva, até culminar com a nomeação de governos de «iniciativa presidencial», e percorrida por algumas hesitações e cedências do Presidente ao parlamentarismo do sistema.

Houve quem visse logo na nomeação do I Governo Constitucional, com apoio parlamentar meramente minoritário, uma renúncia do Presidente da República ao uso da sua maioria presidencial para impor uma maioria parlamentar e, concomitantemente, um primeiro sinal de força do parlamento¹³. De igual modo, a recusa de Eanes em responder às pressões que sobre ele eram feitas na vigência desse I Governo para encontrar uma alternativa ao governo minoritário do Partido Socialista traduziria por parte do Presidente uma concepção parlamentar do sistema que o próprio parlamento reforçaria ao aceitar o desafio que lhe foi lançado com a moção de confiança, derrubando o governo que Eanes não foi capaz de substituir. A tendência presidencialista do sistema fora enfraquecida pela actuação titubeante do Presidente e pela assunção de responsabilidades do parlamento na crise e queda do I Governo. Da mesma maneira, a formação do II Governo significaria o «desenvolvimento da lógica parlamentar», já que Eanes fora obrigado a «não impor nem deixar que se impusesse à Assembleia da República nova fórmula minoritária»¹⁴.

Na realidade, porém, a aceitação por parte do presidente Eanes de um governo minoritário significava tão-só que desse modo respeitava a correlação de forças, reservando a sua intervenção para «último recurso».

Ao empossar os novos ministros na reestruturação do I Governo de 25 de Março de 1977, Eanes classificou as razões da sua aceitação do governo minoritário, porque reflectia, em sua opinião, «uma solução política que deriva da correlação das forças e das condições objectivas que o país atravessa. As soluções aritméticas não podem iludir as divergências do programa. Mas tão-pouco será realista pensar que as convergências programáticas hão-de ter necessariamente como expressão a partilha de acção governativa¹⁵.»

Aliás, não estavam esgotadas todas as possíveis hipóteses para fazer da intervenção de Eanes uma intervenção extrema, nem ele dispunha de meios para ir até

¹² José Miguel Alarcão Júdice, «O bonapartismo impossível?», in *Portugal à Deriva*, Lisboa, Ed. do Tempo, 1978, p. 68.

¹³ Santana Lopes e Durão Barroso, *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Lisboa, Bertrand, 1980.

¹⁴ Id., *ibid.*, p. 43.

¹⁵ *Na Reestruturação do Governo Constitucional*, DGD, pp. 16-17.

onde muitos pretendiam levá-lo. Ora o pressionavam para a constituição de uma alternativa, traduzida na formação de um governo de confiança do Presidente constituído por independentes, capazes de vencer a crise política e económica. Ora o tentavam convencer a obrigar o Partido Socialista a fazer uma aliança com o Partido Social-Democrata, ou mesmo uma mais vasta convergência democrática que integrasse o Centro Democrático Social. Mas, como na altura observou Vasco Pulido Valente, aconselhando Eanes a não assumir «directa ou indirectamente o encargo de dirigir o país», em nenhuma dessas modalidades que lhe eram sugeridas — «ministério de personalidades, coligação PS-PSD, «concentração democrática» — «ao seu excepcional patrocínio» não «correspondiam meios excepcionais de actuação». Acabaria por ficar «sujeito a aparelhos políticos que não comanda e a querelas que não estaria em posição de suprimir imperativamente»¹⁶.

Eanes preferiu ir preparando o terreno para uma intervenção, retirando argumentos aos que pretendiam impedi-lo de a tomar. No discurso de 25 de Abril de 1977 na Assembleia da República denunciou o «desencanto» de muitos, «fruto de hesitações e erros» e de «aspirações que se vão tornando desespero». Por isso, exigiu a todos que estivessem «à altura das suas próprias responsabilidades», avisando que não hesitaria em tomar as «medidas necessárias e correctas para assegurar a necessidade da nação como sociedade livre onde valerá a pena viver. Para tal contribuirão, com igual espírito, as forças armadas, como parcela integrante da democracia e da pátria portuguesa¹⁷.» E, ao abrir a 2.ª sessão legislativa em 15 de Outubro de 1977, invocou a aceitação maioritária de muitos diplomas do governo para justificar o apoio que tem dado ao governo, exigindo dos partidos «entendimento e acordo político» para vencer a crise. Caso contrário, avisa «que outras soluções serão utilizadas» para que a democracia e o projecto constitucional sejam salvaguardados». E, ao dar posse ao II Governo Constitucional, explicou as razões da sua aceitação, pela rejeição dos «elevados custos políticos, sociais, económicos e financeiros» de «eleições antecipadas» e de um «governo de gestão», por um lado, mas também porque, por outro lado, o acordo entre partidos seria preferível a um «governo de salvação nacional», apesar do sentimento favorável no país a esta alternativa, porque era «a solução que mais valorizava o papel dos partidos e melhor respeitava a vontade popular».

Efectivamente, a coligação PS/CDS, que suportava o II Governo, reflectia, como na altura anotou José Miguel Júdice, a «tentativa voluntarista de criar uma leitura parlamentar do sistema constitucional português e de assegurar que todo o espaço político, de acordo com as regras teóricas dessa forma de governo, se circunscrevia à Assembleia da República»¹⁸. Segundo ele, esse «parlamentarismo à outrance está a transformar-se em mais um elemento disfuncional, afectando nomeadamente o sistema institucional». A saída da crise teria de fazer-se modificando a «lógica do

¹⁶ Vasco Pulido Valente, *O País das Maravilhas*, Lisboa, Intervenção, p. 202.

¹⁷ *Evocando o 25 de Abril*, DGD, 1977, p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 2.

reforço do papel do Parlamento», através do presidencialismo¹⁹. O parlamentarismo seria «uma solução que corresponde a uma dada época do desenvolvimento social e a tempos históricos serenos». Em momentos de crise havia que reforçar o «predomínio do poder presidencial», não no sentido de ser ele a governar directamente, mas antes no de que «a referência de legitimação e a arbitragem entre poderes e grupos de interesses tendem a fazer-se cada vez mais através dele e de acordo com as regras do jogo por ele estruturadas»²⁰.

Se deste modo Eanes parecia abdicar, de momento, de uma intervenção de pendor mais presidencial, privilegiando o papel do parlamento na solução das crises governativas, no entanto, traçou a esse governo metas precisas, um quase programa mínimo. Ou seja, foi desse modo estabelecendo as condições para a sua próxima demissão logo no próprio acto de posse. Caso essas metas não fossem atingidas, estaria justificada a demissão do governo, como efectivamente viria a acontecer.

Por isso, ao discursar de novo a 25 de Abril de 1978 na Assembleia da República, voltou a referir-se à «gravidade da situação» e à «crise profunda», denunciando as «leis indispensáveis» não aprovadas ou sem concretização efectiva por falta de regulamentação ou de decisão, para acusar que ao Presidente da República «importa menos quem governa e mais como se governa» e que, por isso, a sua preocupação é «assegurar o funcionamento pleno das instituições e garantir a existência de alternativas políticas»²¹.

Eanes foi, assim, preparando a decisão que tomou de demitir o primeiro-ministro do II Governo Constitucional quando o CDS retirou os seus ministros dele.

Na óptica presidencial, a demissão dos ministros do CDS acarretava o esgotamento da maioria que suportava o II Governo, com o fim do acordo inter-partidário de incidência governativa, e deveria por isso implicar a queda do governo, através da demissão pelo Presidente da República do primeiro-ministro, a que se deveria seguir um novo acordo político capaz de garantir nova maioria.

Não o entendia assim o partido do governo, para o qual o Presidente não podia demitir, mas tão-só constatar a eventual exoneração do primeiro-ministro, após perda de confiança do parlamento, o que ainda não acontecera²².

Eanes acabou por demitir Mário Soares e, alegando a incapacidade de entendimento entre os partidos para conseguir uma maioria parlamentar, nomeou novo governo de independentes, presidido por Nobre da Costa, antigo ministro de Mário Soares.

A não obrigatoriedade de nomear o chefe do partido mais votado nas eleições, nem tão-pouco um membro desse mesmo partido, para primeiro-ministro, por um lado, e a igual ausência de obrigatoriedade em aprovar o programa de governo (que teria apenas de não ser recusado) facilitavam a investidura, por parte do Presidente

¹⁹ *Ibid.*, pp. 30-31.

²⁰ *Ibid.*, p. 36.

²¹ *Celebrar o 25 de Abril*, DGD, 1978, p. 25.

²² Jorge Miranda, «Le régime semipresidentiel portugais entre 1976 et 1979», in M. Duverger (dir.), *Les régimes semipresidentiels*, Paris, PUF, pp. 133-153.

da República, de um primeiro-ministro da sua escolha e confiança, não pertencente a nenhum dos partidos parlamentares, e a formação de governos de independentes.

Eanes justificou a sua decisão, em primeiro lugar, pela recusa de eleições antecipadas, ditada não só pelos custos políticos, mas também pela falta de legislação sobre o processo eleitoral. Em segundo lugar, também pelos inconvenientes de um governo de gestão, impróprio para fazer face à gravidade da crise económica e política, mas também porque excederia os noventa dias permitidos pela Constituição. Em terceiro e último lugar, porque estavam esgotadas as possibilidades de acordo no quadro parlamentar para uma solução «estável e coerente», sem que, contudo, estivessem «totalmente esgotadas as hipóteses e soluções dentro da actual composição da Assembleia da República». Por isso, esboçava a alternativa de um «governo de base parlamentar maioritária, fundamentada nesse eventual acordo político de mediação presidencial», desde que tal acordo institucional fosse concretizado até ao momento da apresentação da moção de confiança. Avisou que nunca quis «assumir poderes que me não foram conferidos», mas acrescentou que não podia «eximir-se aos deveres que me foram impostos». Compete-nos encontrar alternativas adequadas à gravidade da nossa situação»²³.

Tratar-se-ia, na opinião presidencial, de um *governo de recurso* e transitório, para dar tempo aos partidos para encontrarem uma fórmula política mais conveniente, e ao governo tempo para preparar as eleições²⁴. Seria por isso um governo «sem apoio parlamentar expresso», ou «de independentes», modalidade «pouco frequente em regimes como o nosso», mas nem por isso menos democráticos²⁵.

Contudo, a recusa dos partidos em viabilizar Nobre da Costa foi vista por Eanes como uma «subalternização» da «missão institucional do Presidente da República»²⁶. Tratava-se, de facto, com a nomeação desses governos presidenciais, de actuar politicamente o que se denominava «maioria presidencial», na incapacidade de conseguir uma maioria parlamentar. Na prática traduzia-se o predomínio da lógica presidencialista do sistema de governo sobre a sua lógica parlamentarista, mau-grado a afirmação de Eanes, mais tarde, de que, ao dissolver a Assembleia da República, não pretendia criticar a «componente parlamentar do nosso sistema constitucional», mas apenas encontrar «soluções políticas estáveis»²⁷.

A não aceitação pelo Presidente da República da proposta de formação da nova maioria pelo primeiro-ministro Mário Soares e a sua substituição na chefia do governo vieram, de facto, chamar a atenção para a necessidade, professada pelo Presidente da República, de o governo dispor não apenas de um apoio parlamentar, mas também da concordância presidencial, ao abrigo da dupla responsabilidade que o sistema de governo estipulava. E abriu assim caminho para a discussão sobre a *natureza* dessa responsabilidade — se política, se institucional — e para a revisão dos poderes do Presidente consagrados na Constituição. Como também para a dis-

²³ *Dias Decisivos para o Governo*, 1-8-79, DGD, p. 15.

²⁴ *Palavras de Confiança*, 22-9-78, pp. 8-11.

²⁵ *Celebrar a Liberdade da Pátria*, 25-4-79.

²⁶ *Ibid.*, p. 9.

²⁷ *Servir a Vontade Política Expressa pelo País*, 12-9-79, p. 3.

cussão da caracterização do poder de intervenção presidencial — se executivo também, ou meramente representativo, se moderador ou orientador.

É que o protagonismo do presidente Eanes, não apenas traduzido na nomeação de «governos presidenciais», mas também com intervenções permanentes e sucessivas na vida política nacional, levava à conformação do poder presidencial como partilhando do poder executivo, como poder directivo e orientador, ao abrigo de um entendimento *político* de responsabilidade do governo perante si. Esse entendimento seria, aliás, traduzido formalmente pelo general Eanes, para quem «a função do primeiro-ministro está directamente dependente da expressão de confiança política que em relação a ele manifesta o Presidente da República»²⁸.

Essa confiança política não significava que competia «ao Presidente da República apoiar ou não apoiar políticas sectoriais através de quaisquer declarações públicas. A confiança política do Presidente da República refere-se a toda a actuação governamental, até porque compete ao primeiro-ministro dirigir a execução das linhas gerais da política definida em Conselho de Ministros»²⁹.

Jorge Miranda enumera toda uma série de actuações do Presidente que fundamentariam esta opinião: o apoio à instituição das autonomias regionais, a ligação entre FFAA e administração civil, as relações externas com os PALOP, as relações com a NATO, o acompanhamento das negociações com o FMI, os vetos de bolso, o apoio a certas políticas sectoriais do governo (como o apoio à lei Barreto, sobre a reforma agrária), a indicação de nomes para certas pastas ministeriais (como a Defesa e a Administração Interna, que eram sempre ocupadas por militares da sua confiança, mesmo nos primeiros governos), as reuniões de trabalho com ministros fora do governo, a formação de grupos de trabalho na Presidência (como o de economistas), etc.³⁰.

O próprio presidente Eanes teve várias vezes ocasião de manifestar o seu pensamento acerca das suas relações com o governo, que teria de ter necessariamente a sua confiança política³¹ e «solidariedade institucional, mais ampla do que a solidariedade política»³². Esta não significa a identidade premente de concepções ou entendimentos. Traduz, sim, a estrita e rigorosa obrigação de respeito recíproco entre o Presidente da República, a Assembleia da República e governo, no quadro das respectivas competências constitucionais e da acção concertada, para além de todas as divergências que porventura possam existir³³.

Não faltou, porém, quem quisesse levar mais longe esse intervencionismo presidencial, dando-lhe um entendimento «gaulista» do mesmo, quer adoptando a constituição de um partido presidencial, capaz de traduzir no parlamento a maioria que elegeu o Presidente da República em futuras eleições antecipadas, quer através da

²⁸ *Eanes, Remodelação do VIII Governo*, discurso do Presidente da República na cerimónia de posse dos novos membros do VIII Governo Constitucional, Palácio de Belém, 12-6-82 (DGD).

²⁹ *Resolver os Verdadeiros Problemas da Nação*, 17-8-79, DGD.

³⁰ Jorge Miranda, *op. cit.*

³¹ *Posse do IV Governo Constitucional*, 22-8-78, DGD, p. 4.

³² *Posse do VII Governo Constitucional*, 9-1-81, p. 21.

³³ *Na Investidura do Presidente da República*, 14-1-81, p. 21.

defesa da apresentação pelo próprio Presidente da República de uma proposta de revisão constitucional.

A primeira dessas ideias ganhou força sobretudo durante o mandato de Mota Pinto à frente do IV Governo Constitucional, tendo chegado a ser feita uma reunião para esse efeito em Rio Maior. Ao partido reformador adeririam os dissidentes do Partido Socialista, tal como os «inadiáveis» do Partido Social-Democrata, para além dos independentes afectos ao general Eanes³⁴. Quanto à revisão constitucional, alguém advogava a realização de um referendo antes das eleições intercalares. Tais propostas eram, porém, manifestamente inviáveis, pois o Presidente da República fora eleito, não como chefe partidário, mas antes como «símbolo do bloco histórico do 25 de Novembro ou da democracia pluralista de estilo ocidental», e acumulava funções de CEMGFA³⁵, sendo duvidoso que o seguissem partidariamente todos quantos o haviam eleito presidente da República. E, quanto ao referendo, era claro que, para além de não estar na altura previsto no quadro da Constituição, não podia ser decretado unilateralmente pelo Presidente da República sem a aprovação da Assembleia da República, que lhe não daria com a maioria de esquerda existente³⁶.

A inviabilidade da continuação de Mota Pinto na chefia do IV Governo presidencial levou, finalmente, Eanes à dissolução do parlamento e à convocação de eleições intercalares, ou seja, sem poderes de revisão constitucional. A substituí-lo, nomeou Eanes, para preparar as eleições, o V Governo Constitucional, chefiado por Maria de Lourdes Pintasilgo. Depois de os dois primeiros governos terem significado alguma viragem ao centro político, procurando a bissectriz política do Partido Socialista e do Partido Popular Democrático, o terceiro traduzia uma clara viragem à esquerda, condição indispensável para obter o consenso do Conselho da Revolução à dissolução, maioritariamente controlado pelo sector socializante.

Mas, longe de se assumir como mero governo de gestão, o V Governo Constitucional assumiu-se como legítimo governo e desenvolveria uma marcante acção legislativa, suscitando a animosidade dos que o pretendiam meramente preparador de eleições e gestão dos assuntos correntes da administração central³⁷, contribuindo desse modo para o avolumar da tensão política entre o Presidente e os partidos, sobretudo os que venceriam, com a coligação AD, as eleições de 1979. O protagonismo presidencial neste período entre 1976 e 1979 evoluiu, assim, de um «intervencionismo mitigado» para um «intervencionismo mais activo»³⁸, mas iria conhecer um acentuado decréscimo até finais de 1980, com os primeiros governos da AD, para recrescer a partir da reeleição presidencial desse ano.

³⁴ Cf. Vasco Pulido Valente, *No País das Maravilhas*, cit., «As consequências do cozinhado», p. 403; «O rei chegou?», p. 419; «Pequeno pormenor», p. 435; «O grande plano», p. 443.

³⁵ Jorge Miranda, *op. cit.*

³⁶ Cf. Vasco Pulido Valente, p. 421.

³⁷ Cf. Freitas do Amaral, *Governos de Gestão*, Lisboa, 1985.

³⁸ Jorge Campinos, «Le cas portugais de 1979 a 1983: Le Président opposé à la majorité», in M. Duverger (dir.), *Les régimes semipresidentiels*, cit., p. 221.

C) A REELEIÇÃO NEGOCIADA DE 1980, A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1982 E A ALTERAÇÃO DOS PODERES E DA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL

A vitória da AD nas legislativas de 1979 significou uma decidida e crescente afirmação do governo em face da Presidência.

O governo que se formou na sequência dessas eleições de Dezembro foi integralmente formado fora da influência do Presidente, que apenas foi informado, e não consultado, acerca da sua composição. Pela primeira vez os militares, normalmente próximos do Presidente, deixaram de integrar o governo. O próprio ministro da Defesa passou a ser um civil.

Por outro lado, a fresca legitimidade eleitoral do governo encorajava-o a sobrepor-se à já distante e longínqua legitimidade eleitoral do Presidente³⁹.

Um ano depois, com a nova vitória nas eleições legislativas de 5 de Outubro de 1980, Sá Carneiro não apresenta a sua demissão ao Presidente da República e reafirma que a sua legitimidade como chefe do governo lhe vem do parlamento e da maioria reconfirmada, e não do Presidente da República. Era a crescente afirmação «parlamentarista» do sistema contra o «presidencialismo» eanista e o ponto de partida para uma ofensiva contra o presidente Eanes. No dia imediato ao da vitória eleitoral de 1980 Sá Carneiro lançou a palavra de ordem: um governo, uma maioria, um presidente, preparando as presidenciais de Dezembro desse ano. Tratava-se de homologar a maioria legislativa e parlamentar com a presidencial. Daí a apresentação de uma candidatura própria da AD à Presidência da República, contra a de Ramalho Eanes, obrigado a procurar na esquerda o apoio necessário à reeleição, e dentro dela no Partido Socialista. Mas o Partido Socialista vende caro esse apoio e exige de Eanes a celebração de um acordo. Trata-se de um novo pacto de importância semelhante aos pactos entre o MFA e os partidos, por ser também pré-constituente. A eleição presidencial de Dezembro de 1980 assumia particular importância, com a perspectiva de revisão constitucional. Daí que o pacto Eanes-PS tivesse incidência também constitucional.

Assinado em Novembro de 1980, o Partido Socialista comprometia-se nele a apoiar a recandidatura à presidência de Ramalho Eanes e a não diminuir o conteúdo semipresidencial do sistema na futura revisão constitucional.

Em contrapartida, o general Eanes obrigou-se a apresentar a sua candidatura em termos civilistas, a abandonar, quando eleito, o cargo, que acumulava até então, de CEMGFA, a não apresentar projecto próprio de revisão constitucional e a recusar o referendo como forma de ultrapassar os limites constitucionais de revisão da própria Constituição. Foi-lhe ainda exigido o respeito pelas normas constitucionais de nomeação de governos, a admissibilidade de governos minoritários e o respeito pelo papel dos partidos na democracia.

Com este pacto com os socialistas, Eanes renunciava, por um lado, a boa parte da base castrense da sua legitimidade, ao aceitar «civilizar-se» e a abandonar a

³⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 215.

chefia das FFAA, e, por outro lado, a boa parte também do seu poder de intervenção política, rejeitando o projecto próprio de revisão constitucional, o referendo, a indispensabilidade de maiorias parlamentares e a iniciativa de governos próprios.

Mas a vitória de Eanes e sua consequente reeleição marcam, como se observou, o fim do período «parlamentarista» iniciado a 2 de Dezembro de 1979⁴⁰. E vão proporcionar a continuação da intervenção presidencial e da consequente «guerrilha institucional» entre o Presidente da República e o Conselho da Revolução, por um lado, e o governo e o parlamento, por outro.

Os projectos políticos de Eanes e da AD eram, de facto, antagónicos. Embora Eanes fizesse questão de afirmar que entre ele e a maioria não existiriam diferenças de fundo, mas tão-só de métodos e meios de acção⁴¹, na realidade, porém, Eanes continuou a intervir no sentido de contrariar a bipolarização que a AD introduzira no sistema partidário e de fomentar o consenso e o entendimento para a formação de um «bloco central», reunindo o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, entre quem se pretendia posicionar.

Para além disso, tentou contrariar a acção do governo nalgumas das suas mais importantes áreas e decisões políticas, como a política externa e de defesa, a revisão da lei dos sectores público e privado, e também a acção da maioria para a revisão da Constituição, a nova Lei de Defesa Nacional e a nova lei do Tribunal Constitucional.

A vitória de Mário Soares, no interior do Partido Socialista, contra o seu ex-secretariado, que assinara o acordo com Eanes e o defendeu, apesar da renúncia do secretário-geral a esse apoio e da sua «suspensão temporária», possibilitou, de facto, uma maioria para uma revisão constitucional que, no dizer autorizado de Marcelo Rebelo de Sousa, se saldou «por um reforço relativo da posição da Assembleia da República e um esbatimento do estatuto do Presidente da República»⁴².

Vencido pela maioria parlamentar e pela revisão constitucional, Eanes tentará então adoptar nova estratégia de intervenção.

A revisão constitucional, apesar da ameaça de Eanes de se demitir caso viessem a ser reduzidos os seus poderes, operou, com efeito, significativas alterações nas prerrogativas presidenciais, directa e indirectamente. Directamente, ao condicionar a capacidade presidencial de demitir o primeiro-ministro e o governo, alterando desse modo a responsabilidade do governo perante o Presidente da República, que de *política* passou a ser meramente *institucional*. Indirectamente, porque, ao suprimir o Conselho da Revolução e ao distribuir por novos órgãos as suas competências de órgão consultivo do Presidente da República, de controle de jurisdicionalidade constitucional e de legislação e nomeação em matérias militares, acabaria por retirar a Eanes, enquanto presidente do Conselho da Revolução, muitas das suas reais e formais prerrogativas.

⁴⁰ Id., *ibid.*, p. 213.

⁴¹ Santana Lopes e Durão Barroso, *op. cit.*, p. 239.

⁴² Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português, antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognition, 1984, p. 86.

Por outro lado, a Lei de Defesa Nacional reduzia mais ainda os poderes do Presidente até aí em vigor, ao retirar-lhe a possibilidade de nomear os membros do Conselho Superior de Defesa Nacional. Apesar do veto do Presidente, invocado em nome do risco de instrumentalização política das forças armadas e de poderes excessivos ao Ministério da Defesa, a Assembleia da República aprovou de novo o texto sem modificações. As chefias militares seriam nomeadas pelo Presidente da República, mas sob proposta do governo, de acordo com a Constituição, e as forças armadas eram assim subordinadas ao poder civil. O Conselho Superior de Defesa Nacional seria apenas composto por ministros, chefes de estado-maior e dois deputados.

Houve quem visse nesta redução de poderes do Presidente uma autêntica mudança do regime, que, segundo André Gonçalves Pereira, teria passado de *semi-presidencialista* para um sistema, agora sim, *parlamentar-racionalizado*, como pretendiam em 1976 Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴³.

Mais avisadamente, porventura, Lucas Pires chamou a atenção para o reequilíbrio de poderes operado com a revisão constitucional. O Presidente teria visto diminuído o seu poder de direcção política, com a limitação do poder de demissão do governo, mas ao mesmo tempo ter-se-ia reforçado o seu poder moderador e de arbitragem, com a desvinculação do poder de dissolução da Assembleia. No fundo, manteve-se o dualismo institucional, reequilibrando-se a balança de poderes⁴⁴.

No entanto, com a crise no interior da AD, em 1983, e do bloco central, em 1985, Eanes viria a ter a possibilidade de, sem contestação, demitir o governo (mesmo sem esperar que ele caísse no parlamento), recusar a indicação do primeiro-ministro, que disporia de apoio parlamentar maioritário, à partida, e de dissolver a Assembleia e convocar eleições antecipadas, parecendo este factor contrariar a opinião unânime da diminuição dos poderes presidenciais operada com a revisão.

A formação de um partido presidencial passa a ser, de facto, com o tempo, o objectivo da nova estratégia de intervenção presidencial, respondendo quer a necessidades do sistema partidário, quer «à alteração verificada no sistema de poder constitucional». O partido eanista era, simultaneamente, resposta a uma «questão sistémica», como também à «estratégia da revisão constitucional», como bem assinalou Joaquim Aguiar⁴⁵. Sublima a interferência da legitimidade revolucionária dos militares no sistema partidário e político. Impossibilitados de continuarem a intervir na vida política através dos órgãos de soberania (Presidente da República e Conselho da Revolução), os militares procuram novos mecanismos institucionais, nomeadamente partidários, para prolongarem a sua legitimidade revolucionária. Esta passagem dos «militares políticos» à vida partidária contribuiria, aliás, decididamente para a «desmilitarização» da vida política e para a «despolitização» das

⁴³ Id., *ibid.*, p. 61.

⁴⁴ Id., *ibid.*, p. 302.

⁴⁵ Joaquim Aguiar, *A Ilusão do Poder. Análise do Sistema Partidário Português, 1976-1982*, Lisboa, D. Quixote, 1983.

forças armadas, ou melhor, para a subordinação do poder militar ao poder civil, de que a Lei de Defesa Nacional de 1982 foi a expressão jurídica.

D) A «CIVILIZAÇÃO» DA PRESIDÊNCIA EM 1986: DO CORTE
COM OS RESQUÍCIOS DE LEGITIMIDADE CASTRENSE À TENTATIVA
DA SUA PERPETUAÇÃO NO QUADRO PARTIDÁRIO

As eleições presidenciais de 1985-1986 vieram operar importantes alterações na Presidência, consumando a definitiva «civilização» do órgão, mediante a extinção dos resquícios de legitimidade castrense.

Desde cedo que os partidos políticos, apercebendo-se da importância das eleições presidenciais, começaram a mobilizar-se para elas. Alguns observadores chegaram mesmo a relacionar com elas a crise da AD em 1982, especialmente o abandono de Freitas do Amaral das funções no governo e no partido.

Não restam dúvidas de que entre os pontos de acordo entre o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, que levaria à formação do governo do bloco central, em 1983, estava a definição de uma estratégia conjunta para as eleições presidenciais, que pressupunha a possibilidade de ambos os partidos apresentarem candidatos próprios, vindo o menos votado a desistir em proveito do mais votado. Em contrapartida, ocuparia a chefia do governo o partido cujo candidato desistisse da corrida à Presidência da República.

Apesar disso, o Partido Social-Democrata viria a lançar a proposta, em plena vigência do bloco central, de um *candidato equidistante*, que se admite pudesse vir a ser um militar. O nome do general Firmino Miguel foi até amplamente citado como podendo vir a ser o candidato comum. Tal hipótese prolongaria a ocupação militar da Presidência, não operando desse modo qualquer ruptura com a legitimidade castrense do lugar. E reforçaria os «poderes de investidura» do presidente cessante, impossibilitado como estava de tentar nova reeleição. Por isso, o general Ramalho Eanes chegou a avançar com a candidatura do tenente-coronel Costa Brás.

A persistente defesa pelo Partido Socialista da candidatura de Mário Soares levou, porém, não só à ruptura do bloco central, como também ao processo de «civilização» e polarização das candidaturas, desvalorizando muito o poder de investidura de Ramalho Eanes, que, ao ver-se forçado a escolher um civil, acabaria por perder a base fundamental da capacidade de a fazer aceitar pelos mesmos que o escolheram a ele nos dois mandatos anteriores. Para além disso, os seus apoiantes estavam divididos entre duas candidaturas eanistas (Pintasilgo-Zenha) e duas candidaturas socialistas (Soares-Zenha). Dessa divisão viria a tirar proveito Mário Soares, que se imporia na segunda volta mesmo ao candidato vencedor da primeira volta (Freitas do Amaral).

Goradas as possibilidades de continuação do eanismo no sistema político, como expressão de «legitimidade castrense», através da via presidencial, não restava outra alternativa senão fazê-lo através da via partidária, ou seja, através da transformação

da sua «maioria presidencial» em partido político. Daí o aparecimento do Partido Renovador Democrático como «partido presidencial».

Enjeitando embora a formal utilização do nome do Presidente, o Partido Renovador Democrático, que surgiu ainda em plena vigência do segundo mandato de Eanes, em 1985, mais não foi do que o prolongamento da influência política de Eanes no sistema político por via partidária.

Por isso se assumia como «partido-charneira» entre os dois partidos do bloco central, cujo desgaste governativo acabaria por favorecer uma vasta transferência de votos para o novo partido, que colheu quase 18% do eleitorado.

O centrismo político do Partido Renovador Democrático, habilmente expresso em termos topográficos no hemicírculo parlamentar, pretendia-se herdeiro da estratégia consensualista do general Eanes, mas não resistiu à lógica da bipolarização que o cavaquismo reintroduziu no sistema político. A tentativa de mediação entre o governo e a oposição acabaria por levá-lo à suicida apresentação da moção de censura em 1987, que lhe custaria o desaparecimento a prazo. Para esse desaparecimento contribuiria também, e não pouco, a actuação presidencial de Mário Soares.

E) A MAGISTRATURA DE INFLUÊNCIA DE MÁRIO SOARES

Mário Soares vem a ser o primeiro civil eleito Presidente da República por sufrágio directo e universal em toda a história portuguesa. E foi eleito, após as mais renhidas e polarizantes eleições presidenciais até hoje verificadas, apenas à segunda volta, e com uma diminuta margem de vantagem em relação ao seu opositor, vencedor por larga margem da primeira volta.

Com o país dividido ao meio — muitos dos eleitores do seu opositor ostentavam, significativamente, nos dias imediatos à eleição um dístico com a frase «este não é o meu presidente» —, com um governo minoritário em exercício apenas havia alguns meses, que recusara demitir-se no início do mandato presidencial, cujo partido apoiara o candidato derrotado, Soares decidiu tranquilizar o país, declarando, logo na noite da vitória, que a «maioria presidencial» que o elegera se esgotara no próprio acto da eleição. Não dissolveu a Assembleia nem provocou eleições antecipadas, como fizera Mitterrand em França, mas antes confirmou tacitamente o governo.

Soares entrou, portanto, na Presidência em plena vigência de um governo minoritário, ameaçado parlamentarmente pelas oposições em disputa da liderança. O que reforçava o seu papel de arbitragem do sistema e contribuía para um relacionamento distendido, quer com o governo, quer com o parlamento, ambos particularmente dependentes do Presidente para sobreviverem. Quer o poder de demissão, quer o de dissolução, tornavam Soares, nessa conjuntura, o topo real da pirâmide do sistema. Daí a escassez de vetos a decretos parlamentares e as poucas recusas de promulgação de textos oriundos do governo.

O despoletar da crise de 1987, com o derrube do governo no parlamento, deu ao Presidente a oportunidade de exercer toda a sua capacidade de intervenção, não

apenas no sistema de governo, como também no sistema partidário e parlamentar. Ao dissolver a Assembleia e convocar eleições antecipadas, Soares contribuiu decisivamente não só para a formação de uma nova maioria parlamentar, como também para a polarização do sistema partidário. Mas, ao fazê-lo, estava também a contribuir para o apagamento da sua própria capacidade de intervenção, já que, com a nova maioria, a parlamentarização do sistema de governo se iria acentuar, com a consequente e inevitável governamentalização do sistema político. O que, aliás, não ia contra a própria concepção «parlamentarista» que ele próprio defendia do sistema semipresidencialista.

No entanto, para além de primeiro civil, Mário Soares foi também o primeiro líder partidário a ser eleito para a chefia do Estado. Apesar de não ser partidária a candidatura, é, porém, o primeiro presidente de extracção partidária, cuja maioria não coincide, aliás, com o eleitorado do governo.

Ora, como bem observara já Salgado de Matos, «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 origem»⁴⁶.

Foi exactamente o que aconteceu com a eleição de Mário Soares. Por um lado, o Partido Socialista viria a sofrer, e cada vez mais, uma presidencialização interna, provocada em boa parte pelo vazio interno do poder, com a consequente crise de direcção e subalternização do secretário-geral ao presidente eleito. Por outro lado, intensificou-se a valorização transpartidária e nacional do Presidente.

Para esta valorização transpartidária de Soares muito contribuiu o anúncio de dissolução, imediata à sua vitória, da maioria do «povo de esquerda» que o elegera e o assumir-se como «presidente de todos os portugueses», significando desse modo a ausência de qualquer intenção de vir a contrapor a sua legitimidade eleitoral presidencial à parlamentar⁴⁷, o que foi, aliás, desde logo comprovado com a crise de 1987. Após a queda do primeiro governo de Cavaco Silva, as forças da oposição de esquerda pretendiam que o presidente Soares encarregasse Vítor Constâncio, secretário-geral do Partido Socialista, de formar governo, com outros apoios parla-

⁴⁶ Luís Filipe Salgado de Matos, art. cit.

⁴⁷ Era, aliás, esse o entendimento de Soares, também em termos de princípios, como o disse cerca de um ano depois: «O Presidente da República deve ter um papel, tanto quanto possível, consensual, situar-se acima das naturais controvérsias partidárias e a sua acção ser marcada por uma acentuada isenção e independência. Não deve, assim, reclamar-se de uma maioria própria — a que o elegeu — contra outras eventuais maiorias partidárias, em especial as que se formam legislativamente no parlamento, nem procurar beneficiar, no exercício da sua magistratura, um ou outro partido, nem muito menos fomentar a criação de novos.»

«O Presidente da República não é, nem deve ser nunca, um contrapoder, em disputa com o governo ou, muito menos ainda, com a Assembleia da República; pelo contrário, deve respeitar escrupulosamente as competências desses órgãos de soberania, não se intrometendo nas escolhas feitas, mereçam ou não a sua aprovação política e pessoal, a não ser quando seja chamado a fazê-lo nos termos constitucionais e por imperativo nacional. Numa palavra: não é ao Presidente da República que compete conduzir o jogo político, mas tão-só arbitrá-lo, segundo as regras constitucionais».

mentares. Soares recusou a pretensão do seu próprio partido, por não acreditar na consistência da alternativa, nem que ela correspondesse ao sentir do eleitorado. E, por isso, dissolveu o parlamento e convocou novas eleições gerais, que dariam a maioria ao Partido Social-Democrata, varrendo simultaneamente quase por completo da assembleia legislativa o Partido Renovador Democrático, enquanto subia o resultado eleitoral do Partido Socialista⁴⁸.

Soares manifestou nessa crise que não era efectivamente líder da maioria que o elegera, contraponível àquela que as urnas haviam ditado para o parlamento. E reafirmou-o com o veto à Lei da Rádio, contrariando desse modo os próprios socialistas, que pretendiam retirar à emissora católica *Rádio Renascença* a concessão que o próprio Soares, enquanto primeiro-ministro, lhe havia feito de uma frequência em FM. E confirmá-lo-ia de novo ao aceitar a nomeação de Soares Carneiro, antigo candidato de direita às eleições presidenciais de 1980, para chefe do Estado-Maior--General das Forças Armadas. Assim abriu caminho à sua reeleição com os votos do Partido Social-Democrata.

Mas os custos desta valorização do Presidente recaíram sobre o seu partido de origem. Antes de mais, porque, com a sua saída, os «soaristas», despojados do líder, perderam o congresso, e a direcção do partido foi ocupada por correntes que no passado haviam estado do lado oposto a Soares. Depois, por causa da crescente influência de Soares no partido e subsequente desvalorização do seu secretário-geral. Por via disso, Vítor Constâncio viria a demitir-se, acusando o presidente Soares de ingerência na vida interna do partido, em Outubro de 1988, depois de garantido o acordo entre o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata para a revisão constitucional de 1989.

A obtenção de uma maioria absoluta no parlamento em 1987 veio, porém, esbater o papel do Presidente, que começou, inclusivamente, a ser criticado de abstencionismo⁴⁹ e a ser convidado pelos seus próprios apoiantes a um maior protagonismo⁵⁰.

Não faltou quem atribuisse essa parcimónia à vitória escassa que obteve Soares em 1986. Ele próprio reconhecerá que «um presidente com uma base de apoio nacional muito grande força os governos, sejam eles quais forem, a olharem para ele com o respeito, o cuidado e a atenção que os votos expressos merecem, porque o que comanda a vida nacional num país democrático é o voto». Deixava, assim, entrever que, com outra vantagem eleitoral, poderia agir diversamente, como virá a acontecer no segundo mandato.

Soares justificava-se dizendo ser «preferível» ser acusado de falta de protagonismo a dar azo à acusação inversa, isto é, de excessivo intervencionismo,

⁴⁸ Se, em vez da dissolução, o Presidente da República tivesse aceite o governo de coligação PS/PRD, «ficaria — no dizer de Mário Soares — indelevelmente marcado pela suspeita de parcialidade e pela falta de lucidez política, tornando extremamente difícil o exercício posterior das funções presidenciais, que exigem independência e isenção» (*Intervenções*, vol. 2, p. 18).

⁴⁹ Jorge Oliveira, «O veto político e a continência presidencial», in *Expresso* de 28-5-88, ao qual responderia Alfredo Barroso, «O Presidente da República e o veto político», in *Expresso* de 21-5-88.

⁵⁰ Entrevista de António Barreto a *O Jornal* de 16-2-90.

ou de não deixar governar, com todas as negativas consequências daí resultantes para o «país». É que — explicava — «o Presidente terá tanta maior capacidade de intervenção, por forma directa ou indirecta, quanto menos se deixar aprisionar como *poder* ou como *contrapoder* e se situar acima dos jogos partidários, quaisquer que sejam, como referência democrática, isento, em relação directa de confiança com o parlamento, o governo, os partidos, as forças sociais e, principalmente, os cidadãos»⁵¹.

Apesar de tais acusações, o certo é que o presidente Soares exercia o seu direito de veto político particularmente quando estavam em causa interesses das forças armadas, ou da Igreja, ou dos sindicatos⁵². E procurava sobretudo exercer o que viria a chamar de «magistratura de influência» através da mediação entre os interesses sociais e as forças locais, por um lado, e os centros de decisão, por outro.

A noção de «magistratura de influência» correspondia, no pensamento de Mário Soares, à função arbitral, moderadora e de «instância de recurso» do Presidente, que está, segundo ele, «particularmente bem colocado para exercer uma influência profunda na sociedade e no Estado, apaziguante de tensões e de divisões e geradora de necessários consensos nacionais. Essa *influência*, que deve «exercer-se em permanência e discretamente», não deve confundir-se com intervenção directa e controversa nas questões políticas do dia a dia. A «intervenção presidencial fora dos momentos de crise política situa-se a outro nível, que não o executivo ou político-administrativo directo, devendo processar-se com todas as cautelas para não criar dificuldades ao governo, na orientação das políticas e na condução da administração». A actividade do Presidente, que só ele está em condições de desenvolver, deve traduzir-se no «acompanhamento permanente» e na «apreciação crítica da vida nacional, deixando cair em cada momento a palavra de encorajamento e usando a sua influência e estímulo quando melhor convenha»⁵³.

Para esse efeito, passou o Presidente da República a receber grupos e entidades que, não conseguindo fazer valer as suas pretensões junto do governo, procuravam nele um advogado capaz de pressionar o mesmo governo. Por isso viria mesmo a ser acusado de indevidas ingerências nalgumas áreas do executivo, em vez de assumir o ónus do veto político⁵⁴.

Mas foi sobretudo através da inovação das *presidências abertas* pelo país, iniciadas em Guimarães no Verão de 1986, logo repetidas em Beja, Guarda, Portalegre, Açores, Viseu, etc., que o Presidente reforçou a sua «magistratura de influência», ouvindo populações, dando força (por vezes partidária) a determinados sectores locais, aumentando sobretudo a sua popularidade.

As *presidências abertas*, no dizer de Mário Soares, destinavam-se a conviver «em profundidade com as populações», para «auscultar os seus sentimentos profundos, os

⁵¹ Mário Soares, *Intervenções*, 4, Lisboa, INCM, pp. 37-38.

⁵² Perguntado um dia pelo autor, num seminário no ICS, sobre a lógica deste comportamento, Soares responderia que a 1.ª República caíra por não ter sabido equacionar os interesses das forças armadas, da Igreja e dos sindicatos.

⁵³ Mário Soares, *Intervenções*, 2, pp. 15-17.

⁵⁴ *Expresso* de 5-8-89.

seus anseios, necessidades, problemas». E, através da cobertura da comunicação social, pretendiam suscitar a «curiosidade» e o «interesse» do país por essas regiões, para reforçar a «solidariedade nacional»⁵⁵.

De igual modo, intensificando as suas deslocações ao estrangeiro, reforçaria o seu prestígio externo, e com ele a sua capacidade e apetência de intervenção no domínio da política externa.

Houve quem o acusasse de fazer muitas viagens, pondo em causa a eficácia delas. Soares responderia que fazia «as necessárias sempre por indicação expressa do governo, e de acordo com ele», e que as despesas eram «largamente cobertas pelos resultados obtidos», porque o ter um chefe de Estado conhecido internacionalmente e com «livre trânsito» nos mais diversos ambientes «constitui uma vantagem importante»⁵⁶.

Procurava, assim, Mário Soares evitar o que considerava os dois excessos contrários e negativos do sistema: um presidente «meramente simbólico», ou «simples representação externa do Estado», por um lado, e um presidente «executivo», com «excessivo intervencionismo». A sua função deveria ser a de «moderador do sistema» e «garante da constitucionalidade», e não da concorrência com o governo, a quem deveria dar «solidariedade institucional»⁵⁷. Soares confessava-se, aliás, contra «governos de iniciativa presidencial». Entendia apenas que o Presidente da República «poderia ter, porventura, uma maior intervenção» nalgumas áreas, como a da política externa. Mas «não contra o governo, mas a solicitação do governo»⁵⁸.

Na realidade, porém, as relações com o governo não estavam isentas de algumas tensões, traduzidas por algumas iniciativas de parte a parte destinadas a criar embaraços um ao outro. Por um lado, Belém transformava-se em palco de críticas ao governo por quem visitava ou era chamado ao Presidente da República. Por outro, o partido do governo tomava iniciativas, como o pedido de inquérito parlamentar ao governador de Macau, após o surgimento das acusações de corrupção, e a sugestão de inquérito ao caso TDM (formulada ao grupo parlamentar do PSD no Congresso do PSD de 1988), destinadas a embaraçar politicamente o Presidente.

E não faltavam também as acusações a Soares de se imiscuir na vida dos partidos — não só no seu, como no CDS —, num «inexplicável desejo de manter uma espécie de poder difuso de intervenção no seio das principais forças partidárias»⁵⁹.

Contudo, o primeiro mandato presidencial de Soares saldava-se por um intervencionismo moderado e por uma coabitação equilibrada.

Esta coabitação, ao contrário da muito mais tensa que em França ocorrera entre Mitterrand e Chirac, explicava-se não só pelo facto de no sistema português o Presidente da República não dispor de poder executivo, estando por isso mais bem demarcadas as fronteiras entre as competências dos órgãos, mas também pelo facto

⁵⁵ *Intervenções*, 2, pp. 28-30.

⁵⁶ *Ibid.*, 5, 1991, p. 405.

⁵⁷ Entrevista ao *Público* de 9-3-90.

⁵⁸ O *Público* de 10-3-90.

⁵⁹ Duarte Lima, «O protagonismo do Presidente», in *Expresso* de 24-3-90.

de entre Soares e Cavaco não haver projectos de candidaturas concorrenciais. Nem o primeiro tencionava voltar à chefia do governo, nem o segundo acalentava de momento a ideia de disputar a Soares a presidência.

Deste mesmo intervencionismo moderado tinha consciência Soares, quando disse, em 1990, que desempenhava o seu papel de presidente «fazendo uma interpretação restritiva das minhas competências constitucionais, porque sempre considerei dever privilegiar a vertente parlamentar do regime [...] Abstive-me cuidadosamente de intervir em múltiplas ocasiões e nas mais diversas áreas, no âmbito nacional e internacional, onde poderia porventura ter dado um contributo útil, para não dar pretexto a qualquer conflitualidade institucional evitável.»

E justificava-se acrescentando que, se o Presidente da República é eleito, como é, não é para depois lhe serem conferidos «poderes meramente simbólicos e de representação». Se não tem poderes executivos, «tem outros importantes poderes de orientação política — próprios ou institucionais, partilhados e de fiscalização ou controle, que fazem dele não só o garante do «regular funcionamento das instituições» e o árbitro em caso de crise, como o verdadeiro *mediador* da vida nacional. Detém a «bomba atómica» — demissão do governo e dissolução da Assembleia da República —, mas frequentemente faltam-lhe o que chamaremos «armas convencionais», ou seja, «instrumentos de intervenção»⁶⁰.

Deixava, assim, entrever que o seu comportamento poderia ser diferente.

F) DA REELEIÇÃO DE 1991 AO REGRESSO DA «GUERRILHA INSTITUCIONAL»

A despartidarização do primeiro mandato de Mário Soares e a coabitação distendida e equilibrada com o governo criaram a quase «fatalidade» da sua reeleição, sem candidaturas rivais⁶¹, proporcionando a colagem do PSD, perante a inconveniência de candidatura própria, para evitar que fosse o PS o único a colher dividendos de uma vitória adivinhada.

Ao apresentar a sua recandidatura, reconfirmou a sua ideia da Presidência como órgão de arbitragem, instância suprema de recurso, garante da Constituição e moderador nacional, e não como centro de poder ou órgão interventor. No entanto, manifestou a opinião da vantagem em ser mais ouvido pelo governo, «em termos de concertação institucional», em política externa e de defesa nacional, precisando que não sugeria com isso qualquer «emenda constitucional», mas tão-só uma mudança de «prática política»⁶².

E avisou, apontando para o segundo mandato, que os «próximos anos serão propícios à unanimidade»⁶³ e que seria vital para o futuro que o Presidente da

⁶⁰ *Intervenções*, 4, 1990, pp. 33-34.

⁶¹ Sobretudo depois da desistência de Lucas Pires em avançar por falta de apoios políticos (interiores ao PSD).

⁶² *Intervenções*, 5, 1991, pp. 627-628.

⁶³ *Ibid.*, pp. 636 e 639.

República fosse também «um catalisador de sinergias e um impulsionador de vontades», sabendo evitar ao mesmo tempo os conflitos institucionais, o que levaria «à instabilidade e ao bloqueamento das decisões».

E, ao referir-se à pretensão de dar continuidade à «magistratura de influência», referiu-se ao seu «direito de audiência», fundamental para uma *presidência aberta*.

Mário Soares foi, de facto, reeleito em Janeiro de 1991, mas desta vez com os votos do centro (PS-PSD), num total de 70,4%, encontrando apenas a concorrência significativa das candidaturas de Basílio Horta, à direita (com 14,07%), e de Carlos Carvalhas, à esquerda (com 12,9%)⁶⁴.

As eleições, antecipadamente garantidas pelo vasto apoio partidário, suscitaram, porém, com a baixa competitividade de que se revestiram, a ideia de que a «parlamentarização do nosso sistema político foi assumida pelo eleitorado», como opinava Villaverde Cabral, para quem o semi-presidencialismo, reduzido a pura «ficção constitucional», desaparece de facto, dando lugar, *tout court*, a um sistema parlamentar, estando o Presidente da República remetido, como estava desde 1982, a uma «função essencialmente representativa, simbólica, no melhor sentido da palavra»⁶⁵.

Religitimado com confortável e esmagadora maioria, não precisando mais de conquistar votos (sobretudo do PSD) para outra reeleição, Soares alterava o seu comportamento em relação ao governo, sobretudo depois de este ter reconfirmado a maioria absoluta no parlamento no Verão de 1991.

Embora durante a campanha tenha anunciado que não se alteraria do primeiro para o segundo mandato a leitura que fazia da Constituição, no que aos poderes e funções do Presidente da República se referia, e apesar de prometer manter-se solidário com o parlamento e com o governo, quaisquer que fossem os resultados das legislativas desse mesmo ano⁶⁶, contudo, o seu relacionamento com o governo vai sofrer alterações. A coabitação vai tornar-se muito mais conflitual, atingindo de novo foros de «guerrilha institucional», a fazer lembrar os tempos do primeiro mandato de Ramalho Eanes.

Em Junho de 1991, antes das eleições legislativas que confirmariam a maioria absoluta do PSD, decidiu Soares lançar o primeiro repto público ao governo, enviando uma mensagem à Assembleia da República sobre a comunicação social. Nela denuncia a falta de «pluralismo e isenção» nos órgãos de comunicação social do sector público, a «discriminação ou dificuldade no acesso», a «governamentalização da RTP» e muito especialmente a «manipulação dos telejornais». Por outro lado, advertia para um risco: temia que «a desestatização da comunicação social e o consequente reforço de uma salutar concorrência viessem a originar formas ocultas de dependência e controle legítimo»⁶⁷, pois os processos de privatização de dois jornais públicos haviam sido pouco transparentes e fomentado a concentração. Afir-

⁶⁴ De referir ainda a candidatura de Carlos Marques, da UDP, que não foi além de 2,5%.

⁶⁵ Manuel Villaverde Cabral, «A questão presidencial», in *O Público* de 13-12-90.

⁶⁶ Cf. *Intervenções*, 5, 1991, pp. 17-18.

⁶⁷ *Ibid.*, 6, p. 127.

mava a necessidade de uma «gestão isenta e participada da RTP», capaz de evitar a interferência do poder político, e propunha o levantamento dos entraves às formas de associação e cooperação das rádios locais.

Não faltou quem relacionasse a iniciativa do Presidente com o diferendo protocolar com o governo por ocasião da assinatura dos acordos de Bicesse, que teria «desinibido» Soares para atacar um governo que o «desconsiderava»⁶⁸.

Mas mais incómodos para o governo passariam a ser os mais frequentes pedidos de análise, a fiscalização preventiva da constitucionalidade dos diplomas vindos do parlamento e do governo. Num só ano (1991), o primeiro do segundo mandato, o Presidente mandou para o Tribunal Constitucional tantos diplomas como ao longo dos últimos três anos anteriores. Tais pedidos, estando perfeitamente dentro das competências do Presidente, e confirmados pela declaração de inconstitucionalidade posterior pelo Tribunal, na grande maioria dos casos, provocaram no governo, pouco habituado a tal novo ritmo de recursos ao Tribunal Constitucional, a sensação de que o Presidente e, em parte, também o próprio Tribunal estariam a bloquear a sua iniciativa legislativa.

Contra ele se pronunciou abertamente o primeiro-ministro no congresso do PSD em Novembro de 1992. «As forças do bloqueio ao governo têm um rosto», disse então Cavaco, que avisou que não permitiria que «se tente transformar uma magistratura de influência numa magistratura de interferência» e que pediu ao Presidente da República «que se comporte como os mais altos magistrados dos outros países europeus»⁶⁹.

Soares rejeitou a acusação de «força de bloqueio», que considerou «infeliz, reveladora de alguma insensibilidade democrática», e justificou a sua actuação, explicando que «há sempre algum risco de que as maiorias se tornem hegemónicas e que, perpetuando-se no poder, possam ter tendência a confundir-se com o Estado, invadindo o aparelho administrativo e por aí, insensivelmente, se mostrem arrogantes ou mesmo autoritárias».

E a propósito dos envios ao Tribunal Constitucional revelou que, dos 811 diplomas recebidos da Assembleia e do governo nos 16 meses do segundo mandato, só enviara até então 10, tendo obtido ganho de causa em 7. Por isso avisava o governo de que «terá de tomar em linha de conta e respeitar a legitimidade que o Presidente da República consubstancia e os poderes que a Constituição lhe confere para apreciar os actos do próprio governo. Não deve, por isso, tentar condicionar o Presidente da República»⁷⁰.

Simultaneamente, o governo, acossado pelo controle do Tribunal de Contas e da Procuradoria-Geral da República, tentou cercear as actividades de um e de outro, encontrando, porém, a resistência do Presidente da República.

Mas a contestação do governo e do PSD ao Presidente tinham também outras razões, e prendiam-se com as tentativas de levar a UGT a não assinar o acordo de

⁶⁸ Vicente Jorge Silva, *Público* de 6-6-91.

⁶⁹ *Semanário* de 21-11-92.

⁷⁰ *Intervenções*, 7, 1993, pp. 32-33.

concertação social, nos começos de 1992, com o apoio patrocinado à frente da cultura contra a Secretaria de Estado da Cultura e com a recepção aos militares discordantes da reestruturação e redimensionamento das forças armadas propostas pelo governo.

Esta última proposta, conhecida por «lei dos coronéis», merecera de facto a discordância do Presidente, que começou por vetá-la. Perante a insistência na proposta do governo, o Presidente resolveu promulgá-la em Julho de 1992, explicando, porém, ao país que o fazia por considerar inútil novo veto, já que a lei viria a ser reconfirmada pela maioria. Mais tarde Soares queixar-se-ia da pouca importância dada à política externa e de defesa, entendidas conjugadamente, e chamava a atenção para a «presença militar portuguesa integrada em corpos de paz ou em missões meramente humanitárias» nos «países africanos lusófonos» como sendo não só justificável como «forte razão de prestígio e afirmação portuguesa no mundo»⁷¹.

Não terá sido alheia à resistência presidencial a esta lei dos coronéis a intenção de colher dividendos do descontentamento militar com a reestruturação em causa. Nessa mesma linha deve ser vista a entrevista concedida à Associação Nacional de Sargentos em Junho de 1992 e a polémica acusação de antimilitarismo dirigida ao primeiro-ministro pelo chefe da Casa Militar do Presidente.

Outra importante demarcação presidencial do governo ocorreu com a ratificação do Tratado de Maastricht em meados de 1992. O Presidente defendeu o referendo não só para proporcionar um «debate profundo» sobre as diferentes leituras que o Tratado comporta e para esclarecimento dos Portugueses, mas também para proporcionar aos partidos que o apoiam e ao governo uma «válvula de segurança» contra o desencanto e a desconfiança que os custos de integração europeia irão suscitar. Mas não foi ouvido nem pelos partidos (incluído o PS), nem pelo governo.

Mas a polémica entre o governo e o PSD e o Presidente reacender-se-ia nos começos de 1993, com a *presidência aberta* em Lisboa, vista como envolvimento antecipado do Presidente da República nas eleições autárquicas desse ano. Até então as *presidências abertas* nunca tinham sido tão polémicas. O governo participava nelas e Soares dizia ter nelas «o cuidado especial de não suscitar problemas ou sequer melindres ao poder local ou aos órgãos de governo próprios da região»⁷². Na verdade, porém, não faltava quem as acusasse de dispendiosas, pouco eficazes e de contribuírem para o descrédito do governo, ao evidenciarem os problemas através da cobertura da comunicação social.

A «enorme repercussão nacional» da *presidência aberta* em Lisboa, na opinião do Presidente, devia-se ao aparecimento de televisões privadas, cujo noticiário (referia-se ao da SIC, única estação a emitir), «fresco, espontâneo, directo e detalhado, mostrando a realidade como ela é, e dando voz aos que, por nunca terem sido ouvidos, têm uma verdadeira avidez de falar». E contra as acusações de instrumentalização contra o governo defendia-se o Presidente dizendo que não fizera

⁷¹ *Ibid.*, pp. 36-37.

⁷² *Ibid.*, 5, 1991, p. 399.

críticas nem incitara contestações, que se limitara aos «apelos ao diálogo, à concertação e ao bom senso»⁷³.

Não estava disso convencido, nem o governo, nem o PSD, que no parlamento atacou o Presidente de ter abandonado «os quadros de referência com que se apresentou ao eleitorado em 1991» e de ter rompido «com o estilo, a forma e os objectivos da Presidência do primeiro mandato, quebrando a promessa eleitoral de que o segundo mandato não seria diferente do primeiro». Acabara a «magistratura de influência». O segundo mandato — na expressão do vice-presidente parlamentar do PSD — «está mais vocacionado para pequenos objectivos partidários do que para os grandes desígnios nacionais». E a *presidência aberta* em Lisboa «tornara-se uma espécie de manifestação popular de protesto *doublé* de *haping* permanente contra o governo. A presença do Presidente funcionaria como catalisador desse protesto»⁷⁴.

A proximidade das eleições autárquicas e a possibilidade de uma eventual vitória da oposição terão levado o Presidente a colocar a hipótese de uma dissolução da Assembleia, disso se tendo feito eco a comunicação social. O PSD reagiu contra tal hipótese, acusando o Presidente de estar a assumir cada vez mais a liderança da oposição.

De facto, a fragilidade da oposição parlamentar e o crescente protagonismo do Presidente terão levado o descontentamento e o protesto a escudar-se mais no Presidente e a usar mais as suas prerrogativas. Simplesmente este reforço crítico do Presidente reduz-lhe a sua influência. O protesto através da Presidência torna-se mais *tribunício* do que realmente *transformador*, e diminui a oposição parlamentar em favor da oposição institucional. O que não pode deixar de ter reflexos no «pólo de poder autónomo» que é a Presidência.

O crescente protagonismo do Presidente, neste segundo mandato, parece contudo acompanhado de uma perda de influência real. Incapaz de alterar o rumo da governação, o Presidente sente-se tentado, como «câmara de recurso» perante o governo e o parlamento, a polarizar a oposição. Mas as suas denúncias e discordâncias parecem revelar cada vez mais uma incapacidade de influência.

G) AS GRANDES TENDÊNCIAS DA EVOLUÇÃO RECENTE

Da análise evolutiva aqui esboçada, em traços largos, resulta, em primeiro lugar, como primeira tendência mais marcante da evolução da Presidência a sua crescente e progressiva «civilização», que se traduziu, inevitavelmente, num certo enfraquecimento, com a redução da sua legitimidade (que passou a exclusivamente eleitoral) e com a compressão das suas prerrogativas e competências reais, e que implicou, simultaneamente, uma maior «partidarização» das candidaturas ao lugar.

O Presidente, ao deixar de ser de extracção militar e passar a ter uma extracção partidária, expõe-se a uma maior «partidarização» da função. Se é verdade que o

⁷³ *Ibid.*, 7, 1993, pp. 34-35.

⁷⁴ Pacheco Pereira, «Os demónios do Presidente», in *Diário de Notícias* de 11-2-93.

Presidente é proposto e eleito formalmente pelos cidadãos, a nomeação da sua candidatura, e sobretudo o seu êxito, depende largamente dos apoios partidários, que não se alheiam das estratégias eleitorais presidenciais, mas antes são fortemente envolvidos e condicionados por elas. São os partidos quem de facto escolhe os candidatos, embora depois os apresentem através dos eleitores. Podem mesmo escolher candidatos sem extracção partidária, mas estes acabam por ser «partidarizados» pelo apoio.

Não é irrelevante que o candidato tenha ou não essa mesma origem partidária. A ausência dela pode favorecer a apetência pela criação de um apoio partidário, provocando perturbações no sistema partidário, no caso de se tornar uma candidatura vencedora, como aconteceu com a reeleição do general Eanes e a formação posterior do PRD. A presença dessa origem pode gerar igualmente efeitos sobre os partidos, desiguais no caso de vitória ou derrota eleitoral. Recorde-se o impacto do MASP no interior do Partido Socialista e as consequências da derrota de Freitas do Amaral no relacionamento entre o PSD e o CDS.

A não coincidência dos apoios partidários à eleição e à reeleição tem também inevitáveis reflexos no comportamento presidencial. A preocupação de ganhar outros apoios na reeleição pode provocar alterações de vulto na orientação política do Presidente no segundo mandato. Quer Eanes, quer Soares, conheceram apoios desiguais, e tendencialmente distintos, da primeira para a segunda eleição. E essas mudanças de apoios alteraram o comportamento de ambos, quer prévio, quer posterior. Não, é pois, irrelevante o apoio dos partidos, já obtidos ou a conseguir, para o comportamento político dos presidentes.

A partidarização das candidaturas pode ter, inclusivamente, reflexos não desprezíveis na própria organização dos partidos, originando aquilo a que se chamou já a sua «presidencialização», que se manifesta, quer, em primeiro lugar, na adaptação institucional dos partidos à eleição presidencial, quer também através da influência dos presidentes eleitos nos partidos que os apoiaram⁷⁵.

A presidencialização interna dos partidos significa em primeiro lugar uma pessoalização crescente de liderança, com o inevitável enfraquecimento dos órgãos colectivos partidários. Este condicionamento da liderança partidária pela candidatura presidencial é particularmente visível em França, onde os principais líderes partidários o são, mais porque candidatos à Presidência da República do que o inverso⁷⁶. Mas também em Portugal se podem ver efeitos da presidencialização do Partido Socialista quando a estratégia presidencial de Mário Soares levou ao conflito com a direcção ou secretariado do partido, mais próxima do presidente Eanes.

Trata-se de uma presidencialização organizativa, mas que tem também como consequência dessa pessoalização um esvaziamento de importância de mensagem política ou ideológica. A presidencialização reflecte-se também numa desideologização dos partidos.

⁷⁵ Cf. Hugues Portelli, «La presidentialization des partis français», in *Pouvoir*, 14 (1980), pp. 97 e segs.

⁷⁶ Stefano Bartolini, «Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello Stato in Europa», in *Rivista italiana di scienza politica*, xiv (1984), p. 232.

Por último, essa presidencialização organizativa tem igualmente reflexos na forma de seleccionar dirigentes no partido, alterando os centros de extracção de quadros políticos. Mais do que líderes locais, cujo acesso ao poder se faz por via obrigatória, os líderes partidários tornam-se muito mais «homens do Presidente», que chegaram ao poder por via pessoal muitas vezes exterior ao próprio partido. Este processo é largamente favorecido quer pelo sistema eleitoral da lista proporcional, quer pelo facto de não terem os membros do governo de ser membros do parlamento.

Mas a presidencialização dos partidos significa também que os partidos são marcados pelos presidentes que apoiaram ou que deles são originários, sobretudo quando os presidentes são antigos dirigentes partidários. O vazio da direcção que neles deixam com a sua eleição, para além de favorecer conflitos internos pelo seu preenchimento, sobretudo se os seus apoiantes não são maioritários no aparelho partidário, gera por vezes a tentação e a tendência para frequentes ingerências presidenciais na vida dos partidos.

A segunda tendência que desta evolução ressalta é a propensão para o equilíbrio de poderes, com o prolongamento de situações de coabitação entre o Presidente e o governo, ou seja, de contrapesar a formação de governos maioritários com a eleição de um presidente de orientação política diversa, quando não adversa.

A estabilização desta coabitação enfraquece o papel do Presidente, que normalmente se amplia em situações de ausência de maioria parlamentar. Os poderes do Presidente, os mais importantes dos quais são sobretudo poderes de excepção (demissão e dissolução), esbatem-se nas situações de coabitação com uma maioria parlamentar e governamental. A relevância presidencial cresce nas situações de emergência e de crise. É a perspectiva de situação de «emergência» que amplia o poder presidencial. Este esbatimento da capacidade de intervenção do Presidente provoca alterações na própria conformação do regime político, que Adriano Moreira já classificou como tendo passado, depois de 1987, a um «presidencialismo do primeiro-ministro»⁷⁷. E suscita a questão da forma de designação do Presidente da República pela desproporção entre a largueza da legitimidade atribuída e a exiguidade das prerrogativas conferidas. Passada a necessidade de sufragar eleitoralmente a chefia militar da revolução e de reforçar democraticamente a legitimidade castrense do seu protagonista, compreende-se que se pergunte hoje, como sucede cada vez mais, pelas razões de subsistência de uma fórmula de designação do Presidente que parece gerar o contraste flagrante entre a imensidão da autoridade e a exiguidade da intervenção.

Para além disso, os poderes presidenciais, encarados do ponto de vista real e não meramente formal, dependem mais da posição do Presidente em face do sistema de partidos do que propriamente do enquadramento institucional. «Se a eleição do Chefe de Estado por sufrágio universal», concluía Jean Claude Colliard, «é uma condição necessária para que possa exercer poderes efectivos, não é seguramente uma condição suficiente; é preciso que o sistema de partidos seja muito fraccionado (Fin-

⁷⁷ Adriano Moreira, «O regime: presidencialismo do primeiro-ministro», in *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

lândia) ou que os partidos maioritários reconheçam a autoridade do Presidente da República, mais do que a do chefe do governo (França, V República), para que os poderes de que pode dispor constitucionalmente não sejam letra morta. Se o sistema não preencher uma ou outra destas condições (Áustria, Irlanda, Islândia), então o regime não se distingue em nada dos outros regimes parlamentares e o monismo é total⁷⁸.»

E Maurice Duverger acabaria por não discordar do seu antigo discípulo quando reconheceu que para a determinação do papel do chefe de Estado era mais importante a estrutura de partidos do que o ser ou não eleito pelo sufrágio directo e universal, nomeadamente a existência de uma maioria ou minoria⁷⁹.

Na mesma linha, Raymond Avon reconheceu também um dia que o presidente francês era autoridade suprema apenas enquanto tivesse maioria parlamentar, mas teria de deixar o poder ao primeiro-ministro quando um partido diferente do seu tivesse obtido a maioria na Assembleia, como viria a acontecer com Chirac⁸⁰.

Os poderes do Presidente não dependem, com efeito, exclusivamente nem sobretudo da legitimidade directa que recebem do sufrágio. A legitimação eleitoral dá ao Presidente, nos regimes de responsabilidade parlamentar do governo, não tanto capacidade, mas sobretudo autoridade para influir no processo. Por conseguinte, a força do Presidente tem de ser procurada no interior do sistema e na sua configuração de relações.

Os poderes reais do Presidente, sejam eles os de nomear ou demitir o governo, de dissolver o parlamento ou de vetar diplomas legislativos, variam efectivamente com as relações entre o governo e o parlamento e dependem, decisivamente, como justamente o observou M. Duverger, da ocorrência de maiorias estáveis e coesas, em primeiro lugar, e da posição do Presidente da República em face dessas maiorias ou minorias, depois⁸¹.

⁷⁸ Id., *ibid.*, p. 280.

⁷⁹ M. Duverger, *La monarchie republicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, p. 133.

⁸⁰ Raymond Avon, «Alternation in government in the industrialized countries», in *Government and Opposition*, xvii (1981), pp. 3-21, cit. por A. Lijphart, art. cit.

⁸¹ Cf. M. Duverger, «Le concept de regime semipresidential», art. cit., e *Xeque-Mate*, cit., pp. 122 e segs.