

# As Constituições Republicanas Portuguesas

## Direitos fundamentais e representação política (1911-2011)



Ana Maria Belchior (organizadora)

# AS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS PORTUGUESAS

DIREITOS FUNDAMENTAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA  
(1911-2011)



LISBOA, 2013

© Ana Maria Belchior (organizadora), 2013

Ana Maria Belchior (organizadora)

**As Constituições Republicanas Portuguesas. Direitos fundamentais e representação política (1911-2011)**

Primeira edição: dezembro de 2013

Tiragem: 400 exemplares

ISBN: 978-989-8536-30-3

Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Nuno Fonseca

Ilustração da capa: Luís Salvador

Revisão de texto: Manuel Coelho

Impressão e acabamentos: Europress, Lda.

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,  
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

**Editora Mundos Sociais**, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: (+351) 217 903 238

Fax: (+351) 217 940 074

E-mail: [editora.cies@iscte.pt](mailto:editora.cies@iscte.pt)

Site: <http://mundossociais.com>

# Índice

Índice de figuras e quadros .....	vii
Notas biográficas.....	ix
Prólogo.....	xiii
 <b>Introdução. Do constitucionalismo monárquico ao constitucionalismo republicano português .....</b>	 <b>1</b>
<i>Ana Maria Belchior</i>	
 <b>Parte 1   A Constituição da República Portuguesa de 1911</b>	
<b>1 A Constituição de 1911. Republicanismo e direitos fundamentais .....</b>	<b>17</b>
<i>Ernesto Castro Leal</i>	
<b>2 A Constituição “eficiente”. Forma de governo, sistema eleitoral e sistema de partidos na I República Portuguesa .....</b>	<b>27</b>
<i>Fernando Farelo Lopes</i>	
 <b>Parte 2   A Constituição da República Portuguesa de 1933</b>	
<b>3 Dos direitos fundamentais e da representação política na Constituição portuguesa de 1933 .....</b>	<b>45</b>
<i>Paulo Ferreira da Cunha</i>	
<b>4 Os princípios do Estado ético na Constituição do Estado Novo .....</b>	<b>65</b>
<i>Goffredo Adinolfi e Guya Accornero</i>	
 <b>Parte 3   A Constituição da República Portuguesa de 1976</b>	
<b>5 A Constituição de 1976 .....</b>	<b>83</b>
<i>Jorge Miranda</i>	

<b>6</b>	<b>A Constituição de 1976. O contexto político .....</b>	<b>103</b>
	<i>Ana Mónica Fonseca</i>	
<b>Parte 4   Reforma do sistema político: balanço de um debate em curso</b>		
<b>7</b>	<b>Sobre a reforma do sistema político .....</b>	<b>119</b>
	<i>António de Araújo</i>	
<b>8</b>	<b>Reformar o sistema político, reforçar a democracia. A Constituição e o sistema político-eleitoral .....</b>	<b>127</b>
	<i>André Freire e Ana Maria Belchior</i>	
	<b>Notas conclusivas. Um século de constitucionalismo republicano português .....</b>	<b>145</b>
	<i>Ana Maria Belchior</i>	
	<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>151</b>

## Índice de figuras e quadros

### Figuras

- 8.1 Satisfação com o funcionamento da democracia, Portugal, 1985-2012.. 136

### Quadros

- 2.1 Governos e sua composição partidária (1912-26) ..... 29
- 8.1 Níveis de desproporcionalidade, por décadas, na Europa ..... 129
- 8.2 Número efetivo de partidos na Europa ..... 130
- 8.3 Tipos de governo na Europa (1945-2000) ..... 131
- 8.4 Participação da “esquerda radical” nos governos europeus após 1989. 132
- 8.5 Confiança (“alguma” e “muita”) dos portugueses nas instituições,  
2008 e 2012 — em percentagem face ao total de cada uma  
das amostras) ..... 139





## Prólogo

A ideia deste livro surge na sequência da realização de um ciclo de conferências alusivo ao centenário do constitucionalismo republicano português, realizado no final de 2011, na Biblioteca-Museu República e Resistência, em Lisboa. Este encontro foi promovido pelo Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-IUL (que assegurou a coordenação científica) em colaboração com a Biblioteca-Museu República e Resistência da Câmara Municipal de Lisboa (entidade que teve a iniciativa e que assegurou a realização do evento do ponto de vista logístico).

Intitulado “1911-2011, Um Século de Constituições Republicanas: Direitos Fundamentais e Representação Política”, o ciclo de conferências assinalou a passagem de um século após a redação da primeira Constituição republicana em Portugal, em 1911. Naturalmente que, antecessoras das Constituições republicanas, tivemos Constituições monárquicas liberais a partir de 1822. Mais do que pontos na história, estas foram o alicerce em que décadas depois se estruturaram as Constituições da República. O ciclo centrou-se nestas últimas e organizou-se em quatro conferências relativas, respetivamente, à abordagem das Constituições de 1911, de 1933 e de 1976, e uma última conferência, reportada à atualidade, sobre a reforma do sistema político. Em cada uma destas conferências pretendeu-se que dois oradores convidados, especialistas sobre o tópico, explorassem a arquitetura constitucional sob uma de duas perspetivas complementares (ou sob ambas): a da consagração dos direitos fundamentais e a da representação política, prevalentes em cada um destes períodos constitucionais. Este ciclo serviu de mote à edição do presente livro.

Os capítulos desta obra foram maioritariamente redigidos por investigadores (muitos também docentes do ensino superior) convidados para esse ciclo de conferências. Muitos deles, pela relevância académica e saliência da sua intervenção na sociedade portuguesa, dispensam qualquer apresentação. Em todos os casos, os contribuintes para a presente obra são especialistas nas matérias que abordam e com trabalho significativo publicado na área. Da mesma forma que cada conferência do ciclo, cada parte deste livro conta com contributos de dois autores que se pretendem complementares, senão mesmo correlacionados.

Gostaria de deixar o meu agradecimento a todos os intervenientes nesta publicação, em especial aos coautores, razão de ser da mesma, assim como aos coordenadores do ciclo de conferências na Biblioteca-Museu, em especial pela iniciativa da organização do ciclo que dá agora origem à publicação — Drs. Fernando Moreira, José Paulo Sousa e Júlia Pires.

*Ana Maria Belchior*

## **Introdução**

### **Do constitucionalismo monárquico ao constitucionalismo republicano português**

*Ana Maria Belchior*

Das obras já publicadas sobre o constitucionalismo republicano em Portugal, nenhuma tinha ainda reunido um conjunto de contributos como o que agora se apresenta, cuja mais-valia reside não apenas na especialização dos autores envolvidos, mas também na articulação que os seus contributos estabelecem entre si ao abordarem cada Constituição sob uma perspetiva multidisciplinar e tematicamente complementar.

Procura-se, em cada parte da publicação, abordar cada Constituição sob a dupla perspetiva da forma como consagra os direitos humanos e como contempla a representação política (entendida em sentido lato, incluindo a própria organização do sistema político: as regras eleitorais, o tipo de sufrágio, a divisão dos poderes, entre outros). Tal pretende-se, não sob uma perspetiva essencialmente jurídica, mas multidisciplinar. A razão de ser para esta abordagem multidisciplinar e temática prende-se com o facto de os direitos fundamentais e a representação política constituírem duas dimensões estruturantes da arquitetura constitucional, reveladoras do cariz do regime político em sistemas democráticos; e, em sistemas não democráticos, indicativas dos contornos dos mesmos, ainda que tendencialmente apenas em termos retóricos, como parece suceder com a Constituição portuguesa de 1933 (Miranda, 1999). Esta abordagem visa ainda superar a tradição de obras constitucionais se destinarem a um público seletivo, com afinidades prévias com o meio jurídico; o intuito é, neste caso, que esta seja uma obra destinada ao público interessado, de forma lata, na história e na política contemporâneas de Portugal.

A discussão dos direitos fundamentais no quadro constitucional tem sido indissociável do tipo de regime político. Como refere Jorge Miranda, “admitir que direitos fundamentais fossem em cada ordenamento aqueles direitos que a sua Constituição, expressão de certo e determinado regime político, como tais definisse seria o mesmo que admitir a não consagração, a consagração insuficiente ou a violação reiterada de direitos como o direito à vida, a liberdade de crenças ou a participação na vida pública só porque de menor importância ou desprezíveis para um qualquer regime político” (1999: 13-14). Os direitos, liberdades e garantias constitucionais formam, por isso, um suporte de defesa dos direitos dos cidadãos

que tendeu a ampliar-se em Portugal ao longo do tempo e a assumir-se como universal, embora refletindo sempre a extensão do caráter mais ou menos democrático e humanista do regime.

Da mesma forma, também a representação política, associada à organização do sistema político, assume um papel determinante no plano constitucional e na definição do regime: as grandes definições do sistema político e eleitoral são originalmente consagradas em Portugal na Lei Fundamental, embora a legislação orgânica materialize e especifique essas mesmas definições. É, todavia, no plano constitucional que se definem as regras de funcionamento do sistema político: o tipo de sufrágio, a forma de governo, a existência de separação de poderes e quais os que cabem a quais órgãos; a fundação de partidos políticos, assim como as regras do sistema eleitoral.

As consequências políticas de todas estas definições são determinantes não só do funcionamento do sistema político, mas também do caráter do regime e, por essa via, do tipo de sociedade. Entende-se, portanto, que estas duas dimensões são vitais para a compreensão do impacto político das diversas Constituições, e para a compreensão da sociedade portuguesa ao longo deste último século.

### **Do constitucionalismo monárquico ao constitucionalismo republicano**

À semelhança do que sucedeu em outros países, a emergência do constitucionalismo português assinalou a rutura com o absolutismo monárquico, refletindo em cada momento, tanto no que respeita às Constituições monárquicas como às republicanas, o clima social e político da época. Tal como na generalidade dos países continentais, o constitucionalismo surge em Portugal por via revolucionária e não por continuidade histórica; estabelecendo um corte com o passado no plano social e político, mas também no que respeita à conceção da Constituição (Miranda, 2004: 7-8).

A legitimação constitucional de processos revolucionários é, aliás, um tópico desenvolvido por Paulo Ferreira da Cunha, ao abordar aqui a Constituição de 1933. São exemplos desta legitimação as Constituições liberais de 1822 (na sequência da Revolução Liberal), de 1826 (fruto do conflito entre D. Pedro e D. Miguel), assim como a de 1838 (resultado da Revolução de Setembro). A implantação da República é legitimada pela Constituição de 1911, a de 1933 legaliza a Revolução de 1926, e a de 1976 é consequência da Revolução de 25 de Abril, que termina com a vigência do Estado Novo. As Constituições têm tido, por isso, um papel de consolidação social e política dos períodos históricos, legitimando a nova ordem social que emerge da rutura com a anterior.

A presente publicação debruça-se sobre as Constituições republicanas, de que se assinalou o centenário da primeira em 2011. A plena compreensão destas reclama, contudo, uma breve ingerência sobre a origem do constitucionalismo em Portugal; o mesmo é dizer, sobre as Constituições monárquicas liberais. É sobre estas últimas que nos detemos desde já, para uma breve apresentação e enquadramento do constitucionalismo em Portugal.

*Do constitucionalismo monárquico*

Saída da Revolução de 1820 e das subsequentes Cortes Constituintes de 1821, a primeira Constituição portuguesa, de 1822, foi liberal no ideário, inserindo-se num movimento liberal europeu mais amplo, procurando, em consonância, criar mecanismos impeditivos do poder real despótico e arbitrário. Neste sentido, esta primeira Constituição consagra os direitos e deveres individuais dos portugueses, a divisão de poderes políticos, a soberania nacional, o regime representativo, e propõe a instauração de uma Monarquia Constitucional, evidenciando a influência da doutrina da Revolução Francesa.

No plano dos direitos e deveres individuais surge já a consagração das primeiras liberdades e garantias (direito de propriedade, direito à educação ou à segurança, entre outros; v. art.<sup>os</sup> 2.<sup>o</sup> a 19.<sup>o</sup>), e o embrião dos direitos económicos, sociais e culturais (v. p. ex. art.<sup>o</sup> 15.<sup>o</sup> sobre o direito ao trabalho remunerado), que, no entanto, só em 1976 surgem de facto consagrados.

O regime aclamado pela Constituição de 1822 define-se como uma Monarquia Constitucional hereditária (art.<sup>o</sup> 29.<sup>o</sup>), em que o Rei é o Chefe de Estado, figura intangível e sem qualquer responsabilidade jurídica (proteção, aliás, que mantém ao longo das Constituições monárquicas). Neste regime constitucional, a divisão de poderes processa-se da seguinte forma: o poder legislativo reside essencialmente nas Cortes (que têm uma única câmara, a Câmara dos Deputados), embora subordinado ao Rei (a iniciativa legislativa compete, contudo, em exclusivo aos deputados); o poder executivo compete ao Rei e aos secretários de Estado, que o auxiliam nessa tarefa; e o judicial é da competência exclusiva dos juizes (art.<sup>o</sup> 30.<sup>o</sup>). A Câmara dos Deputados é eleita bienalmente por sufrágio direto e secreto, embora não universal (estavam excluídos de votar, por exemplo, as mulheres e os analfabetos). Não obstante o funcionamento desta Câmara, a inexistência de um mecanismo de responsabilização do poder executivo perante o parlamento afasta claramente este regime dos modernos regimes parlamentares.

A soberania da nação é exercida “pelos seus representantes legalmente eleitos” (art.<sup>o</sup> 26.<sup>o</sup>), e já não pelo Rei como no regime precedente. Esta assunção pretende realçar o caráter liberal e representativo do regime. Curiosamente, do ponto de vista da função representativa dos deputados, à semelhança da atual Constituição, já naquela se observa que cada deputado é considerado representante de toda a nação e não apenas da circunscrição que o elege (art.<sup>o</sup> 94.<sup>o</sup>), preceito que visa a representação do bem comum de toda a nação em detrimento da representação de interesses regionais e locais.

A vigência efetiva da Constituição de 1822 é muito limitada: sob o comando do infante D. Miguel, a Vila-Francada levaria à revogação da mesma em 1823 e à subsequente restauração do regime absoluto em 1824. A suspensão da vigência da Constituição subsiste durante mais de uma década, só sendo retomada em 1836.

A Carta Constitucional da Monarquia portuguesa de 1826, que substitui a Constituição de 1822, abdica da evocação divina desta, não procurando legitimar a sua autoridade na dimensão religiosa, assim como supera o anterior espírito revolucionário, recuperando a dominação monárquica. Acrescenta no quadro dos

direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (no último artigo desta Constituição, art.º 145.º), a alguns herdados de 1822, um conjunto de novos direitos, liberdades e garantias. Em particular, os relativos ao papel do Estado, correspondentes ao que depois se designou direitos sociais, como o direito à assistência médica (na altura, aos Socorros Públicos, nos termos do art.º 145.º, n.º 29).

O regime representativo monárquico constitucional de 1826 prevê a existência dos três poderes políticos, e admite um quarto: o moderador ou real, que competia ao Rei, e cuja substância se resumia a garante da manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos poderes políticos (art.ºs 11.º e 71.º). No exercício do poder moderador, o Rei nomeia e demite livremente ministros de Estado, suspende magistrados, dissolve a Câmara dos Deputados, entre outros (art.º 74.º). O Rei subsiste como figura “inviolável e sagrada”, isento de qualquer responsabilidade jurídica ou outra (art.º 72.º). Estes factos fazem da Carta Constitucional portuguesa, supostamente, uma das mais monárquicas do seu tempo, dada a concentração no Rei do poder moderador e a sua ascendência sobre os demais poderes (Caetano, 1965: 30-31).

As Cortes de 1826, ao invés de uma, como as de 1822, compreendiam duas câmaras: a dos pares, aristocrática, de cariz vitalício e hereditário; e a dos deputados, eleita por sufrágio indireto e restrito (art.ºs 55.º a 67.º). Qualquer delas tinha poder de iniciativa legislativa, poder que partilhava com o executivo. O Rei intervém no processo legislativo para aprovar ou vetar as leis; isto é, intervém no plano do exercício do seu poder moderador. “O Rei é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado”, figuras estas que constituem uma inovação deste texto constitucional (art.º 75.º). Marcelo Caetano alega, na sua obra seminal sobre o constitucionalismo português, que “a prática constitucional começou então a definir-se no sentido do sistema parlamentar: discussão dos atos dos ministros pelas Cortes, votação de moções de desconfiança” (1965: 33), embora, na essência, este regime represente um retrocesso, devido à (re)concentração de poder no Rei, o que vai ao arrepio do regime parlamentar de facto.

A hostilidade geral em relação à Carta Constitucional levou a que esta só vigorasse até 1828, interrompendo-se o regime constitucional até 1934 com o reinado de D. Miguel, ano em que foi recuperada a vigência da Carta Constitucional até 1936. Nesse ano, a Revolução de Setembro derruba o governo e faz surgir um novo que abole a Carta Constitucional de 1826 e recupera a Constituição de 1822, mas violando-a sistematicamente. Esta última Constituição vigora até 1838 (perfazendo no total três anos de vigência).

Influenciada pelas duas anteriores, é em 1838 que é concebida uma nova Constituição. Esta assemelha-se à de 1822, recuperando dela a autonomia dos três poderes (deixando cair o poder moderador), a soberania da nação, o sufrágio direto (embora ainda restrito), mas mantendo as duas câmaras de 1826: a dos senadores e a dos deputados (art.ºs 34.º, 36.º, 71.º e 72.º). Novos direitos e liberdades são adicionados neste texto constitucional, como é o caso do direito de associação (art.º 13.º), de reunião (art.º 14.º), ou a liberdade de resistência (art.º 25.º).

De forma similar aos textos anteriores, este consagra o poder executivo exercido pelas Cortes com sanção do Rei; o seu exercício compete ao monarca que o exerce através dos ministros e secretários de Estado, e o poder judiciário compete

aos juízes. O Rei detém o poder de dissolver a Câmara dos Deputados, assim como o de aprovar e promulgar as leis (art.º 81.º).

Embora o regime seja ainda monárquico constitucional, no que respeita à forma de governo os poderes tendem após 1838 a concentrar-se no parlamento em detrimento do Rei. As atribuições parlamentares são crescentes, mesmo por referência a 1822 (v. art.º 37.º). A Constituição de 1838 vigora apenas quatro anos e de forma acidentada, após o que é recuperada a Carta Constitucional de 1826, até 1910. A Carta Constitucional é, de longe, o texto liberal de maior longevidade (1826-28, 1834-36, e 1842-1910), potencialmente explicada pela opção pela equidistância entre “o velho e o novo, entre o Antigo Regime e a Revolução, entre a autoridade régia e a liberdade dos povos” (Sardica, 2012: 529), estratégia que lhe valeu maior aceitação política.

### *Do constitucionalismo republicano*

A Constituição de 1911 consagra o espírito liberal da Revolução de 1820, favorável ao constitucionalismo republicano, e dá o golpe final no regime parlamentar monárquico. É o texto constitucional mais curto da história portuguesa, com apenas 87 artigos, abrindo com a apologia à Revolução de 5 de Outubro de 1910 e ao caráter republicano do regime.

No plano dos direitos e garantias individuais, adiciona aos consagrados na Carta Constitucional outros correspondentes à ideologia republicana (art.º 3.º), tais como: a igualdade social, jurídica e política (com a negação de privilégios de nascimento, dos títulos nobiliárquicos e das ordens honoríficas); a proibição da pena de morte; o laicismo (que salvaguarda a igualdade e liberdade de todas as religiões e cultos, a par da secularização da sociedade, em particular do ensino); e o direito de resistência a qualquer ordem que infrinja as garantias individuais (embora o direito à greve permanecesse excluído). O direito de voto não contempla o sufrágio universal, mas antes é concedido a todos os indivíduos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever, ou que fossem chefes de família (art.º 8.º). Os direitos sociais prevalecem, nesta Constituição, ainda muito incipientes.

O texto estabelece, logo no art.º 6.º, a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial, constituídos como órgãos de soberania, assim como institui mecanismos de controlo do poder, como o considerado no art.º 27.º, que prevê a concessão apenas de uma autorização do poder legislativo ao poder executivo no que respeita a assuntos como o consentimento para fazer a guerra ou para contrair um empréstimo.

O poder legislativo é constitucionalmente atribuído ao Congresso da República, que poderia funcionar em reunião plenária, mas habitualmente se subdividia em duas câmaras: a dos deputados e o Senado, ambas eleitas por “sufrágio direto dos cidadãos eleitores” (sobre o poder legislativo v. art.º 7.º a 21.º; sobre a Câmara dos Deputados v. art.ºs 22.º e 23.º; e sobre o Senado v. art.º 24.º). Compete ao Congresso, em especial, a produção de legislação e a eleição e destituição do Presidente da República, nos termos da Constituição (art.º 26.º). Para além da função representativa do Estado, compete ainda ao Presidente da República (e aos ministros) o exercício do poder executivo (art.º 36.º). De entre os ministros o Presidente

da República nomeia o Presidente do Ministério, responsável “não só pelos negócios da sua pasta mas também pelos de política geral” (art.º 53.º).

Foram diversas as leis que reformaram a Constituição nos anos subsequentes (num total de cinco leis de revisão constitucional entre 1916 e 1921), em alguns casos com consequências significativas para o funcionamento do sistema político e para o respeito pelos direitos humanos. É exemplo do primeiro a atribuição em 1919 ao Presidente da República do poder de dissolução das câmaras legislativas quando os superiores interesses da pátria e da República assim o exigissem (Lei n.º 891, de 22 de setembro de 1919); e do segundo o progressivo respeito pelos direitos humanos para que remete a Lei n.º 635, de 28 de setembro de 1916, que rejeita o restabelecimento da pena de morte em qualquer circunstância. Todavia, a vigência desta Constituição foi bastante instável em termos de funcionamento do sistema político, caracterizado pela proliferação de partidos personalistas, pouco democráticos e sem ideologia substantiva, pela improdutividade parlamentar, pela volatilidade dos ministérios e pela consequente instabilidade social desta época. Tal deveu-se não apenas à privação do recurso à dissolução parlamentar, até 1919, mas também, alegadamente, à falta de poder do Presidente da República sobre a duração das sessões legislativas, que competia ao Congresso; isto é, de acordo com Marcelo Caetano, sem que o Chefe de Estado tivesse um poder moderador que contivesse o poder do parlamento (1965: 83-91).

Os partidos políticos que surgem no período da história portuguesa que medeia entre final do século XIX e início do século XX, anos em que o parlamentarismo ganha relevância, são essencialmente organizações de quadros, caciquistas e clientelares, apoiadas na mobilização dos eleitores mediante a ação de líderes partidários intermédios que promovem a oferta de contrapartidas individuais aos eleitores em troca de apoio eleitoral. O sistema partidário é essencialmente dominado por dois partidos: o Partido Conservador e o Partido Democrata.

O funcionamento do sistema de partidos e, por inerência, do sistema político no seu todo revelou, durante a I República, uma elevada instabilidade, recheada de crises políticas, promovidas em grande medida pela competitividade e indisciplina partidária, que descambaram muitas das vezes na queda do governo. Fazendo uma contabilidade sucinta, entre 1911 e 1926, no cômputo das sete legislaturas, cinco foram objeto de dissolução. Neste período sucederam-se 44 governos e oito Presidentes da República, e o parlamento funcionou apenas durante um ano completo, o de 1924; nos restantes 24 anos funcionou, em cada ano, apenas durante alguns meses.

Em virtude deste cenário, o sistema parlamentar torna-se, em 1926, para muitos, insustentável, desencadeando a Revolução de 28 de Maio desse ano, que trouxe de novo um regime autoritário a Portugal, desta feita uma ditadura militar. A nova Constituição que daqui emerge, em 1933, para além do suporte na experiência da ditadura militar (de que sobressai a dupla presidência — da República e do Conselho — o caráter presidencialista, ou a capacidade legislativa do governo), é inspirada em fontes diversas, tais como a Carta Constitucional da Monarquia e a Constituição de 1911, ou a Constituição da República de Weimer de 1919. Para além destas fontes, a Constituição de 1933 terá tido um cunho fortemente pessoal de Salazar (Araújo, 2007).



Nesta Constituição destaca-se a apologia inicial da nação portuguesa e transpõe a legitimação do seu carácter colonial. No campo dos direitos, liberdades e garantias individuais estão inicialmente consagradas a liberdade de expressão, religiosa, de reunião e associação, ou de ensino, entre outras (art.º 8.º). Todavia, prevê-se depois a revisão deste artigo, postulando-se que “leis especiais regularão o exercício da liberdade de expressão do pensamento, de ensino, de reunião e de associação, devendo, quanto à primeira, impedir preventiva e repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social, e salvaguardar a integridade moral dos cidadãos” (revisão constitucional de 1971, Lei n.º 3/71, de 16 de agosto). A consagração plena destes direitos, liberdades e garantias encontrava-se, assim, dependente da legislação ordinária.

Contudo, estas e outras restrições mais pragmáticas aos direitos, liberdades e garantias individuais pautaram, na verdade, o período de vigência constitucional, sendo uma marca indelével do regime autoritário, pelo que não é esta revisão constitucional ou a publicação de leis especiais que condiciona de facto os direitos inicialmente consagrados. Na segunda revisão constitucional, de 1935, já se decretava, por exemplo, que o ensino público é orientado pelos “princípios da doutrina e moral cristãs” (Lei n.º 1910, de 23 de maio de 1935). É também interessante notar que a igualdade de todos perante a lei apresenta na revisão de 1971 duas exceções que são significativas (revisão ao art.º 5.º): a da mulher, justificada por “diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família”; e a relativa aos “encargos e vantagens dos cidadãos”, no que respeita às “impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas” (Lei n.º 3/71, de 16 de agosto). Portanto, a consagração constitucional inicial dos direitos e liberdades dos cidadãos encontrava-se coibida pela legislação especial que a restringia, pelas várias revisões constitucionais que a foram igualmente limitando, assim como pela prática efetiva do regime.

Não obstante o carácter autoritário do regime, à semelhança de outros direitos antes referidos, o direito de constituição de partidos políticos não se encontrava explicitamente proibido. Todavia, a lei que regulava a liberdade de associação fazia depender a criação de associações políticas da existência de uma autorização administrativa. Atendendo ao carácter do regime e ao passado recente do desempenho dos partidos em matéria de instabilidade política (durante a I República), a concessão desta autorização encontrava-se fortemente bloqueada. O Estado Novo conheceu apenas dois partidos, ambos ligados ao regime: a União Nacional e a Ação Nacional Popular, sua sucessora.

No que respeita à organização política do Estado, esta Constituição prevê que o Presidente do Conselho, assim como os ministros, sejam nomeados (e eventualmente demitidos) pelo Chefe de Estado (o Presidente da República). Este, por seu turno, detém o poder de formação do governo, e o Presidente do Conselho é, perante ele, responsável (art.º 107.º), não dependendo em nenhuma instância da Assembleia Nacional. O Presidente da República tem ainda a capacidade de legislar com a mesma força de lei que o parlamento (art.º 108.º). Este sistema de duplo presidente fez com que o regime tivesse sido designado presidencialismo bicéfalo (Caetano, 1965: 104), e contribui para explicar o carácter não democrático desta

Constituição. Esta cumplicidade, senão promiscuidade política, entre presidentes, é ilustrada pela primeira revisão constitucional (Lei n.º 1885, de 23 de março de 1935), ao prever que o Presidente do Conselho seja investido das atribuições do Presidente da República conjuntamente com as suas, em caso de impedimento de exercício deste último.

Para além dos poderes de representação, e de publicação e promulgação das leis, o Presidente da República tem ainda o poder de “dissolver a Assembleia Nacional quando assim o exigirem os interesses superiores da Nação” (art.º 81.º, n.º 6.º). À Assembleia Nacional compete em especial fazer leis e vigiar o cumprimento da Constituição e das leis (art.º 91.º). Esta última atribuição põe em causa a separação dos poderes legislativo e judicial, negando por essa via ao sistema governativo um mecanismo independente de vigilância e garantia da constitucionalidade das leis. A outra Câmara, a Corporativa, é composta de representantes das autarquias locais e “dos interesses sociais”, e tem como principal atribuição a emissão de pareceres sobre propostas ou projetos de lei apresentados à Assembleia Nacional (art.º 103.º). Não tem, por isso, um papel determinante no processo político.

Este é, em resumo, um sistema político dominado pela figura e poderes do Presidente do Conselho, cujo único controlo político é potencialmente exercido através do Presidente da República. De molde a garantir que o regime não é posto em causa pela figura do Presidente da República, este é uma personalidade do círculo do poder e da sua confiança que se apresenta a eleições. No momento em que o afrouxamento do controlo eleitoral ameaçou enfraquecer o condicionamento da eleição do Presidente da República do regime, este deixa de ser eleito por sufrágio direto, passando a eleição a ser feita por um colégio eleitoral composto por representantes de órgãos políticos e administrativos centrais e locais (tais como a Assembleia Nacional, a Câmara Corporativa e os municípios). Tal sucede a partir das eleições presidenciais de 1958, após a candidatura da oposição de Humberto Delgado, que lançou receios sobre a eleição do candidato do regime, Américo Tomás (revisão constitucional de 1959, Lei n.º 2100, de 29 de agosto).

Foram dez as leis de revisão da Constituição de 1933, mas em nenhum caso se abandonou o caráter não democrático de funcionamento do regime, pelo contrário, este saiu reforçado, de que é especial exemplo a revisão de 1959.

Só em 1976 se pode falar em constitucionalismo democrático, pois apenas a partir desta data está consignado o sufrágio universal (Miranda, 2004: 8-9), encaminhando-se o Estado português para a consolidação de um regime democrático e pluralista. O anúncio do caráter democrático da Constituição e do regime faz-se logo nos primeiros artigos: no art.º 2.º — “A República Portuguesa é um Estado democrático” — e no art.º 3.º, n.º 4 — “O Estado está submetido à Constituição e funda-se na legalidade democrática”. Esta disposição é mais adiante reiterada na parte respeitante aos princípios gerais de organização do poder político: “O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição” (art.º 111.º, hoje 108.º).

A tónica ideológica desta Constituição é, no seu texto original, profundamente marcada pelo momento político fundador da mesma. São recorrentes as referências ao socialismo como matriz política e ideológica em que deveria assentar a

organização da sociedade. Por exemplo: “A República Portuguesa [...] tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo” (art.º 2.º); são tarefas fundamentais do Estado, entre outras, “socializar os meios de produção e a riqueza, [...], e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem” [art.º 9.º, alínea c)]; e, em especial na parte respeitante à organização económica, a apologia de uma organização económico-social assente “no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação coletiva dos principais meios de produção” (art.º 80.º) e artigos que dão continuidade a esta prescrição (parte II, títulos I a V). Reforça também este carácter ideológico socialista a existência do Conselho da Revolução enquanto órgão de soberania, a par do Presidente da República, da Assembleia da República, do governo e dos tribunais (art.º 113.º).

O Conselho da Revolução afirma-se como o “garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974” (art.ºs 142.º, 146.º e 147.º) e é, de facto, até 1982, o órgão que detém a competência de “garante do regular funcionamento das instituições democráticas” (art.ºs 142.º e 145.º). Nesta qualidade, este Conselho recomenda e autoriza o Presidente da República a agir em diversas matérias.

O Presidente da República tem funções essencialmente representativas do Estado português, embora detenha competências de recurso com grande poder, como é o caso do direito de veto, solicitando nova apreciação dos diplomas (art.ºs 23.º e 139.º), ou do poder de dissolução da Assembleia da República [art.º 136.º, alínea e)]. Em ambos os casos, a competência pode apenas ser exercida depois de ouvido o Conselho da Revolução, como antes referido, e, no caso da garantia da constitucionalidade das leis, é o Conselho da Revolução que tem a prerrogativa de se pronunciar [art.º 146.º, alínea c)]. Só depois de 1982, com a extinção do Conselho da Revolução, estes poderes são conferidos em exclusivo ao Tribunal Constitucional, contribuindo significativamente para a consolidação da democracia portuguesa.

Não obstante as limitações temporárias introduzidas pelo Conselho da Revolução em relação a um funcionamento plenamente democrático do sistema político português, o texto original da Constituição de 1976, no âmbito da separação de poderes, compreende um conjunto de mecanismos que visam a vigilância dos órgãos de poder. A Assembleia da República tem, por exemplo, a competência de votar moções de censura (ou de confiança) ao governo [art.ºs 166.º, alínea b), e 197.º]; ao Presidente da República compete o poder exclusivo de dissolução da Assembleia da República e de exoneração do primeiro-ministro e dos membros do governo (art.ºs 136.º, 193.º e 194.º); e os tribunais são independentes de todos os outros órgãos de poder, estando apenas sujeitos à lei (art.º 208.º).

Os direitos, liberdades e garantias são pela primeira vez consagrados em articulado caso a caso, numa ampla listagem de artigos (parte I, título II, art.ºs 25.º a 49.º), a que se associam direitos e deveres económicos, sociais e culturais (parte I, título III, art.ºs 50.º a 79.º), tais como: no campo económico, o direito ao trabalho, à liberdade sindical, ou o direito à greve; no campo social, o direito à segurança social, à habitação, e direitos sociais específicos de grupos sociais mais vulneráveis como as crianças, os deficientes ou os idosos; e ainda, no campo cultural, o direito ao ensino e à cultura. Neste âmbito destaca-se o alargamento do sufrágio universal,

direto, secreto e periódico (art.º 116.º), garantindo uma participação democrática dos cidadãos.

A revisão de 1982 (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro) procede a uma alteração extensa e profunda da Constituição de 1976: extingue o Conselho da Revolução, cria Tribunal Constitucional, órgão responsável pela apreciação da constitucionalidade das leis; e cria também o Conselho de Estado, órgão político de consulta do Presidente da República. Nesta revisão pretende-se reduzir a carga ideológica do texto original, atenuando-se e redefinindo-se, em consequência, a rigidez do sistema económico e das estruturas do exercício do poder político.

A esta seguem-se mais seis revisões: em 1989 (abriu ainda mais o sistema económico, anulando, por exemplo, o princípio da irreversibilidade das nacionalizações realizadas após o 25 de Abril de 1974); em 1992 e 1997 (revisões que vieram adaptar a Constituição aos princípios dos Tratados da União Europeia, contemplando ainda modificações no que respeita à capacidade eleitoral de cidadãos estrangeiros, à possibilidade de criação de círculos eleitorais uninominais, ao direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, entre outras); em 2001 (permitiu a ratificação da Convenção que cria o Tribunal Penal Internacional); em 2004 (aprofundou a autonomia político-administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e modificou normas no âmbito das relações internacionais, designadamente no que respeita à vigência no plano interno dos Tratados e normas da União Europeia; e consolidou-se o princípio da limitação dos mandatos, em especial dos titulares de cargos políticos executivos, entre outros); e, por último, em 2005 (revisão que contempla a possibilidade de realização de referendo sobre a aprovação de Tratado relativo à construção e aprofundamento da União Europeia).

Apesar da evolução mediante rutura, as Constituições portuguesas desde o período liberal oferecem conteúdos relativamente estáveis ao longo do tempo entre algumas Constituições: há em especial estabilidade de substância entre as Constituições monárquicas de 1822 e até 1911. A haver mudança, esta ter-se-á centrado na ampliação do domínio dos direitos, liberdades e garantias individuais. As Constituições de 1933 e de 1976, pelo contrário, ampliam significativamente as matérias que contemplam, o que é reflexo geral das transformações das relações entre Estado e sociedade do século XX. Todavia, em qualquer das seis Constituições, monárquicas ou republicanas, estão presentes muitos elementos comuns: a afirmação do carácter soberano do Estado, o princípio da igualdade jurídica, as instituições de representação política, a organização territorial através de concelhos ou municípios, a consagração do poder judicial através dos tribunais, a par dos órgãos políticos, entre outros direitos e liberdades individuais, contemplados, contudo, de formas diferentes nas diversas Constituições, como é o caso da liberdade de expressão ou do direito à educação (v. p. ex. Miranda, 2004: 14-15).

Podemos resumir, a respeito das duas últimas Constituições portuguesas, que “a Constituição de 1933 ocupa-se da proteção da família, da opinião pública, das incumbências económicas do Estado, da organização de interesses sociais, da empresa, do trabalho, da função pública, do domínio público”, enquanto a Constituição de 1976 contém uma panóplia de normas que contemplam e dão garantias em múltiplos aspetos sociais e políticos, individuais e coletivos, que vão desde

o direito à intimidade, ou o direito de antena, à proteção do consumidor, ao planeamento familiar ou ao acesso ao ensino superior. De entre todas as Constituições republicanas portuguesas, a de 1933 é a única que não alinha pelo constitucionalismo no sentido do Estado de Direito de tipo ocidental (Miranda, 2004: 14, 17).

### **A obra: contributos**

Este livro explora, por um lado, os mecanismos de representação política (a par da organização efetiva do sistema político) das três Constituições republicanas, no que respeita a elementos como o sistema de partidos, o sistema eleitoral e as práticas eleitorais, ou as formas de governo. Por outro lado, procura compreender como se ancora constitucionalmente e como evoluiu ao longo destes três momentos a salvaguarda fundamental dos direitos humanos. Estes são dois pilares da arquitetura constitucional que definem os contornos do regime político e da sociedade a que se reportam. A obra visa, portanto, dar resposta a estes dois vetores do constitucionalismo português, numa perspetiva pluridisciplinar e não estritamente jurídica.

Cada Constituição contempla dois textos com a vista a cobrir as duas dimensões acima referidas, ou a articulação entre ambas, sob prismas diferentes embora complementares. Os autores são, alguns, constitucionalistas, e outros historiadores, sociólogos ou politólogos.

Inicia-se com a parte respeitante à *Constituição da República Portuguesa de 1911*. O capítulo 1, de Ernesto Castro Leal, analisa a articulação entre o republicanismo e os direitos fundamentais. O autor começa com a discussão do pensamento republicano português e seus fundamentos, na viragem para o século XX e, especificamente, do ideário do Partido Republicano, ambos profundamente marcados pelo ativismo político de Teófilo Braga. A ênfase é claramente colocada na revisão do amplo leque de direitos liberais fundamentais contemplados no pensamento republicano. De forma geral, coloca a tónica na laicização do Estado e na secularização da sociedade, nas liberdades cívicas e políticas, na maior igualdade social perante a lei e no reconhecimento de sentido de dignidade à vida humana. Ao longo do texto, o autor realça o teor da Constituição de 1911 por comparação com os anteriores textos constitucionais liberais portugueses, evidenciando a continuidade ou novidade que o advento da primeira Constituição republicana representa no que respeita à consagração de direitos fundamentais. Esta Constituição terá ficado, no entanto, aquém do paradigma republicano no que respeita ao compromisso com tais direitos.

Ainda sobre a Constituição de 1911, o capítulo “A Constituição ‘eficiente’: forma de governo, sistema eleitoral e sistema de partidos na I República Portuguesa”, de Fernando Farelo Lopes, faz a abordagem da primeira Constituição republicana portuguesa sob a perspetiva da organização do sistema político e dos mecanismos de representação política. Analisa-se a génese do sistema de partidos republicano, a proliferação dos partidos políticos, o sistema eleitoral e a instabilidade governativa da I República. Entre 1912 e 1926 tomaram efetivamente posse 35 governos (somam-se a estes os governos que não chegam a tomar posse), e entre estes a vigência foi, em geral, inferior a um ano. Vinte e um destes governos foram formados por

coligações eleitorais, em muitos casos de três ou mais partidos, geralmente lideradas pelo Partido Democrático. Estas características do sistema político da I República tiveram, necessariamente, repercussões no processo de representação política: ao invés de um sufrágio progressivamente universal, como sucedia nos outros países europeus, Portugal assistia a uma regressão, com levantamento de obstáculos a uma extensão universal do direito de voto (até mesmo ao sufrágio universal masculino). A fraude e a corrupção pautavam a realização de eleições, de que sobressaía a perversa relação entre o exercício do poder e o subsequente sucesso eleitoral. A elevada instabilidade política, partidária e, por inerência, social do período respeitante à I República contribuiu fortemente para a instauração do regime autoritário e para os moldes em que foi redigida a Constituição de 1933.

A abordagem da *Constituição da República Portuguesa de 1933* inicia-se com o capítulo de Paulo Ferreira da Cunha, que a analisa sob a vertente dos direitos fundamentais e da representação política, e, posteriormente, Goffredo Adinolfi e Guya Accornero analisam a Constituição do Estado Novo sob uma ótica eminentemente política. O capítulo 3, “Dos direitos fundamentais e da representação política na Constituição portuguesa de 1933”, de Paulo Ferreira da Cunha, traça o cenário social e político em que emerge a Constituição de 1933; um cenário que prepara materialmente o terreno ao autoritarismo. Neste contexto, são claras as medidas e diplomas legais que visam a limitação prévia do exercício dos direitos fundamentais, tanto no âmbito mais elementar da liberdade de expressão e da doutrinação ideológica, quanto em áreas como a fundação da União Nacional (o partido do regime), a tipificação dos crimes, assim como a definição de uma simbologia do regime. Analisa depois, formalmente, a Constituição, e, por fim, a “fachada” que foi a contemplação dos direitos fundamentais e da representação política nesta Constituição.

Começando por aferir a importância da figura da Constituição num regime autoritário, Goffredo Adinolfi e Guya Accornero fazem uma análise das estruturas políticas do Estado Novo a vários níveis. A abordagem centra-se na apreciação das características do Estado autocrático (respetiva ideologia e orgânica) e sua relação com os contornos e amplitude da Lei Fundamental. É dada especial ênfase à problemática da separação de poderes que, de 1911 para 1933, sofreu um forte revés, com todas as consequências que tal acarretou para o funcionamento do sistema político e para a sociedade em geral. A codificação do crime político e a institucionalização da repressão no Estado Novo são igualmente tópicos de particular relevo neste capítulo. Ao longo do texto os autores estabelecem uma comparação entre os regimes autoritários português, italiano e mesmo alemão, realçando os pontos em que, de facto, estes regimes se entrecruzam.

A análise da *Constituição da República Portuguesa de 1976* conta com a colaboração do seu mentor e principal protagonista, Jorge Miranda, que a apresenta e discute enquanto tal; enquanto Ana Mónica Fonseca, representante de uma jovem geração de investigadores em história contemporânea portuguesa, explora o contexto político e as condicionantes que envolveram a redação desta Constituição. Em “A Constituição de 1976” o constitucionalista Jorge Miranda expõe o contexto social e político em que esta emerge, dando conhecimento da sua inédita extensão e

complexidade no conjunto das Constituições portuguesas, em grande medida fruto dessas mesmas experiências constitucionais passadas. Nesta Constituição Jorge Miranda mostra ser particularmente saliente a preocupação com a separação de poderes, com a salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e, em geral, com o primado da democracia política, roçando esta apologia por vezes a utopia. O autor desvenda a multiplicidade das fontes e afinidades constitucionais, as sucessivas revisões (em especial a que extingue o Conselho da Revolução em 1982), assim como a sua originalidade. Esclarece as razões subjacentes à identidade desta Constituição: o primado dos direitos, liberdades e garantias sobre todos os propósitos de modificação da ordem económica e social; os mecanismos e teor da representação política; e o porquê do sistema de governo semipresidencial.

Logo após o golpe que levou à queda do regime autoritário, o programa do MFA começou a delinear os contornos constitucionais do regime, assente na democracia e no corte total com Estado Novo. O capítulo subsequente, de Ana Mónica Fonseca, debruça-se detalhadamente sobre a complexidade deste momento político que envolve a redação da Constituição de 1976; isto é, sobre o impacto da Revolução nos trabalhos da Assembleia Constituinte e no texto final da própria Constituição. A autora explica com detalhe os meandros do desenrolar dos acontecimentos que antecederam, acompanharam e constrangeram o processo subjacente à criação da Assembleia Constituinte e, posteriormente, a redação da própria Constituição. Para tal analisa diretamente os diários das sessões da Assembleia Constituinte, dando especial ênfase ao papel do MFA e ao jogo de forças políticas que caracterizaram este período da história portuguesa, designadamente a ocorrência do 11 de Março, do “verão quente” e do 25 de Novembro de 1975, assim como a sucessão de governos provisórios.

Por último, na parte intitulada “Reforma do sistema político: balanço de um debate em curso”, que aborda a reforma do sistema político atual, António de Araújo procede ao arranque, discutindo a reforma do sistema político português. O autor debate e questiona a necessidade desta reforma no momento atual, contrapondo a avaliação que faz do funcionamento do sistema político vigente. Deteta que muitas dificuldades no funcionamento do sistema político não lhe são imputáveis (e, portanto, também não o são às normas institucionais em vigor), mas antes aos atores políticos e mesmo ao défice de cidadania da sociedade civil. Aponta diversas problemáticas para as quais diz haver muitas propostas terapêuticas e onde faltam diagnósticos rigorosos, tais como a natureza mais parlamentar ou presidencial do regime, a dimensão do parlamento português, a revisão da Constituição, ou o processo de nomeação dos juizes do Tribunal Constitucional.

No capítulo 8, designado “Reformar o sistema político, reforçar a democracia: a Constituição e o sistema político-eleitoral”, André Freire e Ana Maria Belchior concluem esta última parte da obra explorando, empiricamente, a reforma da Constituição e do sistema político-eleitoral português e a sua relação com o reforço da democracia. No seu entender, existe um défice de entendimento político entre os partidos da esquerda, por oposição à direita e ao que sucede em diversos países europeus, que poderia ser potenciado mediante a alteração do sistema eleitoral, estimulando a criação de

mais alternativas governativas. Uma das soluções discutidas é a do voto preferencial. A discussão e as medidas apontadas têm como objetivo último o reforço da qualidade na representação política em democracia.