

Os regimes políticos de 1911 e 1976 em perspectiva comparada¹

João B. Serra

Na génese de ambos os regimes está um acto violento, militar com participação civil. Nenhum destes regimes resulta pois de um processo pacífico, de reforma das instituições, realizado no quadro das normas políticas vigentes. o 5 de Outubro de 1910 e o 25 de Abril de 1974 são rupturas.

A comparação dos dois regimes secundariza a análise histórica. Toma as duas Repúblicas como um continuum, embora saibamos que houve evoluções, processos, em cada uma delas. Mas a comparação exige que, sem esquecer a história do processo político, seleccionemos do sistema os elementos susceptíveis de proporcionar comparabilidade. O regime da primeira republica durou 16 anos e o actual dura há mais de 32.

A. Da ordem revolucionária à ordem constitucional

O primeiro tópico da comparação que vos proponho respeita à formação dos órgãos políticos e à elaboração da Constituição

1. O governo revolucionário

A 5 de Outubro de 1911, o Partido Republicano Português, o partido que liderou politicamente a revolução, impôs um Governo (designado Governo Provisório) que conduziu um vasto programa de reformas até Setembro de 1911. Na pessoa do Presidente do Governo recaiam também funções de Presidente da República. Quando tomou posse o

¹ Tópicos para a intervenção realizada no âmbito dos II Encontros de Música dos Patudos, em Alpiarça, a 17 de Novembro de 2007.

Primeiro Governo Constitucional da República, menos de um ano decorrido após Revolução (princípios de Setembro de 1976), o Governo Provisório tinha mantido a sua composição e realizado um vasto programa de reformas.

Distinta foi a formação do governo após o 25 de Abril. Em vez de um partido revolucionário foi o Movimento das Forças Armadas a determinar a estrutura inicial do sistema de Governo.

A 25 de Abril os poderes governativos recaem numa Junta de Salvação Nacional presidida pelo General Spínola. A Junta nomeou delegados junto de cada Ministério logo após a revolução.

Só a 14 de Maio se estabelece uma estrutura constitucional transitória até à entrada em vigor de uma nova Constituição, composta por quatro órgãos. Haverá um Presidente da República nomeado pela Junta de Salvação, ao qual compete nomear o Governo e convocar uma Assembleia Constituinte. A Junta de Salvação Nacional, composta por 7 militares mandatados pelo Movimento das Forças Armadas, nomeia o Presidente e os Chefes Militares. Haverá um Conselho de Estado que inclui os 7 membros da Junta, 7 representantes das Forças Armadas e 7 cidadãos nomeados pelo Presidente da República. Este órgão tem poderes muito latos: em relação à defesa e ao governo das “provincias ultramarinas” e aos actos do governo, cujas linhas de acção têm de ser sancionadas pelo Conselho. O Governo, presidido por um Primeiro-Ministro, responde politicamente perante o Presidente da República.

O Presidente é empossado a 15 e primeiro Governo Provisório a 16 de Maio de 1976. O primeiro Governo constitucional é empossado em Junho de 1976, mais de dois anos após a revolução. Durante esse período Portugal teve 6 Governos e 3 Presidentes (um dos quais eleito). E alterara significativamente a estrutura constitucional de Maio de 1976.

Assim, a 14 de Março de 1975, são extintos o Conselho de Estado e a Junta de Salvação Nacional, sendo instituídos, nessa mesma data, o Conselho da Revolução, e a 3 de Abril a Assembleia do Movimentos das Forças Armadas. A 14 desse mesmo mês, 11 dias antes das eleições, é celebrado uma Plataforma MFA-Partidos que cria uma tutela militar sobre a sistema de governo por um período de transição constitucional.

2. A formação do sistema partidário

O sistema de partidos tem na sua génese aspectos de natureza histórica e traduz as opções tomadas em matéria de regime eleitoral

Na Primeira República, o Governo Provisório definiu as normas eleitorais em Abril de 1911, par se aplicarem ás eleições para a Constituinte que se efectuaram a 28 de Maio.

De acordo com esse legislação, o sistema assenta no voto secreto e directo exercido por cidadãos masculinos que saibam ler e escrever ou sejam chefes de família (corpo eleitoral de cerca de 850.000, para 1,5 milhão se o sufrágio fosse universal, ainda que masculino); na divisão do território continental e insular em 51 círculos plurinominais (48 com voto limitado e 3 - 2 Lisboa e 1 Porto - com método de Hondt; nos círculos de Lisboa e Porto, 10 deputados; os restantes de 4 (Angra e Horta de 3)². Uma disposição da lei estabelecia que onde não se apresentasse mais do que uma lista, a votação era dispensada.

A primeiras eleições após a revolução de 1974 ocorreram um ano depois. O país foi dividido em círculos eleitorais plurinominais coincidentes com os distritos, cabendo a cada círculo um número de deputados em função do número de eleitores. O voto é por lista e cada lista terá o número de mandatos apurado segundo o método de Hondt.

² 1913, a lista de incapacidades é ampliada e o corpo eleitoral baixa para menos de metade dos 850 000 de 1911.

A legislação de 1911 foi feita à medida do PRP, único partido implantado em todo o território. Nalguns círculos, concorreram listas de republicanos descontentes com a composição das listas oficiais. Concorriam ao lugar das minorias na lista incompleta.

Em 1912, o partido republicano começou a fragmentar-se. Mas sendo um partido de massas e um partido de quadros, o partido de quadros é que cindiu, não o partido de massas que conservou o aparelho nacional e a influência eleitoral.

A legislação de Novembro de 1974 ao consagrar o princípio da proporcionalidade para apenas 18 círculos eleitorais consagrou um sistema pluripartidário. Nas eleições para a Constituinte, nenhum partido teve maioria absoluta.

Este regime era o que melhor servia o leque partidário constituído com o 25 de Abril, parte vindo de tempos anteriores (sobretudo à esquerda) e parte constituído a seguir à revolução (sobretudo à direita). Os partidos que os militares tinham associado à governação – PS, PCP, MDP, PPD e CDS partilharam também os lugares da constituinte.

3. A transição constitucional

A República de 1974 viu promulgada uma nova Constituição no princípio de Abril de 1976. De imediato realizaram as necessárias para preencher os órgãos previstos: as eleições para a Assembleia realizaram-se a 25 de Abril de 1976. O Presidente foi votado em 27 de Junho.

Diferente foi a opção de 1911. A Constituinte encerrou os seus trabalhos em 21 de Agosto, com a aprovação da Constituição. E de imediato ela própria se transmudou em Congresso, elegendo um Presidente da República. Como o Congresso republicano era bicameral, a Constituinte teve de se subdividir em duas Câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados. O Presidente nomeou o 1º Governo Constitucional, como vimos em princípios de Setembro. O Governo não tinha passado pelas urnas.

Conclusão: linear e rápido o processo em 1911; complexo e moroso em 1974; criando um hiato de legitimação em 1911, resolvendo o problema da dupla legitimação a favor de uma cada vez mais clara secundarização da legitimidade revolucionária em 1976.

B – A distribuição de poderes. Arbitragem e moderação do sistema.

Os constituintes de 1911 consagraram o princípio da supremacia parlamentar: o Parlamento elege e destitui Presidente que não pode dissolver o Parlamento e não é reelegível no quadriênio seguinte; o Governo nomeado pelo Presidente é responsável politicamente perante o Congresso. A promulgação das leis é obrigatória. O Parlamento é bicameral: 1ª Câmara com mandato de 3 anos e 2ª de 6, com renovação parcial de 3 em 3.

Os constituintes de 1975 preferiram um regime semi-presidencialista: ao lado de um parlamento com mandato de 4 anos, previram um presidente com mandato de 5, podendo ser reeleito no mandato seguinte. O Presidente é eleito por sufrágio universal e directo e tem poderes de destituição do Governo e de dissolução da Assembleia. Também tem direito de veto. Os constituintes evitaram a questão da bicameralidade. Preferiram uma só Câmara (na Primeira República a primeira e grave crise do regime deu-se quando a Câmara Alta bloqueou a Câmara Baixa e pediu ao Presidente para arbitrar o conflito).

A questão do presidente é decisiva. Em primeiro lugar, porque ele herdou e fundiu as duas legitimidades, a revolucionária e a eleitoral. Por isso ele é eleito pelo povo e é o Comandante Supremo das Forças Armadas. Mas é o garante do pluralismo político e da alternância, uma vez que tem poderes de dissolução. Todos os presidentes eleitos utilizaram esse poder de dissolução para promover a alternância e todas as alternâncias já foram efectivadas: de um partido sozinho com maioria simples, , de um partido sozinho com maioria absoluta, de uma coligação com maioria absoluta feita com partido do mesmo arco, de arco diferente e até dos dois partidos alternantes.

O Presidente da Primeira República sempre que interveio, fê-lo ao arrepio ou mesmo em contradição com a constituição. O que potenciou a instabilidade e o recurso à violencia. Apenas um presidente terminou o seu mandato de 4 anos. Um foi assassinado. Dois resignaram. Outro foi destituído por duas vezes por golpes de Estado.

C. Conclusões

1911	1976
Criou uma maioria, mas não criou uma legitimação (de facto o recurso à violencia ou à ameaça de violencia tornou-se recorrente)	Garantiu a possibilidade de formação de diversas maiorias com base em resultados eleitorais
Criou um regime de partidos mas não criou um pluralismo efectivo ou perfeito	Criou um regime de partidos com efectivo pluralismo
Criou um sistema de governo mas não garantiu a alternância	Garantiu a alternância
Promoveu a mobilização política mas não a integração política	Moderou a mobilização com a integração
Criou um sistema de poder mas não um equilíbrio, uma regulação do poder.	Tem um poder moderador que funciona