

A ideia de crise política na construção e sentido de um Poder Moderador

Diretor do curso de Ciência Política e Estudos Eleitorais
Professor Auxiliar da Universidade Lusófona do Porto

Introdução

A celebração do duplo centenário da revolução de 24 de Agosto de 1820 justifica esta nossa abordagem à ideia de crise política na construção e sentido do poder moderador, utilizado pelo cidadão que, no dizer de Silvestre Pinheiro Ferreira, representava os interesses gerais da Nação “*com carácter legal e capacidade política*” (Pereira:1974 p106)

O regular funcionamento institucional, resultante do princípio da separação de poderes que Montesquieu consagrou e a revolução americana plasmou como um sistema de “*checks and balance*”, pesos e contrapesos no escrutínio dos vários poderes, mostra como na nossa tradição constitucional existe a necessidade um poder que se assuma como um estabilizador da tensão acumulada no sistema político

A Constituição de 1822 vai, contudo, durar pouco tempo já que com a morte de D. João VI, a 10 de março de 1826, vão iniciar-se os procedimentos necessários para que D. Pedro o possa vir a suceder na chefia do Estado. A problemática vai colocar-se com mais premência quando o bergantim de guerra “Providência” chegar, a 24 de Abril, com a triste notícia ao Rio de Janeiro.

Colocava-se a questão se devia ou não D. Pedro I do Brasil vir assegurar a coroa, como D. Pedro IV, de Portugal. Eram evidentes as contradições entre o assumir das duas coroas: a da antiga colônia e a do Império. As memórias recentes dos povos de ambos os lados do atlântico não iriam possibilitar esta solução.

“Diante de tais dificuldades, D. Pedro assumiu e manteve a Coroa portuguesa apenas por um curto espaço de tempo; o suficiente para poder dar ao novo Reino uma Constituição, editar algumas leis e adotar uma série de providências que julgou necessárias naquele contexto.” (Brancato:1988,pp 457).

A 29 de Abril de 1826 outorga D. Pedro IV uma Carta Constitucional que é, ainda hoje, a lei fundamental portuguesa que se manteve em vigor mais tempo. Com efeito teve vigência em vários momentos da história entre 1826-1828, 1834-1836 e 1842-1910 e foi revista pelos atos adicionais de 1852, 1885, 1895-1896 e 1907.

O texto legal que assentava num princípio monárquico e não democrático, e ao contrário da Constituição de 1822, introduzia um quarto poder, na esteira do pensamento de Benjamim Constant seguindo a carta francesa de 1814 e a Constituição brasileira de 1824.

Com efeito no seu artigo 11.º podia ler-se que *“os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Reino e de Portugal são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”*.

“A solução encontrada deixava ao monarca o papel de arbitro na regulação do sistema político, remetendo o parlamento para uma função subalterna”. (Fernandes,2012, p 567)

Esta ideia de poder moderador vai continuar a ser visível ao longo do sistema político da monarquia constitucional bem como nas I, ainda que menos vincado, e III repúblicas pelo papel que o Chefe de Estado como a primeira figura da nação vai assumir na sua ação política. Já no período do Estado Novo, principalmente durante o consolo de Salazar, essa posição vai ser secundarizada

A influência das ideias constitucionais

Nos termos do artigo 71.º da Carta Constitucional *“o Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e compete privativamente ao Rei, como Chefe Supremo da Nação, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos.”*

Ficava clara a formula escolhida era uma *“chave”* para *“velar”* pelo *“equilíbrio e harmonia”* dos demais poderes.

O Rei exercia esse Poder Moderador, de acordo com o artigo 74.º da Carta, onde, entre outros, um dos seus poderes seria o de poder dissolver a Câmara dos Deputados.

Este poder de dissolver o Parlamento voltou a estar em discussão aquando das Constituintes de 1911 onde o deputado Alexandre Braga dizia que *“a função da presidência corresponde à existência de um elemento coordenador e moderador que, superior a todas as lutas e paixões políticas, possa estabelecer unidade dentro da Pátria”* (Atas:1986 p45).

A referencia a este implícito poder moderador estará também presente na Constituição de 1933, onde Marcelo Caetano encontrou um *“presidencialismo de primeiro-ministro”* ou *“bicéfalo”* (Caetano:1978, p116) como resultante da dupla Presidência (República e Conselho), onde o Presidente da República podia demitir o Presidente do Conselho mas, na prática, era este que marcava o ritmo político como o provou o longo consulado de Salazar.

Mais tarde, na Constituição de 1976 cada presidente tem sabido exercer as suas competências constitucionais de um modo e com um estilo muito próprio.

Será, sem dúvida, esta marca de poder moderador que vai formar o código genético do nosso sistema político independentemente da forma de organização do Estado ou do regime político vigente aquando das situações de crise política.

As revoluções de 1820, 1832-1834, 1910, 1926 e 1974 tiveram de ter a capacidade de impor mudanças na sociedade política portuguesa, mas, deixando sempre uma ideia de poder moderador, como uma válvula de estabilidade,

que sempre se considerou como importante e decisiva na sustentabilidade do sistema político.

Os exemplos são vários do exercício desse poder moderador no contexto de crise política entendida esta como descrever momentos de instabilidade política no respetivo equilíbrio e dinâmica do sistema de partidos. Seguimos aqui Joaquim Aguiar quando diz que existe uma *“relação estreita entre as sucessivas e cumulativas crises políticas que ilustram e as sucessivas e cumulativas crises teóricas que evidenciam. É esta relação estreita que identifica a convergência da crise política com a crise teórica, constituindo uma singularidade, um conjunto excepcional de circunstâncias, onde se rompe a ordem, política e teórica, antes estabelecida.”* (Aguiar:1992, p802)

Desde logo, na monarquia com o tempo da Regeneração, cuja reforma permitiu o I Ato Adicional à Carta Constitucional, outorgado, a 5 de Julho de 1852, pela rainha D. Maria II. Esta atitude vai permitir o surgimento de um momento de grande desenvolvimento económico para o país com Fontes Pereira de Melo que o monarca D. Pedro V não vai deixar de criticar de uma forma muito azeda, quer Fontes quer Rodrigo da Fonseca, e, como dizia em carta ao seu tio Alberto, *“os meus ministros estão ansiosos de mais um rei que reine mas não governe”*.

Esta sensação de não conseguir impor o seu ritmo político foi constante ao longo do reinado de seu irmão, D. Luís I que enfrentou as primeiras mudanças do “rotativismo” dos partidos regeneradores e progressistas ultrapassado o tempo dos “Cabrais” numa evocação muito generosa, para os padrões da época, da liberdade de imprensa onde o Rei era criticado de uma forma muito severa.

Esta interferência do Rei, evidente nas fornadas para a Câmara dos Pares e apoiada num sistema eleitoral duvidoso, vai acentuar-se com a entrada em cena de D. Carlos I o qual vai interromper, após o “Ultimatum” inglês, em 1890, e a ameaça republicana do 31 de janeiro de 1891, esta rotatividade, pela chamada do General João Crisóstomo (1890-1892) e de José Dias Ferreira (1892-1893) como os extra-partidários, não chamando os partidos monárquicos, mas antes pessoas próximas dos mesmos.

D. Carlos irá estrear um ciclo em que a eliminação física ou o afastamento do poder do chefe de Estado pode acontecer para inverter as consequências de um ciclo de crise política quando não se consegue aplicar esta capacidade de moderação no sistema.

O regicídio, em 1908, é o resultado do Rei ter decidido romper o modelo de alternância entre José Luciano de Castro e Hintze Ribeiro escolhendo João Franco e o seu partido regenerador-liberal, para o lugar de Presidente do Conselho e para o facto perigoso de ter aceite este governar em ditadura sem o funcionamento das Cortes.

Os ministérios do período final da monarquia, com D. Manuel II, conhecidos como de “*acalmção*” demonstraram que o poder moderador precisa de um líder forte para poder ser exercido.

O exercício da magistratura presidencial: do pensamento da influência até a intervenção.

Na vigência da Constituição de 1911 para além do exercício da função de representação do Estado compete-lhe, ao Presidente da República, o exercício do poder executivo (art.º 36.º) conjuntamente com os seus ministros onde escolhe o Presidente do Ministério responsável pelos negócios da sua pasta e dos de política geral (art.º 53.º).

Não podemos deixar de salientar que o Presidente da República era eleito e destituído pelo Congresso (art.º 26.º) e logo, em 1919, havia consciência que o Presidente deveria ter a possibilidade de dissolver as câmaras legislativas quando os superiores interesses da pátria e da república o exigissem.

A instabilidade política, entre 1911 e 1926, resultou em 44 governos e 8 Presidentes da República e o parlamento só num ano, em 1924, funcionou de forma consecutiva.

Nota-se claramente que, neste modelo constitucional republicano, faltou força a Presidência da República para intervir de uma forma “moderadora”.

Quando o tentou nunca o Presidente conseguiu utilizar a sua força política já que estava prisioneiro das maiorias existentes no Congresso.

Foi assim com o Presidente Manuel Arriaga quando nomeou, para a chefia do ministério, o General Pimenta de Castro para responder ao movimento das espadas dos oficiais que se deslocaram ao Palácio de Belém para dar conta do seu desagrado perante o Governo. Com o afastamento de Bernardino Machado, por duas vezes, primeiro pelo golpe de Sidónio Pais e, por este, na tentativa de afirmação de um modelo presidencialista cujo desfecho foi, mais uma vez, a eliminação física do Presidente da República.

Manuel Teixeira Gomes acabou por se demitir do cargo de Presidente e só António José de Almeida conseguiu concluir o seu mandato.

O constitucionalismo republicano deixa aqui uma marca de profunda incompetência na escolha do modelo partidário e na afirmação do sistema político.

Não será de admirar que o golpe militar de 28 de Maio de 1926 venha colocar em crise a República substituindo a forma democrática por uma ditadura militar onde irão existir dois fugazes Presidentes, Mendes Cabeçadas e Gomes da Costa, emergindo depois o General Óscar Carmona para ajudar a consolidar o sistema político que a partir da Constituição de 1933 ficará conhecido como Estado Novo.

Pese embora consolidar uma dupla presidência – da República e do Conselho esta Constituição vai permitir, como já vimos, que o eixo do poder se desloque de Belém para S. Bento sobrevivendo devido à longevidade do ditador António de Oliveira Salazar. A Constituição previa mesmo que o Presidente da República seria substituído, interinamente, pelo Presidente do Conselho no caso de impedimento do primeiro (Lei 1885 de 23 de Março de 1935).

Tal só foi possível devido ao grande apoio que o marechal Carmona concedeu a Salazar, nas várias crises do seu mandato, onde se poderia destacar os litígios com o Coronel Sinel de Cordes e com o General Ivens Ferraz, não dando guarida política aos militares que continuavam a conspirar contra Salazar.

Óscar Carmona teve um papel decisivo na consolidação do poder de Salazar que não está ainda hoje, em nossa opinião, devidamente avaliado.

Com a escolha de Craveiro Lopes, inevitável perante o falecimento do velho marechal, Salazar não previa as dificuldades que foram evidentes ao longo destes sete anos de exercício presidencial. O velho ditador teve de afastar o Marechal Craveiro Lopes da possibilidade de uma nova eleição presidencial. Sendo um institucionalista Craveiro Lopes não teve coragem de afastar, na crise Marcelo-Santos Costa, Salazar. Contudo não deixou de apoiar círculos de Oposição após abandonar a presidência.

Com a eleição de Américo Tomás, afastado o perigo Humberto Delgado é feita uma revisão constitucional (1958) para retirar legitimidade eleitoral ao Presidente. Salazar consegue não só estabilizar o regime como possibilita criar um potencial gestor do seu legado político.

Isso mesmo vai condicionar Marcelo Caetano nas suas opções *“liberais”* de abertura do regime quando aceita a *“evolução na continuidade”*.

À medida que o conflito colonial e a guerra do Ultramar se agravam será na Presidência de Américo Tomás que Marcelo Caetano vai encontrar obstáculos que não ultrapassa, em 1972, na oportunidade da indireta eleição presidencial.

O Presidente Tomás depois de exonerar em 1968, por doença, Salazar e ter sido decisivo na nomeação de Marcelo Caetano ganhou protagonismo ao liderar a ala política ultramarina mais radical do regime.

O Portugal que sai da Constituição de 1976 retoma e consagra um princípio democrático do sufrágio direto e universal da eleição do Presidente da República.

Ultrapassado o diretório político-militar e afastado o Conselho da Revolução, na revisão de 1982, o Presidente da República tem funções de representação do Estado mas também o poder de veto de diplomas e de dissolução da Assembleia da República quando está em causa o regular funcionamento das instituições democráticas.

Cada Presidente tem sabido atuar no quadro da elasticidade do seu estatuto jurídico-político com as competências constitucionais de uma geometria variável.

Com o Presidente Ramalho Eanes foi possível observar esse comportamento quando teve uma leitura extensiva das suas prerrogativas e motivou um momento de grande instabilidade própria do início da prática constitucional com os seus governos de iniciativa presidencial.

Mário Soares emprestou à Presidência a ideia de uma “*magistratura de influência*” tendo beneficiado do longo mandato (dez anos) do primeiro-ministro Cavaco Silva.

Jorge Sampaio afirmando o *vértice do triângulo constitucional* acentuando uma vertente mais parlamentar.

Cavaco Silva optando pela *cooperação estratégica* no âmbito de uma coabitação com o governo de maioria absoluta do partido socialista.

Finalmente, Marcelo Rebelo de Sousa inaugurando uma *nova prática* menos dependente da agenda do Parlamento e dos partidos e mais próxima do contacto com os eleitores.

Se os anteriores presidentes usaram sempre da “*bomba atómica*” do sistema político que é a dissolução do parlamento tiveram a sorte de nunca assistiram ao eleitorado evidenciar uma opinião diferente. Tal situação de ultrapassagem de crises políticas tem permitido solidez ao modelo institucional da Presidência da República.

O Presidente Marcelo trouxe o “poder moderador” para o centro do sistema para ultrapassar a ideia de crise política. Coabitando com um governo minoritário de esquerda do Partido Socialista o qual sobreviveu no Parlamento graças ao sempre momentâneo apoio do Partido Comunista, do Bloco de Esquerda, dos Verdes e do PAN, o Presidente acabou também a dissolver a Assembleia da República aquando da rejeição do Orçamento de Estado para 2022.

Com o fim do primeiro ciclo legislativo, o Presidente alertou, desde logo, para a precariedade da nova maioria relativa do partido socialista

e a ausência de um mandato estável e coerente que a "geringonça" tinha permitido.

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa tem sabido dialogar com o país, estar próximo dos cidadãos e ao mesmo tempo procurou manter o equilíbrio do sistema político através de uma intervenção atempada de consolidação e afastamento da ideia de crise política no respeito pelos resultados eleitorais e no sentimento nacional. O tempo resultante da pandemia da COVID 19 e a consequente crise sanitária, aliada a um conjunto de exigências orçamentais que colocavam em crise a sustentabilidade das finanças públicas, acabaram por criar as condições para uma nova crise política. Os resultados das eleições de 30 de janeiro de 2022 irão mostrar se o Presidente tinha ou não razão ao dissolver o Parlamento. Certo é que todos os presidentes utilizaram essa figura constitucional.

Conclusão

A ideia implícita de um poder moderador tem estado subjacente ao desenvolvimento do nosso sistema político desde a monarquia constitucional até à república. Desde 1911, formalmente previsto em 1933, e até 1976, o Presidente da República tem representado, umas vezes com mais força de intervenção, outras com uma expressa participação, uma válvula de segurança no sistema político.

Recorrendo ao Presidente como árbitro, os atores políticos evidenciam a necessidade de existência de um espaço de consolidação institucional onde o equilíbrio e a moderação sejam de consensos que possam permitir afastar os conflitos e, desse modo, manter a estabilidade no sistema político.

Pensado por Benjamim Constant como um poder "*neutro*", o poder moderador ganhou, em Portugal, um novo sentido com a Carta Constitucional de 1826. Sendo hoje uma realidade histórica, não deixa de estar permanentemente presente na escolha do equilíbrio constitucional.

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa, no seu primeiro mandato, exerceu por vinte e duas vezes o veto político, dos quais quatro foram a diplomas do Governo e dezoito a diplomas da Assembleia da República. Vetou ainda

por inconstitucionalidade dois diplomas do parlamento, um deles enviado para o Tribunal Constitucional no final do primeiro mandato e decidido em 15.03.2021. Solicitou, ainda, dois pedidos de fiscalização prévia ao Tribunal Constitucional sobre a eutanásia e a procriação medicamente assistida.¹

O Presidente foi fiel ao compromisso, que o seu primeiro discurso de posse, a 9 de março de 2016, previa, quando afirmava que “*o Presidente da República será, pois, um guardião permanente e escrupuloso da Constituição e dos seus valores, que, ao fim e ao cabo, são os valores da nação (...)*”, “(...) sendo o Presidente de todos, assumindo, em plenitude, os seus poderes e deveres. Sem querer mais do que a Constituição permite. Sem aceitar ser menos do que a Constituição impõe.”

Num tempo onde os discursos populistas, já contaminaram os sistemas presidenciais como o norte-americano ou o brasileiro começamos a compreender a necessidade de continuar a avaliar a presença, no sistema político português, e a figura que consubstancia o papel da moderação da influência presidencial afastando, simultaneamente, a tentação de qualquer interferência na governação.

Afinal “*os Presidentes, ainda que os seus poderes variassem muito ao longo dos últimos 100 anos, estiveram, muitas vezes, no centro da vida política portuguesa*”. (Freire, Costa Pinto, 2010, p9).

Bibliografia

- Aguiar, Joaquim (1992) *Para além do estado nacional: da crise política à crise de conceitos*, Lisboa, Análise Social
- Brancato, Braz Augusto Aquino (1988) *A carta constitucional portuguesa de 1826 na Europa: um exame a partir de documentos espanhóis*, in *revista de História das ideias, A revolução francesa e a península ibérica*, pp 457-473, Faculdade de Letras, Coimbra
- Belchior, Ana Maria (org.) (2013) *As constituições republicanas portuguesas*, Lisboa, Mundos Sociais

1 O autor agradece à Doutora Maria João Ruela, consultora do Senhor Presidente da República, a obtenção dos elementos obtidos.

- Caetano, Marcelo (1978) *Constituições Portuguesas*, Lisboa, Verbo
- Freire, André, Costa Pinto, António,(2010) *O poder presidencial em Portugal*, Lisboa, D. Quixote
- Mónica, Maria Filomena (2000) *Correspondência entre D. Pedro V e seu Tio, o Príncipe Alberto*, Lisboa, Quetzal
- Pereira, José Esteves(1974) *Silvestre Pinheiro Ferreira e o seu pensamento político*, Coimbra, Universidade de Coimbra
- Tavares, António (2016) *A coabitação política na vigência da Constituição de 1976*, Coimbra, Almedina
- Fernandes, Paulo Jorge, 2012, *Os atos adicionais à Carta Constitucional de 1826*,.História Constitucional n.º13, disponível em www.historiaconstitucional.com