

O sistema político português e a Comunidade Europeia**

Em Portugal a democracia moderna começou em 1975. O regime político é eficiente: deglutiou os efeitos imediatos do fim de um império multissecular, ultrapassou uma situação revolucionária e assegurou a alternância de diferentes partidos de governo.

O regime político é jovem e adaptável: os eleitores são voláteis; o sistema de partidos hesita entre padrões conflituantes; a estabilidade governamental passou de muito mal para bastante bem, apesar da incerteza na distribuição de poder entre o Presidente e o Parlamento.

Estes factores básicos interagem com a integração portuguesa na CE. Examiná-los-emos antes de tentarmos ligá-los com aquela integração.

UM ELEITORADO VOLÁTIL

As eleições portuguesas desde 1975 mostram um eleitorado volátil, um desvio de votos da esquerda para a direita e um aumento da abstenção (v. quadro n.º 1).

Não tem sentido qualquer comparação com as tendências eleitorais anteriores ao 25 de Abril. É certo que Portugal acompanhou os outros países europeus na concretização de uma monarquia liberal. A República também foi precoce: no género unitário, só a França nos precedera. Esta tradição contribuirá para explicar a rapidez e a segurança da implantação da democracia a seguir ao 25 de Abril (CABRAL).

Mas o sufrágio universal só começou em 1975. A República contrariara a tendência monárquica para alargar o corpo eleitoral (VALENTE). Em 1890 há 875 000 eleitores. Em 1915, 450 000.

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

** A versão em inglês do presente texto foi escrita em Julho de 1991 para integrar o estudo português do projecto «Custos e benefícios da CEE», organizado pelo grupo Europa 12, dinamizado pelo Prof. C. C. Schweitzer.

Agradeço as observações que o Dr. José da Silva Lopes, editor daquele estudo, fez a uma primeira versão daquele texto.

A ditadura e o «Estado Novo» só muito lentamente alargaram o eleitorado. Nas presidenciais de 1958 são anunciados 821 000 votantes. Em 1969, depois da «liberalização» de Marcello Caetano, o corpo eleitoral andava pelos 19% da população (cerca de 1,5 milhões), dos quais votavam — a fazer fé nos números oficiais — menos de dois terços (cerca de 950 000).

Os eleitores eram poucos e tinham de votar sem as liberdades básicas de associação, reunião e informação. As eleições do período de 1926-1974 começam a tornar-se semicompetitivas depois da Segunda Guerra Mundial. Terão tido efeitos substanciais em termos da cultura política dos Portugueses, mas não se articulam com as de 1975-1989 numa série analiticamente coerente.

Eleições para os Parlamentos Português e Europeu (1975-1989)

[QUADRO N.º 1]

	Eleitores	Abstenção (percentagem dos eleitores)	Em percentagem dos votantes							Ganhos líquidos
			Votos brancos e nulos	UDP	PCP	PS	PSD	CDS	Outros	
Assembleia Constituinte (25/4/5) ...	6 231 372	8,3	6,9	0,8	12,5	37,9	26,4	7,7	7,9	-
Assembleia da República (25/4/76)...	6 402 035	14,4	4,7	1,7	14,4	34,9	24,4	16,0	4,0	11,1
Assembleia da República (2/12/79)...	6 894 636	12,9	2,7	2,2	18,8	27,3	45,3	3,7	9,8	
Assembleia da República (5/10/80)...	6 925 243	14,6	2,4	1,4	16,9	28,0	47,1	4,2	3,0	
Assembleia da República (25/4/83)...	7 159 349	21,4	2,6	0,5	18,2	36,4	27,0	12,4	2,8	9,9
Assembleia da República (6/10/85)...	7 621 504	24,6	2,6	1,3	15,6	20,8	29,8	9,7	20,2	21,6
Assembleia da República (19/7/87)...	7 741 149	27,4	2,2	0,9	12,2	22,3	50,1	4,3	7,9	23,5
Parlamento Europeu (19/7/87)....	7 741 223	27,4	2,61	0,9	11,5	22,5	37,4	15,4	9,6	13,0
Parlamento Europeu (18/6/89)....	8 053 168	48,7	3,2	1,1	14,4	28,5	32,7	14,2	6,0	9,7

(a) Os votos nas coligações em que participaram o PCP e o PS são contabilizados nas colunas PCP e PS, respectivamente. «Outros» inclui:

1975: MDP, FSP, MES, FEC, PUP, LCI, PPM, ADIM, CDM;
 1976: AOC, FSP, MES, MRPP, PRT, LCI, PPM, PDC, PCP-ML;
 1979: OCMLP, MRPP, POUS, PSR, UEDS;
 1980: OCMLP, MRPP, POUS/PST, PSR, PT, PDC/MIRN, UDA/PDA;
 1983: OCMLP, MRPP, POUS, LST, PSR, UDP/PSR, PPM, PDA, PDC;
 1985: MRPP, POUS, PRD, PC(R), PDC;
 1987: MRPP, MDP/CDE, PC(R), POUS, PRD, PSR, PDC, PPM;
 1987 (PE): MRPP, MDP/CDE, PC(R), PRD, PSR, PDC, PPM;
 1989: MRPP, MDP, POUS, FER, PSR, PDC, PPM.

(b) As colunas correspondem aos partidos que elegeram um deputado, em lista própria, para a Assembleia Constituinte (1975) e que concorreram, também com lista própria, a todas as eleições parlamentares do período analisado.

(c) Os ganhos líquidos são a soma das variações percentuais positivas entre uma eleição e a imediatamente anterior; por definição, são iguais às perdas líquidas.

(d) As unidades do cálculo da coluna «Ganhos líquidos» são as constantes das colunas «Branco e nulos», «UDP», «PCP», «PS», «PSD», «CDS» e «outros», tendo-se autonomizado dos «outros» o PRD nas eleições de 1985 e 1987.

A *volatilidade do eleitorado português contemporâneo* é uma característica permanente que apanha todo o período democrático e diz respeito a todo o espectro político (v. quadro n.º 2).

A «viscosidade» do eleitorado português foi destacada por STOCK. GASPAR e ANDRÉ consideram que «a mobilidade do voto entre 1975 e 1983 foi mais pequena do que em outros países». BACALHAU, apoiado em sondagens de opinião sistemáticas, enfatiza a «fidelidade» do eleitor português, mas não é claro se tem em mente a situação posterior a 1983.

É crescente a tendência da volatilidade eleitoral. Os ganhos líquidos nas segundas eleições (1976) são de 11,1 pontos percentuais. São descritos pelo primeiro ajustamento pós-revolucionário: os socialistas, que em 1975 tinham abrigado muito eleitor prudente, e os sociais (então populares) demócratas perdem peso, enquanto o CDS, o partido mais à direita, ganha.

Quando o período acaba, os ganhos líquidos são de 9,7 pontos percentuais. Entretanto, houve dois picos: 1985, quando o PRD descobriu, num ápice e no eleitorado socialista, cerca de 18% dos votos; 1987, quando o PSD obteve a primeira maioria absoluta (dele e do regime).

Podemos desvendar um modesto padrão cíclico: a mobilidade diminui depois de maiorias absolutas (1980, 1989). Mas não há nenhuma prova de que o sistema tenha criado estabilizadores fortes e duradouros.

Volatilidade eleitoral em países europeus (1977)
e em Portugal (1975-1987)

[QUADRO N.º 2]

Pais	Média (percentagem)
França	16,8
Portugal	13,0
Dinamarca	11
Alemanha Federal	9,8
Holanda	9,1
Itália	8,4
Noruega	8,1
Irlanda	7,9
Bélgica	7,9
Finlândia	6,8
Reino Unido	5,9
Suécia	5,2
Suíça	4
Áustria	3,7
<i>Média</i>	9,1

Fontes: Portugal (1975-1987): quadro n.º 1; outros países (1948-1977): Mogens N. Pedersen, «The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility», in *European Journal of Political Research*, 1979, n.º 7.

GSPAR e ANDRÉ referem que a instabilidade eleitoral é maior nas áreas mais desenvolvidas do litoral. A metodologia do presente estudo apenas foi aplicada a nível nacional.

A flutuação eleitoral portuguesa é substancialmente superior à média europeia (v. quadro n.º 2).

O *desvio da esquerda para a direita* é claro: nas primeiras eleições depois da revolução, à esquerda do PSD arrumaram-se 63 % dos votos, enquanto o PSD e a sua direita ficaram pelos 37 %. Treze anos depois, as proporções tinham-se invertido: 49 % e 51 % (v. quadro n.º 3).

Uma palavra prudente sobre a interpretação dos resultados. Do ponto de vista das políticas, não é evidente que o PSD seja um partido de direita (põe o emprego à frente da estabilidade dos preços; apoia a participação social dos sindicatos; protege as pensões de reforma).

E não é óbvio também que tenham sido de esquerda as políticas do PRD.

Se não é claro que aquela tendência eleitoral significa um reforço da direita entendida substancialmente, como articulação coerente de políticas, já parece certo que para os eleitores portugueses a fronteira entre a esquerda e a direita fica entre o PS e o PSD: numa escala em que a extrema-esquerda pontua 1 e a extrema-direita marca 10, os socialistas valem 4,7 C 4,9 para o PRD enquanto o PSD fica pelos 6,6 — perto do CDS, nos 7,7 (BACALHAU).

Porquê o desvio?

Boa parte dele pode ser explicado pelos ajustamentos pós-revolucionários. Em 1975 a direita era vista como a herdeira da ditadura: os partidos de direita

A esquerda e a direita eleitorais (1975-1989)

*Em percentagem de voto expresso
(voto total menos votos brancos e nulos)*

[QUADRO N.º 3]

Eleições	À esquerda do PSD	PSD e à sua direita	Diferença em pontos percentuais
Constituinte	62,8	37,3	25,5
AR 1976	56,6	43,5	13,1
AR 1979	52,2	47,8	4,4
AR 1980	51,3	48,7	2,6
AR 1983	58,2	41,7	16,5
AR 1985	58,7	41,3	17,4
AR 1987	43,4	56,5	13,1
PE 1987	42,1	57,8	15,7
PE 1989	48,9	51,2	2,3

À esquerda do PSD: UDP, PCP, PS, MDP/CDE, FSP, MES, FEC-ml, PUP, LCI, AOC, MRPP, PCP-ml, PRT, OCMLP, POUS, PSR, UEDS, PST, PT, LST, PRD, PC(R), FER.

PSD e à sua direita: PPD/PSD, CDS, PPM, ADIM, CDM, PDC, AD, MIRN, UDA, PPA.

eram perseguidos ou proibidos e muitos eleitores foram imediatamente para a esquerda.

Este primeiro ajustamento conclui-se em 1980, com a segunda vitória da Aliança Democrática.

Quais são as outras explicações para os ganhos eleitorais do PSD e da sua direita em 1987?

Sem considerar tendências sociais gerais ou a conjuntura internacional, é de salientar que o subsistema partidário do PSD para a sua direita é politicamente mais eficiente do que para a sua esquerda. O PSD, em particular, aproxima-se mais do partido *catch all* do que qualquer dos seus concorrentes.

Por outro lado, o PSD e a sua direita beneficiaram mais com os partidos *pivot* ou poente. Em 1979 a Aliança Democrática aumentou o seu apelo ao eleitorado de centro e esquerda moderada com a inclusão do grupo dos «reformadores», uma cisão do PS, e do PPM, que enxertara num segmento tradicionalista o fermento ecológico moderno.

Entre 1985 e 1987 o PRD desempenhou um papel paralelo, permitindo que eleitores de centro e de esquerda moderada passassem pela fronteira que divide a esquerda e a direita.

Embora a tendência eleitoral vá contra a esquerda do PSD, existe um elemento cíclico. A esquerda recuperou em 1983, em 1985 — mas não foi capaz de formar governo — e em 1989 — mas agora em eleições para o Parlamento Europeu, que não consentem uma comparação perfeita com as eleições parlamentares.

A metade do PSD e da sua direita começa por ser muito menor do que a da sua esquerda. Esta indicação de baixa competitividade mantém-se. Mas o que começa por ser um golfo em 1975 transforma-se numa baía, mais pequena, mas ainda grande, quando aferida pelo padrão dos sistemas bipartidários. E não pode deixar de ser assinalada a irregularidade da evolução.

O aumento da tendência para a abstenção tem causado algumas preocupações (v. quadro n.º 1). De 1975 a 1991 Portugal troca níveis de participação eleitoral superiores à média europeia por outros bastante abaixo dela.

As votações nas eleições autárquicas de 1989 (61%) e nas presidenciais de 1991 (62%) acentuaram a diminuição na participação, ainda que nestas últimas a ausência de concorrência efectiva a Mário Soares deva explicar uma parte da abstenção.

O fenómeno não foi estudado. Sabe-se que ele é artificialmente elevado pela mecânica do recenseamento eleitoral, que é mais eficaz a registar novos eleitores do que a abater os que morrem ou emigram.

Tal qual, não parece dever causar um excesso de zelo. Corresponde a uma baixa global de participação política na fase de consolidação do regime; não tem sido acompanhado por um excesso de acção directa que revele debilidades decisoriais ou representativas do sistema político e, para tomar por outro ângulo uma problemática abordada por Manuel Lucena, tem ido com um aumento da representação corporativa (da qual o Conselho de Concertação Social é o mais flagrante exemplo), que, de algum modo, pode dispensar a representação pelo sufrágio.

UM SISTEMA PARTIDÁRIO HESITANTE

O sistema de partidos português oscila entre uma situação bipolar e uma realidade multipartidária com partido dominante.

À primeira vista, os resultados eleitorais mostram a estrutura de partidos que poderíamos esperar do *ballotage*, de acordo com as velhas leis de Duverger, revistas por Rae, apesar de o sistema eleitoral se reger pela regra proporcional de Hondt.

Com efeito, quatro partidos — e só quatro — ganham sempre cerca de 90% do sufrágio. O PCP, o PS e o PSD têm assinatura para este quarteto; o quarto costuma ser o CDS, que em 1985 alternou com o PRD.

Os outros partidos moram nas extremas do sistema. E são pequenos. Nenhum partido xenofóbico concorreu às urnas, tão-pouco numa região ou noutra.

Partidos de interesses especiais são desconhecidos. Nenhum partido ecologista tentou a sorte por si.

A Constituição proíbe os partidos regionais. Falharam os que tentaram enganá-la, talvez por ser forte a autonomia efectiva das secções dos partidos nacionais nos Açores e na Madeira.

Mas a semelhança com o sufrágio maioritário de duas voltas não sai da estrutura para entrar no funcionamento do sistema: comunistas e socialistas nunca se aliaram; PSD e CDS coligaram-se em 1979 e 1980, mas não repetiram.

Quando o sistema começa, em 1978, os socialistas são um partido dominante imperfeito; o segundo partido, o PSD, tem mais de dois terços do voto socialista. A erosão do eleitorado do PS (1976) é acelerada pela Aliança Democrática (1979, 1980).

Deixa de haver partido quase dominante, surge uma coligação instável. O PS recupera em 1983, mas o PSD aproxima-se dele: a distância eleitoral entre ambos é a menor de sempre.

Um novo ciclo do sistema partidário começa em 1985. A partir de então, o PSD toma o manto do partido dominante e, sob a direcção de Cavaco Silva, obtém a primeira maioria absoluta partidária.

O primeiro ciclo de multipartismo terminara porque o partido quase dominante não é capaz de controlar a sua esquerda e dominar a sua direita. Os socialistas recusam qualquer aliança coerente e permanente e foram obrigados a formar um governo centrista.

Em resultado do que cresceram as forças centrífugas — caso do voto comunista.

Neste período, outro factor de polarização — no sentido de Sartori — é o papel do Presidente da República — o qual, embora eleito pelo sufrágio universal, continua a ser o herdeiro da legitimidade revolucionária.

As forças centrífugas voltam a rebentar depois do «bloco central», a aliança entre o PS e o PSD (1983-1985): em 1985 o voto combinado dos partidos centrais (PS, PSD) é o mais baixo de todas as eleições do período.

O segundo ciclo, tal como o primeiro, começa com um partido quase dominante (PSD, 1985). A princípio mais fraco eleitoralmente do que o partido dominante na primeira fase do ciclo, consegue depois alcançar, só por si, uma maioria absoluta.

São óbvias as diferenças com o primeiro ciclo: agora o mesmo partido comanda ambas as fases do ciclo; a maioria absoluta vai para um partido, e não para uma coligação.

O papel do Presidente é importante na remodelação das fases de cada ciclo: quando o primeiro partido dominante se esgota [queda do governo socialista, 1977 (v. quadro n.º 4)], o Presidente Eanes não convoca as eleições e ensaia uma coligação pós-eleitoral; quando o primeiro governo do PSD (Cavaco Silva) cai no Parlamento (1987), o Presidente Soares convoca eleições.

A tendência para uma situação bipolar é forte e resulta do facto de a clivagem esquerda/direita ser o mais poderoso eixo organizador da cultura política portuguesa.

Por outro lado, os dois partidos centrais, PS e PSD, são sempre os dois partidos mais fortes do sistema e, portanto, sempre mais fortes do que os partidos à sua esquerda e à sua direita, respectivamente. E são os únicos que podem originar governo.

Mas esta tendência não se afirma definitivamente e o sistema contém o germe da instabilidade e do regresso ao regime de partido dominante. Por uma dissimetria básica: os socialistas não foram capazes de absorver o voto comunista nem de lhe impor um *modus vivendi* com repercussões governativas.

Do outro lado do espectro, o PSD — que em 1976 tem apenas mais um terço do que o voto do CDS, enquanto o PS tem mais do dobro do eleitorado comunista — marginaliza o voto do CDS, depois de com ele se ter aliado, num movimento semelhante ao do PS francês em relação ao seu PC. Assim, diminui as forças centrífugas que o afectam negativamente e beneficia da tendência bipolar (LOPES e BARROSO, p. 92).

CRESCENTE ESTABILIDADE GOVERNAMENTAL

De 1976 a 1982 houve oito governos; de 1983 a 1991, três, dos quais dois chefiados por Cavaco Silva. Nos seus primeiros quinze anos, a Constituição e a prática do governo mudaram profundamente.

O sistema começa depois de um golpe militar: nasce de uma revolução, não de um evolução. A Constituição começa por atribuir a legitimidade revolucionária ao Conselho da Revolução. A primeira vez que o Parlamento é incapaz de produzir um governo (Julho de 1978), o Presidente Eanes experimenta executivos baseados na sua iniciativa política (Nobre da Costa, Mota Pinto, Maria de Lurdes Pintasilgo). A posição do Parlamento dá-lhes vida curta.

Governos constitucionais (1976-1991)

[QUADRO N.º 4]

Governo (fórmula política)	Indigitação do primeiro-ministro	Nomeação do primeiro-ministro	Voto após apresentação do programa	Fim/duração
I) Soares I (minoritário do PS).	16/7/76	23/7/76	6-12/8/76: nenhum grupo propôs moção de censura; o governo não apresentou moção de confiança.	8/12/77: moção de confiança rejeitada: 100 votos a favor (do PS) e 159 contra (PSD, CDS, PCP, UDP e quatro independentes). Dezasseis meses e meio.
II) Soares II (coligação PS/CDS).	28/12/77	23/1/78	12/2/78: moção de rejeição do PCP: 43 votos a favor (PCP, UDP e três independentes da UEDS), 141 votos contra (PS, CDS, um independente do CDS e dois independentes do POUS) e abstenções (do PSD); moção de rejeição do PPD/PSD: 75 a favor (PPD/PSD, UDP e três independentes da UEDS), 141 contra (PS, CDS, um independente do CDS e dois independentes do POUS) e 39 abstenções (PCP).	24/7/78: demitem-se os ministros do CDS. 27/7/78: o Presidente Eanes demite o primeiro-ministro, que não pedira a demissão. Sete meses.
III) Nobre da Costa (iniciativa presidencial).	9/8/78	29/8/78	14/9/78: moção de rejeição do PS: 141 votos a favor (PS, CDS, UDP, três independentes da UEDS e dois independentes do POUS), 71 votos contra (PPD/PSD e dois independentes reformadores) e 40 abstenções (PCP); não são votadas as moções de rejeição do CDS e PCP.	Um mês.
IV) Mota Pinto (iniciativa presidencial).	25/10/78	21/11/78	12/12/78: moção de rejeição do PCP: 45 votos a favor (PCP, UDP, três independentes da UEDS e dois independentes do POUS), 109 votos contra (PPD/PSD e CDS).	4/6/79: PS e PCP apresentam moções de censura; o PCP anuncia que votará a moção PS. 7/6/79: o Presidente Eanes dá a demissão ao primeiro-ministro, que só aceitaria continuar se houvesse dissolução. Sete meses e meio.
V) Pintasilgo (iniciativa presidencial).	19/7/79	31/7/79	18/8/79: moção de rejeição do PPD/PSD-CDS: 79 votos a favor (PPD/PSD e CDS), 33 votos contra (Vasco da Gama Fernandes, quatro independentes da UEDS e 28 independentes da ASDI) e 125 abstenções (PS, PCP, UDP e um independente do CDS) (rejeitada).	22/9/72: o Presidente Eanes convoca eleições antecipadas (intercalares) da Assembleia da República. Quatro meses e meio.

O sistema político português e a Comunidade

Governo (fórmula política)	Indigitação do primeiro-ministro	Nomeação do primeiro-ministro	Voto após apresentação do programa	Fim/duração
VI) Sá Carneiro (maioria resultante de coligação pré-eleitoral), Aliança Democrática (PSD, CDS, PPM).	29/12/79	3/1/80	17/1/80: moção de rejeição do PS: 120 votos a favor (PS, 72; PCP, 44; MDP/CDE, 3; UDP, 1) e 128 votos contra (PSD, 75; CDS, 43; PPM, 5; reformadores, 5); moção de rejeição do PCP: 48 votos a favor (PCP, 44; MDP/CDE, 3; UDP, 1), 128 votos contra (PSD, 75; CDS, 43; PPM, 5; reformadores, 5) e 72 abstenções (PS). 18/1/80: moção de confiança do governo: 128 votos a favor (PSD, 75; CDS, 43; PPM, 5; reformadores, 5) e 113 contra (PS, 65; PCP, 44; MDP/CDE, 3; UDP, 1).	9/12/80: o primeiro-ministro interino, na sequência da morte de Sá Carneiro, apresenta a demissão e o Presidente Eanes mantém-no em funções. Onze meses e meio.
VII) Balsemão I (Aliança Democrática).	22/12/80	9/1/81	23/1/81: moção de rejeição da FRS: 98 votos a favor (PS, PCP, ASDI, UEDS, MDP/CDE e UDP) e 134 votos contra (PPD/PSD, CDS e PPM); moção de rejeição do PCP: 39 votos a favor (PCP, MDP/CDE e UDP); 134 votos contra (PPD/PSD, CDS e PPM) e 66 abstenções (PS, ASDI e UEDS); moção de rejeição do MDP/CDE: votação idêntica à da moção do PCP; moção de confiança do governo: 133 votos a favor (PSD, CDS e PPM) e 97 votos contra (PS, PCP, ASDI, UEDS, MDP/CDE e UDP).	14/8/81: o Presidente Eanes aceita a demissão do primeiro-ministro, que, a 11, referira a «oposição» ao governo de forças «integrantes da Aliança Democrática». Sete meses e meio.
VIII) Balsemão I (Aliança Democrática).	25/8/81 Eleições	4/9/81	19/9/81: moção de rejeição do PCP: 97 votos a favor (PS, PCP, UEDS, ASDI, MDP/CDE e UDP) e 126 votos contra (PPD/PSD, CDS e PPM); moção de rejeição do MDP/CDE: 98 votos a favor (PS, PCP, UEDS, ASDI, MDP/CDE e UDP) e 126 votos contra (PPD/PSD, CDS e PPM); moção de rejeição da FRS: votação idêntica à da moção do MDP/CDE; moção de confiança do governo: 126 votos a favor (PPD/PSD, CDS e PPM) e 88 votos contra (PS, PCP, UEDS, ASDI, MDP/CDE e UDP).	23/12/82: o Presidente Eanes aceita o pedido de demissão que o primeiro-ministro apresentara a 21, na sequência da derrota da AD nas eleições autárquicas e da crise da coligação governamental; o governo manter-se-á em funções até 26/5/83 (data da sua última reunião). Vinte meses.

Governo (fórmula política)	Indigitação do primeiro-ministro	Nomeação do primeiro-ministro	Voto após apresentação do programa	Fim/duração
IX) Soares III (bloco central: coligação maioritária pós-eleitoral entre PS e PSD). Eleições.	27/5/83	9/6/83	24/6/83: moção de confiança do governo: 161 votos a favor (PS, PSD e ASDI), 67 votos contra (PCP, MDP/CDE e independente «verde») e 4 abstenções (UEDS).	13/6/85: na sequência da vitória de Cavaco Silva no congresso do PSD, demitem-se 19 membros do governo filiados naquele partido. 25/6/85: o primeiro-ministro apresenta a sua demissão. 27/6/85: o Presidente Eanes anuncia a dissolução. 28/10/85: última reunião do governo, presidida pelo vice-primeiro-ministro. Vinte e sete meses.
X) Cavaco I (minoritário do PSD).	29/10/85	6/11/85	20/11/85: moção de rejeição do PS: 88 a favor (PS, PCP, MDP/CDE, Maria Santos, Ribeiro Teles e Lopes Cardoso), 86 contra (PSD) e 65 abstenções (PRD e CDS); moção de rejeição do PCP: 39 votos a favor (PCP, MDP/CDE, Lopes Cardoso e Maria Santos), 108 contra (PPD/PSD, CDS e Ribeiro Teles) e 92 abstenções (PS e PRD); moção de rejeição do MDP/CDE: votação idêntica à da moção do PCP.	3/4/87: moção de censura do PRD: 134 votos a favor (PS, PRD, PCP, MDP/CDE e um de Os Verdes), 108 votos contra (PSD e CDS) e uma abstenção (Ribeiro Teles, do PPM). 28/4/87: o Presidente Soares dissolve a Assembleia da República e mantém o governo em gestão, informando que o «acompanhará» mais. Dezanove meses.
XI) Cavaco II (maioritário do PSD).	12/8/87	17/8/87	28/8/87: moção de rejeição socialista: recusada, com os votos a favor do PS, PCP, PRD, ID e Os Verdes; moção de rejeição do PCP: 30 votos a favor (27 do PCP, dois da ID e um de Os Verdes), 146 contra (142 do PSD e 4 do CDS) e 54 abstenções (PS e PRD).	

Governos constitucionais — fontes:

I a IV: «Contribuição para uma cronologia dos factos económicos e sociais» e «Le President de la République portugaise dans le cadre du régime politique».

II: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, p. 1496 (não dá o quantitativo das abstenções).

VI a X: «Contribuição para uma cronologia...».

V: voto após programa: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, pp. 3773-3774 (contra: independentes sociais-democratas, independentes Vasco da Gama Fernandes, Cunha Simões, Vital Rodrigues, Brás Pinto e Lopes Cardoso).

VI: voto após programa: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, 1980, pp. 282 e 334.

VII: voto após programa: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 23/1/81, pp. 733 e segs.

VIII: voto após programa: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 19/9/81, pp. 4211-4212.

X: fim: *A Capital*, de 4/4/87.

XI: indigitação e nomeação: *A Capital*: voto após o programa: *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 6, de 29/8/87, que não dá os votos da moção do PS e dá os do PCP, porque houve recontagem.

A questão vem a ser resolvida pelo eleitor nas eleições antecipadas (Dezembro de 1979). A Aliança Democrática, dirigida por Sá Carneiro, é a primeira coligação pré-eleitoral do período; os seus membros comprometem-se a não formar governo com outros parceiros caso percam as eleições.

Pela primeira vez a formação do governo passa do Parlamento ou do Presidente para o eleitorado.

A morte prematura de Sá Carneiro e a derrota do seu candidato a presidente (Dezembro de 1981) originaram uma crise prolongada da maioria parlamentar.

A Constituição é revista (1982): o Conselho da Revolução é eliminado, mas o Presidente sai reforçado, pois conserva o poder de demitir o governo e adquire a livre faculdade de dissolver o Parlamento. Mantém-se o que Duverger qualificara de regime semipresidencial.

Mas a influência do Presidente já está a diminuir quando, depois das eleições antecipadas de Abril de 1983, o PS e o PSD concluem uma coligação pós-eleitoral com uma sólida maioria parlamentar (Soares II).

Este governo de «bloco central» negocia a integração na CE e desgasta-se com uma política de austeridade económica que provoca tensões no PSD. A coligação desintegra-se quando este partido escolhe um novo responsável, Cavaco Silva, após a morte de Mota Pinto.

O Presidente Eanes dissolve de novo o Parlamento. Os governos presidenciais pertencem ao passado. Um novo ciclo de governos minoritários começa com Cavaco I. Quando o Parlamento derruba Cavaco I, o precedente e a filosofia menos intervencionista do Presidente Soares, então recém-eleito, impõem uma nova dissolução. A fase presidencial do ciclo murcha.

A vitória eleitoral do PSD, dirigido por Cavaco Silva (Julho de 1987), é a primeira concretização em Portugal do padrão do sistema político europeu que Von Beyme condensou na definição do parlamentarismo moderno: um homem chefia o governo, a maioria parlamentar e um partido político disciplinado.

Cavaco Silva, diferentemente de Sá Carneiro, separou a maioria parlamentar da presidencial. Evitou, assim, um ponto fraco. Especializou-se na maioria parlamentar.

Como Sá Carneiro, ultrapassou a armadilha do centrismo governamental, explorou a fraqueza posicional do PS, reforçou a lógica da bipolarização ao recusar uma aliança com o CDS e acentuou a conexão directa com o eleitor (votar PSD é escolher o governo).

Qual é este novo sistema de governo?

MOREIRA descreveu a situação como um «presidencialismo de primeiro-ministro».

O funcionamento da maioria parlamentar de 1987 — a primeira que completou o período normal de um parlamento — adormeceu os poderes do Presidente.

Mas o Presidente continua a ser «o banco central do sistema político: assegura-lhe a solvabilidade quando os actores faliram» (MATOS). Os seus

poderes não foram destruídos, apesar de a revisão constitucional de 1982 os ter alterado: ele continua a ser o último juiz das condições de demissão do governo (PIRES) e da dissolução do Parlamento. Mas tem de viver com uma maioria parlamentar saída directamente do sufrágio universal, num esquema de parlamentarismo modernizado.

UMA RÁPIDA ADAPTAÇÃO EUROPEIA

A entrada de Portugal na CE é a resultante de um processo prolongado: o pedido foi feito em 1977, o tratado de adesão assinado em 1985. Com excepção do Partido Comunista, todo o Parlamento era a favor da integração. Em poucos países candidatos foi a questão da CE objecto de menos debate (FERREIRA). A adaptação foi rápida.

São os namoros demorados que dão casamentos duradouros?

A quase unanimidade portuguesa vem depois da incapacidade da ditadura de aderir à CEE — um acordo comercial fora assinado em 1972, mas as expectativas tinham sido outras —, do turbilhão revolucionário (1974-1975) e do fim do império (1975).

Durante os anos terminais da ditadura, chefiava o governo o Prof. Marcello Caetano, houve um debate generalizado opondo a continuação nos territórios de África à integração na Europa: a esquerda e a direita uniam-se para considerarem incompatíveis uma e outra. E a Europa — isto é, a CEE — era o objectivo das classes médias. Os anos revolucionários despertaram o espectro da «albanização» de Portugal, um país pequeno, autárquico e comunista, como era então a Albânia.

A CE era a garantia contra a ditadura colonial tanto como contra a ditadura comunista. A realidade e a ameaça funcionaram como factores de socialização antecipada da integração comunitária de Portugal e contribuem para explicar a quase unanimidade.

O preço da unanimidade é uma reduzida dimensão cognitiva da integração na CE entre o eleitorado português.

A participação eleitoral nos prélios europeus é inferior à dos nacionais. O que pode revelar um menor conhecimento e também um menor interesse.

Nas primeiras eleições para o Parlamento Europeu, que coincidiram com as portuguesas, cerca de 15% do eleitorado mudou de voto entre dois boletins. A maioria dos observadores concordou que se tratava de um aviso de política interna.

A socialização dos eleitorados portugueses na política da CE não é dissemelhante da dos restantes Estados membros. Os meios de comunicação social consagram uma atenção considerável às questões comunitárias. Duas particularidades lusas devem ser assinaladas: a política agrícola é vista, cada vez mais, como uma ameaça aos agricultores; os fundos estruturais desempenham um papel mais significativo.

A discrepância mais evidente é o facto de o PSD, o partido maioritário, pertencer ao grupo liberal e reformista, que não é um dos grandes grupos comunitários, enquanto a representação portuguesa do Partido Popular Europeu, o CDS, é um dos mais pequenos partidos parlamentares portugueses.

O Parlamento Europeu é ainda uma instituição estranha e distante. Os seus membros portugueses são, certamente, mais jovens do que os provenientes de Estados membros que estão há mais tempo na CE.

Recém-vindos ao Parlamento Europeu, eleitos por um Estado membro pequeno, falta-lhes a base nacional para poderem ter um peso significativo nas comissões.

O Parlamento Europeu começou a desempenhar um papel mais relevante na política portuguesa quando os socialistas o aproveitaram para criticar a política do governo de Cavaco Silva relativa à reestruturação da indústria têxtil.

A participação portuguesa no Conselho Europeu tem sido um instrumento de integração política portuguesa. O primeiro-ministro procura apresentar uma posição de consenso e consulta os dirigentes da oposição antes ou depois da reunião.

A oposição crítica, ocasionalmente, a falta de regularidade e de institucionalização da consulta sobre assuntos comunitários a que o governo procede.

Mas deve notar-se que os partidos políticos portugueses não têm diferenças de política explícitas em relação à CE.

Os socialistas criticaram a lentidão da integração monetária do escudo e, tal como o CDS, deram a impressão de manifestarem sentimentos mais federalistas do que os do PSD. Mas a diferença não foi excessiva.

O governo português adoptou rapidamente as alianças flexíveis que constituem o cerne da diplomacia comunitária e encontrou na comissão de Bruxelas um aliado permanente, que, *mutatis mutandis*, substitui (ou completa) o elemento estável que a aliança com a potência dominante no Atlântico dava a Portugal.

O funcionamento público está motivado pela CE e a concretização de velhas políticas tanto como a preparação das novas têm quase sempre uma dimensão europeia.

A obtenção e o emprego dos fundos estruturais da CE têm sido eficientes.

Os sindicatos e as associações patronais têm aprendido o caminho de Bruxelas, mas os custos da periferia acarretam uma presença diminuta.

A legislação comunitária é, de acordo com a Constituição, um elemento directo do sistema legal, mas é raramente invocada nos tribunais portugueses.

O respeito pelas directivas da CE não tem sido um problema especial. Digam-se o mesmo para o regime das ajudas do Estado.

O Parlamento português não manifestou um interesse sistemático e específico no acompanhamento dos assuntos comunitários. Os deputados da oposição queixam-se de que o governo não dá informação suficiente sobre os assuntos da CE.

O aspecto político dominante da integração política portuguesa na CE tem sido o reforço de um comportamento político nacional, integrado e consensual. A CE torna-se a «fronteira» da política (e da sociedade) portuguesa, um marco miliário do desenvolvimento económico e da consolidação democrática.

As instituições comunitárias de mais forte componente partidária, como o Parlamento, desempenham um papel menor nas atitudes políticas dos Portugueses.

Não é possível singularizar uma situação política na qual o custo da integração tenha sido superior aos benefícios para Portugal.

O sistema político nascido depois do 25 de Abril mostrou a sua capacidade para se adaptar ao jogo europeu.

Para Portugal o maior preço da integração é a rapidez do seu ritmo. Portugal chegou tarde, quando a CE estava a estugar o passo. Os gastos gerais são maiores do que para os Estados fundadores. Crescerão.

Nas questões de reforma constitucional, Portugal tem apoiado o Conselho, em detrimento do alargamento dos poderes do Parlamento Europeu. Verificação sensata de que esta instituição não é particularmente favorável aos interesses portugueses? Comportamento inevitável do mais antigo Estado-nação entre os Estados membros? As sondagens de opinião não revelam particulares sentimentos antifederalistas, mas a questão ainda não foi posta à prova.

Os benefícios da participação na CE alargaram-se ao reforço dos partidos políticos e dos sindicatos que, suprimidos durante a ditadura, nasceram em 1974.

Há custos políticos específicos. No campo da política externa é possível identificar situações de tensão real (Timor Leste) ou potencial (nacionalidade de cidadãos de Macau, lei da nacionalidade relativa ao Brasil). Mas trata-se de problemas resolúveis que são compensados pelo aumento da capacidade de mediação da política portuguesa naquelas áreas e em África — o que é também um enriquecimento da presença europeia.

A continentalização da política externa portuguesa — assinalada por Medeiros Ferreira — e o enfraquecimento do princípio da solidariedade da CE poderiam levantar problemas políticos mais relevantes para Portugal.

Portugal tem tido uma atitude modesta na sua integração europeia, cujo símbolo estará no facto de, logo após a adesão, ter deixado passar, deliberada e sabiamente, a oportunidade de presidir à Comunidade.

A presidência portuguesa, no 1.º semestre de 1992, será a prova dos nove da integração.

CONCLUSÃO

Nos próximos anos o sistema político português terá de clarificar as regras da distribuição do poder entre o Parlamento e o Presidente, renovar regularmente o seu pessoal político, revitalizar o governo local (que é dominado

pela regra consociacional, e não pela maioritária) e assegurar as condições para um crescimento económico rápido, sem o qual não haverá integração confortável na CE.

O consenso dominante nas relações com a CE terá de ser enriquecido com elementos de dissenso.

Julho de 1991.

BIBLIOGRAFIA

- BACALHAU, Mário (1989), «Mobilidade e transferência de voto através das sondagens», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- CABRAL, Manuel Vilaverde (1983), «A segunda República Portuguesa em perspectiva histórica», in *Análise Social*, n.º 75.
- FERREIRA, João Menezes, «Partidos políticos, parceiros sociais e o desafio da CEE», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*.
- GASPAR, Jorge, e Isabel André, «Portugal — geografia eleitoral: 1975-1987», in *Portugal: o Sistema Político Constitucional 1974-1987*.
- LOPES, Pedro Santana, e José Durão Barroso, *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1980.
- MATOS, Luís Salgado de, «L'expérience portugaise», in *Les régimes semi-presidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- MOREIRA, Adriano, «O regime: presidencialismo do primeiro-ministro», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*.
- PIRES, Francisco Lucas, «O sistema de governo: sua dinâmica», in *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*.
- STOCK, Maria José Fernandez, «O centrismo político e os partidos do poder em Portugal», in *Portugal, o Sistema Político Constitucional 1974-1987*.
- VALENTE, Vasco Pulido, *O Poder e o Povo: a Revolução de 1910*, Moraes Editores, 1976.