

# 50 Anos do 25 de Abril e as suas Múltiplas Refrações no Mundo Jurídico-Político

Eugénio Lucas, Mário Barata, Susana Almeida (coord.)



# **50 Anos do 25 de Abril e as suas Múltiplas Refrações no Mundo Jurídico-Político**

**2024**

Coordenação

**Eugénio Lucas**

**Mário Barata**

**Susana Almeida**



# 50 ANOS DO 25 DE ABRIL E AS SUAS MÚLTIPLAS REFRAÇÕES NO MUNDO JURÍDICO-POLÍTICO

## COORDENAÇÃO

Eugénio Lucas

Mário Barata

Susana Almeida

## EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net) · [editora@almedina.net](mailto:editora@almedina.net)

## DESIGN DE CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

## PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

## IMPRESSÃO E ACABAMENTO

DPS - DIGITAL PRINTING SERVICES, LDA

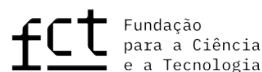
Novembro, 2024

## ISBN

978-989-40-2354-8

## DEPÓSITO LEGAL

539729/24



Este trabalho teve o apoio do Programa Contrato UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P.

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Alguns autores optaram por escrever os textos segundo as regras anteriores ao atual acordo ortográfico, ao passo que outros aderiram ao mesmo, tendo a Coordenação decidido respeitar as opções dos autores convidados e colegas, dado que estas se enquadram na liberdade académica que a Coordenação subscreve e defende.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

## ÍNDICE

Apresentação	7
Reflexões sobre a democracia. O “naufrágio da civilização” ANTÓNIO AVELÃS NUNES	11
Tempo de Liberdade – Democracia Prospectiva GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS	47
A relação maculada entre Direito, Democracia e a Revolução dos Cravos: algumas ponderações jusfilosóficas sobre os últimos e os próximos 50 anos MIGUEL RÉGIO DE ALMEIDA	55
Revolução, Transformação e Constituição: renovação ou mutuação do texto de abril? MÁRIO SIMÕES BARATA	83
O reflexo do 25 de abril nas relações jurídico-familiares: a afirmação da igualdade e dos afetos SUSANA ALMEIDA e PATRÍCIA ROCHA	95
Influência do 25 abril na conquista do direito à educação e à escola pública ELISABETE SANTOS	115

- Da revolução dos cravos à integração europeia: o impacto  
do 25 de abril de 1974 na trajetória de Portugal rumo à CEE  
EUGÉNIO LUCAS

145

- As dinâmicas do sistema de governo em Portugal, no âmbito  
da Constituição de 1976: momentos de parlamentarismo,  
de presidencialismo e de governamentalização do regime  
ÂNGELO ABRUNHOSA

167

- 50 anos de Reformas da Administração Pública em Portugal  
(numa leitura comparada): da democratização ao neoweberianismo  
Luís F. MOTA e SUSANA SOBRAL

189

## APRESENTAÇÃO

O presente livro resulta de uma compilação das comunicações apresentadas na “XIII Conferência Jurídica e Sessão Comemorativa dos 50 anos do 25 de Abril: As suas Múltiplas Refrações no Mundo Jurídico-Político”, realizada no dia 29 de abril de 2024, na Escola Superior de Tecnologia e Gestão (ESTG) do Instituto Politécnico de Leiria.

Este evento foi organizado pelo Polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP/IPLeiria) e pelo Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ) da ESTG e reuniu um conjunto de académicos que partilharam as suas perspetivas e conhecimentos sobre as profundas transformações desencadeadas pela Revolução dos Cravos nos diversos domínios do mundo jurídico-político.

Ao celebrarmos cinco décadas desde o 25 de abril de 1974, revisitamos um dos momentos mais marcantes da história contemporânea de Portugal. Esta revolução não só transformou profundamente o nosso país, mas também teve repercussões internacionais, inspirando movimentos democráticos e reformas sociais em várias partes do mundo, especialmente nas antigas colónias portuguesas. O 25 de abril de 1974 representou mais do que a queda de um regime autoritário e a transição para a democracia, foi um evento que ressoou através de todos os estratos da sociedade portuguesa, alterando irrevogavelmente a estrutura e a funcionalidade do nosso sistema jurídico-político.

A presente obra oferece uma análise detalhada e multifacetada de diversas consequências jurídicas e políticas da Revolução de 1974, proporcionando uma compreensão abrangente de algumas mudanças institucionais e normativas que se seguiram ao 25 de abril. Nos capítulos que compõem esta coletânea, os autores exploram uma variedade de temas

fundamentais relacionados com a Revolução de Abril, ora numa perspectiva Jusfilosófica, ora de Direito Constitucional, ou de Direito da Família e das Crianças, de Direito à Educação ou de Ciência Política, ou mesmo de relacionamento com a União Europeia, passando pela discussão sobre a Democracia e da Liberdade no pós 25 de abril, no presente e no futuro. Um aspecto especialmente significativo explorado neste livro é a reflexão sobre os desafios ainda por concretizar.

A construção de uma democracia é um processo contínuo e o 25 de abril recorda-nos permanentemente a necessidade constante de vigilância e aprimoramento das instituições democráticas. Os autores não se furtam, na discussão dos seus temas, a oferecerem uma análise crítica que busca não só entender o passado, mas também iluminar caminhos futuros para o fortalecimento da nossa democracia. Este livro não é apenas uma celebração das conquistas passadas, mas também um convite para o contínuo aperfeiçoamento da nossa democracia e do nosso sistema jurídico-político. A análise crítica e a reflexão presente nestes textos são fundamentais para compreendermos onde estamos e para onde desejamos ir enquanto sociedade.

A presente obra não se limita a uma perspetiva exclusivamente académica. Ela é também uma homenagem àqueles que lutaram e se sacrificaram pela liberdade, pela democracia e pela justiça. As memórias e os testemunhos daqueles que viveram o 25 de abril, inseridas em vários capítulos, enriquecem a obra com uma dimensão humana e emocional que complementa a análise teórica e jurídica.

A presença de autores que vivenciaram o 25 de abril de 1974, lado a lado com aqueles que já nasceram após este marco histórico, proporciona uma riqueza única de perspetivas, permitindo uma compreensão intergeracional do impacto e da relevância contínua deste evento na sociedade portuguesa. Alguns dos autores viveram o 25 de abril de 1974 e trazem consigo memórias e vivências diretas da Revolução dos Cravos, oferecendo uma perspetiva rica em contexto histórico. Outros autores já nasceram após a revolução, beneficiando, portanto, das conquistas de abril, proporcionando uma visão diferente, muito embora refletindo igualmente sobre o impacto contínuo e as implicações do 25 de abril na sociedade atual. Esta combinação de perspetivas de diferentes gerações enriquece a análise, permitindo um diálogo profundo e abrangente sobre o legado e a relevância do 25 de abril no mundo jurídico-político português.

Além disso, a diversidade de temas abordados e as diferentes visões políticas dos autores refletem-se nos vários capítulos, proporcionando um debate rico e plural sobre os múltiplos reflexos do 25 de abril. Esta diversidade de abordagens enriquece a obra, oferecendo ao leitor uma visão abrangente das implicações jurídico-políticas da Revolução dos Cravos. Os diversos pontos de vista apresentados evidenciam a complexidade do legado do 25 de abril e a forma como continua a influenciar as discussões e as práticas no campo do Direito e da Política.

Este livro destina-se a um público diversificado. Poderá constituir valiosa fonte para estudantes e profissionais do Direito, da Ciência Política e da História, bem como para todos os cidadãos interessados em compreender as profundas transformações que moldaram o Portugal contemporâneo. A riqueza das análises e a diversidade de perspetivas apresentadas tornam esta obra um contributo essencial para o estudo do 25 de abril e das suas múltiplas refrações num mundo jurídico-político.

Agradecemos a todos os colaboradores que se dedicaram a este projeto. O seu compromisso com uma pesquisa rigorosa e a reflexão crítica é evidente em cada página desta coletânea. A todos, o nosso profundo reconhecimento pelo trabalho exigente e pela paixão que dedicaram a esta obra.

Convidamos os leitores a mergulharem nas páginas que se seguem, a refletirem sobre os 50 anos do 25 de abril e a se inspirarem a continuar a luta pelos ideais de liberdade, justiça e democracia que esta data tão simbolicamente representa. Que esta leitura seja uma jornada de descoberta, reflexão e, acima de tudo, de celebração de um dos momentos mais importantes da nossa história.

EUGÉNIO LUCAS  
MÁRIO BARATA  
SUSANA ALMEIDA  
(Coordenação)



# **Reflexões sobre a democracia.**

## **O “naufrágio da civilização”<sup>1</sup>**

ANTÓNIO AVELÃS NUNES<sup>2</sup>

**1. –** O liberalismo fez do capitalismo a civilização das desigualdades. No início dos anos 1950, Raúl Prebisch avisou que o liberalismo só podia

<sup>1</sup> Este texto serviu de base à comunicação apresentada pelo autor, num Colóquio organizado pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, no dia 29 de Abril de 2024, integrado nas Comemorações dos 50 anos do 25 de Abril. Para economizar tempo, não o li todo, longe disso.

Tendo surgido a oportunidade da sua publicação em livro, a generosidade dos meus Colegas da ESTG do IPL – que agradeço, muito penhorado – permitiu-me deixar aqui a versão mais longa. Aproveito a oportunidade para oferecer este texto ao meu Amigo e Camarada Sérgio Ribeiro, que nos deixou nesse dia 29 de Abril de 2024. Não é a homenagem que merece este leiriense do Zambujal (Atouguia, concelho de Ourém). Mas é a singela homenagem que pode prestar-lhe este amigo que chegou tarde ao seu convívio e que, por isso, não aprendeu com ele tudo o que ele tinha para ensinar.

Há vidas que não acabam nunca. E a do Sérgio Ribeiro é uma delas. Porque ele viveu muitas vidas, foi um trabalhador incansável e foi sempre um semeador. Um semeador de amizade, de ternura, de cavalheirismo e de elegância. Um semeador de conhecimento, de cultura e de sabedoria. Um semeador de honestidade, de dedicação, de rigor. Um semeador de militância. Quem semeia boas sementes só pode colher bons frutos!

<sup>2</sup> Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito de Coimbra; Diretor do Boletim de Ciências Económicas (1995-2012); Diretor da Faculdade de Direito de Coimbra (1996-2000); Vice-Reitor da Universidade de Coimbra (2003-2009); Secretário de Estado no Ministério da Educação nos cinco Governos imediatamente posteriores à Revolução de 25 de Abril de 1974.

ser concretizado *manu militari* (pela força das armas). As sanguinárias ditaduras militares na América Latina deram-lhe razão. Pela mesma altura, o Secretário de Estado norte-americano Dean Acheson comentou: “o problema da economia de mercado livre é que requer demasiados polícias para poder funcionar.”

Por isso, como mostram estudos abundantes sobre a matéria, longe de dispensar o Estado, o *neoliberalismo* exige um *estado forte*, suficientemente *violento* para esmagar o *inimigo interno* e para garantir ao grande capital a parte de leão dos enormes ganhos de produtividade resultantes da *revolução científica e tecnológica* que tem marcado as últimas décadas.

**2.** – Em 1966, um Relatório da ONU alertava: a *pobreza extrema* é “o assassinato mais cruel do mundo e a maior causa de sofrimento na terra. (...) Nenhum outro desastre se compara com a devastação da fome, que tem causado mais mortes nos últimos dois anos do que as provocadas pelas duas guerras mundiais juntas.” E um dos mais conceituados sociólogos do nosso tempo, Wolfgang Streeck, lembra-nos que “a expressão mais visível do sucesso retumbante da revolução neoliberal consiste no aumento constante da desigualdade de rendimento e de património.”

Dados da ONU evidenciam a *globalização da pobreza* (Michel Chossudovsky): em 2019, 820 milhões de pessoas passavam fome. Ao mesmo tempo, 26 multimilionários detinham tanta riqueza como a metade mais pobre da população mundial (cerca de 3.800 milhões de pessoas). A pandemia agravou tudo: a ONU estima que, em 2021, mais 176 milhões de pessoas em todo o mundo tenham passado à situação de *pobreza extrema*.

Estudos relativos a 2023 (da ONU, da OXFAM e do Crédit Suisse) mostram que, neste *mundo antropofágico em guerra civil permanente* (*guerra de classes*, afinal), mais de 11% da população mundial (cerca de 800 milhões de pessoas) vive em situação de *pobreza extrema* (menos de 1,9 dólares por dia); que, desde 2020, a riqueza dos cinco maiores multimilionários do mundo duplicou (os 1% mais ricos arrecadaram quase 2/3 da riqueza gerada nesse período); que 1,1% dos mais ricos possuem 45,8% de toda a riqueza mundial (aos 10% mais ricos cabe 81% de toda a riqueza do mundo; os 52,5% mais pobres ficam apenas com 1,2%).

E muitos autores consagrados (cito apenas alguns Prémios Nobel: Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Paul Krugman) vêm insistindo em que as *políticas neoliberais* e o alargamento e o aprofundamento da desigualdade,

da pobreza e da exclusão social que delas resulta estão a pôr em causa os fundamentos da democracia. Porque a pobreza não significa apenas baixo nível de rendimento ou baixo poder de compra, ela priva as pessoas de capacidades básicas essenciais para a preservação e afirmação da sua dignidade, anulando a consciência dos direitos que lhes assistem enquanto seres humanos.

Por isso venho defendendo, confortado por saber que tenho a companhia de muito boa gente, que *o neoliberalismo não é compatível com a democracia*.

**3.** – Neste ano em que comemoramos os 50 anos do 25 de Abril (e vale a pena comemorá-los, porque *o 25 de Abril valeu a pena*), talvez se justifique uma pequena viagem pelas aventuras e desventuras da democracia na Europa do pós-guerra.

A Europa gerou, no século XX, duas guerras mundiais de que resultaram mais de 50 milhões de mortos. Muitos pensaram que, após a derrota do nazi-fascismo, a Europa se assumisse como uma terra de paz e promotora da paz. Em nome desta ideia, os Aliados chegaram a admitir, a par da *desmilitarização da Alemanha*, uma *estratégia de empobrecimento provocado*, com o desmantelamento da sua capacidade industrial, a internacionalização do Sarre, do Ruhr, de parte da Renânia e da Alta Silésia, ficando a Alemanha reduzida a uma *nação agrícola e pastoril*.

Mas os EUA quiseram aproveitar a fraqueza da Europa para a dominar, fazendo dela, devidamente ‘domesticada’, um instrumento da *guerra fria*. Por isso os EUA cedo apontaram no sentido da recuperação económica, política e militar da RFA, que em vez de ser *desnazificada*, foi *renazificada*.

Por isso a NATO e o projecto de integração europeia (no qual os EUA passaram a desempenhar um papel importante) nasceram como irmãs siamesas, destinadas a combater a URSS e os ‘perigos’ da expansão do comunismo.

Concertados a este respeito, os EUA e o RU chegaram a planejar uma *União Federal Europeia* sob o seu comando (previa-se mesmo uma *cidadania comum angloamericana*), reduzindo a Europa continental ao papel de satélite, simples membro de uma zona de livre comércio com o *império anglófono*, e integrando o projecto da *integração europeia* no arsenal dos instrumentos da *guerra fria*, em especial a ‘guerra’ contra a combater a URSS e os ‘perigos’ da expansão do comunismo.

Em 1946, Churchill fala em Fulton da “cortina de ferro” e, em Setembro desse mesmo ano, propõe em Zurique a criação de “uma espécie de Estados Unidos da Europa”, entidade que deveria assentar na associação entre a França e a RFA e que seria o “primeiro passo para a reconstrução da família europeia.” A RFA faria parte desta ‘família’, da qual ficava de fora a União Soviética, o aliado que mais contribuiu, à custa de enormes sacrifícios, para a derrota da Alemanha nazi e para a libertação da Europa.

Em Abril/1949 foi criada a NATO, sob a liderança americana. Instituída para defesa do  *mundo livre*, acolheu irmãmente, entre os seus membros fundadores, o Portugal fascista e colonialista. Quem cometeu este crime de lesa-democracia estava muito ciente do que fazia. No sítio oficial da NATO reconhece-se que “a adesão à Aliança significou um maior prestígio e o reforço do estatuto de Portugal no seu conjunto”, tendo dado ao fascismo salazarista “um grau de estabilidade na frente doméstica.”

Certamente para defesa do  *mundo livre*, o Portugal salazarento entregou a Base das Lajes aos EUA, a base da Ilha das Flores à França e a Base de Beja à RFA. Mas o império colonial português deve ter pesado muito no sentido de as chamadas democracias ocidentais concederem o ‘passaporte democrático’ ao fascismo salazarista, condenando o povo português (e os povos de Espanha) a mais trinta anos suplementares de ditadura e de miséria, após a derrota do nazi-fascismo.

Em Agosto de 1949, a URSS tornou-se uma potência nuclear. Nos EUA aumentou o medo do ‘perigo comunista’ e acentuou-se a preocupação com a ‘defesa’ da Europa.

Entretanto, em 1950, começou a Guerra da Coreia, o que obrigou os EUA a aliviar as suas despesas militares com a ‘defesa’ da Europa e a reduzir os seus efectivos no Velho Continente, passando a exigir maior participação dos europeus no financiamento do projecto imperialista americano. Daí a pressão sobre o RU e sobre a França no sentido de aceitarem o rearmamento da RFA e a sua entrada na NATO, proposta que Truman já tinha apresentado na cimeira da NATO em Set/1950. O governo francês mostrou-se disponível para aceitar as propostas americanas, mas avisou que, a seu ver, a opinião pública francesa não estava preparada para aceitar essa solução e que a Assembleia Nacional muito difficilmente a aprovaria.

Em 9.5.1950 (apenas cinco anos depois da rendição da Alemanha) o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, deu a

conhecer o famoso *Plano Schuman*: “O governo francês propõe que toda a produção franco-germânica de carvão e de aço seja colocada sob uma alta autoridade conjunta no quadro de uma organização que estaria também aberta à participação de outros países da Europa.”

Aceite a proposta francesa pela RFA, pela Itália e pelos países do *Benelux*, foi constituída a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço* (CECA), a primeira das comunidades europeias. Ainda cheirava ao sangue dos crimes cometidos pelo nazi-fascismo quando a RFA entra, “pela primeira vez, numa organização internacional em igualdade de condições com outros estados independentes”, ainda por cima pela mão da França, espoliada e humilhada pelos nazis durante a ocupação. Constituída a CECA, a França logo anunciou, pela voz de Robert Schuman, que esta era a “primeira etapa da federação europeia.” A ‘Europa’ afeiçoava-se aos interesses dos EUA, que viram reforçada a importância da RFA no quadro da *guerra fria*, a tal ponto que, em 1955, a RFA se tornou membro da NATO.

Em Fev/1951, foi criada, por pressão dos EUA, a *Comunidade Europeia de Defesa* (CED), concebida como uma *comunidade supranacional* (na qual se admitia, em certas situações, a tomada de decisões por voto maioritário), dirigida por um *Conselho intergovernamental*, com *instituições comuns, orçamento comum e forças armadas comuns*, que poderiam ser utilizadas em caso de ataque armado contra um dos membros da CED. Passaria a haver militares alemães no território dos estados-membros da CED, mas a RFA continuaria a não ter forças armadas próprias.

Os mentores da CED pensaram que esta ‘solução’ poderia acalmar a oposição da opinião pública europeia ao rearmamento da RFA e ao aumento das despesas militares quando os povos da Europa continuavam a passar fome e a sangrar das feridas da Guerra.

A verdade, porém, é que, na França, uma boa parte da opinião pública considerava a CED como a peça-chave do projecto estratégico de domínio imperialista por parte dos EUA. No Tratado de Paris previa-se a instituição de uma *Comunidade Política Europeia*, que funcionaria como *autoridade política* concebida para “constituir um dos elementos de uma futura estrutura federal ou confederal baseada no princípio da separação de poderes, que incluiria, nomeadamente, um sistema representativo bicameral.” E muitos não viam com bons olhos a natureza federal desta *Comunidade Política Europeia* (cujas negociações nunca chegaram a ser

concluídas). Por estas e por outras, o projecto da CED foi derrotado pelos votos de gaulistas e comunistas, que impediram a ratificação do Tratado na Assembleia Nacional francesa (Agosto/1954).

**4.** – Fechada esta porta, o projecto de integração europeia ganhou uma importância crescente: logo em Junho de 1955 começaram os trabalhos da Conferência de Messina, que culminariam em 1957 com a assinatura do Tratado de Roma.

Sobretudo a França e o Reino Unido incorporaram nas suas forças armadas muitos soldados oriundos dos territórios coloniais para combater a Alemanha nazi. Também por isso muita gente pensou que, com a derrota do nazi-fascismo, viria o fim do colonialismo. Mas o rumo da História foi outro: o projecto da integração europeia surgiu como um projecto imperialista e colonialista. Esta era a natureza do *Projecto Euráfrica*, que via na CEE uma espécie de *holding* destinada a gerir em conjunto as colónias das potências europeias, nomeadamente da França e da Bélgica (entretanto valorizadas com a descoberta do petróleo e do gás na Argélia), num tempo em que políticos como Mitterrand falavam da *França de Lille a Brazaville*, como os salazaristas falavam de *Portugal do Minho a Timor*.

Esta tentativa de *colonialismo colectivo* fracassou.

Mas fracassou também o projecto de uma *outra Europa*, a *Europa do Atlântico aos Urais* de que falou o Gen. De Gaulle, que queria *uma Europa independente dos EUA*. Por isso De Gaulle não viu a NATO com bons olhos e retirou as forças armadas francesas da alçada do comando militar da NATO. Por isso a França de De Gaulle foi o único país que exigiu aos EUA a conversão de dólares em ouro, nos termos previstos nos Acordos de Bretton Woods (1944). Por isso De Gaulle sempre olhou com desconfiança o projecto do *Mercado Comum* plasmado no *Tratado de Roma* (1957), que, a seu ver, visava favorecer a recuperação da Alemanha à custa da França, no quadro da estratégia global dos EUA de domínio hegemónico de todo o mundo capitalista.

Por mais estranho que pareça – porque então se vivia o período áureo das políticas keynesianas –, o Tratado de Roma consagrou um programa liberal fundamentalista, assente na *teologia da concorrência* e na ‘crença’ nas ‘virtudes’ do mercado. Este liberalismo não era ainda o neoliberalismo à moda de Hayek e de Milton Friedman. Era uma espécie de *liberalismo do possível*. Mas a CEE nasceu como “uma máquina para liberalizar.”

Foi a primeira vitória do *ordoliberalismo alemão*, produzido pela Escola de Freiburg (centrado na *livre concorrência*, no *horror à inflação*, nas ‘virtudes’ do *equilíbrio das contas públicas*, no ‘*pecado*’ do *défice e da dívida*), sobre o *intervencionismo francês* (forte sector empresarial do Estado, planificação da economia, estado social).

Em outro plano, é justo pôr em relevo a clarividência com que De Gaulle antecipou o *défice democrático* da ‘Europa’ confiada a “organismos tecnocráticos supranacionais que tendem inevitavelmente e abusivamente a tornar-se super-estados irresponsáveis politicamente”, em prejuízo da “Europa das nações” que ele preconizava.

É justo também salientar a visão de Pierre Mendès-France, que, ao justificar o seu voto contra o Tratado de Roma, vaticinou que ele conduziria à “abolição da democracia.” Acertou em cheio: a ‘Europa’ foi sempre construída “à porta fechada”, “ignorando sempre os povos”, com base no chamado *Método Monnet* (*política do facto consumado e de reserva mental*, escamoteando sempre o verdadeiro sentido de cada passo dado), assente na “mentira política institucionalizada, na hipocrisia, no ilusionismo.” “A História da construção europeia é a História do seu défice democrático.”

Estes juízos não são meus: citei Jürgen Habermas, Georges Sarre e Bernard Cassen.

**5.** – Em 1957 começou a construir-se a *Europa alemã*, o *império das regras*, das *regras alemãs* que têm governado a ‘Europa’. Com a vitória da *contra-revolução monetarista*, em meados dos anos 1970, a ‘Europa’ rendeu-se ao *neoliberalismo* (Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht). A *Europa alemã* consolidou-se como um *paraíso neoliberal*, rendida aos interesses do *grande capital financeiro*.

Apoiado em concepções que correspondem à “idade das trevas da macroeconomia” (cito Paul Krugman), o *neoliberalismo* configura, na opinião de Habermas, um “programa de submissão desenfreada do mundo da vida aos imperativos do mercado”, provocando em todo o mundo graves “danos materiais e morais, sociais e culturais.”

Ora o *neoliberalismo* é a base doutrinária do *culto europeísta*. O *argumento TINA* (“There is no alternative”), registado pela Sr.<sup>a</sup> Thatcher, é respeitado como o primeiro dos dogmas, a que se acrescentaram as *regras estúpidas e medievais* do Tratado de Maastricht (cito Romano Prodi, Presidente da Comissão Europeia) e a ‘*regra*’ saída do Tratado

Orçamental, segundo a qual as eleições nos estados-membros da UE *não podem mudar as políticas*.

Numa *Petição* tornada pública por ocasião dos referendos à chamada Constituição Europeia, subscrita, entre outros, por António Guterres e Jacques Delors, deixava-se este aviso: “a História do nosso Continente mostra que a injustiça social pode provocar estragos consideráveis e pode inclusivamente dar lugar a épocas de horror.”

Quer dizer: cuidado, porque, em regra, *as mesmas causas produzem os mesmos efeitos...*

E a verdade é que, nos anos 1920/1930, políticas semelhantes às actuais *políticas de austeridade*, tão ao gosto do grande capital financeiro e da ‘numenclatura’ de Bruxelas, constituíram o combustível que alimentou a ascensão do nazi-fascismo. Talvez valha a pena tentar caracterizá-las, ainda que brevemente.

Sirvo-me da síntese de Ulrich Beck: são políticas impostas pelo “poder político dos bancos franceses e alemães”, que “colocam os interesses dos bancos à frente dos interesses dos cidadãos. (...) Salvam bancos com quantias de dinheiro inimagináveis, mas desperdiçam o futuro das gerações jovens (...), dando origem a uma “catástrofe política e económica”, a “um dos piores desastres económicos auto-infligidos jamais observados (...), conduzindo a uma situação que “viola as condições mínimas fundamentais de uma sociedade europeia na qual valha a pena viver.”

**6.** – É uma crítica dura a do respeitado sociólogo alemão. Habermas acrescenta que elas vieram “corroer qualquer credibilidade democrática” da *Europa neoliberal*. E Wolfgang Streeck diz que elas “significam, aos olhos de todos, um fracasso moral, político e económico do projecto europeu.”

Paul Krugman salienta que elas exigem às suas vítimas (os pobres dos países mais pobres) “sacrifícios humanos em honra de deuses invisíveis.” Elas “pecam contra a dignidade dos povos”, confessou em público Jean-Claude Juncker, quando era Presidente da Comissão Europeia.

Em 2010, um *Grupo de Reflexão* presidido por Felipe González concluiu que, “pela primeira vez na História recente da Europa, existe um temor generalizado de que as crianças de hoje terão uma situação menos confortável do que a geração dos seus pais.”

Em Maio de 2021, a *Cimeira Social Europeia* reconheceu que mais de 20% da população residente na UE (95 milhões de pessoas, entre as quais 18 milhões são crianças) estavam em risco de pobreza.

Tem razão o *Financial Times*: “a UEM não é uma união monetária (...), é, de longe, muito mais parecida com um império.” É isso mesmo: a *Europa alemã* é o *império alemão*, o *império das regras*, o *império neoliberal*, a *Europa do grande capital financeiro*.

Em 2012, Joschka Fischer (ex-dirigente dos Verdes alemães e ex-ministro das Negócios Estrangeiros da Alemanha) lançou este alerta: “A Alemanha destruiu-se – a si e à ordem europeia – duas vezes no século XX. (...) Seria ao mesmo tempo trágico e irónico que uma Alemanha restaurada (...) trouxesse a ruína da ordem europeia pela terceira vez.”

Dá que pensar... As *regras alemãs* estão na origem das desigualdades gritantes e das injustiças insuportáveis que humilham os povos europeus. Numa boa parte do território do nosso País, os governantes de serviço, fiéis da *bíblia neoliberal*, encerraram escolas em muitas localidades, encerraram postos de saúde e maternidades, encerraram tribunais e serviços de registo e notariado, encerraram os postos de correio, as agências bancárias (mesmo do banco do Estado). Invocam argumentos puramente economicistas: não são rentáveis, com estradas boas e auto-estradas, as distâncias são mais curtas... Mas não há transportes públicos fora das grandes áreas urbanas: nem comboios nem carreiras regulares de autocarros... As pessoas comuns vêem os filhos emigrar para ganhar a vida, e elas próprias, para tratar de assuntos do dia a dia, têm de deslocar-se de táxi ou em automóvel próprio.

Este é o terreno propício ao êxito dos partidos da extrema-direita. Quem tem posses para tais luxos? Sentindo-se desprezadas, muitas pessoas acreditam nos que lhes dizem que a culpa é do ‘sistema’ e votam nos partidos que se dizem *anti-sistema* (embora sejam os *mais radicais defensores do sistema*). Na sua grande maioria, essas pessoas não são fascistas, são pessoas esquecidas e maltratadas, desesperadas, que acabam por correr para o abismo, o abismo das soluções *populistas* (uma espécie de *fascismo escondido com o populismo de fora*).

**7. –** Não quero dizer que vivemos na UE em regime fascista. Entendo, porém, que a UE tem tratado muito mal a democracia e tem praticado e patrocinado políticas que estão a criar as condições favoráveis para o crescimento dos partidos de extrema-direita, alguns assumidamente fascistas.

Em 1992, o povo da Dinamarca votou contra o *Tratado de Maastricht*. Foi obrigado a votar outra vez, até que o Tratado foi aprovado. Em 2001, os irlandeses votaram contra o *Tratado de Nice* e, em 2008, votaram contra o *Tratado de Lisboa*. Votaram mal, disseram os *donos da Europa*. Foram obrigados a voltar às urnas, para emendar o erro cometido.

Em 2004, o *Presidium* da *Convenção* que se propôs elaborar um projeto de *Constituição Europeia* decidiu dar como *aprovado por consenso* o texto apresentado pelo *Presidium*, sem ter havido qualquer votação entre os seus membros, apesar de terem sido apresentadas 5000 propostas de emendas ao texto inicial.

Seguindo o mesmo caminho, o Conselho Europeu decidiu aprovar tal qual o texto proposto pelo *Presidium*, sem sequer o discutir. O seguro morreu de velho...

Quando se tratou de ratificar o Tratado que incluía a *constituição europeia*, apenas os povos da França e da Holanda foram ouvidos em referendo. Em ambos os países, os partidos no governo e os principais partidos da oposição aprovaram, nos respectivos parlamentos, por larguíssima maioria, o texto da dita ‘constituição’ e fizeram campanha juntos a favor do voto SIM no referendo.

Como foi notório, antes do *referendo*, os sacerdotes do *culto europeísta* exerceram “um verdadeiro terrorismo ideológico em nome da Europa” (cito Jean-Pierre Chevènement), antecipando que os estados que não ratificassem a ‘Constituição’ ficariam à margem da História, isolados económica e politicamente, condenados ao *ghetto* dos sem futuro. Apesar da chantagem, os povos da França (54,7%) e da Holanda (62%) votaram NÃO, deixando claro que os seus representantes eleitos não tinham respeitado a vontade de quem os elegeu.

Conhecido o resultado, o Presidente Jacques Chirac teve o bom senso de afirmar: “os cidadãos dizem não à Europa porque recusam a Europa como ela é.” O respeito pela vontade dos povos impunha que se arrepiasse caminho e se começasse a construir uma ‘Europa’ diferente da que tinha sido construída até então.

Mas não foi o que aconteceu: os ‘donos da Europa’ resolveram continuar a construir a *Europa como ela é*, substituindo a ‘constituição europeia’ pelo *Tratado de Lisboa* (que diz exactamente o mesmo) e decidindo não cumprir a promessa de submeter o Tratado a referendo. Se o fizessem, reconheceu Sarkozy perante o Parlamento Europeu, não haveria

Tratado. Por isso o *Tratado de Lisboa* foi ratificado longe da ‘população’, no ambiente ‘amigo’ dos parlamentos nacionais.

Quem tem medo do voto popular não pode respeitar a democracia, que, até etimologicamente, é o *governo do povo*. Daí que o *Tratado de Lisboa* seja visto como exemplo de mais uma *fraude política*, que agravou o *pecado original do défice democrático* do processo de construção europeia e consagrou a *não democracia* como regime europeu (citei António Barreto. Poderia citar muitos outros).

**8.** – A *democracia* foi mais uma vez gravemente menosprezada quando, em Novembro/2011, ‘deuses invisíveis’ puseram na rua o Primeiro-Ministro grego Georges Papandreou e colocaram em seu lugar uma “junta civil” presidida pelo banqueiro Lucas Papademos (comprometido com a ditadura militar) e fizeram o mesmo na Itália, correndo com Silvio Berlusconi para entregar o governo a outro banqueiro (Mario Monti), que, como Papademos, nem sequer era deputado eleito.

Wolfgang Streeck tem razão: estes governos foram “impostos por Bruxelas e apresentados como governos de tecnocratas”, algo “simplesmente inimaginável até então.” Estes “governos de peritos” equivalem a “suspender a democracia.”

Em várias outras ocasiões, a democracia tem andado pelas ruas da amargura nesta ‘Europa’. Interrogado por jornalistas sobre a razão que levava a Comissão Europeia a castigar alguns países por causa do *défice excessivo*, apesar de não fazer o mesmo com a França, o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, respondeu: “parce que c'est la France!” *Voilá...*, a *Europa democrática* no seu melhor!

Pouco depois, numa longa entrevista, o Presidente Hollande confessava que tinha feito um acordo secreto com Durão Barroso, já renovado com J.-C. Juncker, nos termos do qual a França poderia falsificar as suas contas para esconder o *défice excessivo* e a Comissão Europeia fecharia os olhos para poder continuar a castigar os ‘pecadores’ mais pobres e indefesos.

*Um Presidente não deveria dizer isto...* é o título do livro em que é publicada a entrevista. *Um Presidente não deveria dizer isto....* Pois não. Mas disse-o. E as cúpulas da UE (a começar pelo Parlamento Europeu) não disseram nem fizeram nada, apesar da extrema gravidade das declarações do Presidente da Comissão Europeia e do Presidente francês, estas últimas

incriminando o Presidente de um importante estado-membro da UE e dois presidentes da Comissão Europeia. Talvez isto seja a *solidariedade europeia*, mas *não é democracia*.

Que democracia é esta, em que o Presidente da Comissão Europeia (J.-C. Juncker) chega ao Parlamento Europeu e diz, perante o Plenário: “o Parlamento Europeu é completamente ridículo. (...) Este Parlamento não é sério.” Até pode ter razão, mas o Presidente da Comissão Europeia não pode dirigir-se nestes termos ao Parlamento Europeu. *Um Presidente da Comissão Europeia não deveria dizer isto...* Pois não. Mas disse-o. Não falta apenas o *sentido de estado*. Falta mesmo o *decoro institucional*. Poderemos chamar a isto democracia?

**9.** – Na sequência do *Tratado de Maastricht*, os estados da zona euro, já desarmados pelas *regras da concorrência* e das *ajudas de estado* (impostas pela “teologia da concorrência”), perderam a soberania monetária e cambial (direito de emissão de moeda, direito de fixar as taxas de juro e as taxas de câmbio, direito de desvalorizar a sua moeda, direito de escolher as taxas de inflação convenientes).

Falando apenas do *direito de desvalorizar*, Wolfgang Streeck diz que ele é “uma expressão institucional do respeito pelas nações enquanto comunidades económicas de vida e destino singulares”, sublinhando que a sua perda obriga ‘países menos competitivos’ a *reduzir as pensões dos seus cidadãos com menos rendimentos*, para que os seus cidadãos com mais rendimentos possam comprar aos ‘países mais competitivos’ os *produtos de luxo* a um preço fixo. E conclui: a UEM criou um “mercado único sem democracia” e um “sistema institucional supranacional, isolado da pressão eleitoral”; “eliminou a soberania política nacional na Europa”, substituindo-a por “um regime supranacional não democrático, uma espécie de super-estado internacional sem democracia.”

Assino por baixo. E não me parece que possa haver argumentos contra.

**10.** – Foi neste ambiente que surgiu o *Eurogrupo*. O que é o *Eurogrupo*? Cito o Prof. Yanis Varoufakis: é uma estrutura que “não está prevista em nenhum dos Tratados, mas que tem o maior poder para determinar a vida dos europeus. Não responde perante ninguém, dado que é inexistente, não está previsto na lei. Não são guardadas actas e é confidencial. Nenhum cidadão jamais saberá o que é dito lá dentro. As suas decisões

são quase de vida ou de morte, mas nenhum dos seus membros tem de responder perante ninguém.”

Em 2018, foi a vez de Pierre Moscovici (super-ministro de Hollande e Comissário Europeu) escrever um livro sobre *coisas vistas no coração do poder* (é o título do livro). E quem está por *dentro do coração do poder* explica como funciona a União Europeia: “Vinte e três pessoas, com os seus adjuntos, tomam decisões fundamentais para milhões de outras, com base em complicadas razões de ordem técnica, à margem de qualquer controlo democrático. O *Eurogrupo* não presta contas a nenhum governo, a nenhum parlamento nacional e muito menos ao Parlamento Europeu.”

Com inteira razão, a meu ver, Ulrich Beck caracteriza o estado de coisas na *Europa do euro* como uma situação de “assimetria entre poder e legitimidade: um grande poder e pouca legitimidade do lado do capital e dos estados, um pequeno poder e muita legitimidade do lado daqueles que protestam.”

Poderemos a chamar *democracia a um poder sem legitimidade*, só porque o povo é chamado, de tempos a tempos, a meter um voto na urna, depois de uma campanha eleitoral em que muitos prometem o que sabem que não vão cumprir?

**11.** – J.-C. Juncker, falando como Presidente da Comissão Europeia, disse um dia que a Alemanha “trata a zona euro como se fosse uma sua filial.” O *Tratado Orçamental* veio agravar esta situação. Talvez por isso o Gen. Loureiro dos Santos escreveu que não gostaria de ver Portugal transformar-se numa “sub-província alemã.” E Ulrich Beck pôs o dedo na ferida, falando de *neocolonialismo*: os *países devedores* (“a nova classe baixa da UE”) têm sofrido “perdas de soberania e ofensas à sua dignidade nacional. (...) O fascismo absolutamente normal, quotidiano, ainda não foi superado, na Alemanha como em outros países.”

As relações entre as ‘metrópoles’ e as colónias nunca são democráticas. Só a esta luz se comprehende que a Chanceler Merkel, empenhada em reforçar o *império alemão*, tenha feito acelerar o processo de aprovação do *Tratado Orçamental*, exigindo que ele garantisse que, “mesmo que mudem os governos, as políticas não mudam.” As *regras alemãs* afirmam-se como *a constituição das constituições*.

Habermas não poupou nas críticas: este Tratado veio “corroer qualquer credibilidade democrática” das instituições europeias, porque dele

resulta que “os governos nacionais são apenas actores no palco europeu” e que os parlamentos nacionais “se limitam a aprovar obedientemente (...) as decisões tomadas previamente noutro lugar.”

E Felipe González não escondeu esta verdade: perante as regras do *Tratado Orçamental*, “os cidadãos pensam, com razão, que os governantes obedecem a interesses diferentes, (...) impostos por poderes estranhos e superiores, a que chamamos mercados financeiros e/ou Europa.”

Yanis Varoufakis teve a coragem de dizer que sempre encontrou, nos meios da *Eurozona*, uma “completa falta de escrúpulos democráticos por parte dos supostos defensores da democracia europeia.” E relata que, numa reunião do Eurogrupo, o ministro das Finanças alemão lhe disse um dia, sem cerimónia: “não podemos permitir de maneira nenhuma que umas eleições mudem seja o que for.” Varoufakis comentou: “Talvez não devêssemos simplesmente realizar mais eleições nos países devedores.” A resposta – diz ele – foi o silêncio geral.

Há silêncios muito reveladores e muito comprometedores...

O *Tratado Orçamental* não veio apenas *tornar ilegal o keynesianismo*, como denunciou David Cameron, o Primeiro-Ministro conservador do RU. Recordo de novo Wolfgang Streeck, que vai à essência das coisas: “por exigência do sistema financeiro”, ele *eliminou a soberania política nacional*, entregando todo o poder a *instâncias supranacionais isoladas da pressão eleitoral*, pondo fim à *democracia nacional na Europa*, sacrificada a um *mercado único sem democracia*.

Notem bem. Um autor da estatura de Wolfgang Streeck considera o Tratado Orçamental uma *exigência do sistema financeiro*. E eu sublinho com ele que o *esvaziamento da soberania dos estados nacionais* é um *projeto político* elaborado e executado por quem sabe que as estruturas transnacionais do poder político não são estruturas democráticas, visando, por isso mesmo, reduzir o papel do *estado nacional*, o único espaço político em que os trabalhadores têm capacidade de se organizar e de lutar dentro da legalidade. “A negação da soberania – escreve o filósofo Frédéric Lordon – é mesmo a negação da democracia na Europa.”

**12.** – O discurso dominante na *Europa neoliberal* é, com frequência, um discurso racista e xenófobo (Streeck fala de “discurso neocolonialista”), que imputa a crise do euro (a crise da ‘Europa’) à preguiça e a outros vícios dos povos do Sul, que gostam de viver acima das suas

poses e que – disse-o um dia o ministro das Finanças holandês, um socialista então presidente do Eurogrupo – *gastam em álcool e em mulheres o dinheiro dos virtuosos povos do Norte*.

Numa reportagem notável (e premiada) sobre as políticas da UE relativamente aos refugiados (políticas que variam em função da cor da pele dos refugiados), o jornalista da CNN/Portugal André Carvalho Ramos mostra Joseph Borrell (responsável pela política externa da UE) a fazer declarações como esta, num encontro com estudantes na Bélgica: “A Europa é um jardim. (...) A maioria do resto do mundo é uma selva e a selva pode invadir o jardim. Os jardineiros precisam de ter cuidado.”

A certa altura, apercebendo-se de que a sua fala estava a ser divulgada pela internet, comenta: “temos de ser cautelosos. (...) Há coisas que podem ser ditas à porta fechada e entre colegas, mas que talvez não possam ser projectadas para a selva.”

Diz o jornalista que *toda a sala se riu*. É inadmissível que, no exercício das suas funções, o socialista Borrell se comporte como um fascistóide, racista e xenófobo. É surpreendente (ou talvez não) que tenha continuado no seu cargo, como se nada tivesse acontecido. É preocupante o facto de toda a sala se ter rido.

Receio que esta Europa – que continua a considerar-se como o *centro-do-mundo-e-a-pátria-da-democracia* – seja hoje uma *Europa sem memória*, uma *Europa perdida de si própria*, uma *Europa sem valores*. O *racismo* e o *supremacismo branco* estão a florir no *jardim da Europa*? Razão tem Ulrich Beck: *o fascismo absolutamente normal, quotidiano, ainda não foi superado*.

**13.** – O que se passou com a Grécia em 2015 ilustra bem a *natureza colonialista da Europa alemã* e a natureza da “política de ameaças, de ultimato, de obstinação e de chantagem” imposta pelo grande capital financeiro, que constitui “um fracasso moral, político e económico do projecto europeu”, como sublinharam cerca de 300 destacados economistas e universitários de todo o mundo num manifesto que tornaram público em Fevereiro de 2015.

Honra seja ao deputado alemão que teve a coragem de dizer no Bundestag: “desde o início da crise, a Alemanha [e a ‘Europa’, acrescento eu] não deu um céntimo à Grécia. É necessário dizer isto e repeti-lo tantas vezes quantas for necessário.”

Honra seja a Ulrich Beck, que veio a terreiro criticar “a arrogância dos europeus do Norte em relação aos países do Sul, alegadamente preguiçosos e sem disciplina”, porque ela “demonstra ignorância cultural e um esquecimento brutal da História.”

Honra seja a Jürgen Habermas, que acusou o governo alemão (incluindo a sua componente social-democrata) de praticar um “acto de punição” contra o povo grego, ao impor-lhe a *rendição incondicional*, em nome da “hegemonia alemã na Europa.”

Em Janeiro/2015, o povo grego votou maioritariamente num partido que pediu um mandato para pôr termo às *políticas de austeridade*.

O Presidente do Parlamento Europeu não hesitou em confessar que preferia um “governo de tecnocratas” (uma “junta civil”) ao governo que acabava de ser eleito.

Um dos vice-presidentes da Comissão Europeia disse, com todas as letras: “nós [a UE] não mudamos de política em função de eleições.”

O Ministro das Finanças alemão curto e duro: “as eleições não mudam nada.”

E o *Financial Times* anunciou mesmo a ‘morte’ do ‘criminoso’: “Este governo não pode sobreviver.”

As ‘eleições’ servem apenas para cumprir o ritual. A idolatrada *democracia representativa* só é boa quando serve os interesses dominantes. Se a ‘democracia’ se porta mal, *suspende-se* e nomeia-se um ‘governo de tecnocratas’, feito à medida.

**14.** – Disposto a aceitar “qualquer coisa que se parecesse com um acordo honroso”, o Governo grego cedeu “em nove décimos das exigências dos seus interlocutores.” Mas a *Europa dos credores* “tinha apenas um objectivo: humilhar o governo grego, forçando-o a uma capitulação espectacular.” E não olhou a meios para o conseguir. O Ministro Yanis Varoufakis (que acabei de citar) não se conteve e disse esta verdade terrível e indizível: “o que estão a fazer à Grécia tem um nome: terrorismo.” A *Europa civilizada* é, afinal, uma *Europa terrorista*. Se não é, imita muito bem.

O Governo grego resolveu consultar o povo, através de referendo (5.7.2015).

Do Presidente da Comissão Europeia veio logo a ameaça: “a vitória do NÃO [às políticas de austeridade] deixará a Grécia dramaticamente enfraquecida.”

E o Presidente do Parlamento Europeu avisou que o voto NÃO significaria o *fim imediato do financiamento europeu*: a Grécia ficaria “sem dinheiro, os salários não poderiam ser pagos, o sistema de saúde deixaria de funcionar, o fornecimento de electricidade e o sistema de transportes públicos ficaria paralisado.”

A fúria dos ‘deuses’ abatia-se, impiedosa, sobre os ‘pecadores’!

Apesar de todas as pressões e de todas as chantagens, 67% dos eleitores gregos disseram NÃO à austeridade.

Em 12.7.2015 a *Europa dos credores*, num *ultimato humilhante*, impôs a *rendição incondicional* à Grécia, obrigando o Parlamento grego a ratificar o ‘ultimato’, sem que os deputados tivessem sequer tempo para ler o texto.

A Presidente do Parlamento votou contra, alegando que os deputados “não tinham o direito de interpretar o NÃO dos eleitores [no referendo] como um SIM.” Vários deputados aprovaram o *ultimato*, mas declararam que ‘votavam’ “contra as suas consciências.” O Primeiro-Ministro grego declarou que não concordava com as medidas impostas pela UE nem acreditava nelas, acrescentando que só votava a favor porque *não tinha outra alternativa*.

É uma clara confissão de *voto sob coacção*, em *estado de necessidade*. Será válido – mesmo no estrito plano jurídico – um ‘acordo’ *assinado sob coacção* por quem *não acredita* nas (e *não concorda* com as) medidas nele inscritas? Um tal ‘acordo’ respeitou as regras mínimas da *convivência democrática* entre estados e povos ou configura uma *relação colonial*?

Não podemos falar de *tragédia grega*. Estamos perante uma *farsa*: os deputados que, ainda que sob coacção, aceitaram o *ultimato*, não honraram o mandato democrático que receberam através do sufrágio universal e desrespeitaram o *povo soberano* que os elegeu. Por mais voltas que se dêem, não é possível adulterar o significado das palavras para além de certos limites. Isto não é democracia, é a negação dela.

**15.** – Chamarei agora à conversa Joseph Stiglitz (outro Prémio Nobel da Economia), que tem analisado criteriosamente a realidade dos EUA. Para dizer com ele que a ‘democracia’ é hoje, nos grandes países capitalistas, a *ditadura do grande capital financeiro*: “as regras do jogo político são moldadas pelos que constituem o 1% do topo”, que decidem as políticas que “determinam as regras do jogo económico. (...) Os mercados financeiros conseguem sempre o que querem: (...) não existe uma verdadeira escolha nas questões que realmente interessam, as questões da economia.”

Foi Stiglitz que escreveu o que acabei de ler. Eu acrescento que, nos EUA (e em outras partes do mundo) as eleições transformaram-se em *negócio eleitoral* (um negócio escuro, sem o mínimo de transparência). Os votos são um *produto de luxo* que se compra no *mercado dos votos*, ao qual não têm acesso os pobres, os trabalhadores e os partidos que os representam, porque não têm dinheiro para *comprar votos*. A pequena elite de 'grandes investidores' no *negócio eleitoral* cobre a quase totalidade dos custos obscenos das campanhas eleitorais, decide o resultado das eleições e governa o país (*não há almoços grátis...*). Por isso os muito ricos vão-se tornando cada vez mais ricos, enquanto os pobres vão ficando cada vez mais pobres e a desigualdade, a pobreza e a exclusão social vão atingindo níveis incompatíveis.

Para garantir votações 'democráticas', só os grandes do sistema financeiro mantêm ao seu serviço, em permanência, um *lobista* por cada dois membros do Congresso, sabendo-se que, em momentos especiais, quando estão em causa leis importantes, chegam a mobilizar um exército de *lobistas* cinco vezes superior aos membros do Congresso. É a *democracia garantida pelos lobistas*.

Deve ser esta a democracia que pretendem para o nosso País os partidos que querem legalizar o *lobbying*, alegadamente para combater a corrupção e garantir a transparência. Eu direi que será mais uma manifestação do *capitalismo do crime sistémico*: as actividades criminosas de grande calibre têm a cobertura da lei, isto é a cobertura do Estado.

É o que decorre dos *códigos do neoliberalismo*: o Estado deve despir-se das suas vestes de entidade soberana e deve 'negociar' com as instâncias privadas, em pé de igualdade, nos termos do direito privado, as medidas a tomar, no plano das políticas públicas. Costuma dizer-se que, nos quadros do neoliberalismo, o *mercado substitui a política*. E isto é mau. Mas a realidade vai mais longe: a *política transforma-se em negócio*. Ora um velho ditado francês diz que *en mariage trompe qui peut* (*no casamento engana quem pode*). No mundo dos negócios esta verdade é ainda mais forte: a corrupção que tem envolvido o mundo das *parcerias público-privadas* aí está para o comprovar.

É por isso que *as regras do jogo político são moldadas pelos que constituem o 1% do topo*. É por isso que os *mercados financeiros conseguem sempre o que querem*. É por isso que não existe uma verdadeira escolha nas questões que realmente interessam, as questões da economia.

**16.** – Nos nossos dias, a ‘democracia’ é uma democracia viciada. A *opinião pública* está a ser substituída pela *opinião publicada* por órgãos de comunicação social dominados pelos grandes grupos económico-financeiros: eles são os donos da indústria cinematográfica e de grande parte das ‘indústrias culturais’; das editoras e das grandes casas de espetáculos; dos jornais e das estações de rádio e de televisão; das grandes distribuidoras de filmes e de livros. São eles que pagam (ou retiram) a publicidade de que vivem os *media ‘independentes’* e são eles que pagam os *comentadores oficiais* que ‘produzem’, por encomenda, a *opinião pública*.

Acresce que esta ‘democracia’ já tão viciada tem sido ainda mais desvirtuada pela acção de empresas especializadas em *strategic communications*, que ‘produzem’ e difundem *notícias falsas* (*fake news*, em bom português...), construindo narrativas capazes de minar a própria *liberdade de pensamento* dos grupos-alvo, moldando as suas atitudes e comportamentos.

As *notícias falsas* são verdadeiras *armas de guerra*, utilizadas há muito em tempo de guerra e nos palcos de guerra. De há uns anos a esta parte, vêm sendo utilizadas também, em vários países, nas *guerras eleitorais*, um dos palcos da *guerra de classes*. *Profissionais sem escrúpulos* ao serviço de *políticos sem escrúpulos*, manejam-nas com grande competência, desvirtuando a democracia, configurando *novas formas de fascismo encapotado*.

Como muitas outras, esta arma nasceu nos EUA e tem por lá ampla aplicação: as ‘eleições’ são, em boa parte, decididas por empresas que vivem do rentável ‘negócio’ da manipulação dos eleitores.

Antes das eleições que colocaram frente a frente Donald Trump e Hillary Clinton, é sabido que, no campo democrata, as ‘tropas’ do *clã Clinton* recorreram a empresas e a instrumentos deste tipo para pôr fora de combate, nas eleições primárias, o candidato Bernie Sanders, que se anunciou como democrata e socialista.

No embate final, os ‘exércitos da desinformação’ ao serviço de Trump e dos interesses que ele representa eliminaram Hillary, apesar de ela ter conseguido mais três milhões de votos que o seu adversário.

Na ‘guerra’ com Joe Biden, apesar de bem armado com as armas da *mentira programada*, Trump não conseguiu derrotar o seu adversário. Por isso pressionou governadores de estado e até a Suprema Corte para que falsificassem os resultados apurados do acto eleitoral; tentou mesmo um golpe de estado, incitando os seus apoiantes (as milícias armadas a que chamou *amigos especiais*) a que fossem ‘fortes’ e assaltassem o Congresso.

Ao que parece, a ‘grande democracia americana’ nem sequer tem força para o impedir de se candidatar de novo à Presidência. E ele já avisou: *se eu não ganhar estas eleições, vai haver muito sangue...*

É urgente entender que o neoliberalismo está a ‘matar’ a democracia: o ritual das *eleições livres* (serão mesmo livres estas eleições?) não garante a democracia, porque não permite *uma verdadeira escolha nas questões que realmente interessam*, aquelas que decidem da vida e do bem-estar dos povos, que decidem sobre paz e a guerra.

17. – Wolfgang Streeck diz que “parece haver cada vez mais cidadãos europeus com a sensação de não serem levados a sério pelos seus governos.” Sentem-se tratados com desprezo e feridos na sua dignidade, tanto mais que lhes dizem *não haver alternativa para as políticas de austeridade* inscritas no ADN da *Europa neoliberal*.

Aos que invocam que “o capitalismo democrático não cumpriu a sua promessa”, Streeck responde que “a culpa não deve ser atribuída à democracia, mas sim ao capitalismo” (ao “capitalismo reformado pelo neoliberalismo”). São as políticas neoliberais que não deixam espaço para a justiça social, obrigando a *separar os caminhos do capitalismo e da democracia*. Sendo assim, “a alternativa a um *capitalismo sem democracia* seria uma *democracia sem capitalismo*.”

O sociólogo alemão não é um anti-capitalista, alguém que acredita que a democracia plena só se concretizará no quadro do socialismo. Ele acredita num *capitalismo democrático*, o “capitalismo democrático do estado social.” Mas entende que esta alternativa “parece hoje completamente irrealista”, porque ela implicaria reverter as “destruições institucionais causadas por décadas de neoliberalismo”, o que exigiria “anos de mobilização política.” Nas condições actuais, entende que a saída mais provável será a consolidação do “modelo hayekiano de ditadura de uma economia de mercado imune a qualquer correcção democrática.” Esta *ditadura de mercado* reproduz, no essencial, o *fascismo de mercado* de que falava Samuelson já em 1980 (num livro de 1981, Bertram Gross chamou-lhe *fascismo amigável*). Eu direi que quem tem ‘amigos’ destes não precisa de inimigos...

São preocupantes as conclusões deste autor: “Quando o comportamento responsável dos povos organizados democraticamente significa deixar de dispor da sua soberania nacional e limitar-se, durante gerações,

a assegurar a sua solvabilidade perante os credores, poderá afigurar-se mais responsável comportar-se de forma irresponsável. (...) O irracional poderá ser a única coisa racional.”

Talvez para não assustar, Streeck admite que “ainda poderá demorar muito tempo até que esta ideia consiga impor-se.” Ainda que assim seja, este é, a meu ver, um caminho perigoso: *o sono da razão gera monstros*; o *irracional* é a *ausência de razão*, é a fonte de onde brotam todas as formas de obscurantismo, de fanatismo e de barbárie. Uma coisa é certa: a situação é preocupante. E eu, parafraseando o título do livro de Moscovici que refiro atrás, direi que *neste claro-escuro surgem os monstros*. E eles andam por aí à solta...

Como muitos outros autores, Streeck tem denunciado o processo em curso de *esvaziamento da democracia*, que se traduz na “consagração de um primado duradouro do mercado sobre a política.” Diz ele que, até agora, este processo tem sido levado a cabo através das chamadas *reformas estruturais* [quantas vezes já ouviram esta expressão?], que se vêm traduzindo na *liquidação progressiva do estado social*. Mas recorda que este processo poderia ser levado a cabo “através da abolição da democracia segundo o modelo chileno dos anos 1970”, se esta opção fosse viável nos nossos dias.

Fica o alerta: as soluções ‘brandas’ (apesar de ‘musculadas’ e até violentas) ora em uso só serão prosseguidas se o *modelo chileno dos anos 1970* não ficar disponível para o grande capital financeiro. Mas as condições podem mudar (estão a mudar...): pode tornar-se impossível impor o programa político ‘codificado’ na chamado *Consenso de Washington* através do *modelo hayekiano de ditadura de uma economia de mercado*. Se tal acontecer, o *estado capitalista* pode vestir-se e armar-se de novo como *estado fascista*, ultrapassando as formas actuais de *fascismo de mercado*, recorrendo aos velhos métodos ou mascarando-os com novos métodos de barbárie mais ‘refinados’.

#### **18. –** Neste nosso tempo, é bom ter presente as lições da História.

A História mostra que a 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial não ocorreu porque um nacionalista sérvio matou um arquiduque numa rua de Sarajevo. E mostra não terem base séria certas teses que consideram a barbárie nazi-fascista uma “anomalia”, uma “ruptura excepcional”, fruto da personalidade psicopática e das ideias criminosas de um homem complexado e fanático como Adolf Hitler ou do narcisismo e da mania de grandeza de Mussolini.

Os defensores desta “concepção burguesa de fascismo”, ao procurarem apresentá-lo como um *acontecimento esporádico*, uma *anomalia aberrante*, alheia ao funcionamento normal do capitalismo, têm o claro propósito de encobrir o *fascismo absolutamente normal, quotidiano, o fascismo eterno, o fascismo de mercado, a violência repressiva* como elemento sempre presente no aparelho de domínio capitalista, um *elemento estrutural e sistémico do capitalismo*, cujas formas variam em função das características históricas de cada época.

A História mostra também que os fascismos surgiram, nas condições históricas dos anos 1920-1930, nos países em que o *estado capitalista* não conseguiu, no quadro da chamada *democracia burguesa*, responder minimamente às aspirações dos trabalhadores, castigados pelo desemprego e pela miséria. No período entre as duas guerras mundiais o *fascismo* foi anti-liberal, anti-democrático e anti-socialista, assumiu a economia como uma questão de estado e foi proteccionista. Porque este era, então, o perfil adequado à satisfação dos interesses das *burguesias nacionais*, que, na Alemanha, na Itália e no Japão, aspiravam também a conquistar um quinhão numa nova partilha dos territórios colonizados ou a colonizar.

Hoje, os problemas do capitalismo são diferentes dos que impuseram o recurso ao fascismo há quase um século: não existe, com a força de então, a emulação da comunidade socialista e o ‘perigo’ da expansão do socialismo; o *capitalismo do crime sistémico* quer funcionar à rédea solta (o Estado separado da economia...), certo de que o Estado amigo não falhará em momentos de crise (por isso inventaram o *capitalismo sem risco e sem falências*); os interesses dominantes são hoje os interesses do *grande capital financeiro*, que não tem pátria e não conhece fronteiras, defende o livrecambismo e o neoliberalismo.

O(s) fascismo(s) ganha(m) hoje novas formas e recorre(m) a métodos diferentes (mais ‘sofisticados’, mais ‘escondidos’, mas nem por isso menos eficientes) para conseguir os mesmos objectivos.

**19.** – Dir-me-ão que a História não se repete. Pode ser que seja verdade. Eu sei que a memória é curta. Mas também sei que é perigoso esquecer a História: como alguém escreveu, os que não compreendem e ignoram o passado estão condenados a repeti-lo.

Ora a evolução da situação na Europa, do ponto de vista económico, político e social, vem mostrando aspectos altamente preocupantes. Já o

disse há pouco: em Maio/2021, 95 milhões de pessoas (das quais 18 milhões são crianças) viviam, na UE, em risco de pobreza e de exclusão. No entanto, os dirigentes desta Europa desindustrializada e ultrapassada tecnologicamente continuam fiéis aos dogmas neoliberais, às *regras estúpidas e medievais de Maastricht*, governando a UE como se se tratasse de uma *república teocrática*.

Pois bem. O nazismo prosperou na Alemanha no ambiente criado pela *Grande Depressão* e pelas políticas recessivas anti-trabalhadores levadas a cabo pelos governos de Weimar, em especial pelo governo de Heinrich Brüning, o *Chanceler da Fome*. Nos nossos dias, a ascensão dos partidos e dos movimentos nazi-fascistas no Continente europeu é a consequência (anunciada por muitos) das políticas neoliberais levadas a cabo pela UE e pelos governos dos estados-membros, políticas que atentam *contra a dignidade dos povos*.

Depois da Cimeira da NATO em Madrid (Junho/2022), o Papa Francisco desabafou em público: “Senti-me envergonhado quando li que um grupo de países se comprometeu a gastar 2% do PIB com a compra de armas.” Seria bom que também os dirigentes europeus se sentissem envergonhados. Eles sabem bem que as políticas militaristas são sempre políticas contra os trabalhadores e contra os povos de todo o mundo, traduzindo-se sempre num ataque aos direitos dos mais pobres (menos escolas, menos habitações, menos hospitais, menos segurança, pior ambiente, pior qualidade de vida, expectativas mais negras relativamente ao futuro).

Alguns especialistas próximos do pensamento social-democrata, como é o caso de Wolfgang Streeck, vêm defendendo que “a ascensão da extrema-direita só pode ser travada se o centro-esquerda se abrir a alternativas efectivas ao neoliberalismo e ao capitalismo financeiro globalizado.” O problema grave é que – alerta o sociólogo alemão – “tais alternativas não existem no quadro dos Tratados da União Europeia em vigor.”

Tem inteira razão: por toda a Europa, o catecismo monetarista penetrou nas constituições dos estados-membros da UE e os Tratados estruturantes da UE *tornaram ilegal o keynesianismo*. A política transformou-se em religião (por isso se fala do *culto europeísta* como a primeira *religião laica* da História) e passou a reger-se por *dogmas*. Como os dogmas de todas as religiões, os *dogmas do culto europeísta* estão acima de qualquer

discussão, vigoram independentemente da vontade dos povos, não dependem das eleições. As políticas neoliberais vêm abrindo as portas ao fascismo e a *Europa neoliberal* não permite o regresso a *Keynes* que alguns vêm reclamando, acreditando que o *Keynes* ressuscitado poderia de novo salvar o capitalismo.

Por mim, creio que as políticas keynesianas não podem curar o capitalismo dos seus males estruturais e creio que elas talvez não tivessem hoje o ‘éxito’ que tiveram no passado. De todo o modo, não acredito que os devotos do *culto europeísta* reneguem os *dogmas* por que se têm orientado. Eles não vêm atraíçoar a sua fé; eles acreditam que *não há alternativa* ao neoliberalismo. As ameaças à democracia adensam-se, porque, a meu ver, ao menos na Europa, *sem estado social não há democracia*.

As despesas para manter a guerra na Ucrânia (que é também uma *guerra dos EUA contra a Europa*) e os resultados das sanções aplicadas à Rússia por exigência dos EUA estão a afectar muito negativamente a economia dos países da UE e o nível de vida de milhões de cidadãos europeus (não apenas das *classes trabalhadoras*, mas também de muita gente da chamada *classe média*), agravando as consequências das políticas neoliberais.

Os sectores mais esclarecidos vêm lutando contra estas políticas, em nome de valores da esquerda. Mas, como a História ensina, atingidas na sua dignidade, amplas camadas da população perdem a racionalidade e cedem à demagogia dos partidos de extrema direita, fiéis aos seus valores de sempre.

Actuando como se fossem os *donos da Europa*, alguns dirigentes vêm insistindo na defesa de uma visão maniqueísta da História e do mundo, insinuando que *não há alternativa à guerra*, porque é impossível a coexistência pacífica entre o *império do bem* (os EUA/NATO) e o *império do mal* (China, Rússia, Irão...) e porque a paz só é possível se o *império virtuoso* tiver *superioridade militar* para derrotar o *império do mal*, numa *guerra justa* (porque as guerras contra o mal não podem ser injustas), que garantirá a vitória do *bem* sobre o *mal*, como nos filmes de *cowboys*.

**20.** – Esta a leitura de Wolfgang Streeck, que eu partilho inteiramente. Com uma enorme preocupação.

Entendo que o *direito à paz* é um *direito da Humanidade*, o primeiro direito de todos e de cada um dos seres humanos. E temo que ele esteja

a ser dramaticamente posto em causa por dirigentes irresponsáveis ou enlouquecidos, que, nos últimos tempos, parecem apostados em destruir a Humanidade.

Altos quadros militares da NATO (americanos, claro) proclamam que a NATO está preparada para um confronto militar directo com a Rússia. E – mais grave ainda – alguns dirigentes de topo de importantes países europeus vêm dando sinais de um comportamento esquizofrénico, insistindo num discurso *separado da realidade*, que inventa um inimigo para *difundir o medo* e justificar a criminosa *corrida aos armamentos*.

Aspirando talvez a tornar-se o ‘governador’ da *Europa de Vichy*, Macron perdeu a memória e cai no ridículo quando se dá ares de *mais americano do que os americanos...* Esqueceu a lição de De Gaulle, que, acabada a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, reconheceu o papel decisivo dos povos da União Soviética para derrotar o nazi-fascismo e agradeceu ao governo da URSS a sua contribuição para libertar a Europa da barbárie.

Em 2023, Macron recusou convidar a Rússia para a cerimónia oficial comemorativa do desembarque dos Aliados na Normandia. Mas convidou a Ucrânia, cuja bandeira estava entre as que foram hasteadas e receberam honras militares. Ora, naquele dia 6 de Junho de 1944, os únicos ucranianos a combater na costa da Normandia estavam do outro lado da barricada, eram nazi-fascistas integrados, como voluntários, nas Waffen SS da Alemanha nazi. Os nazis que hoje são apresentados e tratados como heróis pelo governo de Kíev (e pelas mais altas instâncias da ‘Europa’, pelos vistos) foram também homenageados no local onde morreram milhares de jovens para combater o ideário que eles defendem e praticam hoje.

Foi um gesto provocatório, porque, antes desse glorificado Dia D, milhões de cidadãos da União Soviética tinham já dado a vida para assegurar a derrota dos exércitos alemães, praticamente consumada nesse início de Junho de 1944. Pela Europa fora, estão a destruir-se os monumentos que recordam a dívida de todos nós para com esses mortos, ao mesmo tempo que se nega e/ou se reabilita o nazi-fascismo e os seus heróis.

A Europa já esqueceu o nazi-fascismo? Não me é fácil responder, mas uma coisa é certa: a Europa é hoje um Continente com a democracia ameaçada. Já lá vai o tempo (Dez/2017) em que quase toda a Europa ficou chocada com a entrada da extrema-direita no governo da Áustria,

constituído pelo partido liberal (ÖVP) e pelo partido de extrema-direita (FPÖ), que foi posto em quarentena.

Hoje, em vários países a extrema-direita está no governo ou apoia governos que dependem desse apoio e têm de aceitar as suas exigências. É o que se passa na Itália (o lema da Sr.<sup>a</sup> Meloni é o salazarento *deus, pátria e família*, ele mesmo copiado do fascismo italiano); na Dinamarca, o *Partido do Povo Dinamarquês* (extrema-direita) participa no governo com a direita ultra-conservadora; na Finlândia e na Suécia, o partido os *Verdadeiros Finlandeses* e os *Democratas da Suécia* (ambos da extrema-direita) apoiam governos da direita ultra-conservadora (aos quais devemos o ‘serviço’ da entrada destes dois países na NATO); na Grécia, a direita venceu as últimas eleições com maioria absoluta e o partido Espartanos (extrema-direita) obteve 4,6% dos votos.

Na Espanha, os partidos herdeiros do franquismo ganharam as eleições autonómicas e municipais de 2023, e o VOX franquista-fascista obteve 1,6 milhões de votos, duplicando os que alcançou em 2019 e participa no governo de várias regiões e de vários municípios, aliado ao Partido Popular; nas últimas eleições legislativas, o Partido Popular (herdeiro directo do património político do franquismo) foi o partido mais votado, embora não tenha maioria para formar governo, mesmo com os deputados do VOX, porque o VOX perdeu muitos votos e muitos deputados, que regressaram a casa, isto é, ao PP; de todo o modo, o PSOE só poderá formar governo se conseguir o apoio de partidos nacionalistas do País Basco e da Catalunha que são partidos conservadores de direita.

Em Portugal, um partido de extrema-direita foi o terceiro mais votado nas últimas eleições legislativas; na França, a extrema-direita aproxima-se perigosamente da vitória nas próximas eleições.

Na Alemanha, o partido *Alternative für Deutschland* (AfD) é hoje um dos maiores partidos, com uma forte representação parlamentar. Muitos dos seus eleitores são pessoas idosas de baixos rendimentos, residentes no leste da Alemanha, que sentem que a reunificação se fez sem eles e à custa deles, e que admitem (cerca de 1/3, segundo os estudos de opinião) que uma ditadura pode defender melhor os *interesses dos alemães*.

A comunicação social anunciou em 7-12-2022 que a polícia alemã prendeu 25 indivíduos de um grupo de extrema-direita (*Reichsbürger – Cidadãos do Reich*) que planeava um ataque armado ao parlamento alemão e ataques do mesmo tipo a órgãos constitucionais do poder

democrático. Há muito que se fala da infiltração de gente da extrema-direita nas forças de segurança e nas forças armadas da Alemanha, num processo que terá começado logo em 1945. Agora, são os bandos nazis armados que estão de volta à Alemanha.

Uma investigadora alemã (Daniela Dahn) escreveu recentemente: “muito antes de alcançar o centro da sociedade alemã, a extrema-direita estava no centro do Estado.” E tem inteira razão. Como é sabido, na parte ocidental da Alemanha, não foi levada a sério a *desnazificação* acordada entre os Aliados que venceram a Alemanha nazi. Ao contrário, ter-se-á mesmo verificado uma verdadeira *renazificação* da RFA. Será que corremos o risco de uma *nova renazificação da Alemanha*? Não quero ser agoirento. Mas vale a pena estar atento.

A Europa não pode perder a memória. Quem semeia ventos, colhe tempestades: o ‘ocidente’, com os EUA na vanguarda, organizou e financiou o golpe de estado que, em 2014, entregou o governo da Ucrânia a grupos ultranacionalistas e nazi-fascistas. Hoje, os mais altos responsáveis da UE (com a aristocrata von der Leyen na vanguarda) dizem que a Ucrânia é uma democracia parlamentar sólida, que luta pelos *valores europeus*...

**21.** – Macron ignora igualmente o De Gaulle que defendeu uma *Europa do Atlântico aos Urais*, para garantir a independência do Velho Continente relativamente ao imperialismo dos EUA, que, logo após o fim da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, tornaram claro o seu propósito de dominar o mundo.

Macron ignora que a Rússia é, historicamente, parte integrante da Europa. Ora esta é uma verdade já salientada em 2007 por Eduardo Lourenço, numa entrevista ao jornal *Público* (13.5.2007): “A Rússia faz parte da Europa desde que nasceu, ou, em todo o caso, desde que se converteu à fé ortodoxa.” Como se estivesse a responder aos desvarios de Macron, acrescenta Eduardo Lourenço: “É lamentável que a Europa pense que está completa sem a Rússia.”

Numa famosa entrevista à *Der Spiegel* (posterior a Fevereiro de 2022), Angela Merkel foi muito clara: até pela sua localização geográfica, a Europa não pode deixar de entender-se politicamente com a Rússia. A Europa deveria ter compreendido isto mesmo logo depois da derrota do nazi-fascismo e, sobretudo depois do desaparecimento da URSS (já sem razões para ter *medo do comunismo...*), deveria ter apostado num

tratado de segurança colectiva com a Rússia (que deveria incluir a dissolução da NATO), complementado com acordos de investimento, de comércio, de cooperação nos planos da ciência e da cultura.

Wolfgang Streeck é um dos autores de elevados créditos académicos que insistem hoje na necessidade de se encontrar rapidamente uma solução para a *segurança colectiva da Europa que inclua a Rússia*, advertindo que, se não se concretizar esta solução, “não haverá nenhum lugar para a soberania ou a autonomia europeia, para uma Europa independente como uma terceira força global.”

Comportando-se como uma criança que gosta de jogos de guerra, Macron já vinha defendendo não ser de descartar o envio de tropas europeias para a guerra na Ucrânia, *oficialmente* (de facto, já lá estão). No dia 2 de Maio de 2024 Macron insistiu nesta tese absurda: se a Rússia vencer militarmente a guerra na Ucrânia, a Europa tem de fazer a guerra à Rússia, caso contrário deixará de existir. Dias antes, tinha chegado mesmo a falar da necessidade de recorrer à *dissuasão nuclear*.

Não acredito que Macron ignore o que dizem os mais reputados especialistas nestas matérias (o professor John Mearsheimer, da Univ. de Chicago, é um deles): a derrota militar, numa guerra convencional, de uma grande potência nuclear como a Rússia, acentua enormemente os riscos de um conflito nuclear. A Ucrânia e a Europa seriam os primeiros alvos desta guerra de novo tipo.

Na minha óptica, mesmo jogados no computador, os *jogos de guerra* são sempre de mau gosto. No plano da realidade, são criminosos. Num livro vindo a público em Janeiro/2024, Emmanuel Todd recordava que “a Rússia não constitui nenhuma ameaça para a Europa ocidental.” E perguntava qual a razão que pode ter levado a ‘Europa’, “na ausência de uma ameaça militar, a envolver-se numa guerra tão contrária aos seus interesses e cujo objectivo oficial é moralmente duvidoso.” Chamando os bois pelos nomes, Viriato Soromenho Marques (artigo no *Diário de Notícias*, 23.3.2024) veio classificar como acto criminoso o de “lançar a mentira incendiária de que a Rússia quer atacar a NATO [a Europa].”

Mais criminoso ainda é o apelo à guerra nuclear. O Sr. Macron não ignora que a Rússia (o *inimigo de estimação* que a ‘Europa’ inventou para agradar aos EUA) é a maior potência nuclear do mundo. Nestas condições, *jogos de guerra* que envolvam armas nucleares a este nível devem ser considerados *jogos suicidas*, actividades criminosas, completamente *fora da razão*.

Macron não entende o que é óbvio: esta guerra na Ucrânia é uma *guerra dos EUA/NATO contra a Rússia* (por interposta Ucrânia e à custa do povo ucraniano), já prevista na famosa *Doutrina Wolfowitz* (Abril/1992). O objectivo primeiro dos EUA é o de destruir a Rússia. Mas, talvez admitindo que não é fácil alcançá-lo, os EUA têm feito tudo para *separar a Europa da Rússia* (para isso criaram a NATO). A destruição dos gasodutos *Nord Stream* através de um acto terrorista é o momento recente mais visível desta estratégia antiga. Mas a Cimeira da NATO em Madrid (Junho/2022) da qual saiu a “otanização da Europa”, jubilosamente anunciada pelo Presidente dos EUA, foi o golpe de misericórdia na autonomia da Europa.

A ‘Europa’ já não existe, Sr. Macron. O velho mote de que a construção europeia teve como objectivo servir a paz na Europa e no mundo esvaziou-se por completo. Já ninguém acredita nisso. Não vejo como alguém poderá discordar de Viriato Soromenho Marques quando ele escreve que, depois do desaparecimento da URSS, a UE deixou-se transformar em “vassalo incondicional dos EUA”, tendo-se deixado “instrumentalizar numa corrida belicista ao ponto da autodestruição.” O Prof. John Mearsheimer é muito claro a este respeito: “os aliados europeus dos EUA recebem ordens de Washington quando se trata da Ucrânia.” E eu acredito que os dirigentes europeus (pelo menos alguns) não ignoram o que o Prof. Noam Chomsky vem repetindo há vários anos: os EUA têm passado a vida a *atacar os outros, os EUA são uma das principais nações terroristas*.

Porque a política externa dos EUA é ditada pelos interesses do *complexo militar-industrial*. A propósito da guerra na Ucrânia, destacados senadores têm justificado as enormes despesas da Administração Biden com o apoio ao governo de Kiev alegando que essas despesas são boas para a economia e para os trabalhadores americanos: as armas oferecidas à Ucrânia são produzidas nos EUA por trabalhadores americanos. Logo, a sua produção cria emprego nos EUA e o dinheiro que elas custam fica lá, engrossando os super-lucros dos grandes produtores de armamento. É uma forma perversa e aldrabona de *keynesianismo militar*. Não há muito tempo, o Secretário-Geral da NATO, falando nos EUA, disse tudo sem cerimónias, em linguagem acessível a toda a gente: para os EUA, *a guerra na Ucrânia é um bom negócio!*

**22.** – Os construtores da CEE quiseram fazer dela uma espécie de *holding* para a exploração em conjunto dos territórios coloniais da França e da Bélgica. O *Projecto Euráfrica de colonialismo colectivo* deixou marcas no Tratado de Roma, mas acabou por se ‘evaporar’ porque os povos colonizados, embora pagando um preço muito elevado em vítimas humanas, conseguiram vencer o colonialismo europeu. Como é sabido, porém, a exploração colonial continuou, até hoje, recorrendo a métodos de violência diferentes, que não posso analisar aqui.

A ‘Europa’ está comprometida com a guerra dos EUA contra a Jugoslávia (a primeira guerra na Europa depois da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial), com a invasão e a destruição do Iraque, da Líbia, do Afeganistão, da Síria. A ‘Europa’ é cúmplice do *apartheid* imposto por Israel ao povo da Palestina, como é agora cúmplice do *genocídio bárbaro e sem disfarce* que Israel está a praticar em Gaza e na Cisjordânia.

A UE e os seus estados-membros deixaram-se envolver no plano dos EUA/NATO de cercar a Rússia de bases da NATO, para provocar a Rússia, desrespeitando os compromissos solenes assumidos perante a Europa e perante o mundo, por ocasião do desaparecimento da URSS, de que a NATO não avançaria uma polegada para leste e violando gravemente o Direito Internacional.

Aceitaram (ou foram cúmplices) do golpe de estado da Praça Maidan em 2014. No entanto, por ocasião do início da guerra na Ucrânia, uma Cimeira da UE aprovou a tese de que era necessário *diálogo, diálogo, diálogo com a Rússia*. Muito rapidamente, porém, a UE submeteu-se à vontade dos EUA de impor sanções à Rússia, sabendo (ou tendo a obrigação de saber) que os povos da Europa iriam sofrer mais com elas do que a Rússia. Hoje ninguém põe isso em causa: nesta *guerra das sanções*, a Rússia encontrou novos parceiros, conseguiu revitalizar as suas actividades produtivas e está a crescer mais do que a UE; os povos da Europa estão a ser os grandes perdedores (a seguir ao povo ucraniano, claro).

Os EUA são os grandes ganhadores.

No que toca à UE e aos seus estados-membros, a sua responsabilidade é mais grave ainda, porque não fizeram nada para aproveitar as oportunidades de paz na Ucrânia (patentes nos acordos entre a Rússia e a Ucrânia obtidos, durante o mês de Março/2022, com a intermediação de Israel e da Turquia e que o governo de Kiev não assinou por pressão dos EUA e do RU). E acabaram a defender a *guerra contra a Rússia* para

*salvar pessoas*, com a Presidente da Comissão Europeia a declarar que a UE será *absolutamente intransigente* na exigência de que seja infligida uma *derrota estratégica* à Rússia no plano militar. Não sei se alguém a terá mandatado para dizer esta enormidade. Mas tenho lido os especialistas a garantir que este projecto não é realizável. E concluo que a UE se colocou, definitivamente, do lado dos que querem que a guerra *continue até ao último ucraniano*.

Como se estivéssemos na Idade Média, a ‘Europa’ aceitou o estatuto de *servidão*, assumindo-se como *servo* dos EUA em troca de uma garantia de protecção. Esquecendo que os EUA *não têm amigos, têm apenas interesses*, a ‘Europa’ alistou-se como soldado raso ao serviço dos exércitos do imperialismo americano e da ordem imperial hegemónica definida segundo as ‘regras’ impostas pelo *complexo militar-industrial*.

Viriato Soromenho Marques recordou recentemente a lição de Eduardo Lourenço, que em 2008 falava de *superimperialismo* para caracterizar o projecto imperial dos EUA e, já em 2007, defendia que “o problema da Europa é a América. Eles não sabem o que fazer de nós, mas continuam a ocupar-se e a preocupar-se connosco como se o soubessem. Nós é que não sabemos mesmo o que fazer da América. Passou o tempo em que tínhamos a veleidade de pensar que eles eram uns selvagens e nós a nata do mundo. E agora eles operam como se fossem senhores do planeta.”

Talvez ainda fizesse algum sentido, em 2007, os EUA assumirem-se como *senhores do planeta*. Mas hoje os tempos mudaram: os EUA (o *ocidente alargado*) já não são o centro do mundo. O que é grave é que eles negam a realidade e actuam como se o fossem, colocando em perigo a paz no mundo e a sobrevivência da vida na terra.

Apesar disso, inexplicavelmente e estupidamente, a ‘Europa’ fez sua a guerra por procuração dos EUA contra a Rússia, que foi também concebida – insisto neste ponto – como uma guerra dos EUA contra a Europa. Recorro de novo a Emmanuel Todd: “a Europa encontra-se envolvida numa guerra profundamente contrária aos seus interesses, auto-destrutiva. (...) A UE “desapareceu detrás da NATO e está hoje, mais do que nunca, submetida aos EUA. (...) O Eixo Berlim-Paris foi suplantado por um eixo Londres-Varsóvia-Kiev pilotado por Washington, reforçado pelos países escandinavos e bálticos, que se tornaram satélites directos da Casa Branca ou do Pentágono.”

Não sei se alguma vez foi levado a sério o propósito (tantas vezes anunciado em tom épico) de fazer da CEE/UE potência autónoma, capaz de funcionar como contrapeso perante as grandes potências (EUA, URSS, China, Rússia, Índia). De todo o modo, foi um balão que se esvaziou. A ‘Europa’ deixou-se *otanizar*, e ninguém leva a sério esta *Europa otanizada*. O comportamento da França e da Alemanha (confessado pelos próprios ‘criminosos’) a propósito dos *Acordos de Minsk*, traindo a confiança da Rússia e do mundo inteiro, é dos momentos mais baixos da História da diplomacia mundial. O apoio da UE ao genocídio que Israel está a praticar em Gaza mostraram ao mundo o significado dos ‘valores europeus’ e confirmaram o estatuto da Europa como um *nada político*. A ‘Europa’ perdeu o seu lugar na História, perdeu (talvez definitivamente) o seu estatuto de sujeito da História.

Recordo o juízo de Perry Anderson (Dez/2012), cada vez mais pertinente: “em vez de ser um santuário dos direitos humanos, a Europa está ligada a actos de terrorismo e de ocupação, e os seus mais ilustres representantes não dizem sobre isso uma só palavra.” A ‘Europa’ perdeu toda a credibilidade, e anulou-se como *entidade moral*.

**23.** – Em Outubro/2020, o Papa Francisco publicou a Encíclica *Fratelli Tutti*, na qual critica o “dogma da fé neoliberal”, a “especulação financeira” e a “ganância do lucro fácil”, ao mesmo tempo que deixa ao mundo este recado/apelo: “com o dinheiro usado em armas e em outras despesas militares” devia criar-se uma espécie de fundo mundial destinado a “acabar de vez com a fome e a fomentar o desenvolvimento dos países mais pobres.”

No dia 5.12.2021 o Papa visitou a Ilha de Lesbos, na Grécia, onde estão (muito mal) alojados alguns dos cerca de cem mil refugiados que conseguiram chegar à Grécia (não estavam entre os quase de 30 mil que morreram no Mediterrâneo). Perante o que viu, disse o Papa Francisco: “Olhemos para as crianças para ganhar a coragem de nos envergonharmos perante elas.” Estamos a assistir ao “naufrágio da civilização.”

É este o desafio que hoje se nos coloca: impedir que a civilização (a Humanidade) naufrague nos mares do mundo como os refugiados e os emigrantes de pele escura naufragam nas águas do Mediterrâneo. O *direito à paz* é um *direito da Humanidade*.

Este é o *caminho de Abril*, o *caminho que Abril abriu*.

## Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry – “A Europa face à hegemonia alemã”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Dezembro/2012.

AVELÃS NUNES, António José – A “*Europa como ela é*”, 2<sup>a</sup> edição, Lisboa, Página a Página, 2015.

- *Os trabalhadores e a crise do capitalismo*, Lisboa, Página a Página, 2015.
- *O euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua*, 2<sup>a</sup> edição, Lisboa, Página a Página, 2015.
- “A República de Weimar e a Constituição de Weimar, Cem Anos Depois”, em *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. LXII (2019), 1-46.
- *O Estado Capitalista e as suas Máscaras*, 4<sup>a</sup> edição, Lisboa, Edições Avante, 2021.
- *A Integração Europeia. Um Projecto Imperialista*, Lisboa, Edições Avante!, 2022.
- *O mundo velho está a morrer, o novo ainda não nasceu – Este é o tempo dos monstros. Apontamentos para tentar compreender a guerra na Ucrânia*, Lisboa, Editora Página a Página, 4<sup>a</sup> edição, 2023.

BARRETO, António – “Por que ria a hiena”, em *Público*, 18.11.2007;

- “Pobre Europa”, em *Público*, 22.9.2008.

BECK, Ulrich – *A Europa Alemã – De Maquiavel a “Merkievel”: Estratégias de Poder na Crise do Euro*, trad. port., Lisboa, Edições 70, 2013.

CASSEN, Bernard – “Ressurreição da ‘Constituição’ Europeia”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Dez/2007.

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre – *Pour l’Europe votez non!*, Paris, Fayard, 2005.

CHOMSKY, Noam – *Quem governa o mundo*, Lisboa, Editorial Presença, 2016;

- “Ucrânia: Solución Negociada, Seguridad Compartida”, comunicação apresentada no Seminário Internacional organizado pela Universidade Carlos III de Madrid, 31-3-2022, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=n2tTFqRtVlkA>, legendado em castelhano;
- “How To Prevent World War III”, entrevista concedida a Nathan J. Robinson, em *Current Affairs*, de 13-4-2022, disponível em <https://chomsky.info/20220413/>;
- “Ukraine, Diplomacy Has Been Ruled Out”, entrevista concedida a David Barsamian para o *Tom Dispatch*, 16-6-2022, disponível em <https://chomsky.info/20220616/>.

CHOSSUDOVSKY, Michel – *A Globalização da Pobreza e a Nova Ordem Mundial*, trad. port., Lisboa, Editorial Caminho, 2003.

- DAVET, Gérard e Fabrice LHOMME – *Un Président ne devrait pas dire ça...* – *Les secrets d'un quinquenat*, Paris, Stock, Outubro/2016.
- GÉNÉREUX, Jacques – *Manuel Critique du Parfait Européen*, Paris, Seuil, 2005.
- HABERMAS, Jürgen – *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa, Edições 70, 2012.
- KRUGMAN, Paul – “Quando a austeridade falha” (artigo em *The New York Times*, publicado no *Jornal i*, 25.5.2011);  
– *Acabem com esta Crise já!*, Lisboa, Editorial Presença, 2012.
- LORDON, Frédéric – “A desglobalização e os seus inimigos”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Agosto/2011;  
– “Sair do euro, mas como?”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Agosto/2013.
- MARQUES, Viriato Soromenho – “Dialogar com Eduardo Lourenço em tempo de guerra – A nova catástrofe europeia”, em *Jornal de Letras*, 21.2.2024 a 5.3.2024 e 6 a 19 de Março/2024.
- MEARSHEIMER, John J. – “The Great Delusion with Professor John Mearsheimer”, conferência para apresentação do livro do Professor de Chicago *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Reality*, realizada em *The Bush School of Government and Public Service*, Outubro de 2018, disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=jrE\\_RPNogG4](https://www.youtube.com/watch?v=jrE_RPNogG4);  
– “The Causes and Consequences of the Ukraine War”, conferência em The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, em Florença (6-6-2022), cujo vídeo está disponível em <https://youtube.com/watch?v=qciVozNtCDM&t=125s>. O texto foi publicado em *The National Interest*, 23-6-2022, e está disponível em <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>. Publicado em português em *Estátua de Sal*, 12-7-2022, disponível em <https://estatuadesal.com/2022/07/12/a-historia-julgara-os-estados-unidos-e-os-seus-aliados/> e em *A Viagem dos Argonautas*, 16-7-2022, disponível em <https://aviagemdosargonautas.net/2022/07/16/da-histeria-na-diabolizacao-a-necessidade-em-silenciar-as-vozes-discordantes-reflexoes-sobre-a-actual-cacofonia-em-torno-da-guerra-na-ucrania-texto-6-a-historia-julgara-os-estados-unidos-e-os-seus/>  
– “The Darkness Ahead: Where The Ukraine War is Headed”, John’s Substack, 23-6-2023, disponível em <https://mearsheimer.substack.com/p/thee-darkness-ahead-where-the-ukraine>;  
– “Por que é que as grandes potências guerreiam entre si”, em *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Agosto de 2023.

MOSCOVICI, Pierre – *Dans de clair-obscur surgissent les monstres: choses vues au cœur du pouvoir*, Paris, Plon, 2018.

SANTOS, Gen. Loureiro dos – “Portugal, fronteira da Europa”, em *Público*, 19.6.2021.

SARRE, Georges – *L'Europe contre la Gauche*, Paris, Eyrolles, 2005.

SEN, Amartya – *Desenvolvimento como liberdade*, trad. bras., São Paulo, Companhia das Letras, 2000;

- “Capitalism Beyond the Crisis”, em *The New York Review of Books*, Vol. 16, n.º 5, Março/2009.

STIGLITZ, Joseph E. – *Globalization and its Discontents* (2002), trad. em castelhano, *El Malestar en la Globalización*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, 2002;

- *O Preço da Desigualdade*, trad. port., Lisboa, Bertrand, 2013;
- *O EURO – Como uma moeda única ameaça o futuro da Europa*, trad. port., Lisboa, Bertrand Editora, 2016.

STREECK, Wolfgang – *The Crisis in Context – Democratic Capitalism and Its Contradicitions*, MPIfG Discussion Paper 11/15, Max-Planck-Institut für Gesellschaftslehre, Colónia, Outubro/2011 (disponível em <http://ssrn.com.abstract=1950558>).

- *Tempo Comprado – A Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, trad. port., Lisboa, Conjuntura Actual Editora, 2013;
- “Uma hegemonia fortuita”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Maio/2015;
- *Discussion Forum*, intervenção de W. Streeck, “On the dismal future of capitalism”, em *Socio-Economic Review*, 2016, Vol. 14, n.º 1, 164-170;
- *How will Capitalism End? Essays on a Falling System*, Londres/N. York, Verso, 2016;
- “Europe under Merkel IV: Balance of Impotence”, em *American Affairs*, Vol. II, n.º 2 (2018), 162-192. Disponível em <https://americanaffairsjournal.org/author/wolfgang-streeck/>

TODD, Emmanuel – *La Défaite de L'Occident*, Paris, Gallimard, 2024.

VAROUFAKIS, Yanis – *Os fracos são os que sofrem mais? – A crise da Europa e a estabilidade global ameaçada*, Lisboa, Marcador Editora, 2016.



## Tempo de Liberdade – Democracia Prospectiva

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS

A Revolução de 25 de Abril de 1974 constitui um momento especial na História política contemporânea. Soma-se, no caso português a 1820, 1826, 1834, 1836, 1851 e 1910 – datas marcantes na afirmação do constitucionalismo liberal e democrático. Para Samuel Huntington, Abril de 1974 foi mesmo o início da Terceira Vaga da Democratização, numa perspetiva global. (Cf. *Democracy's Third Wave*, *Journal of Democracy*, Spring 1991, pp. 12-34). De facto, entre 1974 e 1990, pelo menos em 30 países operaram-se transições para a Democracia, duplicando-se no mundo o número de governos legitimados pelo primado da lei e pela legitimidade do voto e do exercício. Para o pensador norte-americano, a Primeira Grande Vaga da democratização começou em 1820 com a conquista nos Estados Unidos do reconhecimento da generalização do voto masculino, antecâmara do sufrágio universal, com a consagração até 1926 de 29 democracias constitucionais. Contudo, já em 1922, a chegada ao poder de Mussolini em Itália determinou o início de uma reversão de tendência que levou, tragicamente, até 1942, à redução drástica do número de democracias no mundo a apenas 12, na contabilidade de Huntington.

Com o triunfo dos Aliados na II Guerra Mundial iniciou-se a Segunda Vaga da Democratização que atingiu o seu apogeu em 1962 com 36 países governados democraticamente. Apesar de ter ocorrido no período

1960-1975 uma segunda reversão que reduziu a 30 os regimes de liberdade. A Terceira Vaga, iniciada em 25 de Abril de 1974 em Portugal, tem expressão significativa na Europa, em especial com a transição em Espanha e na Grécia e com o impulso democrático nas Comunidades Europeias, designadamente a partir de final dos anos oitenta com os alargamentos decorrentes da queda do muro de Berlim, do fim da Guerra Fria e da abertura política ocorrida no centro e leste do Velho Continente. Contudo, a situação atual apresenta-se com especial complexidade, uma vez que assistimos a uma nova tendência de regressão, especialmente evidenciada nas tensões manifestadas quer na Europa quer na América... São evidentes as incertezas ditadas pelas Presidências de Donald Trump e de Vladimir Putin, pela crise financeira de 2008, pela Pandemia Covid-19, pelos conflitos da Ucrânia e do Médio Oriente, pela ambiguidade da R. P. da China, pela evolução protecionista na Hungria e na Polónia, pelos efeitos do Brexit, num contexto de polaridades difusas no sistema internacional, que ditam a emergência de paradoxos originados por tensões entre as liberdades políticas, as ineficiências económicas, o agravamento das desigualdades e a afirmação de correntes radicais de sinal contrário, que têm posto em causa a afirmação dos Estados de Direito. A emergência de situações autoconsideradas como democracias iliberais e o desrespeito da legitimidade democrática nas relações internacionais constituem fatores que têm marcado negativamente uma evolução equilibrada e gradualista, de um pluralismo capaz de favorecer o desenvolvimento humano.

Vivemos, pois, um tempo em que as democracias registam uma crise de legitimidade quer pela ausência de mecanismos institucionais de mediação, que permitam aos cidadãos sentirem-se devidamente representados e participantes, quer pela crise demográfica nos países desenvolvidos e pela pressão migratória proveniente dos países menos desenvolvidos do sul. Por um lado, temos a crise do Estado-Providência pelo desequilíbrio entre contribuintes e beneficiários dos sistemas de segurança social, por outro, há as carências de mão-de-obra para empregos indiferenciados que conduzem a uma pressão significativa ditada pelo afluxo de migrantes – com consequências na coesão social e no sentimento de insegurança. Nestes termos, a crise da Democracia tem a ver com a necessidade do estabelecimento de soluções que visem a coesão, a confiança e a estabilidade das sociedades. A sustentabilidade cultural entra, assim, na ordem

do dia, ligando questões diversas e complexas como a preservação do meio ambiente e as respostas ao aquecimento global, o envelhecimento das populações nos países desenvolvidos, a transição digital, a emergência da Inteligência Artificial e a desmaterialização da economia, exigindo a criação de instituições mediadoras capazes de favorecer a defesa do bem comum, a prevenção da corrupção e do desperdício e a estabilização social.

Jorge de Sena, num poema de 1971, distinguiu as “verdadeiras revoluções que terminam em compromisso e as que não começam nem acabam” (Poesia III, Moraes, 1978). E foi João Fatela quem lembrou, no número de janeiro de 1979 da revista “Esprit”, as duas razões que podem explicar os compromissos que ritmaram a vida portuguesa. Antes do mais a economia e a sua incerteza e ainda o desejo de salvaguardar e de estender os valores democráticos, que surgem como a conquista fundamental de Abril. Em Portugal, primeiro, houve a tentação radical e depois o compromisso europeu. E a ideia de compromisso constitucional e político apresenta uma dupla face: a estabilização necessária e um conformismo perverso. Eis o dilema. Mas o compromisso permitiu a duração e a continuidade da Democracia.

Como salientou Eduardo Lourenço, o papel desempenhado pela questão colonial foi essencial na eclosão da revolução. “Quando os portugueses regressam a casa, fecham-se como os piratas sublimes com o seu tesouro imperial. E pouco importa que esse tesouro seja um verdadeiro tesouro ou apenas a lembrança de um tesouro perdido. O imaginário português não tem outro centro nem outra circunferência a não ser os desse império sonhado” (Cf. *Une Vie Écrite*, Gallimard, 2015. p. 87). O pensador heterodoxo e crítico das correntes dominantes, para melhor assegurar a independência crítica e compreender o carácter português, pensou a diáspora de Portugal como realidade complexa e diversificada. Ela assumiu toda a sua amplitude com os movimentos migratórios para as Américas e, a partir dos anos sessenta do século XX, para França e para a Alemanha. Assim, a Europa e a Democracia foram as duas faces da mesma moeda, suscetíveis de mobilizar os portugueses no sentido da liberdade necessária. Mário Soares compreendeu perfeitamente a necessidade de ligar estas duas referências num projeto político de abertura e de estabilização que designou com “A Europa Connosco”. Ernesto Melo Antunes, o dirigente militar que assumiu com exemplar coerência o caminho desde o programa do MFA até ao compromisso

constitucional, teve um papel fundamental ao afirmar, em 25 de novembro de 1975, quando foi vencida a última tentativa dos militares radicais, que o pluralismo e a democracia deveriam ser defendidos com todas as suas consequências, e sem qualquer exclusão. E João Fatela afirmou: «Se a democracia não se forma sem compromisso, só o exercício coletivo da liberdade o torna possível». A grande lição de Abril, é, deste modo, o que Agustina Bessa-Luís exprime quando diz: «Não se tratava de uma revolução no sentido que cada um desejava dar-lhe, como triunfo de uma classe sobre outra, por exemplo, mas de algo talvez mais profundo, como o fim de um medo milenar e do desprezo de si» (cf. «Crónica do Cruzado Osb», 1976, p. 31). E Fatela concluía ser esta uma das reflexões mais lúcidas sobre a «revolução portuguesa».

Jacques Delors, discípulo de Mounier e ativo militante europeu, acompanhou atentamente a Revolução dos Cravos, referindo que ela nos obriga a lembrar «que todas as ditaduras se esgotam». No seu último escrito, antes da sua morte em dezembro de 2023, deixou-nos um testemunho fundamental sobre a democracia como sistema de valores éticos (documento inédito): «Ao abrir a porta da democracia, Portugal abriu também as portas da Europa». Com efeito, há uma ligação indissociável entre democracia representativa e integração europeia, «no momento em que o alargamento da União regressa à ordem do dia. A União Europeia apenas pode ser constituída por democracia e não se engradece senão democraticamente».

Devemos lembrar, assim, os três D definidos em 1974 pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) – democratizar, desenvolver, descolonizar. Nesse sentido, para Delors, «esta revolução tem uma lição de humanidade. Mostra que a democracia como a unidade da Europa não são conceitos abstratos, mas repousam nas costas dos homens de boa vontade, dirigentes capazes de traduzir as profundas aspirações do povo à paz, à liberdade e à prosperidade». Por isso, o quinquagésimo aniversário da revolução portuguesa lembra-nos a perseverança, o carisma e o espírito europeu de Mário Soares, amigo saudosamente lembrado por Delors, como ele um grande europeu do século XX. Com efeito, importa insistir na coerência entre as promessas de 25 de abril, duma democracia civil, constitucional e democrática, e o trabalho de políticos civis e militares como Ernesto Melo Antunes, antigo leitor de “Esprit” e de “O Tempo e o Modo”, revistas pioneiras não só na defesa da liberdade e

da democracia, mas também da independência e da autodeterminação das antigas colónias.

Durante a transição para a democracia, o espírito dos cristãos inconfunistas teve um papel importante, sobretudo depois de 1958 e seguindo o espírito do Concílio Vaticano II. A candidatura presidencial do General Humberto Delgado, personalidade originária do Estado Novo que se tornou severa referência crítica de Salazar, depois da missão que desempenhou nos Estados Unidos, junto da OTAN representou uma ruptura no seio das Forças Armadas, até então instituição fundamental para o antigo regime. Em simultâneo, o memorando enviado a Salazar pelo Bispo do Porto, António Ferreira Gomes, no qual reclamava a abertura política, o fim da repressão e a liberdade para os cristãos e para toda a sociedade foi uma pedrada no charco que representou um abalo significativo na legitimidade do regime, com repercussões sérias a médio e longo prazos.

Lembrando-nos que as Forças Armadas e a Igreja Católica eram dois pilares importantes em que assentava o Estado Novo, desde 1926, importa dizer que o regime foi irreversivelmente afetado por estes dois acontecimentos, que antecederam as tentativas dos golpes da Sé e de Beja, nas quais houve cristãos com um papel relevante, a que se somou o início das guerras coloniais em 1961. Em 1958, o General Humberto Delgado foi batido pelo candidato do regime Almirante Américo Tomás, mas todos sabiam que tal não teria acontecido se as eleições fossem livres. Quanto à atitude do Bispo do Porto, ela foi considerada intolerável pelo governo da ditadura e ele teve de partir para o estrangeiro (Espanha e Itália), mantendo, porém, formalmente a dignidade episcopal, pois a Santa Sé recusou as pressões do poder político para a condenação do prelado. Assim, o Bispo do Porto foi com o Bispo da Beira (Moçambique) Sebastião Soares de Resende interveniente nas sessões do Concílio Vaticano II. Devemos ainda lembrar que a guerra da Argélia e a posição das Nações Unidas sobre o reconhecimento dos direitos à independência e autodeterminação dos povos africanos tiveram influência decisiva na opinião pública e no debate sobre a descolonização, por parte dos cristãos, designadamente sob influência do livro «L'Éveil de l'Afrique Noire» de Emmanuel Mounier e das crónicas de François Mauriac na revista «L'Express» e das revistas “Esprit” e “Temoignage Chrétien”.

A amizade de António Alçada Baptista e do grupo de “O Tempo e o Modo” com Jean-Marie Domenach, diretor da revista “Esprit” depois de

1957 e defensor da abertura democrática, na linha da encíclica “*Pacem in Terris*” de João XXIII e das conclusões do Concílio Vaticano II, vai ser fundamental para o desenvolvimento do debate sobre os direitos humanos e sobre a emergência das jovens nações africanas. Havia que abrir horizontes e a opinião pública quer em Portugal quer em Espanha começou a tomar consciência da urgência democrática, tendo em conta a necessidade de pôr fim a um regime político fechado e ditatorial, no qual as liberdades não eram reconhecidas. O papel de católicos como Nuno Teotónio Pereira no que se refere à defesa da autodeterminação e da independência das colónias, o diálogo com os movimentos de liberação e a militância democrática foi crucial.

O primeiro número da revista “*O Tempo e o Modo*”, em janeiro de 1963 publicou uma importante colaboração de dois futuros Presidentes da República democráticos, Mário Soares e Jorge Sampaio. Tratava-se de consagrar a colaboração entre católicos e não católicos como modo de preparar a transição para a democracia. Um político experimentado e um líder estudantil simbolizam esse movimento. E assim a oposição clássica, ainda influenciada pela tradição republicana, defensora da reação ao Ultimatum inglês de 1890, evoluiu progressivamente no sentido de encontrar uma solução política para a guerra, em nome do despertar da África negra. E não podemos ainda esquecer o papel dos operários e trabalhadores católicos, sob a influência do Padre Abel Varzim junto da Juventude Operária Católica, que também contribuiu para reforçar a atitude crítica assumida pelo Bispo do Porto e pelo Bispo da Beira, além de outros como Francisco Lino Neto ou como os Padres Joaquim Alves Correia e Adriano Botelho. Todos eles sofreram perseguições da PIDE e da censura e viram-se impedidos de exercer as suas funções e de exprimirem as suas ideias. Merece referência o facto de muitos dos jovens militares mobilizados para as guerras ultramarinas serem assinantes ou leitores de revistas críticas e defensores da livre expressão do pensamento como “*O Tempo e o Modo*”, “*Seara Nova*” e “*Vértice*”, apesar da forte pressão exercida pela censura.

O compromisso alcançado na Constituição de 1976 constitui a demonstração de como foi possível garantir a consumação do Programa do Movimento das Forças Armadas, afirmando o artigo 1.º que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre,

justa e solidária”. Tratou-se do resultado de um consenso entre as diferentes forças políticas presentes na Assembleia Constituinte de 1975-76. E devemos sublinhar o facto de a Lei Fundamental portuguesa conceder um estatuto especial à Declaração Universal dos Direitos Humanos, dando-lhe primazia na interpretação das normas constitucionais. Assim, o entendimento constitucional pôde ser concretizado em vários momentos, ao longo do processo de institucionalização democrática – num primeiro Pacto celebrado entre o MFA e os partidos políticos, que permitiu a realização das primeiras eleições livres e plurais com sufrágio universal e a consagração dos direitos e deveres políticos, económicos, sociais e culturais; enquanto no seio do MFA se estabeleceu um debate para afirmação de uma democracia pluralista e de um Estado de direito, com progressivo predomínio das instituições civis; nesse sentido, o grupo militar defensor de uma democracia civilista (grupo dos 9), onde estava Melo Antunes, e o empenhamento dos partidos políticos na Constituinte permitiram garantir a assinatura de um segundo Pacto entre o MFA e os partidos políticos que previu a prevalência do poder civil sobre o poder militar, um sistema misto com parlamentarismo racionalizado, e um Presidente da República eleito por sufrágio direto e universal com um mandato de 5 anos e com poderes de demissão do Governo e dissolução do Parlamento. As revisões constitucionais de 1982 e de 1989 consolidariam o regime com o fim do Conselho da Revolução e a abertura económica numa lógica mista, que permitiria em 1985 a adesão às Comunidades Europeias e uma assinalável estabilidade governativa.

Regressando a Jacques Delors, ele nos lembra que “a democracia está solidamente ancorada em Portugal”. O sentimento europeu está muito vivo e constitui um fator importante de confiança e coesão. “Quando tantos países sob ameaça batem às portas da União Europeia e quando as nossas próprias assembleias representativas perdem o gosto do bem comum e o sentido do compromisso ou quando a tentação do autoritarismo e da esperança do homem providencial afetam as nossas responsabilidades cidadãs, minadas pelo individualismo, a doce lembrança do entusiasmo popular de 25 de abril de 1974 vem reavivar em toda a Europa as cores frágeis, mas brilhantes da nossa querida democracia”. Há, no entanto, muito trabalho a realizar. A democracia é sempre frágil. É preciso compreendê-la absolutamente. Cinquenta anos de Democracia representam uma responsabilidade acrescida. Por isso, a celebração não invoca o passado, mas prepara o futuro, com esperança e determinação.



# **A relação maculada entre Direito, Democracia e a Revolução dos Cravos: algumas ponderações jusfilosóficas sobre os últimos e os próximos 50 anos<sup>1</sup>**

MIGUEL RÉGIO DE ALMEIDA<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Intróito: uma efeméride amarga; 2. Prelúdio historiográfico sobre a efeméride: Golpe VS Revolução; 3. Direito e Democracia, uma relação maculada; 4. Tese: o PREC como *Grundnorm*; 5. Ponderações jusfilosóficas sobre os últimos 50 anos; 6. Ponderações jusfilosóficas sobre os próximos 50 anos; 7. Repto utópico, à laia de conclusão; Bibliografia

## **1. Intróito: uma efeméride amarga**

Alerta ao/à leitor/a e respectiva *captatio benevolentiae*: este não é um texto jurídico neutro.<sup>3</sup> Ademais, atendendo ao *Zeitgeist* na República lusa,

<sup>1</sup> Este texto é dedicado à Simone, que viverá num mundo muito mais agreste do que aquele em que cresci. Continuaremos a esforçar-nos para que a vossa geração triunfe onde a nossa falhou redondamente.

<sup>2</sup> Professor Adjunto Convidado do Instituto Politécnico de Leiria; Investigador do Polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP/IPLeiria); Investigador colaborador no UCILeR. É doutorado e mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas, pós-graduado em Direitos Humanos e licenciado em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Os seus interesses heurísticos gravitam pelo Pensamento Jurídico Crítico, pela Filosofia dos Direitos Humanos e pelos Estudos Culturais do Direito.

<sup>3</sup> Como é óbvio, as/os juristas não são seres humanos ideologicamente neutros, conquanto bastas vezes se escudem sob tal manto. Por uma questão de honestidade intelectual, esclareça-

vive-se um período *sui generis* para a comemoração dos 50 anos do 25 de Abril de 1974. Deveras, con quanto se venham a ensaiar aqui algumas questões de Filosofia do Direito, relacionadas com o (re)nascimento da Democracia em Portugal e a fundação da III República, o nosso Presente Histórico pauta-se pelo enquadramento trágico nesta efeméride. Concretizando-se o que há muito era previsível dada uma demiurgia mui criticável – especialmente empolada pela comunicação social desde 2017<sup>4</sup> e contando com, entre outros factores, a tolerância polémica do Tribunal Constitucional em 2019<sup>5</sup> e a dissolução frenética de Parlamentos pela Presidência da República<sup>6</sup> –, comemoram-se os 50 anos do 25 de Abril testemunhando-se simultaneamente uma «banalização do mal»<sup>7</sup>.

-se *ab initio* que este Autor, enquanto *jurista*, assume um conjunto de pré-conceitos, o que por defeito condiciona a sua visão e as suas palavras: é um jurista *democrata* e um jusfilósofo *utopista* que age/escreve sob a égide do Pensamento Jurídico Crítico (o qual parte da herança do Movimento dos *Critical Legal Studies*, por sua vez enraizado na Crítica Marxista do Direito e com especial influência da Escola de Frankfurt). Tal implica uma forma contra-hegemónica de cogitar o Direito e a Política, beneficiando de um sólido e heterodoxo enquadramento teórico (valorizador da Economia Política, da Análise Social, da consciência histórica e do poder transformador/emancipatório do Direito), que se pode epitomar na convicção clássica da necessidade de transformar o mundo das relações humanas, para além de o compreender. Se familiarizado/a com estes referentes, nada do que se seguirá soará estranho ao/à leitor/a; caso contrário... sugere-se por exemplo a leitura iniciática de Illan rua Wall, Freya Middleton, Sahar Shah, & CLAW, *The Cirical Legal Pocketbook*, Oxford: Counterpress, 2021.

<sup>4</sup> Recorde-se a célebre entrevista publicada em 17.07.2017 ao *Jornal Ionline*, conduzida por Sebastião Bugalho, com as declarações xenófobas e infundadas do então candidato à Câmara Municipal de Loures pelo PSD, André Ventura, *a posteriori* com a confiança política reforçada pelo 1.º Ministro na altura, Pedro Passos Coelho.

<sup>5</sup> Cujo Acórdão n.º 218/2019 declarou a conformidade legal do partido CH com a CRP, ultrapassado o óbice formal levantado pelo Ministério Público atinente à primeva falta de assinaturas necessárias e a dúvida substancial relativa ao respeito pelo artigo 46.º, n.º 4, da Lei Fundamental, que limita o gozo da liberdade de associação a «organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista» (hipótese que o TC entendeu não se considerar preenchida no caso em análise).

<sup>6</sup> Da Assembleia da República, primeiro em 2021 e depois em 2023, a que se seguiu o Parlamento dos Açores em 2023 e ainda o da Madeira em 2024.

<sup>7</sup> Quiçá o *apport* bibliográfico de Hannah Arendt mais adequado fosse o das *Origens do Totalitarismo*, indo além de *Eichmann em Jerusalém. Mutatis mutandis*, no que concerne à genealogia da Extrema Direita contemporânea em Portugal, o fenómeno vem há muito a ser relatado detalhadamente pelo jornalismo independente, como, *e.g.*, *Le Monde diplomatique – edição portuguesa* (vide simbolicamente Sandra Monteiro, «O choque da extrema-direita nos 50 anos

*Inter alia*, tem-se em mente a eleição para a Assembleia da República de 50 deputados de um partido neofascista<sup>8</sup>; três manifestações neonazis já realizadas, em Lisboa e no Porto<sup>9</sup>; o simbolismo de uma figura-chave de um célebre grupo terrorista de Extrema Direita ter sido eleito para a Vice-Presidência da Assembleia da República<sup>10</sup>; e de opróbrios de revisionismos históricos, galardoando-se o sumo-responsável icónico pela tentativa de dois golpes de Estado reaccionários – em 28 de Setembro de 1974 e em 11 de Março de 1975 –, defensor do império colonial português e posterior fundador e dirigente do referido grupo terrorista<sup>11</sup>; e a decisão do actual Governo de coligação Aliança Democrática (PSD, CDS e PPM) de celebrar solenemente os eventos contra-revolucionários de 25 de Novembro de 1975, em alegada consonância com o 25 de Abril de 1974, polemicamente pretendendo equiparar o incomparável.

Em suma, esta efeméride tornou-se um pouco amarga. Ou, ao invés, se se preferir uma perspectiva de optimismo militante, uma efeméride ainda mais importante, permitindo realçar e valorizar o que tem sido sistematicamente encoberto<sup>12</sup>, para mais quando o Futuro se evidencia

da revolução», em Abril de 2024 (II Série, n.º 210, pp. 3-5); *Setenta e Quatro; Fumaça: podcast de jornalismo de investigação*; e, com especial projecção, por Vítor Marcos, *e.g., Na Cabeça de Ventura*, Livros Zigurate, 2024, ou no podcast «Entre Deus e o Diabo. Como André se fez Ventura» (*Expresso*, 2023). Um processo paulatino, mas nada surpreendente.

<sup>8</sup> Nas eleições legislativas de 10 de Março de 2024, para a 16.ª Legislatura da (Terceira) República Portuguesa. Sendo o qualificativo “neofascista” contestado, alinhamo-nos com aqueles e aquelas que o consideram mais adequado, não obstante um ou outro matiz mais “moderno” – como o ultraliberalismo económico – e diversas mudanças programáticas, de modo a não disfarçar o indisfarçável – o *modus operandi*.

<sup>9</sup> Designadamente nos dias 03 de Fevereiro e 10 de Junho, em Lisboa, e 06 de Abril, no Porto, organizadas pelo grupo «1143» – pelo menos até ao momento em que este texto é escrito. O termo hodiernamente usado por parte da comunicação social para as descrever – «naciona-listas» – é um eufemismo problemático.

<sup>10</sup> O deputado do partido CH Diogo Pacheco de Amorim, antigo cofundador e dirigente do Movimento Democrático de Libertação de Portugal (MDLP).

<sup>11</sup> O Marechal António de Spínola foi agraciado com o Grande Colar da Ordem da Liberdade a 05 de Julho de 2023, mas o facto só se tornou público em 10 de Abril de 2024. Não obstante o seu mérito na antecâmara da Revolução (e indissociáveis polémicas), volvida a segunda tentativa de golpe de Estado, Spínola fundará o MDLP.

<sup>12</sup> *Hoc sensu* cfr. Luiza Lins, Julia Alves Brasil, Rosa Cabecinhas, “A história do meu país”: reflexões sobre a memória social e os futuros do passado nas narrativas de jovens portugueses», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 133, 2024, pp. 97-120.

tão tenebroso: a radicalidade democrática da Revolução portuguesa, um Evento *sui generis* no qual tantas gerações têm profundo orgulho. É des-sarte com aqueles contornos trágicos em pano-de-fundo que nos permitimos gizar um roteiro simples e elíptico para este pequeno ensaio: procuraremos sintetizar algumas ideias e deixar breves reflexões relativas a certas mudanças na normatividade jurídica, mas visamos findar com uma reflexão pautada pelo *Princípio da Esperança*, influenciados pela (jus)filosofia de Ernst Bloch<sup>13</sup>. Todavia, urge fazer primeiro um apon-tamento historiográfico, sobre o que é que veramente se comemora no dia 25 de Abril. Só depois realçaremos como a relação entre Direito e Democracia não é fácil, devendo por isso mesmo ser reforçada. Por um lado, tendo em conta algumas evoluções nos últimos 50 anos; por ou-trô, vislumbrando certos desafios com que viveremos nos próximos 50. Para então concluirmos, elipticamente – afastando a amargura e per-cebendo como a Revolução desencadeada em 25 de Abril de 1974 conti-nua viva, inclusive enquanto momento-chave para o Direito a devir.

## 2. Prelúdio historiográfico sobre a efeméride: Golpe vs Revolução

Urge então dar um passo atrás, contrariando o memoricídio que mor-mente assola as comemorações desta efeméride. Desde logo acompan-hando o sumário da historiadora portuguesa Raquel Varela, recordando o que esteve em causa e o nível de impacto da Revolução dos Cravos: «Entre 1926 e 1974, o Estado português foi um regime de ditadura/fascista que garantiu a concentração de capital em poucas famílias, assegurando o seu espaço no mercado mundial capitalista. E fê-lo assente em baixos salários na metrópole, no trabalho forçado nas colónias e na austeridade fiscal, medidas possibilitadas pela proibição de sindicatos e partidos e pela ação da polícia política. Este regime foi derrubado em 1974, iniciando a mais importante revolução social da Europa do

<sup>13</sup> Vide nomeadamente Ernst Bloch, *The Spirit of Utopia*, EUA: Stanford University Press, 2000 [1918]; *El Principio Esperanza*, Vol. 1-3, Madrid: Editorial Trotta, 2006-2007 [1959]; e *Derecho natural y dignidad humana*, Madrid: Dykinson, 2011 [1961]. *Inter alia* cfr. Miguel Régio de Almeida, «A Utopia na Filosofia dos Direitos Humanos: uma apologia ao seu potencial emancipatório a partir do pensamento de Ernst Bloch», in Mendo Castro Henriques (org.), *Thomas More e o Sonho de um Mundo Melhor*, Lisboa: Editorial Cáritas, 2019, pp. 197-209; e «Revitalizando Ernst Bloch e Michel Foucault na filosofia dos direitos humanos», *Vértice*, 194, 2020, pp. 36-52.

pós-guerra, que começa em África em 1961, nas revoluções anticoloniais, e terá impacto no fim das ditaduras na Europa durante a década de 1970 e na América Latina durante a década de 1980»<sup>14</sup>. Não é à toa que o Evento português foi observado atentamente em todo o mundo, colhendo uma miríade de visitantes internacionais durante vários anos, num cosmopolitismo que ecoou – *mutatis mutandis* – o da França pró-republicana de 1789 ou o soviético «Fevereiro de 1917»<sup>15</sup>.

Convencionalmente, quando se fala de «25 de Abril», está-se em rigor a assinalar a data do Golpe militar, que colocou um ponto final ao regime fascista. E essa é a data que consensualmente se assinala porque, transversal às diversas ideologias, é um marco para a Liberdade política. Todavia, esta narrativa é assaz desmentida pelos factos. Basta olhar para as celebrações populares: o que veramente a maioria das pessoas comemora – mesmo sem o assumir de modo claro – são as conquistas da Revolução. Conquanto nos refiramos a um Significante que é uma data – a do Golpe –, o seu Significado é o das Conquistas fruto da Revolução. Ora, os protagonistas do Golpe foram os Capitães de Abril; os protagonistas da Revolução foram as pessoas, o povo unido<sup>16</sup>. Importa, pois, fazer a devida justiça ao Significado deste Significante.

<sup>14</sup> Raquel Varela e Robson Vilalba, *Utopia*, Lisboa: Bertrand Editora, 2024, p. 9.

<sup>15</sup> *Hoc sensu* Valério Arcary, in Raquel Varela, *História do PCP na Revolução dos Cravos*, Lisboa: Bertrand Editora, 2011, p. 13.

<sup>16</sup> Vale a pena citar por extenso Raquel Varela (*História do PCP na Revolução dos Cravos*, *op. cit.*, pp. 113-114):

«[...] o golpe e a revolução distinguem-se. A coincidência entre revolução e golpe tem sido um desafio mas também uma armadilha para os historiadores. Revolução não é um golpe feito por militares. A característica essencial de uma revolução – que a distingue de outros processos de transformação histórica – é a irrupção das massas (da classe trabalhadora, dos sectores intermédios da população, do povo em geral) no processo histórico. Junta-se a este dado a existência de uma crise na classe dominante e a atração da pequena burguesia empobrecida/proletarizada ou em risco de o ser pelas ideias e métodos de luta da classe trabalhadora. [...] [E]m história devem distinguir-se sujeitos sociais de sujeitos representativos. O MFA é um sujeito representativo, não é um sujeito social, uma classe ou uma fracção desta; o MFA é um candidato, bem posicionado, porque tem o prestígio de ter feito o golpe contra a ditadura, para dirigir o processo revolucionário, a par de outras direcções, ou candidatos a direcções, como o PCP e o PS. O grau de autonomia *objectiva* do MFA face aos partidos está por esclarecer. Mas os partidos e movimentos que tentam dirigir estes processos (e muitas vezes, sobretudo numa situação revolucionária, são determinantes para o resultado final) não são eles próprios os processos. Revolução não é uma quartelada, mesmo quando existem direcções militares à sua frente que

Se esta primeira dissociação já faz toda a diferença, quando se situa qualquer discurso nesta efeméride, mais ainda faz o modo como assumimos a História deste nosso Evento – qual a narrativa que acolhemos, dando sentido a todos os factos registados. Não é à toa que a historiografia é um campo especialmente disputado, dada a sua importância política: não é apenas o Passado que está a ser descrito, é também o Futuro. Como se tem realçado bastante desde meados do século passado<sup>17</sup>, só uma óptica de *longue durée*, de Tempo Longo, nos permite compreender devidamente as causas e os impactos de qualquer Evento político. A luta pelo pão... nunca é só pelo pão, como reflectia o já aludido Ernst Bloch. O próprio futuro da peleja pela Justiça Climática e pela nossa reacção às Alterações Climáticas – o mais importante desafio com que a nossa espécie se depara (nessa que é a vera *tragédia do proletariado*<sup>18</sup> e do precariado) – pressupõe justamente diversos reenquadramentos historiográficos<sup>19</sup>.

Deveras, a nossa consciência histórica difere consoante os referentes ideológicos dos próprios historiadores ou historiadoras que acompanhamos. No que aqui nos concerne, subscrevemos a corrente das «Histórias do Povo», dos «de baixo», dinamizada por, entre tantos outros,

avancem até à expropriação da propriedade privada, como aconteceu com o Exército Popular chinês de Mao em 1949 e com a guerrilha cubana em 1959. O MFA não é um exército popular, mas um grupo de oficialidade intermédia, portanto oriunda da pequena burguesia, que é uma parcela do Exército Português, do Exército do Estado Português – um Estado em crise, mas cuja natureza de classe não tinha sido alterada. O MFA, junto com a coligação governamental, tem um papel na consolidação das liberdades democráticas, de oposição aos sectores mais conotados com o regime do Estado Novo, mas também, quando chamado a isso, de contenção e repressão das lutas laborais mais radicalizadas».

<sup>17</sup> Reportamo-nos obviamente à *École des Annales* e, em particular, ao historiador francês Fernand Braudel. *Brevitatis causae*, veja-se Jo Guldi e David Armitage, *The History Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

<sup>18</sup> Cfr. The Salvage Collective, *The Tragedy of the Worker. Towards the Proletarocene*, Londres: Verso, 2021.

<sup>19</sup> E.g. cfr. João Camargo, «Justiça Climática, o regresso da História», in José Manuel Pureza, Marcos Farias Ferreira (org.), *Emancipar o Mundo. Teoria Crítica e Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, CES, 2021, pp. 147-170.

E.P. Thompson<sup>20</sup>, Eric Hobsbawm<sup>21</sup>, Howard Zinn<sup>22</sup>, Chris Harman<sup>23</sup>, William Pelz<sup>24</sup> ou Neil Faulkner<sup>25</sup>. Ao tratar-se do 25 de Abril nesta óptica específica, e beneficiando-se já do caminho trilhado por cultores da História Contemporânea como Fernando Rosas<sup>26</sup>, a já referida historiadora Raquel Varela é incontornável no panorama português<sup>27</sup>. Assim, estas *People's Histories, from below*, «são a história [...] do povo revolucionário, rebelde, resistente, dos que desafiam a ordem estabelecida, que em geral é uma desordem de desemprego, subnutrição, analfabetismo e ignorância, repressão aos trabalhadores, conscrição para a guerra...»<sup>28</sup>.

Por outras palavras: a nossa leitura histórica do 25 de Abril de 1974 (e que subjaz a este ensaio) é distinta daquelas que fazem outras/os hermeneutas ou protagonistas (e muitos juristas, bem mais publicitados), sejam as mais ou menos associáveis ao Partido Comunista Português (e.g., pela pena de Álvaro Cunhal), ao Partido Socialista (e.g., pela de Mário Soares), a qualquer quadrante conservador (e.g., pela de Freitas do Amaral), neoliberal (e.g., pela de Cavaco Silva) ou reacionário (e.g., pela de António de Spínola). Não é uma leitura holística ou exaustiva, mas conscientiosa. A História não é neutra ideologicamente – e o Direito também não.

### **3. Direito e Democracia, uma relação maculada**

Todavia, a visão tradicional – e dominante – da Filosofia e da Teoria do Direito defende justamente a posição oposta: a de que o Direito, por se

<sup>20</sup> E.g. cfr. *The Making of the English Working Class* (1963).

<sup>21</sup> E.g. cfr. *The Age of Revolution 1789-1848* (1962), *The Age of Capital 1848-1875* (1975), *The Age of Empire 1875-1914* (1987) e *The Age of Extremes 1914-1991* (1994).

<sup>22</sup> E.g. cfr. *A People's History of the United States* (1980).

<sup>23</sup> E.g. cfr. *A People's History of the World* (1999).

<sup>24</sup> E.g. cfr. *A People's History of Modern Europe* (2016).

<sup>25</sup> E.g. cfr. *A Radical History of the World* (2013).

<sup>26</sup> Entre uma obra imensa, destaque-se Fernando Rosas, *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*, Lisboa: Tinta-da-china, 2013.

<sup>27</sup> Ainda que para este propósito o principal destaque seja *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974/75*, Lisboa: Bertrand Editora, 2014, relevam ainda: a supra mencionada *História do PCP na Revolução dos Cravos* (*op. cit.*); *Breve História da Europa. Da Grande Guerra aos nossos dias*, Lisboa: Bertrand Editora, 2018; e (em coautoria com Roberto della Santa) *Breve História de Portugal – A Era Contemporânea (1807-2020)*, Lisboa: Bertrand Editora, 2023.

<sup>28</sup> Raquel Varela, *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974/75*, *op. cit.*, p. 17.

distinguir de outras ordens normativas – como a Política, a Economia, a Moral e a Religião –, estaria devidamente escudado de influências ideológicas, destacando-se mesmo por uma alegada autonomia quase absoluta daquelas outras ordens, de acordo com certas perspectivas. Sucede que esta visão tem, em bom rigor, cerca de dois séculos, tendo sido fomentada com o deflorar do Liberalismo. Com diversas vantagens, evidentemente: dissociando-se da Religião, os cultores do Direito não estavam mais submetidos ao jusnaturalismo dos hermeneutas católicos; distanciando-se da Economia, o Direito não perturbava um crescentemente científico Mercado, que teria leis próprias de Oferta e Procura; apartando-se da Política, enquanto Arte de Governar, a ordem normativa do Direito podia arguir a sua legitimidade superior. Em suma, o Direito lidaria com a axiologia e a prossecução de um ideal de Justiça, a Política lidaria com as diatribes ideológicas. Esta visão convencional do Jurídico cedo se revelou útil, pois não perturbava a condução dos labores político e económico. Aliás, o facto de se advogar que era uma dimensão não-ideológica reforçava justamente a manutenção das ideologias dominantes.

Ainda hoje-em-dia este entendimento é o que conta com maior projecção, nos mais distintos locais de ensino do Direito, porque assim frutuosamente cultivado. Pecando por uma simplificação relativa (mas necessária, por motivos práticos evidentes), fiquemo-nos apenas por dois exemplos coimbricenses da área jusfilosófica, historicamente paradigmáticos do contexto que antecedeu (e que sucedeu) o 25 de Abril de 1974. Por um lado, relembrando os labores fundacionais do icónico jus-académico Luís Cabral de Moncada (1888-1974), que muito se dedicou às Ciências Jurídico-Filosóficas e Jurídico-Políticas, não deixando de ter assumido (significativamente a título póstumo<sup>29</sup>) as suas bastas influências no modo de perspectivar o Direito, do Catolicismo conservador à instituição monárquica... ao *III Reich – in loco*, assumindo inclusive a amizade com Carl Schmitt. Estas associações ideológicas no meio académico coimbrão vinham já de longe, como é natural<sup>30</sup>, encontrando-se

<sup>29</sup> Vide Luís Cabral de Moncada, *Memórias. Ao Longo de Uma Vida (Pessoas, factos, ideias)*, 1888-1974, s.l.: Verbo, 1992.

<sup>30</sup> Sem nos desviarmos demasiado do tema, não é despiciendo recordar também o polémico contributo coimbrão de Francisco Suárez (1548-1617), cujo catolicismo conservador e abso-

os seus efeitos inclusive memoravelmente relatados, *e.g.*, por Antero de Quental em *Causas da Decadência dos Povos Peninsulares nos três últimos séculos* (1871) e por Eça de Queirós em *O Conde d'Abranhos* (1925). Mas tais associações convivem bem com o decurso do tempo.

*Mutatis mutandis*, historicamente mais próximo e figura incontornável da Metodologia Jurídica portuguesa, António Castanheira Neves (1929-) assenta o eixo da sua teoria sobre a racionalidade jurídica precisamente sobre esta separação entre o Direito e a Política, a axiologia e a ideologia, cunhando um entendimento que poderíamos apelidar de “corporativo” sobre o modo como opera o mundo jurídico, porque personificando-o no protagonismo dos tribunais. Foi justamente na sequência do 25 de Abril de 1974 que surgiu um seu ensaio marcante e polémico (por muitos apodado de “reaccionário”, *in illo tempore*), «A Revolução e o Direito»<sup>31</sup>, atestando esse separar das águas. Aí afirma, *e.g.*, e sintomaticamente, que «só dos tribunais é lícito esperar a neutralidade ideológica – condição da afirmação autónoma do direito»<sup>32</sup>.

Sucede que os factos não se enquadram com este desenho teórico purista, especialmente à época em que foram escritos, ressentindo-se ainda o *modus vivendi* do Estado Novo. A literatura sobre o tema é abundantíssima, mas basta anotar como o aparelho judicial foi essencial para a (frustrada) homogeneização política e repressão do próprio meio estudantil académico<sup>33</sup>; para a punição de todos os dissensos e delitos de opinião, encarcerando activamente, torturando ou matando quaisquer dissidentes<sup>34</sup>; e para a própria disciplina patriarcal, velando pela

lutismo monárquico enformou a fundação do Direito Internacional moderno legitimando o processo de colonização ibérico, desde logo pela teorização sobre a legalidade de guerrear os povos indígenas. Cfr. *e.g.*, Miguel Régio de Almeida, «Francisco Suárez e a Filosofia dos Direitos Humanos: algumas lições controversas», in Ana Caldeira Fouto, Margarida Seixas, Pedro Caridade de Freitas (coord.), *Suárez em Lisboa 1617-2017. Actas do Congresso*, Lisboa: AAFDL Editora, 2018, pp. 49-61.

<sup>31</sup> Vide António Castanheira Neves, «A Revolução e o Direito», in *Digesta. Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pp. 51-239 [publicado originalmente na *Revista da Ordem dos Advogados*, 35 (1975) e 36 (1976)].

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>33</sup> Cfr. *e.g.*, Gualberto Freitas, *O Processo: Os documentos da Crise Académica – Coimbra 1969*, Porto: Edições Afrontamento, 2019.

<sup>34</sup> Cfr. *e.g.*, URAP – União de Resistentes Antifascistas Portugueses, *Cadeia de Caxias – A repressão fascista e a luta pela liberdade*, s.l.: Papelmunde, 2024.

subordinação no meio doméstico, na hierarquia de género e nos comportamentos sexuais<sup>35</sup>. Em síntese, o clericofascismo português foi um regime que operou caracteristicamente através do sistema judicial, da reprodução ideológica por via das instituições de ensino do Direito e da instrumentalização devota da concepção do positivismo jurídico – mesmo quando esta já estava a ser ultrapassada em diversos países europeus.

Como é dedutível, e não só para quem perfilhe os postulados do Pensamento Jurídico Crítico, fica patente uma ligação íntima entre Política, Ideologia e Direito, especialmente durante o Estado Novo. Em rigor, é na sequência deste tipo de teorizações mais puristas que o Direito se compaginou facilmente com regimes que não foram democráticos, durante toda a sua História, nos mais diversos locais. Aliás, inclusive a formação do arquétipo «Estado de Direito» – formal – permitiu a manutenção daquela relação. Deveras, até há poucas décadas não se impunha que o Estado de Direito fosse Democrático – esta foi uma conquista assinalavelmente recente, em Portugal.

Concordamos com António Castanheira Neves que a área do Direito se distingue pela sua componente metodológica. Deveras, é pelas suas particularidades no método de resolução de problemas práticos que o ordenamento normativo jurídico se diferencia de outros ordenamentos, adquirindo um *habitus* próprio (Pierre Bourdieu<sup>36</sup>). Todavia, somos de opinião que desde a sua concepção que o mundo do Direito está prenhe de opções ideológicas, provando-se aliás um meio privilegiado para a reprodução da ideologia dominante: seja no relacionamento familiar, institucionalizando o patriarcado; seja no relacionamento classista, institucionalizando a propriedade burguesa; seja no relacionamento socioeconómico, favorecendo opções e construções sociais como a racialização, o colonialismo ou a precariedade laboral, com todas as vantagens daí resultantes para uma classe económica, através da exploração de outras. Em suma, o Direito tem um papel fundamentalmente regulador do *status quo*, em favor da(s) classe(s) dominante(s).

Mas, para além dessa dimensão reguladora, o Direito tem também um profundo papel transformador de relações sociais, um papel inclusive

<sup>35</sup> Cfr. e.g., Isabel Ventura, *Medusa no Palácio da Justiça. Ou uma História da Violação Sexual*, Lisboa: Tinta-da-china, 2018.

<sup>36</sup> Cfr. Pierre Bourdieu, «Habitus, code et codification», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, pp. 40-44.

emancipatório quando perante situações de opressão. Este entendimento, mais associável aos cultores de um Pensamento Jurídico Crítico, pode também hoje ser acompanhada através da leitura de outros teorizadores do Direito portugueses, injustamente mais marginalizados. Recomendamos, pois, a interlocução com, entre outras, a obra de António Manuel Hespanha<sup>37</sup>, representativa da pluralidade de fontes normativas e de quão desactualizada está aquela teorização tradicional. A qual é, aliás, um obstáculo à cogitação do Direito a devir. E observe-se também Celso Cruzeiro<sup>38</sup>, que tão bem identifica os cruzamentos perniciosos entre o Direito e a Política, não só nos tempos mais conservadores do Estado Novo, mas também naqueles mais distópicos que já se vislumbram.

#### **4. Tese: o PREC como *Grundnorm***

Posto isto, e por nos enquadrarmos nesta corrente de um Pensamento Jurídico Crítico, pretendemos propor aqui uma tese mui simples. Cogitamos na Violência Fundacional do Direito, nesse momento em que há uma transformação radical nas relações sociais, caindo a velha ordem e impondo-se uma nova – um tema teorizado famosamente por Jacques Derrida<sup>39</sup> e Robert Cover<sup>40</sup>, *inter alia*. Diz respeito àqueles momentos em que um Evento político determina a ilegalidade e/ou injustiça da ordem social a que se está a pôr fim e inaugura uma nova ordem social, revolucionando-se assim o paradigma do que é lícito e/ou justo. Quiçá seja mais ilustrativo falarmos nessa violência fundacional do ordenamento jurídico recorrendo aos termos e à imagem da pirâmide kelseniana<sup>41</sup>, reproduzidos *ad libitum* nos textos escolares: a *Grundgesetz*, a Cons-

<sup>37</sup> Entre a sua produção literária colossal, *vide* António Manuel Hespanha, *Pluralismo Jurídico e Direito Democrático. Prospectivas do Direito no Século XXI*, Coimbra: Almedina, 2019.

<sup>38</sup> Por todos, cfr. Celso Cruzeiro, *Direito e Justiça. Em busca de um novo paradigma*, Coimbra: Almedina, 2019, obra sobejamente recomendável. No que concerne à temporalidade visada neste ensaio e ao modo como era pensado o Direito – inclusive sobre os autores coimbrões referidos supra –, *vide* especialmente as pp. 214-245.

<sup>39</sup> Cfr. Jacques Derrida, «Force of Law: The ‘Mystical Foundation of Authority’», *Cardozo Law Review*, 11, 1990, pp. 920-1045.

<sup>40</sup> Cfr. Robert Cover, *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*, Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.

<sup>41</sup> Descrita de modo icónico em Hans Kelsen, *A Teoria Pura do Direito*, Coimbra: Almedina, 8.ª Ed., 2019, publicado originalmente em 1934.

tituição, a Lei Fundamental, que legitima todo o ordenamento jurídico subsequente e hierarquicamente inferior, advém por sua vez de uma – mais mistificada, apropriadamente – *Grundnorm*, uma Grande Norma de natureza social, no coração do corpo social. Ou seja, a vera possibilidade de nos depararmos com uma autêntica revolução normativa, substituindo assim a *Grundgesetz*, será na sequência de uma mudança na *Grundnorm*, visto que a fonte autêntica da legitimidade jurídica que a sustinha mudou de eixo.

Reintegremos agora a questão historiográfica já aqui perfilhada. Urge então recordar como o PREC se pautou por um marcado carácter orgânico, fugindo em grande medida à direcção do MFA, da Junta de Salvação Nacional, do Partido Comunista Português, do Partido Socialista e dos sucessivos Governos Provisórios. Foi no PREC que se viu surgir os sovietes portugueses: as comissões de trabalhadores; as comissões de moradores; até mesmo os SUV. Dada a ausência de instituições estatais ou partidarizadas que estivessem plenamente operantes, ao ponto de se registarem situações de «duplo poder» e de controlo operário dos meios de produção, estas estruturas e pólos de democracia directa prevaleceram em numerosas situações, contando com o apoio militar (sendo esta auto-organização massiva em comissões que justifica a comparação com os sovietes)<sup>42</sup>. Dada esta índole, representam o apogeu da participação política do povo português na III República – logo, os processos democráticos mais legitimantes de qualquer normatividade daí adveniente.

Este biénio revolucionário – em rigor, 19 meses – ganhou características e dimensões tais (extravasando indubitablemente o espaço metropolitano da capital) que é inclusive argumentável destacar-se o PREC como um período de governação democrática popular, veramente *sui*

<sup>42</sup> Ilustre-se com a célebre recepção aos operários grevistas da Lisnave pelo militar cujo dispositivo defendia o Ministério do Trabalho, em 12 de Setembro de 1974: «Olá camaradas, somos trabalhadores, eles não conseguiram fazer-nos esquecer que somos filhos do Povo, a minha arma está aqui para vos servir.» Famosamente poetizada por José Mário Branco [in «FMI», single apensado ao álbum *Ser Solidário* (1982)], é recordada com frequência pelos protagonistas da época – cfr. e.g., Francisco Tomás, «Memória do 25 Abril – a imponente manifestação operária da Lisnave», *Ecossocialismo*, 6, 2024, pp. 37-39: p. 39.

*generis*<sup>43</sup>, distinto não só do regime a que se havia posto cobro, mas também do regime que se viria a inaugurar após o 25 de Novembro e a proclamação da nova Lei Fundamental, de democracia parlamentar burguesa. Estamos dessarte em condições de fazer a dedução lógica: a de que o PREC – porque o nosso momento democrático constituinte e *ergo* Evento predecessor da Lei Fundamental (*i.e.*, a nossa Violência Fundacional do Direito) – corresponde justamente à nossa *Grundnorm*. É a génesis (que antecede e superintende) da nossa *Grundgesetz* – a Constituição da República Portuguesa, proclamada em 02 de Abril de 1976. Tanto que, em termos de datação (referenciação historiográfica inevitavelmente politizável), se possa arguir que a Revolução dos Cravos não findou de modo abrupto no contra-revolucionário 25 de Novembro, mas, ao invés, transmutou-se na nova ordem constitucional.

Daí que, ao renascer, o nosso Estado de Direito se tenha afirmado como um Estado de Direito Democrático – o que não é uma surpresa, tendo-se vivido em tanto lado durante 19 meses em democracia popular. Dera-se uma ruptura com o Passado, política e juridicamente<sup>44</sup>.

## 5. Ponderações jusfilosóficas sobre os últimos 50 anos

Antes de 25 de Abril de 1974, o panorama jurídico português era então pautado pela visão dominante clericofascista, fundada numa concepção positivista que permitia que o Direito espelhasse deveras a Política, na sua feição reguladora do *status quo* – ainda que jusfilosoficamente muitos afirmassem que tal não sucedia. Ora, nos últimos 50 anos o Direito também foi reflectindo deveras a evolução da Política, conquanto em numerosas situações já na sua feição transformadora do *status quo*. Isto é, alterando por via legal e judicial diversas relações sociais, numa óptica de progressão social, adequado ao *Zeitgeist* emancipatório que animou particularmente os primeiros anos em Liberdade. Desde o paulatino findar do modelo patriarcal no Direito da Família, ao humanismo

<sup>43</sup> Cfr. *inter alia* Manuel Loff, «A Revolução portuguesa (1974-1976), um modelo específico de democratização no século XX», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 133, 2024, pp. 13-34.

<sup>44</sup> *Brevitatis causae*, recorde-se a síntese cantada por Ary dos Santos em *As Portas que Abril Abriu* (1975): «aos capitães progressistas / o povo deu o poder! / E se esse poder um dia / o quiser roubar alguém / não fica na burguesia / volta à barriga da mãe! / Volta à barriga da terra / que em boa hora o pariu / agora ninguém mais cerra / as portas que Abril abriu!»

do Direito Penal, à reestruturação do Direito do Trabalho e à fundação do Estado Social<sup>45</sup>.

Não se podendo ser aqui mais do que tópicos, realce-se que a redefinição do modelo de Estado foi a projecção à grande escala das diferentes transformações que também ocorriam à pequena escala, numa dialéctica espelhante das reivindicações populares. Dotado de um novo respaldo legitimador, beneficiando enfim da soberania popular que delegava esse poder constituinte – não sem algumas reservas –, o Estado de Direito Democrático teve *ab initio* como seu simbionte o Estado Social. Havia-se gerado a consciência geral de que não existia Democracia Política sem Democracia Económica. Daí a importância de se conhecer a genealogia jurídica do nosso momento constituinte,<sup>46</sup> que acompanhou e sucedeu o Evento político pautado pelo PREC. Deveras, «a Lei Fundamental de 1976 exibe [...] o código genético com que viu a luz do dia. Mas talvez tenha sido essa a única forma de, na altura, se obter a síntese possível, e para muitos improvável, entre «Revolução» e «Constituição», os dois pólos oscilantes em torno dos quais se moveu a política de 1975-1976 [...]»<sup>47</sup>.

O mesmo poderíamos dizer do seu primeiro grande guardião, o Conselho da Revolução, assente no MFA, em que se tentou institucionalizar temporariamente e dirigir organizadamente a democracia popular espetada<sup>48</sup>. Pautado por diversas polémicas, e «[a]pesar de a sua designação não ter sido alterada, a verdade é que o Conselho só foi verdadeiramente revolucionário durante um curto período da sua existência. Após o 25 [de] Novembro, mas essencialmente a partir do Verão de 1976, o CR passou a garantir não o avanço da revolução, mas a manutenção do *status quo* e a preparar a insubordinação do poder militar ao poder civil, acabando por desempenhar um papel relevante para o sucesso da transição democrática.»<sup>49</sup> O PREC revelou-se indubitavelmente um período singular na História portuguesa.

<sup>45</sup> Como, de resto, descrevem os demais capítulos desta obra.

<sup>46</sup> Cfr. e.g., Mónica Brito Vieira, Filipe Carreira da Silva, *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição: Debates*, Coimbra: Almedina, 2010.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>48</sup> Cfr. e.g., David Castaño, Maria Inácia Rezola, *Conselho da Revolução 1975-1982. Uma Biografia*, Lisboa: Edições 70, 2021.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 455.

E que sucedeu então na sequência do nosso biénio revolucionário? Na paulatina institucionalização da III República, nem a Democracia Política nem a Democracia Económica subsistiriam sem o devido respaldo do grande decisor macroeconómico: o Estado. Daí a necessidade de uma mera alusão à Economia Política que então se impôs. A qual apenas colocou Portugal a par do que na altura se fazia em diversos países europeus, pautados pelo ideário da Social-Democracia tradicional, garantindo que existiria um sector de propriedade pública dos meios de produção, a par do sector privado – desde 1976 sempre o privilegiado – e de um sector cooperativo e social. Deveras, urge não olvidar que, mesmo sem mudar a sua natureza de Estado capitalista, a necessidade da Economia portuguesa se tornar mais centralizada adveio desde logo da necessidade premente de salvar o máximo possível das redes e entidades económicas afectadas pela descolonização – consequência natural do findar do último império colonial do mundo, aliás caracteristicamente reconhecido como «ultracolonialista» (Perry Anderson<sup>50</sup>). Para além das reivindicações populares, há que recordar que a maioria das nacionalizações se deu entre 11 de Março e Maio de 1975 – logo, como uma reacção à(s) tentativa(s) de golpe(s) de Estado pela Extrema Direita, consolidando os avanços de controlo operário já então obtidos<sup>51</sup>. Para além

<sup>50</sup> Vide Perry Anderson, «Portugal e o fim do ultracolonialismo», in António S. do Paço, Jorge Fontes, Pamela P. Cabreira, Raquel Varela, Roberto della Santa (coord.), *O 25 de Abril começou em África*, V.N. Famalicão: Húmus, 2019, pp. 15-143 [publicado originalmente em três partes na *New Left Review* em 1962 (1/15, 16 e 17)]. Como sintetizou então este Autor (*ibidem*, pp. 24-25): «Uma infraestrutura largamente pré-industrial, padrões de propriedade feudal, hegemonia militar, um fascismo apático e morno. Este é o complexo metropolitano que determina o sistema específico do domínio ultramarino português: ultracolonialismo, isto é, simultaneamente a mais *primitiva* e a mais *extremista* modalidade de colonialismo.»

<sup>51</sup> Vale a pena voltar a citar por extenso Raquel Varela (*História do PCP na Revolução dos Cravos*, *op. cit.*, pp. 214-215): «A importância das nacionalizações para a revolução não reside, essencialmente, no impacto económico nem no eventual desenho de uma economia de feição socialista – porque a economia, o Estado, continuou a ser capitalista, os bancos e as empresas estrangeiras permaneceram sem intervenção [...]. [...] [A]s empresas nacionalizadas empregavam, ao todo, 8% da população activa.

Esta importância [...] está no facto de as nacionalizações terem sido feitas sob exigência dos trabalhadores, muitas vezes reunidos em assembleia de base e ocupando as instalações das empresas para exigir a sua nacionalização. As nacionalizações foram também acompanhadas de extraordinárias vitórias dos trabalhadores, como importantes melhorias dos salários reais,

de, obviamente, se tentar quebrar o elo entre a elite económica e a elite política do Estado Novo, dada a sua relação congénita<sup>52</sup>.

Mas pulemos algumas décadas. Como é sabido, com a Revisão Constitucional de 1989 um novo pensamento económico foi-se tornando dominante, alinhando-se Portugal com a nova voga que se afirmava desde a década de Setenta: o Neoliberalismo, pelos ventos anglofilos, o Ordoliberalismo, pelos ventos germanófilos<sup>53</sup>. Nesta transformação profunda de Economia Política foi peça-chave a integração de Portugal no projecto europeu, em 1986, doravante maculada pelo seu défice democrático<sup>54</sup>. Esta nova hegemonia foi conquistando os grandes partidos do chamado “Arco da Governação”, construindo-se assim o necessário consenso político. Todavia, não sem se manifestarem as frechas e as querelas, evidenciando-se dessintonias entre os desejos dos representados e os desejos dos representantes. Certo é que se foi afirmando essa passagem

num período de inflação elevada (20% a 30%), e outras regalias sociais (...). E foram realizadas sem indemnização. Reflexo agudo da luta de classes, muitos capitalistas, incluindo alguns dos homens mais ricos do País, foram presos a seguir ao 11 de Março e/ou acabaram por fugir para o Brasil, só regressando a Portugal a partir do fim dos anos de 1970, quando os Governos começaram a delinear um processo de indemnizações (ou devolução de empresas [...]).»

*Idem, ibidem*, p. 220: «A seguir ao 11 de Março, e até Junho de 1975, as direcções políticas do País, sem exceção, defenderam as nacionalizações. Costa Gomes anunciou a nacionalização da banca como a medida «mais revolucionária do Portugal contemporâneo»; o PPD, partido liberal, defendeu publicamente a gestão das empresas pelos trabalhadores. Mário Soares, líder socialista, advogou a nacionalização da banca, dos seguros e a reforma agrária; a própria Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), organização patronal, não se opôs à nacionalização, defendendo, isso sim, que na gestão estejam trabalhadores, patrões e Estado [...].»

<sup>52</sup> Cfr. e.g., Jorge Costa, Luís Fazenda, Cecília Honório, Francisco Louçã, Fernando Rosas, *Os Donos de Portugal. Cem anos de poder económico (1910-2010)*, Porto: Edições Afrontamento, 2010.

<sup>53</sup> A este propósito recomenda-se a obra marcante de João Rodrigues, *O Neoliberalismo não é um Slogan. Uma história de ideias perigosas*, Lisboa: Tinta-da-china, 2022.

<sup>54</sup> Sintetizemos esta problemática recordando as palavras do antigo 1.º Ministro francês, Pierre Mendès France, ainda a propósito do Tratado de Roma, na Assembleia Nacional, em 1957 (*apud* João Rodrigues, *O Neoliberalismo não é um Slogan, op. cit.*, pp. 118-119): «O projeto do mercado comum [...] é baseado no liberalismo clássico do séc. XIX, segundo o qual a concorrência pura e simples resolve todos os problemas. A abdicação de uma democracia pode ser conseguida de duas formas, ou pelo recurso a uma ditadura interna concentrando todos os poderes num único homem providencial, ou por delegação desses poderes numa autoridade externa, a qual, em nome da técnica, exercerá na realidade o poder político, que, em nome de uma economia saudável, facilmente irá impor uma política orçamental e social: uma política única, em suma.»

de um Estado Social, com respaldo democrático, para um hodierno Estado Pós-Social (ou Estado Competitivo), através das três vias sempre receitadas: Liberalização; Privatização; e Des- ou Re-regulação. Certo é também que este novo modelo de Estado Pós-Social, já não soberano e mormente reduzido à faceta de Estado-Regulador, se pauta desde logo pela ausência de respaldo, de mecanismos de controlo e de instituições decisórias de índole democrática (cogitamos na arquitectura institucional comunitária, pautada por Entidades Administrativas Independentes e pelo Banco Central Europeu, busílis que não cabe aqui discutir). Ao ponto de haver quem fale mesmo numa «república de reguladores» ou veja aqui o «nó górdio da democracia», como J.J. Gomes Canotilho<sup>55</sup>.

## 6. Ponderações jusfilosóficas sobre os próximos 50 anos

Como é que o Futuro próximo se avizinha, então? No imediato, sombrio. Tal-qualmente o Neo- e o Ordoliberalismo assentam em ideias antigas, assistimos à repetição de eventos iliberais bem documentados. Sem nos alongarmos nesta dimensão, limitar-nos-emos a recordar duas lições antigas icónicas, que infelizmente se mantiveram vigentes e atestam como aquilo que politicamente testemunhamos atualmente não é uma tragédia... mas uma farsa. A primeira é a do economista polaco Michael Kalecki, no seu clássico artigo de 1943 sobre os *Aspectos políticos do pleno emprego*, onde já alertava que «[o] fascismo surgiu na Alemanha contra um fundo de enorme desemprego, e [manteve-se] no poder pela garantia de pleno emprego, enquanto a democracia capitalista não conseguiu fazê-lo. A luta das forças progressistas pelo emprego é, ao mesmo tempo, um meio de impedir o retorno do fascismo»<sup>56</sup>. Ora, o horizonte do pleno emprego é uma meta já só defendida por uma minoria, crítica da (alegada) meritocracia e da competitividade ínsitas à lógica hegemónica da manutenção de um «exército industrial de reserva» do precariado hodierno – uma meta que, qual opróbrio neoliberal, inclusive foi positivada romanceadamente no artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia.

<sup>55</sup> J.J. Gomes Canotilho, «O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios», *Revista de Direito Público e Regulação*, 1, 2009, pp. 99-107: p. 105.

<sup>56</sup> Cfr. Michael Kalecki, «Aspectos políticos do pleno emprego», 1943, disponível in <<https://jacobin.com.br/2020/09/aspectos-politicos-do-pleno-emprego/>> (compulsado em 16.02.24).

A segunda lição é a devida ao filósofo alemão Theodor Adorno que, ao pronunciar-se sobre os *Aspectos do Novo Radicalismo de Direita* em 1959, diagnosticava como «[...] os pressupostos sociais dos movimentos fascistas [...] continuam a existir. Estou a pensar, em primeiro lugar, na tendência para a concentração do capital, que continua a reinar e que, graças a todos os truques estatísticos possíveis, parece ter sido eliminada do mundo, mas cuja existência dificilmente pode serposta em causa. Esta tendência para a concentração continua a significar, por um lado, a possibilidade de degradação de classes sociais que, de acordo com a sua consciência de classe subjetiva, se considerariam realmente burguesas, gostariam de preservar os seus privilégios, o seu estatuto social e, se possível, reforçá-lo. Estes grupos continuam a ter propensão para odiar o socialismo ou aquilo a que chamam socialismo, isto é, não atribuem a culpa da sua própria potencial despromoção, por exemplo, ao aparelho que a causa, mas sim aos críticos do sistema no qual, em tempos, haviam tido um estatuto, pelo menos, segundo as ideias tradicionais»<sup>57</sup>. O que escrevemos *supra* a propósito de vivermos uma «efeméride amarga» torna estas palavras particularmente prescientes.

Como é do conhecimento geral, o Fascismo – o Velho e o Novo – não é mais do que uma forma específica de organização do Capitalismo, aliás bastante eficaz. Da sua boa consonância com um sistema de Estado de Direito formal tivemos já suficientes provas históricas de bom funcionamento, especialmente durante o Estado Novo – e para aí estamos a retroceder. Por outro lado, dada a ligação umbilical entre o Neo- e o Ordoliberalismo com o Direito – especialmente com o seu entendimento legalista e positivista<sup>58</sup>, assumido *ab initio* no histórico *Manifesto Ordo* de

<sup>57</sup> Cfr. Theodor W. Adorno, *Aspectos do Novo Radicalismo de Direita*, Lisboa: Edições 70, 2020, p. 12.

<sup>58</sup> *Hoc sensu* João Rodrigues, *O Neoliberalismo não é um Slogan*, *op. cit.*, pp. 121-122: «o «economismo» e o «legalismo» têm andado de mãos dadas na construção neoliberal da integração, em particular na sua dimensão mais furtiva. Isto foi assim sobretudo a partir da afirmação pelo Tribunal Europeu, nos anos 60, dos princípios do efeito direto e do primado do direito europeu sobre as ordens jurídicas nacionais, o que tanto contribuiu para o reforço da integração pelos mercados. Na realidade, como atestam as obras de Hayek e dos seus aliados ordoliberais, a economia política neoliberal, devotada à construção de instituições para proteger os mercados da democracia, sempre fez esta ligação entre economicismo e legalismo. O neoliberalismo [...] não é uma insistência no *laissez-faire*, mas antes o pensamento sobre uma construção regulatória

1936<sup>59</sup> –, também nos parece claro que o retorno ao Estado de Direito formal adensar-se-á. Todavia, anote-se como este caminho quase certo se desvia tanto do nosso «projecto social global» (Orlando de Carvalho<sup>60</sup>) espelhado na Lei Fundamental, energizado pelo PREC, onde se prescreve que, enquanto Estado de Direito Democrático (artigo 2.º), se visa *a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*. Um Estado que tem como primeiro princípio fundamental da sua Constituição Económica a *subordinação do poder económico ao poder político democrático* [artigo 80.º, a)] e que positiva como incumbência prioritária cimeira do Estado a promoção do *aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável* [artigo 81.º, a)]. Fazendo-se paulatinamente tábua rasa da *Grundgesetz*, a distância para com a *Grundnorm* agiganta-se.

Mas esta é a prospecção menos trágica. Deveras, tanto o diagnóstico como o prognóstico sobre o Neoliberalismo há muito que são conhecidos. Aliás, é na sequência desta já tradicional racionalidade competitiva entre Estados e da renovada aposta no complexo militar industrial como novo motor para “sair” da actual crise económica, que a iminência de uma “terceira” Guerra Mundial (repetindo com novas roupagens os dilemas económicos que fundamentaram as outras duas) está também a afirmar-se perante os olhos de todas/os. Se bem que, relativamente a esta, ainda vamos a tempo de a evitar, se pararmos de alimentar as ânsias da Economia de Guerra. Esta é uma questão assaz sensível para um povo como o português, que teve a génesis da sua Democracia justamente na emancipação do ultracolonialismo (pelos movimentos africanos de resistência anticolonial) e na revolta pelo findar do belicismo (personificada num corpo de oficiais militares intermédios). Daí o compromisso gerado no PREC com o pacifismo e o internacionalismo solidário, positivado desde logo nos primeiros números do artigo 7.º da Lei Fundamental,

conforme ao alastramento do poder dos mercados no capitalismo, protegendo-os de incursões regulatórias igualitárias e democráticas.»

<sup>59</sup> Vide Franz Böhm, Walter Eucken e Hans Grossmann-Doerth, «The Ordo Manifest of 1936», in Alan Peacock, Hans Wilgerodt (ed.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, EUA: Palgrave Macmillan, 1989, pp. 15-26 [1936].

<sup>60</sup> Cfr. Orlando de Carvalho, «Para um novo paradigma interpretativo: o projecto social global», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 73, 1997, pp. 1-17.

que tantos querem ignorar: 1. *Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.* 2. *Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.* Até ver, parece que só na Rua (onde há uma temporalidade própria<sup>61</sup>) se ouvem os apelos a estes preceitos constitucionais – ainda que não seja coincidência que as palavras de ordem sejam as mesmas herdadas do PREC.

Por outro lado, o que indubitavelmente não se evitam são as Alterações Climáticas – apenas a escala do problema e o modo como as abordaremos é que ainda estão abertos a algumas dúvidas.<sup>62</sup> Também aqui, a normatividade jurídica será indispensável para que a peleja global pela Justiça Climática chegue a bom porto – e, portanto, consigamos salvaguardar algum tipo de habitabilidade no planeta para a nossa espécie de terráqueos. Talqualmente ilustra o físico português Luís Fazendeiro, Portugal tem, na verdade, condições para dar o exemplo a nível mundial sobre as grandes alternativas possíveis – correndo simultaneamente o risco de dar provas das práticas mais ilógicas e suicidas.<sup>63</sup> *Brevitatis causa*, limitar-nos-emos aqui a subscrever o seu apelo ecossocialista: «Algo que era considerado natural e inquestionável por determinadas gerações pode vir a parecer monstruoso e inaceitável pelas seguintes. Assim aconteceu com o fim da escravatura, com o direito universal de voto, com a igualdade de direitos entre homens e mulheres, com a proibição do trabalho infantil, com a conquista das 40 horas de trabalho semanal e com

<sup>61</sup> Cfr. Miguel Régio de Almeida, «O Kairós do Direito à Manifestação», *Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, Vol. LVII, Tomo I, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 115-146.

<sup>62</sup> Vide e.g., David Wallace-Wells, *A Terra Inabitável: Como vai ser a Vida pós-Aquecimento Global*, Alfragide: Lua de Papel, 2019.

<sup>63</sup> Vide Luís Fazendeiro, *Sobre a mudança. Justiça climática e transição ecológica no século XXI*, Lisboa: Livros Outro Modo, 2023.

tantas outras vitórias sociais, sendo que nenhuma delas é absoluta ou irreversível, e que todas devem ser defendidas continuadamente. E assim terá de acontecer com o fim da era dos combustíveis fósseis – e das desigualdades extremas»<sup>64</sup>. Não deixa de ser oportuno recordar como, para um problema relativamente recente<sup>65</sup>, a solução pela normatividade jurídica já se encontrou em parte preconizada na própria CRP em 1976<sup>66</sup>.

Atendendo a tais desconformidades com a nossa *Grundgesetz*, estas parecem ainda mais gritantes ao tomarmos em linha de conta a *Grundnorm* do nosso biénio revolucionário de democracia popular. Mais do que ilicitude, chegou-se há muito ao ponto de falar da ilegitimidade de diversas opções de Economia Política. Impõe-se recordar, dessarte, uma lição outrora bem conhecida: «[...] *e Droit est un combat pour sa proclamation et pour son application*» (Monique e Roland Weyl)<sup>67</sup>.

## 7. Repto utópico, à laia de conclusão

Para onde iremos, então? Como metaforicamente ilustrou Howard Zinn<sup>68</sup>, não se pode ser neutro num comboio em movimento. *Ergo*, ao invés de se baixar os braços perante os catastrofismos iminentes, optamos por nos deixar animar pelas convicções utopistas<sup>69</sup>. Até porque urge que os desafios incontornáveis espoletados pelas Alterações Climáticas

<sup>64</sup> *Idem, ibidem*: p. 274.

<sup>65</sup> *Idem, ibidem*: p. 46: «a crise climática é, sobretudo, o produto das decisões tomadas nas últimas três décadas: já após a criação do IPCC, e quando a magnitude do problema se tornava mais visível e incontestável a cada ano.»

<sup>66</sup> Cfr. Carla Prino e Luís Fazendeiro, «A Constituição de Abril de 1976: elo perdido da transição energética?», *Le Monde Diplomatique – edição portuguesa*, 210, Abril, 2024, pp. 10-12.

<sup>67</sup> Monique Weyl, Roland Weyl, «Le droit est un combat citoyen», *International Review of Contemporary Law*, 6/2 (2024), pp. 128-145: p. 139. Não se ignorando que este busílis nos empurra para outras questões, de índole trans- e supra-positiva, que enlaçam a/o jurista *engageé* com a democracia activa. Continuando a subscrever estes Autores (*ibidem*: p. 141): «*La bataille pour faire prévaloir les bons droits, passe donc par une autre bataille, d'ordre idéologique pour une conception du Droit, claire, appropriée par les citoyens, contre celle d'un droit confisqué parce que non partageable. Et cette bataille elle aussi doit être partagée entre les juristes et les citoyens.*»

<sup>68</sup> Howard Zinn, *You Can't Be Neutral on a Moving Train. A Personal History of our Times*, EUA: Beacon Press, 2002 [1994].

<sup>69</sup> A este propósito chamamos à colação Michael Löwy, esclarecendo (em *Utopias. Ensaios sobre Política, História e Religião*, org. José Neves, Lisboa: Ler Devagar, Unipop, 2016: p. 24) que «o utopista é simplesmente o defensor de uma ordem social justa e humana que ainda não

não sejam enfrentados com os “novos” spencerismos iliberais ou com a manutenção das dedutíveis consequências genocidas (de *longue durée*) do neoliberalismo, que há muito se sabe ser essencialmente incompatível com a democracia<sup>70</sup>.

A um outro propósito, o filósofo alemão Max Horkheimer escreveu que «a utopia tem duas facetas, é a crítica daquilo que é e a representação daquilo que deveria ser»<sup>71</sup>. A «crítica daquilo que é» permite-nos ganhar a distância necessária para mirar a juridicidade e compreender os efeitos nefastos que a sua realização hodierna está a gerar, tendo institucionalizado opções preocupantes – desde logo no quadro da Economia Política, como observámos. Já a utopia enquanto “representação daquilo que deveria ser” é o delinear realista da sociedade a devir, ou pelo menos das transformações iminentes do nosso *habitat*, nos sentidos ambiental e social. Ter consciência das condições em que as sociedades humanas já vivem e em que viverão no Futuro próximo, para mais quando tais condições são claramente hostis à sobrevivência humana, permite-nos preconizar um «projecto social global» adequado.

Sucede que falar de Utopia, e de Utopia Jurídica, passa por apontar para um caminho que já se começou a trilhar, em diversos pontos do globo. Realce-se que não se faz aqui qualquer apologia jusnaturalista. Ao invés, focamo-nos em projectos sociais concretos, com os quais há que identificar a ideia de Justiça (a Climática, desde logo), o entendimento do que é *justum*, do que é o *suum cuique tribuere* – o dar a cada um o que é seu, na medida do que lhe é devido, das suas necessidades.

Caminhando para o final deste ensaio, tomamos então a liberdade de retornar àquela tese, de que o PREC corresponde ao nosso momento definidor da *Grundnorm*, dada a operação e poder transformador dos sovietes portugueses. Ficando notória essa sua legitimidade democrática, arguimos que o nosso ordenamento jurídico deve valorizar mais essas manifestações de um «direito natural radical», pegando na teorização do filósofo Ernst Bloch – um horizonte jurídico que permite corrigir as

existe em nenhuma parte (*u-topos* em grego); é o indivíduo que sonha com uma «cidade ideal» situada no futuro.»

<sup>70</sup> *Inter alia* cfr. António J. Avelãs Nunes, «Neoliberalism and democracy», *International Review of Contemporary Law*, 2/3 (2020), pp. 68-78 – e o capítulo da sua autoria neste livro.

<sup>71</sup> Max Horkheimer, *Origens da Filosofia Burguesa da História*, Lisboa: Editorial Presença, 1984 [1970]: p. 83.

debilidades e orientar a realização do direito positivado<sup>72</sup>. Foi daí que adveio o nosso Direito «vindo de baixo», proveniente de *l'uomo della strada* (Paolo Grossi<sup>73</sup>) –, dos homens e mulheres da Rua, esse sempiterno fórum democrático. Foi a partir daí que se materializaram diversas «utopias reais» (para aludirmos ao grande projecto de registo global do sociólogo norte-americano Erik Olin Wright<sup>74</sup>, sobre «pedaços do destino emancipatório além do capitalismo numa sociedade ainda dominada pelo capitalismo»<sup>75</sup> – isto é, mecanismos sociais já existentes que atestam como “outro mundo é possível”). Paradigmaticamente as «utopias reais» afins ao Estado Social, sonhadas e começadas a construir por tantas/os durante o PREC.

À laia de conclusão, enfim: julgamos que a promessa de um Futuro justo, de um projecto social orientador do ordenamento jurídico português, uma «utopia jurídica» só porque ainda não teve lugar, está há muito desenhado no nosso Passado recente, no momento mais democrático alguma vez registado entre nós. O Futuro do Direito – para lidar com o iliberalismo fascizóide, o ultroliberalismo económico, o belicismo e as tragédias iminentes das Alterações Climáticas – está ainda na promessa passada, mas que ficou por cumprir, aberta pelo 25 de Abril de 1974 e marcadamente vivida nos 19 meses seguintes<sup>76</sup>. E daí a elipse: em Portugal, a promessa de um Futuro democrático pressupõe um retorno – epistemológico, pedagógico – ao Passado revolucionário. De outro modo... aparentemente restar-nos-á a barbárie.

“Abril” é para todos os meses, todos os anos. Venham daí mais 50!

<sup>72</sup> Cfr. Ernst Bloch, *Derecho natural y dignidade humana*, *op. cit.*

<sup>73</sup> Cfr. Paolo Grossi, *Mitologie giuriche della modernità*, Milão: Giuffrè Editore, 2001.

<sup>74</sup> Cfr. Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, EUA: Verso, 2010.

<sup>75</sup> Erik Olin Wright, *Como Ser Anticapitalista no Século XXI*, Coimbra: Edições 70, 2022, p. 91.

<sup>76</sup> *Hoc sensu* Valério Arcary, in Raquel Varela, *História do PCP na Revolução dos Cravos*, *op. cit.*, p. 14: «Compreender o passado exige um esforço de imaginação do campo de possibilidades aberto aos sujeitos sociais e políticos que actuavam projectando um futuro incerto. O 25 de Abril abriu uma situação de confronto aberto entre revolução e contra-revolução [...]. Há [50] anos atrás, uma revolução anticapitalista em Portugal poderia parecer improvável, difícil, arriscada ou duvidosa, mas era uma das perspectivas, entre outras, que estava inserida no horizonte do processo.»

## Bibliografia

- ADORNO, Theodor W. *Aspetos do Novo Radicalismo de Direita*, Lisboa: Edições 70, 2020.
- ALMEIDA, Miguel Régio de. «A Utopia na Filosofia dos Direitos Humanos: uma apologia ao seu potencial emancipatório a partir do pensamento de Ernst Bloch», in Mendo Castro Henriques (org.), *Thomas More e o Sonho de um Mundo Melhor*, Lisboa: Editorial Cáritas, 2019, pp. 197-209.
- ALMEIDA, Miguel Régio de. «Francisco Suárez e a Filosofia dos Direitos Humanos: algumas lições controversas», in Ana Caldeira Fouto, Margarida Seixas, Pedro Caridade de Freitas (coord.), *Suárez em Lisboa 1617-2017. Actas do Congresso*, Lisboa: AAFDL Editora, 2018, pp. 49-61.
- ALMEIDA, Miguel Régio de. «O Kairós do Direito à Manifestação», *Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, Vol. LVII, Tomo I, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 115-146.
- ALMEIDA, Miguel Régio de. «Revitalizando Ernst Bloch e Michel Foucault na filosofia dos direitos humanos», *Vértice*, 194 (2020), pp. 36-52.
- ANDERSON, Perry. «Portugal e o fim do ultracolonialismo», in António S. do Paço, Jorge Fontes, Pamela P. Cabreira, Raquel Varela, Roberto della Santa (coord.), *O 25 de Abril começou em África*, V.N. Famalicão: Húmus, 2019, pp. 15-143.
- BLOCH, Ernst. *Derecho natural y dignidad humana*, Madrid: Dykinson, 2011.
- BLOCH, Ernst. *El Principio Esperanza*, Vol. 1-3, Madrid: Editorial Trotta, 2006-2007.
- BLOCH, Ernst. *The Spirit of Utopia*, EUA: Stanford University Press, 2000.
- BÖHM, Franz; EUCKEN, Walter; GROSSMANN-DOERTH, Hans. «The Ordo Manifest of 1936», in Alan Peacock, Hans Wilgerodt (ed.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, EUA: Palgrave Macmillan, 1989, pp. 15-26.
- BOURDIEU, Pierre. «Habitus, code et codification», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64 (1986), pp. 40-44.
- CAMARGO, João. «Justiça Climática, o regresso da História», in José Manuel Pureza, Marcos Farias Ferreira (org.), *Emancipar o Mundo. Teoria Crítica e Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, CES, 2021.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. «O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios», *Revista de Direito Público e Regulação*, 1 (2009), pp. 99-107.

- CARVALHO, Orlando de. «Para um novo paradigma interpretativo: o projecto social global», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 73 (1997), pp. 1-17.
- CASTAÑO, David; REZOLA, Maria Inácia. *Conselho da Revolução 1975-1982. Uma Biografia*, Lisboa: Edições 70, 2021.
- COSTA, Jorge; FAZENDA, Luís; HONÓRIO, Cecília; LOUÇÃ, Francisco; ROSAS, Fernando. *Os Donos de Portugal. Cem anos de poder económico (1910-2010)*, Porto: Edições Afrontamento, 2010.
- COVER, Robert. *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*, Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.
- CRUZEIRO, Celso. *Direito e Justiça. Em busca de um novo paradigma*, Coimbra: Almedina, 2019.
- DERRIDA, Jacques. «Force of Law: The ‘Mystical Foundation of Authority’», *Cardozo Law Review*, 11 (1990), pp. 920-1045.
- FAZENDEIRO, Luís. *Sobre a mudança. Justiça climática e transição ecológica no século XXI*, Lisboa: Livros Outro Modo, 2023.
- FREITAS, Gualberto. *O Processo: Os documentos da Crise Académica – Coimbra 1969*, Porto: Edições Afrontamento, 2019.
- GROSSI, Paolo. *Mitologie giuriche della modernità*, Milão: Giuffrè Editore, 2001.
- GULDI, Jo; ARMITAGE, David. *The History Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- HESPANHA, António Manuel. *Pluralismo Jurídico e Direito Democrático. Prospectivas do Direito no Século XXI*, Coimbra: Almedina, 2019.
- HORKHEIMER, Max. *Origens da Filosofia Burguesa da História*, Lisboa: Editorial Presença, 1984.
- KELSEN, Hans. *A Teoria Pura do Direito*, Coimbra: Almedina, 8.ª Ed., 2019.
- LINS, Luiza; BRASIL, Julia Alves; CABECINHAS, Rosa. «“A história do meu país”: reflexões sobre a memória social e os futuros do passado nas narrativas de jovens portugueses», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 133 (2024), pp. 97-120.
- LOFF, Manuel. «A Revolução portuguesa (1974-1976), um modelo específico de democratização no século XX», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 133 (2024), pp. 13-34.
- LÖWY, Michael. *Utopias. Ensaios sobre Política, História e Religião*, org. José Neves, Lisboa: Ler Devagar, Unipop, 2016.
- MARCOS, Vítor. *Na Cabeça de Ventura*, Livros Zigurate, 2024.
- MONCADA, Luís Cabral de. *Memórias. Ao Longo de Uma Vida (Pessoas, factos, ideias)*, 1888-1974, s.l.: Verbo, 1992.

- MONTEIRO, Sandra. «O choque da extrema-direita nos 50 anos da revolução», *Le Monde Diplomatique – edição portuguesa*, II série, 210 (2024), pp. 3-5.
- NEVES, António Castanheira. «A Revolução e o Direito», in *Digesta. Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pp. 51-239.
- NUNES, António J. Avelãs. «Neoliberalism and democracy», *International Review of Contemporary Law*, 2/3 (2020), pp. 68-78.
- PRINO, Carla; FAZENDEIRO, Luís. «A Constituição de Abril de 1976: elo perdido da transição energética?», *Le Monde Diplomatique – edição portuguesa*, II série, 210 (2024), pp. 10-12.
- RODRIGUES, João. *O Neoliberalismo não é um Slogan. Uma história de ideias perigosas*, Lisboa: Tinta-da-china, 2022.
- Rosas, Fernando. *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*, Lisboa: Tinta-da-china, 2013.
- THE SALVAGE COLLECTIVE. *The Tragedy of the Worker. Towards the Proletarocene*, Londres: Verso, 2021.
- TOMÁS, Francisco. “Memória do 25 Abril – a imponente manifestação operária da Lisnave”, *Ecossocialismo*, 6 (2024), pp. 37-39.
- URAP – UNIÃO DE RESISTENTES ANTIFASCISTAS PORTUGUESES, *Cadeia de Caxias – A repressão fascista e a luta pela liberdade*, s.l.: Papelmunde, 2024.
- VARELA, Raquel. *Breve História da Europa. Da Grande Guerra aos nossos dias*, Lisboa: Bertrand Editora, 2018.
- VARELA, Raquel. *História do PCP na Revolução dos Cravos*, Lisboa: Bertrand Editora, 2011.
- VARELA, Raquel. *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974/75*, Lisboa: Bertrand Editora, 2014.
- VARELA, Raquel; SANTA, Roberto della. *Breve História de Portugal – A Era Contemporânea (1807-2020)*, Lisboa: Bertrand Editora, 2023.
- VARELA, Raquel; VILALBA, Robson. *Utopia*, Lisboa: Bertrand Editora, 2024.
- VENTURA, Isabel. *Medusa no Palácio da Justiça. Ou uma História da Violação Sexual*, Lisboa: Tinta-da-china, 2018.
- VIEIRA, Mónica Brito; SILVA, Filipe Carreira da. *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição: Debates*, Coimbra: Almedina, 2010.
- WALL, Illan rua; MIDDLETON, Freya; SHAH, Sahar; & CLAW. *The Cirical Legal Pocketbook*, Oxford: Counterpress, 2021.
- WALLACE-WELLS, David. *A Terra Inabitável: Como vai ser a Vida pós-Aquecimento Global*, Alfragide: Lua de Papel, 2019.

- WEYL, Monique; WEYL, Roland. «Le droit est un combat citoyen», *International Review of Contemporary Law*, 6/2 (2024), pp. 128-145.
- WRIGHT, Erik Olin. *Como Ser Anticapitalista no Século XXI*, Coimbra: Edições 70, 2022.
- WRIGHT, Erik Olin. *Envisioning Real Utopias*, EUA: Verso, 2010.
- ZINN, Howard. *You Can't Be Neutral on a Moving Train. A Personal History of our Times*, EUA: Beacon Press, 2002.



# **Revolução, Transformação e Constituição: renovação ou mutuação do texto de abril?**

MÁRIO SIMÕES BARATA<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Decisões pré-constituintes; 3. A Constituição e as revisões da Constituição; 4. Balanço; 5 Conclusão; Referências bibliográficas

## **1. Introdução**

Em 1996 a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra organizou um colóquio comemorativo dos 20 anos da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. No quadro desse evento comemorativo da efeméride, Vital Moreira apresentou uma comunicação com o seguinte título: *Revisão e Revisões: A Constituição ainda é a mesma?*<sup>2</sup>. E é precisamente esta pergunta que hoje propomo-nos revisitar e eventualmente responder num momento em que celebramos os 50 anos do 25 de abril de 1974 e preparamo-nos para comemorar, daqui a dois anos, os cincuenta anos de vigência da Constituição da República Portuguesa de

<sup>1</sup> Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria. Investigador do Polo de Leiria do Instituto Jurídico da Portucalense (IJP/IPLeiria), <https://orcid.org/0000-0001-8512-1650> E-mail: mario.barata@ipleiria.pt

<sup>2</sup> Ver Vital Moreira, *Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?*, in *20 Anos Da Constituição de 1976* Stvdia Ividica 46. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, pp. 197-212.

1976, em virtude de terem ocorrido quatro revisões constitucionais após aquele evento.

## 2. Decisões pré-constituintes

A CRP de 1976 é, de acordo com Gomes Canotilho, a constituição de um momento revolucionário<sup>3</sup>. Um acontecimento revolucionário ou revolução é “o fenómeno político-social originador de mudanças rápidas e radicais essencialmente traduzidas no plano político-social pela deslegitimização de toda uma classe governante, com a consequente substituição da maioria dos seus principais membros e uma transformação constitucional de vastíssimas consequências. Assim, as transformações subsequentes ao Movimento das Forças Armadas de 25 de abril de 1974 reúnem estas características”<sup>4</sup>.

As principais “leis constitucionais” são, na perspetiva de Gomes Canotilho, leis de destituição e de deslegitimização dos aparelhos políticos do Estado Novo. Nesse sentido, o referido autor oferece dois exemplos: (1) a Lei n.º 1/74, de 25 de abril, que exonerou o PR; exonerou os membros do Governo e dissolveu a Assembleia Nacional bem como o Conselho de Estado<sup>5</sup>; (2) a Lei n.º 2/74, de 14 de maio, que extinguiu a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa.<sup>6</sup> Para além do desmantelamento do edifício político do Estado Novo, as transformações constitucionais destinadas a formar um novo corpo de regras político-constitucionais encontram-se vertidas na Lei n.º 3/74, de 14 de maio<sup>7</sup>, que definiu uma estrutura constitucional provisória e revogou a Constituição de 1933. No artigo 3.º da Lei n.º 3/74 encontramos ainda a solução subjacente ao procedimento constituinte escolhido para dotar o país de uma nova lei fundamental. Em concreto, optou-se por um procedimento representativo assente numa Assembleia Constituinte soberana com poderes para elaborar e aprovar uma nova Constituição. O referido ato normativo determinava igualmente a adoção de uma nova lei eleitoral que devia

<sup>3</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 7<sup>a</sup>edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 203.

<sup>4</sup> Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 203.

<sup>5</sup> Lei n.º 1/74 | DR (diariodarepublica.pt)

<sup>6</sup> Lei n.º 2/74 | DR (diariodarepublica.pt)

<sup>7</sup> *Diário do Governo* n.º 112/1974, Série I de 1974-05-14, pp. 617-622.

obedecer aos princípios da universalidade bem como ao voto direto e secreto, assim como submetido à aprovação pelo Conselho de Estado.<sup>8</sup>

A Lei n.º 3/74 estabelecia ainda que as eleições para a Assembleia Constituinte deviam ser realizadas até ao dia de 31 de março de 1975. Para tanto, uma comissão foi nomeada pelo Governo provisório para elaborar o projeto de lei eleitoral e o relatório entregue deu origem às leis eleitorais “consagradas nos Decretos-leis n.ºs 621-A, 621-B e 621-C, de 15 de Novembro de 1974, os quais, conjuntamente com a lei dos partidos políticos de 7 de novembro, regularam a futura eleição para a Assembleia da República”<sup>9</sup>. A eleição acabou por se realizar no dia 25 de abril de 1975, em vez da data inicialmente prevista, dado os acontecimentos de 11 de março de 1975, e foi o ato eleitoral que registou a maior participação eleitoral no pós 25 de abril: 91,66%<sup>10</sup>.

A abertura solene dos trabalhos da Assembleia Constituinte ocorreu em 2 de junho de 1975 e os 250 deputados eleitos aprovaram uma nova Constituição, ao fim de dez meses, no dia 2 de abril de 1976, que criou uma democracia pluralista, após 132 sessões plenárias e 327 sessões das 13 comissões especializadas<sup>11</sup>. Esta entrou em vigor no dia 25 de abril de 1976.

### 3. A Constituição e as revisões da Constituição

A Constituição de 1976 já foi revista sete (7) vezes. Tal é devido, em parte, ao facto de existir tensões e contradições na versão original da lei fundamental de 1976. Neste sentido, Gomes Canotilho alude a uma tensão interna que percorria a lei fundamental quando afirma o seguinte: “de um lado, existia uma constituição liberal e democrática; do outro, haveria uma constituição dirigente e autoritária, finalisticamente dirigida à «prossecução do socialismo»”<sup>12</sup>. O autor sublinha ainda que no

<sup>8</sup> Ver o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 3/74, de 14 de maio.

<sup>9</sup> Ferreira, José Medeiros, O Papel Político da Assembleia Constituinte, in *História de Portugal, Oitavo Volume: Portugal em Transe*, José Mattoso (dir). Círculo de Leitores, 1994, p. 201.

<sup>10</sup> Os resultados eleitorais foram os seguintes: PS: 37,9% dos votos, 116 deputados; PPD: 26,4% dos votos, 81 deputados; PCP: 12,5% dos votos, 30 deputados; CDS: 7,6 % dos votos, 16 deputados; MDP/CDE: 4,1 % dos votos, 5 deputados; UDP: 0,8% dos votos, 1 deputado. Ver resultados\_ac\_1975.pdf (cne.pt)

<sup>11</sup> Ver Ferreira, O Papel Político da Assembleia Constituinte, pp. 220-221.

<sup>12</sup> Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 207.

próprio plano da legitimidade política entrecruzavam-se dois títulos legitimatórios: a legitimidade revolucionária na consagração do Conselho da Revolução como órgão de soberania (Lei n.º 5/75, de 12 de julho) e a legitimidade democrática que encontrava expressão nos órgãos de soberania baseados direta ou indiretamente no sufrágio universal (Assembleia da República (AR); Presidente da República (PR); Governo). O conflito entre estas duas constituições incorporadas no mesmo texto era insanável e não podia ser resolvido sem romper com o texto original da CRP de 1976. Assim, tornou-se necessário “desideologizar” e “desmilitarizar” o texto constitucional. Este é o contexto subjacente à primeira revisão constitucional<sup>13</sup>.

### a) A primeira revisão (1982)

A revisão de 1982 foi extensa e introduziu numerosas alterações ao texto originário da Constituição. Entre estas, a doutrina destaca duas<sup>14</sup>. Eliminou-se, na perspetiva de Gomes Canotilho, a linguagem típica das narrativas emancipatórias. Neste sentido, foram eliminadas expressões como: “a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”; “transição para o socialismo”; “sociedade sem classes”; “processo revolucionário”. Esta atenuação ideológica estendeu-se também à parte da Constituição que tratava as diretrizes programáticas conexas com a organização económica, a reforma agrária, a “expropriação de latifundiários e de grandes proprietários, empresários ou acionistas” sem indemnização (artigos 80.º e seguintes)<sup>15</sup>. A segunda alteração estrutural prende-se com a desmilitarização do texto. Neste sentido, extingue-se o Conselho de Revolução colocando um ponto final no autogoverno das forças armadas e criou-se o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa Nacional para desempenhar as funções de aconselhamento do Presidente da República. A extinção do Conselho de Revolução obrigou a repensar as relações entre o PR, AR e Governo. Assim, redefiniu-se os poderes do PR no que toca à nomeação das cheifas militares e à dissolução da AR, bem como na situação de demissão

<sup>13</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 207-208.

<sup>14</sup> Ver J.J. Gomes Canotilho & Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, pp. 19 e ss.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 208-209.

de Governo. Reforçou-se a componente parlamentar do regime, na medida em que o Governo apenas passou a necessitar da confiança política da assembleia legislativa e já não do PR. A criação do Tribunal Constitucional é outro marco da primeira revisão constitucional<sup>16</sup>. Para além destas alterações estruturais, a primeira revisão constitucional – ordinária – recorreu a categoria específica de direitos, liberdade e garantias dos trabalhadores e estabeleceu a aprovação parlamentar do orçamento, bem como ampliou a reserva de competência legislativa da AR. Estas alterações estruturais só foram possíveis graças ao pacto interpartidário entre a Aliança Democrática (AD) e o Partido Socialista que em conjunto controlavam mais de dois terços dos deputados necessários para rever a lei fundamental<sup>17</sup>. Em suma, desapareceu do texto as metanarrativas políticas e a legitimidade revolucionária e procedeu-se nas palavras de Vital Moreira “à normalização constitucional”<sup>18</sup>.

### b) A segunda revisão (1989)

A tarefa principal da segunda revisão constitucional – ordinária – foi a recentração económica que não foi tratada aquando da revisão em 1982. A matriz fundamental da revisão de 1989 é uma matriz económica. Tal é visível na eliminação da “irreversibilidade das nacionalizações” e na desconstitucionalização da “reforma agrária” bem como na eliminação da imposição da “apropriação coletiva dos principais meios de produção”. Em suma, abriu-se o caminho a reprivatização dos meios de produção e de outros bens nacionalizados depois do 25 de Abril de 1974 bem como à economia de mercado<sup>19</sup>. A segunda revisão constitucional está igualmente associada ao fim do exclusivo público da televisão e à introdução do referendo a nível nacional. Esta revisão foi ainda responsável pela criação das “leis orgânicas” e a diminuição do número de deputados<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Ver Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, pp. 198-199; Ver Jorge Miranda, *Passos Da Vida, Passos da Constituição: Uma Autobiografia*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 159-162.

<sup>17</sup> Ver José Medeiros Ferreira, A Luta Institucional num Portugal em Transe, in *História de Portugal, Oitavo Volume: Portugal em Transe*, José Mattoso (dir). Círculo de Leitores, 1994, pp. 234 e ss.

<sup>18</sup> Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, p. 199.

<sup>19</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 209-210.

<sup>20</sup> Ver Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, p. 199.

Aperfeiçoou-se ainda os direitos fundamentais dos administrados. Por fim, a Revisão de 1989 modificou três das alíneas do artigo 290.º da Constituição relativamente aos limites materiais de revisão<sup>21</sup>.

### c) A terceira revisão (1992)

A terceira revisão constitucional – extraordinária – visou adaptar o texto constitucional ao facto de Portugal ter assinado o Tratado de Maastricht em 1992. Neste tratado os Estados-membros da União Europeia (UE) transferiram para a União atribuições que normalmente são consideradas como fazendo parte da estatalidade ou da soberania estatal. Por exemplo: política externa, da defesa, da cidadania europeia, investigação, do desenvolvimento tecnológico, política monetária, da moeda única e da criação do Banco Central Europeu. Assim, o exercício em comum destes domínios, que classicamente pertenciam ao Estado, motivaram a revisão de 1992<sup>22</sup>. Traços da terceira revisão constitucional encontram-se no artigo 7.º/6 quanto ao exercício em comum dos poderes necessários para a construção da União Europeia; no artigo 15.º (especialmente o n.º 5) quanto à capacidade eleitoral dos cidadãos dos países membros da UE residentes em Portugal nas eleições para o Parlamento Europeu; no artigo 105.º da Constituição que retirou o exclusivo da emissão de moeda ao Banco de Portugal; no artigo 163.º/f relativamente ao papel da AR no acompanhamento das tarefas comunitárias. Por fim, a terceira revisão constitucional alterou o artigo 284.º da lei fundamental que disciplinava o regime das revisões constitucionais extraordinárias<sup>23</sup>.

### d) A quarta revisão (1997)

A Revisão de 1997 não tem, na opinião de Gomes Canotilho, “uma ideia força dominante”<sup>24</sup>. Contudo, aquele autor afirma que a reforma da organização do poder político ocupou o lugar central nesta revisão ordinária.

<sup>21</sup> Ver Jorge Miranda, *Curso de Direito Constitucional. Volume I, Estado e Constitucionalismo; Constituição, Direitos Fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2016, p. 94.

<sup>22</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 209-210.

<sup>23</sup> Ver Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, p. 199-200.

<sup>24</sup> Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 207.

Apesar desta constatação, houve alterações em quase todo os títulos da Constituição. A quarta revisão pretendeu alterar o preâmbulo da Constituição – símbolo do pecado original – mas sem sucesso. Para além desta questão, a doutrina regista alterações no sistema económico e alguns direitos fundamentais (por ex: melhorou-se o acesso ao direito e à tutela jurisdicional); avançou-se na chamada constituição bio-médica (artigo 26.º/3); restringiu-se os direitos dos portugueses em matéria de extradição (artigo 35.º/3); reformou-se o sistema político (por exemplo: alargou-se o universo eleitoral para permitir o voto dos emigrantes – artigos 115.º/2 e 121.º) e fixou-se o número de deputados da Assembleias da República entre 180 e 230 (artigo 148.º); admitiu-se a criação de círculos uninominais (artigo 149.º). Houve ainda uma certa quebra da unidade legislativa da República, na medida em que as leis gerais da República aplicam-se só no Continente. Para vigorar nos Açores e Madeira tem de haver uma norma expressa. Além disso, os decretos-legislativos regionais só terão de respeitar os princípios fundamentais da República Portuguesa (artigo 227.º/a/b). Houve um reforço dos mecanismos de participação dos cidadãos (por exemplo: referendos, iniciativa popular, candidaturas independentes nas eleições locais) e ampliou-se as competências do Tribunal Constitucional (relativas aos partidos e maiores garantias de independência judicial). Por último, o serviço militar obrigatório foi desconstitucionalizado<sup>25</sup>.

Em suma, a quarta revisão constitucional ocorre num momento de maturidade da CRP de 1976 onde a época das grandes revisões já passou e inaugurou uma nova era de revisões que mais parecem, na opinião de Vital Moreira, obras de “restauro e de reabilitação”<sup>26</sup>.

### e) A quinta revisão constitucional (2001)

A quinta revisão constitucional – extraordinária – está diretamente relacionada com o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional assinado em Roma em 1998. Assim, Portugal aceitou a jurisdição do Tribunal Penal Internacional no artigo 7.º, n.º 7, da Constituição. Apesar de essa ser a razão subjacente à revisão, mexeu-se em outras matérias.

<sup>25</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 211-214; Miranda, *Curso de Direito Constitucional, Volume I*, p. 94.

<sup>26</sup> Ver Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, p. 201.

Assim, a revisão de 2001 alterou a redação do n.º 6 do artigo 7.º de modo a aludir ao exercício em cooperação dos poderes necessários à construção da União Europeia e a previsão de um espaço de liberdade, justiça e segurança no mesmo preceito, o que levou à desconstitucionalização de algumas garantias em matéria de expulsão e extradição constantes do artigo 33, n.º 5; proclamação do português como língua oficial no artigo 11.º, n.º 3; alterou-se o artigo 15.º, n.º 3, de modo a aprofundar a igualdade de direitos dos cidadãos dos países de língua portuguesa; alargou-se a possibilidade de restringir a inviolabilidade do domicílio (artigo 34.º/3); positivou-se a restrição do direito à greve de associações sindicais integradas por agentes de forças de segurança e admitiu-se a associação sindical (artigo 270.º). Por fim, limitou-se a renovação sucessiva do mandato de titulares de cargos políticos<sup>27</sup>.

#### f) A sexta revisão constitucional – 2004

A 6.ª Revisão Constitucional – ordinária – foi provocada, na perspectiva de Jorge Miranda, por questões referentes à integração europeia e no contexto da assinatura do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa em 2004<sup>28</sup>. Nesse sentido, foram alteradas e clarificadas normas constitucionais referentes às relações internacionais (artigo 7.º) e ao direito internacional (artigo 8.º). Em concreto, foi aditado um n.º 4 ao artigo 8.º relativamente à aplicabilidade na ordem jurídica interna dos tratados e as normas da União Europeia. Para além dessa questão, as querelas em torno da autonomia político-administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira conduziram ao aumento dos poderes das respetivas Assembleias Legislativas e eliminou-se o cargo de “Ministro da República”, criando-o de “Representante da República”. Tal é visível nas numerosas alterações que foram efetuados no Título VII (Regiões Autónomas) da Parte III da lei fundamental relativa à organização do poder político. Foi ainda aprofundado o princípio da limitação dos mandatos, designadamente dos titulares de cargos políticos executivos<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 214; Miranda, *Curso de Direito Constitucional. Volume I*, p. 95.

<sup>28</sup> Ver Miranda, *Curso de Direito Constitucional. Volume I*, p. 95.

<sup>29</sup> Ver Miranda, *Curso de Direito Constitucional. Volume I*, p. 96.

### g) A sétima revisão constitucional – 2005

A sétima Revisão Constitucional – extraordinária – permitiu a realização de um referendo sobre a aprovação de tratado referente à construção e o aprofundamento da União Europeia. Em concreto, aditou-se, nas disposições finais e transitórias, um novo artigo 295.º à lei fundamental relativo ao referendo sobre tratado europeu<sup>30</sup>.

## 4. Balanço

Analisadas, ainda que sumariamente, as sete revisões constitucionais podemos retomar a pergunta inicialmente colocada: *A Constituição ainda é a mesma?*

Em primeiro lugar, concordamos com Vital Moreira quando afirma que a segunda revisão constitucional operou uma metamorfose da constituição económica. Contudo, o autor sustenta que a identidade constitucional não se resume à Constituição económica e, apesar das inúmeras alterações operadas nas primeiras três revisões defendeu naquele colóquio, em 1996, que a Constituição ainda era a mesma. Houve uma evolução. Contudo, Vital Moreira aponta para o seguinte: os princípios fundamentais permaneceram no essencial inalterados; os direitos fundamentais foram ampliados; a forma de governo misto parlamentar-presidencial continuou a caracterizar o sistema político; a descentralização territorial do Estado mantém-se assim como o sistema de fiscalização da constitucionalidade<sup>31</sup>.

Em segundo lugar, ultrapassadas as primeiras duas revisões não registamos qualquer mutação constitucional. Pelo contrário, as últimas cinco revisões constitucionais limitam-se a concretizar os vários princípios estruturantes da Constituição da República Portuguesa de 1976<sup>32</sup>, designadamente: o princípio do Estado de Direito quando as revisões (1997; 2001) ampliam os direitos fundamentais; o princípio democrático quando as revisões (1997; 2005) aprofundam a democracia semi-directa ou participativa com a introdução do referendo e a iniciativa dos cidadãos no quadro do processo legislativo; o princípio do Estado unitário quando as revisões aprofundam (1997; 2004) a autonomia das Regiões

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Ver Moreira, Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?, pp. 209 e ss.

<sup>32</sup> Ver Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 239 e ss.

Autónomas dos Açores e da Madeira; bem como o princípio da integração europeia e da abertura ao direito internacional quando as revisões (1992; 1997; 2001; 2004; 2005) visam “internacionalizar a constituição penal” e adaptar a lei fundamental à evolução da União Europeia e à participação de Portugal na mesma.

Por último, as revisões constitucionais de 1997, 2001, 2004 e 2005 não introduziram qualquer transformação estrutural à lei fundamental quando consideramos as duas características de uma constituição moderna (i.e., os direitos fundamentais e a organização do poder político). Assim, as quatro revisões constitucionais que ocorreram após aquele colóquio comemorativo em Coimbra não reduziram o catálogo de direitos fundamentais. É certo que alguns direitos foram redefinidos em moldes menos generosos de que aqueles que saíram dos trabalhos da Assembleia Constituinte. Contudo, tal redefinição resulta de compromissos internacionais ou comunitários assumidos pelo Estado Português, ou deriva dos desafios inerentes à vida numa sociedade assente na liberdade e na democracia em constante evolução. Finalmente, esta ideia de aperfeiçoamento aplica-se também ao sistema político e às normas constitucionais relativas à organização do poder público, na medida em que as mesmas revisões não alteraram o regime misto parlamentar-presidencial que foi desenhado pela Assembleia Constituinte. Dito de outro modo, as revisões da lei fundamental a partir de 1997 limitaram-se a aperfeiçoar as regras constitucionais que organizam o poder político, no sentido de o limitar.

## 5. Conclusão

A Revolução do dia 25 de abril de 1974 teve um enorme impacto na ordem jurídica portuguesa que se traduziu na adoção da Constituição da República de 1976 na sequência das decisões pré-constituintes transformadoras que reestabeleceram a democracia. Todavia, o texto da lei fundamental de abril já foi revisto sete vezes. Houve uma evolução. Apesar disso, a doutrina considera que a Constituição ainda é a mesma. Com a exceção da segunda revisão constitucional de 1989, que operou uma viragem na constituição económica, as revisões constitucionais desde então não despoletaram qualquer metamorfose constitucional. Pelo contrário, as mudanças concretizaram princípios estruturantes que foram consagrados na lei fundamental, na sua versão originária, e não

alteraram o paradigma da Constituição da República Portuguesa de 1976, que é o da “liberdade igual”<sup>33</sup>.

## Referências bibliográficas

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 7<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora, 1991. ISBN 972-32-0474-6.
- FERREIRA, José Medeiros, “O Papel Político da Assembleia Constituinte”, in *História de Portugal, Oitavo Volume: Portugal em Transe*, José Mattoso (dir). Círculo de Leitores, 1994, pp. 197-221, ISBN 972-42-0972-5.
- FERREIRA, José Medeiros, “A Luta Institucional num Portugal em Transe”, in *História de Portugal, Oitavo Volume: Portugal em Transe*, José Mattoso (dir). Círculo de Leitores, 1994, pp. 222-271. ISBN 972-42-0972-5.
- MIRANDA, Jorge, *Passos Da Vida, Passos da Constituição: Uma Autobiografia*, Coimbra: Almedina, 2023. ISBN 978-989-40-1504-8.
- MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Constitucional. Volume I, Estado e Constitucionalismo; Constituição, Direitos Fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2016. ISBN 9789725405123.
- MOREIRA, Vital, “Revisão e revisões: A Constituição ainda é a mesma?”, in *20 Anos Da Constituição de 1976* Stvdia Ivridica 46. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 197-212. ISBN 972-32-0940-3.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 480.



# O reflexo do 25 de abril nas relações jurídico-familiares: a afirmação da igualdade e dos afetos

SUSANA ALMEIDA<sup>1</sup>  
PATRÍCIA ROCHA<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Considerações introdutórias; 2. O modelo patriarcal, autoritário e hierarquizado anterior ao 25 de abril; 3. A “pequena revolução” realizada pelo artigo 36.º da Constituição de 1976 no seio familiar; 4. A Reforma de 1977 ao Código Civil de 1966: a afirmação da igualdade; 4.1. Generalidades; 4.2. Igualdade entre os cônjuges; 4.3. Não discriminação dos filhos nascidos dentro ou fora do matrimónio; 5. A Reforma de 1977 ao Código Civil de 1966: sumaríssimo apontamento sobre o reconhecimento dos afetos; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas.

<sup>1</sup> Professora Coordenadora na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria do Instituto Politécnico de Leiria. Investigadora e Coordenadora do Polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP/IPLeiria). Licenciada e Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutora em Direito Privado pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca. E-mail: susana.almeida@ipleiria.pt.

Este modesto contributo é dedicado à memória do meu avô Manuel Fiel de Almeida, que viveu com a incerteza da vida de um lutador idealista contra um regime opressivo e iníquo, que me ensinou que é tão importante alimentar o estômago como a mente e de quem herdei uma ânsia indelével pela justiça e igualdade.

<sup>2</sup> Professora Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria do Instituto Politécnico de Leiria. Investigadora do Polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP/IPLeiria). Doutora em Direito Privado pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca. E-mail: patricia.rocha@ipleiria.pt.

## **1. Considerações introdutórias**

As normas do Direito da Família e das Crianças apresentam um substrato particularmente permeável às transformações sociais, culturais, económicas e políticas que se verificam na sociedade que lhe dá guarda: a família. A família ou as famílias correspondem, pois, à imagem da multiplicidade de culturas, costumes, crenças religiosas, políticas económicas, evoluções económicas e demográficas ou regimes políticos que se entrecruzam numa sociedade temporal e espacialmente determinada e as reformas legais que se vão realizando, neste domínio, espelham este diálogo evolutivo e as mutações que se vão sentindo.

A revolução de abril que levou à queda do Estado Novo e à implementação de um regime democrático e igualitário foi um marco incontornável na sociedade portuguesa que permitiu a viragem de um quadro opressivo, desigualitário e discriminatório para um entorno democrático, igualitário e de liberdade, e esta mutação de valores refletiu-se naturalmente nos diversos quadrantes da vida jurídico-familiar.

No momento em que se assinalam os 50 anos do 25 de abril, da “revolução dos cravos” que espraiou a liberdade e igualdade nos mais diversos domínios do mundo jurídico-político português, propomos, no presente trabalho, olhar, primeiramente, para o modelo familiar patriarcal, autoritário e hierarquizado anterior ao 25 de abril para, de seguida, atentar na afirmação efetiva do princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado, de modo formal e material, em 1974, no seio familiar e seus reflexos na reforma de 1977 ao Código Civil de 1966. A última nota será dedicada ao começo do reconhecimento e afirmação dos afetos nas relações familiares e a sua consagração nas normas jurídico-familiares com a referida reforma.

## **2. O modelo patriarcal, autoritário e hierarquizado anterior ao 25 de abril**

Os valores da igualdade, democracia e liberdade, que ecoaram na Revolução francesa de 1789, não se fizeram ouvir no modelo familiar europeu burguês do século XIX. A conceção de família que divisamos até aos anos 60 do século XX é a de família nuclear, patriarcal e institucionalizada, que, apesar de fundada num casamento “por amor”, se encontrava submetida a “códigos sociais externos” ou a “um conjunto de normas

rígidas «universais» acerca das funções da família e dos papéis desempenhados por cada cônjuge”<sup>3</sup>.

Neste modelo familiar autoritário e hierárquico, herdeiro do código de valores da burguesia industrial da época, defende-se a estabilidade da família e a indissolubilidade matrimonial, atribui-se desigual estatuto aos cônjuges – o homem é o “chefe de família”, administrador do património e representante legal da mulher e dos filhos, que àquele se subordinam, e a mulher está confinada ao lar e às tarefas maternais e domésticas –, condena-se a vida sexual fora dos vínculos matrimoniais, proíbe-se a investigação da paternidade e persegue-se a unicidade matrimonial<sup>4</sup>. Como descreve Guilherme de Oliveira, “a família nuclear era uma instituição organizada segundo códigos sociais pormenorizados, que comportava o desenvolvimento de um só projecto de individualização – uma biografia do marido”, ou seja, adianta o autor, recorrendo a citação bíblica, estávamos perante “dois numa só carne”, mas, citando Lord Denning, “a carne era a do homem”<sup>5</sup>.

O primeiro Código Civil, datado de 1867, designado de Código de Seabra, que se propunha modernizar a legislação civil portuguesa, muito embora estatuísse no seu artigo 7.º que a “lei civil é igual para todos, e não faz distinção de pessoas, nem de sexo, salvo nos casos que forem especialmente declarados”, “manteve-se fiel ao espírito conservador oitocentista no seu discurso sobre a mulher e o seu papel conjugal, familiar e social”<sup>6</sup>. Como bem ilustra Francisca Van Dunem, este Código “desenvolvia um programa de acantonamento da mulher, no contexto

<sup>3</sup> Cfr. Guilherme de Oliveira, “«Queremos amar-nos e não sabemos como!»”, in *Temas de Direito da Família*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 334; Guilherme de Oliveira, “Transformações do Direito da Família”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 764; Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito da Família*, vol. I, 5<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016, p. 121.

<sup>4</sup> Cfr. Susana Almeida, *Familia a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Lisboa: Juruá Editorial, 2016, p. 362.

<sup>5</sup> Cfr. Guilherme de Oliveira, “«Queremos amar-nos...», *op. cit.*, p. 334; Guilherme de Oliveira, “Transformações...”, *op. cit.*, p. 763; Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, p. 122.

<sup>6</sup> Cfr. Ricardo Revez, “A revisão do Código Civil e os direitos das mulheres (1977)”, in *Boletim da Assembleia da República*, 2019, disponível em <https://app.parlamento.pt/comunicar/Artigo.aspx?ID=1384>

das relações matrimoniais, do exercício das responsabilidades parentais e do trabalho”<sup>7</sup>. A título de exemplo, ao marido incumbia proteger e defender a pessoa e os bens da mulher, e à mulher incumbia prestar obediência ao marido (artigo 1185.<sup>º</sup>); a mulher não podia, por convenção antenupcial, privar o marido da administração dos bens do casal, mas podia receber uma parte dos rendimentos dos seus bens e dela dispor livremente, desde que não excedesse um terço dos ditos rendimentos líquidos (artigo 1104.<sup>º</sup>); a mulher não podia publicar os seus escritos sem consentimento do marido (artigo 1187.<sup>º</sup>); o marido autorizava a mulher a estar em juízo (artigo 1192.<sup>º</sup>), escolhia a residência (artigo 49.<sup>º</sup>) e exercia o poder paternal, a este competindo, “como chefe de família, dirigir, representar e defender seus filhos menores” (artigo 138.<sup>º</sup>). O Código de Seabra era igualmente tributário do descrito código de valores que permitia assegurar a ordem liberal da burguesia e a conservação das suas conquistas – o património familiar –, procedendo a uma manifesta hierarquização da tipologia de filhos (“legítimos”, “perfilhados”, “ilegítimos simples”, “ilegítimos adulterinos”, “ilegítimos incestuosos”, “espúrios”<sup>8</sup>), que concedia aos filhos “legítimos” o lugar soberano de proteção.

A Primeira República, no início do século XX, introduziu parcias, mas importantes modificações, sem embargo de ter deixado a supremacia do marido quase incólume. O Decreto n.º 1 de 25 de dezembro de 1910, estatuía, no seu artigo 39.<sup>º</sup>, que “[a] sociedade conjugal baseia-se na liberdade e na igualdade, incumbindo ao marido, especialmente, defender a pessoa e os bens da mulher e dos filhos, e à mulher, principalmente, o governo doméstico e uma assistência moral tendente a fortalecer e aperfeiçoar a unidade da família”. Apesar desta formulação ter impelido alguma doutrina a propugnar que a regra ínsita no Código de Seabra, segundo a qual à mulher incumbia obedecer ao marido, não poderia subsistir, a redação do preceito mantinha uma definição desigual dos papéis conjugais<sup>9</sup>. Não obstante, este Decreto revogou a norma que exigia o consentimento do marido para publicação de escritos pela

<sup>7</sup> Cfr. Francisca Van Dunem, “Constituição de 1976, género e tribunais”, in *Julgars*, n.º 29, 2016, p. 13.

<sup>8</sup> Ver arts. 101.<sup>º</sup> e ss. do Código de Seabra.

<sup>9</sup> Falamos de Pereira Coelho, conforme enuncia Guilherme de Oliveira, “Dois numa só carne”, in *Lex Familiae*, Ano 2, n.º 3, janeiro/junho, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 6.

mulher (artigo 42.º) e proibiu, em qualquer circunstância, a possibilidade de o marido requerer a entrega judicial da mulher (artigo 41.º).

A Constituição de 1933 consagrava formalmente o princípio da igualdade, no seu artigo 5.º, mas ressalvava, “quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família” e, portanto, mantinha-se a ideia inspirada pela doutrina do catolicismo social de vocação da mulher para a maternidade e cuidado do lar<sup>10</sup>.

O Código Civil de 1966, convenientemente perpassado pela ideologia fascista e com 22 anos de trabalhos preparatórios, apesar de ter introduzido a previsão de direitos de personalidade e apresentar importantes reformas sectoriais, manteve um modelo familiar desigualitário, autoritário e conservador. Assim, por exemplo, a lei civil mantinha o instituto do “poder marital” (artigo 1674.º), reconhecendo ao marido a qualidade de chefe de família e atribuindo-lhe o poder de decidir todos os atos da vida conjugal comum; o marido era o administrador dos bens do casal, incluindo os próprios da mulher e os bens dotais (artigo 1678.º); o marido autorizava a mulher a exercer o comércio (artigo 1686.º)<sup>11</sup>; o pai exercia o poder paternal (artigo 1881.º), sem embargo de caber à mãe ser ouvida (artigo 1882.º); e mantinha-se o estatuto desigualitários dos filhos “legítimos” e “ilegítimos”<sup>12</sup>, em particular no domínio sucessório (v.g., artigos 2144.º e 2150.º).

No período pós-industrial e pós-guerra, assistimos, na Europa, à afirmação de ideais democráticos no seio familiar e à proclamação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana nas respetivas cartas constitucionais. O triunfo destes valores no quadro familiar impunha o respeito pela individualidade de cada membro da família, libertava a

<sup>10</sup> Neste sentido, Ricardo Revez, “A revisão do Código Civil...”, *op. cit.*

<sup>11</sup> Conforme determinava o artigo 1674.º do Código Civil de 1966, “[o] marido é o chefe da família, competindo-lhe nessa qualidade representá-la e decidir em todos os actos da vida conjugal comum, sem prejuízo do disposto nos artigos subsequentes”. Pertencia à mulher o governo doméstico (artigo 1677.º, n.º 1, do Código Civil de 1966). Como refere Maria Clara Sottomayor, “A situação das mulheres e das crianças 25 anos após a Reforma de 1977”, in *Come-morações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 86, “[o] Código Civil de 1966 consagrava um modelo autoritário e hierárquico de família em função do género e assentava na subordinação jurídica e económica da mulher, ocupando esta a posição, no contrato de casamento, de propriedade do marido (...”).

<sup>12</sup> Ver, nomeadamente, os artigos 1824.º a 1826.º do Código Civil de 1966.

mulher do estatuto desigual que a agrilhoava e afirma a autonomia e responsabilidade dos indivíduos sobre a sua vida sexual, afetiva e familiar<sup>13</sup>. A rutura destes padrões familiares apenas se verifica, em Portugal, após a Revolução de 1974 e uma vez aprovada a Constituição da República Portuguesa de 1976, que vem consagrar um conjunto de novos princípios em matéria de família, casamento e filiação no seu artigo 36.º, provoca a inconstitucionalidade de todas as regras desigualitárias e conduz à reforma do Código Civil de 1966. Assim se deu lugar a uma família igualitária, sem distinção de papéis, sem hierarquia entre si<sup>14</sup>, lugar íntimo de afetos e de realização pessoal, e quase indiferente às referências externas impostas por outros ordenamentos tradicionais, como a religião ou os costumes<sup>15</sup>.

### 3. A “pequena revolução” realizada pelo artigo 36.º da Constituição de 1976 no seio familiar

Num cenário de liberdade, a aprovação da Constituição da República Portuguesa, pela Assembleia Constituinte a 2 de abril de 1976<sup>16</sup>, trouxe uma alteração dos pilares políticos, sociais, económicos e culturais do nosso país e desencadeou a necessidade de uma ampla adaptação de múltiplos diplomas legais aos novos postulados vertidos na Lei Fundamental, mormente o Código Civil português.

Desde logo, a consagração do princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei no artigo 13.º da Lei Fundamental visava fazer igualmente eco no seio familiar, com implicações no estatuto da mulher, no tratamento entre cônjuges e na não discriminação dos filhos. Almejava-se depurar todo o regime legal de desigualdades, com reconhecimento de um estatuto jurídico igual, sem distinção de papeis, sem distinção da fonte da relação familiar e sem hierarquia entre si, como referimos.

<sup>13</sup> Para mais desenvolvimentos, ver Susana Almeida, *Família a la luz...*, *op. cit.*, pp. 363 e 367.

<sup>14</sup> Cfr. Guilherme de Oliveira, “Dois numa só carne”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>15</sup> Ver Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>16</sup> Que, como sabemos, entrou em vigor em 25 de abril de 1976. Como referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 17, “[u]ma nova Constituição era, na verdade, um dos objectivos directos da revolução”.

Especificamente, no domínio do Direito da Família, o artigo 36.<sup>º</sup> da Constituição da Liberdade constituía, como assinalou Vital Moreira na Assembleia Constituinte de agosto de 1975, “por si só uma pequena revolução” e era “uma peça de importância no desmantelamento da ordem jurídica fascista”<sup>17</sup>. Com efeito, este preceito procura recuperar as conquistas jurídicas feitas, neste domínio, pela revolução republicana de 1910 e que o regime fascista havia feito desvanecer na sua maior parte. Assim, o artigo 36.<sup>º</sup> veio dar consagração efetiva e plena ao princípio da igualdade em matéria de família, casamento e filiação, para além de se colocar em sintonia com a legislação relativa ao divórcio entretanto produzida em maio de 1975, pelo Decreto-Lei do IV Governo Provisório, que determinou que o casamento católico passaria a ser regido, quanto aos seus efeitos, somente pela lei do Estado e permitindo, por consequente, a sua dissolução pelos tribunais civis<sup>18</sup>.

Com a epígrafe “família, casamento e filiação”, o referido artigo 36.<sup>º</sup><sup>19</sup> consagrou, na sua versão original, “o direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade” (n.<sup>º</sup> 1); atribuiu à lei civil competência para regular os requisitos e os efeitos do casamento e da sua dissolução, independentemente da forma de celebração (n.<sup>º</sup> 2); consagrou o princípio da igualdade dos cônjuges, conferindo-lhes “iguais direitos e deveres quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos” e abandonou a referência expressa a marido e mulher (n.<sup>º</sup> 3); concedeu assento constitucional ao princípio da não discriminação entre filhos nascidos dentro e fora do casamento, quer em sentido formal, não consentindo o uso de designações discriminatórias, quer em sentido material, não permitindo a discriminação dos filhos nascidos fora do casamento por esse mesmo motivo (n.<sup>º</sup> 4); estatuiu que “[o]s pais têm o direito e o dever de educação dos filhos” (n.<sup>º</sup> 5) e, consequentemente, determinou, como regra, que os filhos não podem ser separados dos pais (n.<sup>º</sup> 6)<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Ricardo Revez, “A revisão do Código Civil...”, *op. cit.*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Alterado pela Lei Constitucional n.<sup>º</sup> 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.<sup>º</sup> 1/89, de 8 de julho e pela Lei Constitucional n.<sup>º</sup> 1/97, de 20 de setembro.

<sup>20</sup> Sobre “os princípios constitucionais do direito da família” ver, *inter alia*, Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, pp. 129-158.

Refira-se que, conforme destaca a doutrina, como o artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa teve aplicação imediata, numerosas disposições legais ficaram feridas de constitucionalidade<sup>21</sup>.

Atentemos agora na reforma do legislador civilista que adaptou o livro de Direito da Família às diretrizes revolucionárias enunciadas neste preceito fundamental.

#### **4. A Reforma de 1977 ao Código Civil de 1966: a afirmação da igualdade**

##### **4.1. Generalidades**

Os princípios consagrados no citado artigo 36.º da Lei Fundamental conduziram, então, a uma alteração profunda do Livro IV do Código Civil de 1966<sup>22</sup>.

O desiderato de adaptar o Código Civil à Constituição da República Portuguesa viria a ser concretizado com o Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro. Como decorria do preâmbulo do diploma, impunha-se dar cumprimento ao preceituado no artigo 293.º da Lei Fundamental, que impunha a adaptação das normas anteriores relativas ao exercício dos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição até ao fim da primeira sessão legislativa (n.º 3), determinando que “[o] direito anterior à entrada em vigor da Constituição mantém-se, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados” (n.º 1). Em face disso, as alterações mais profundas ocorrerem, como aludido, no âmbito do Direito da Família<sup>23</sup>, impostas pela necessidade de adaptar o livro IV do Código Civil aos referidos princípios constitucionais da

<sup>21</sup> Neste sentido, ver Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, pp. 398 e 399.

<sup>22</sup> Nas palavras de Isabel de Magalhães Collaço, “A Reforma de 1977 do Código Civil de 1966. Um olhar vinte e cinco anos depois”, in AAVV *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 23, “[s]egundo um deputado havia de afirmar durante a discussão da proposta da lei na Assembleia da República, só por si o artigo 36.º exigia um novo Código da Família”.

<sup>23</sup> Como expressamente referia o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro, “[f]oi no domínio do direito da família que os novos princípios proclamados pela Constituição impuseram alterações mais vastas e profundas”.

igualdade dos cônjuges<sup>24</sup> e da não discriminação entre filhos nascidos dentro e fora do matrimónio.

Resulta claro que as normas que consagravam a superioridade do marido, atribuindo-lhe o papel de chefe da família, de detentor do poder de decisão no âmbito das relações matrimoniais e paterno-filiais, que marcadamente atribuíam diferentes papéis ao marido e à mulher, referentes aos filhos ilegítimos, contrastavam de forma inequívoca com os imperativos constitucionais e, consequentemente, foram expressivas as alterações tendentes à eliminação de todas as desigualdades<sup>25</sup> em sede de efeitos pessoais e patrimoniais do casamento, direito da filiação, exercício do poder paternal e adoção<sup>26</sup>.

#### **4.2. Igualdade entre os cônjuges**

Relativamente à capacidade para celebrar casamento, a Reforma de 1977, como corolário do princípio da igualdade dos cônjuges, alterou a

<sup>24</sup> Segundo referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa...*, *op. cit.*, p. 564, o princípio da igualdade dos cônjuges “[f]oi certamente um dos princípios constitucionais que, por si só, mais normas do direito ordinário anterior fez caducar (...).” Recorde-se, no entanto, conforme refere Antunes Varela, *Direito da Família*, 1.º vol., Lisboa, Livraria Petrony, Lda., 1999, p. 332, que o artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 1, de 25 de dezembro de 1910, acolhendo os princípios da liberdade e da igualdade, foi, nas suas palavras, “[a] primeira reacção contra esta situação de injustificada inferioridade jurídica (...). A proclamação do princípio da igualdade entre os cônjuges foi, porém, mais platónica do que real, visto a mulher ter continuado praticamente sujeita às mesmas limitações que provinham do direito anterior (com excepção das pequenas alterações introduzidas pelos arts. 42.º e 44.º daquele diploma)”. Sobre a “evolução histórica da situação jurídica da mulher casada” ver, entre outros, Antunes Varela, *Direito da Família...*, *op. cit.*, pp. 326-335.

<sup>25</sup> Desigualdades que, como referem Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, p. 399, já tinham cessado com a entrada em vigor da Constituição. Como referem os autores, por exemplo, os artigos 1674.º e 1677.º que atribuíam ao marido a função de chefe de família e à mulher o governo doméstico, respetivamente, “(...) caíram logo em 25 de abril de 1976 e não apenas em 1 de abril de 1978, quando a Reforma de 1977 entrou em vigor”, p. 399.

<sup>26</sup> Ver, *inter alia*, Isabel de Magalhães Collaço, “A Reforma de 1977...”, *op. cit.*, pp. 17-36; Heinrich Ewald Hörster, “Evolução legislativas no Direito da Família depois da Reforma de 1977”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 61-63; Maria Clara Sotomayor, “A situação das mulheres e das crianças...”, *op. cit.*, pp. 85-94; Cristina M. Araújo Dias, *Do regime da responsabilidade por dívidas dos cônjuges. Problemas, críticas e sugestões*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 154-156.

al. a) do artigo 1601.<sup>27</sup>, fixando a idade nupcial nos 16 anos para homens e mulheres, afastando, desta forma, o anterior regime que consagrava a idade núbil de 14 anos para a mulher e 16 anos para o homem<sup>28</sup>.

Assinale-se que, no que respeita aos efeitos do casamento quanto às pessoas, o artigo 1671.<sup>o</sup> que até então consagrava os deveres recíprocos dos cônjuges (fidelidade, coabitação e assistência), passou a consagrar a igualdade de direitos e deveres dos cônjuges (n.<sup>o</sup> 1) e, consequentemente, atribuiu-se a ambos os cônjuges a direção da família (n.<sup>o</sup> 2)<sup>29</sup> e, porque assim é, foi eliminada a referência ao “poder marital” que atribuía ao marido, enquanto chefe da família, poderes de representação da família e decisão relativamente aos atos da vida conjugal comum, sem prejuízo das exceções previstas na lei (artigo 1674.<sup>o</sup> do Código Civil de 1966).

Além, disso, o atual elenco dos deveres conjugais (respeito, fidelidade, coabitação, cooperação e assistência) está agora previsto no artigo 1672.<sup>o</sup>

De notar que, na redação anterior à Reforma de 1977, este último preceito legal, sob a epígrafe “residência da mulher”, determinando, como regra, que a mulher devida adotar a residência do marido, evidenciava uma clara desadequação ao princípio da igualdade dos cônjuges. Na redação atual é o artigo 1673.<sup>o</sup> que dispõe sobre a residência da família.

<sup>27</sup> Os artigos citados sem indicação expressa do diploma a que pertencem reportam-se ao Código Civil de 1966.

<sup>28</sup> Ver, *inter alia*, Isabel de Magalhães Collaço, “A Reforma de 1977...”, *op. cit.*, p. 27; António Barroso Rodrigues, “Artigo 1601.<sup>o</sup>”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, p. 82. Como refere Antunes Varela, *Direito da Família...*, *op. cit.*, p. 223, “[a]ntiga discriminação entre os dois sexos, quanto à idade nupcial, que de alguma sorte parecia beneficiar a mulher, baseava-se no facto de a mulher atingir, em regra, a fase fisiológica da *puberdade* mais cedo que o homem, segundo os dados empíricos da observação médica”. Para maiores desenvolvimentos sobre a alteração da idade nupcial ver, *inter alia*, Francisco Manuel Pereira Coelho, *Curso de Direito da Família*, vol. I, Coimbra: Atlântida Editora, 1965, pp. 130 e 131, nota (I); Antunes Varela, *Direito da Família...*, *op. cit.*, pp. 222-224.

<sup>29</sup> Ver, sobre esta matéria, *inter alia*, Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, pp. 397-406; Jorge Duarte Pinheiro, *O Direito da Família Contemporâneo*, 7.<sup>a</sup> edição, Coimbra: Gestlegal, 2020, pp. 437 e 438; Maria João Romão Carreiro Vaz Tomé, “Artigo 1671.<sup>o</sup>”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 200 e 201.

A norma que estatuaía sobre o direito ao nome no Código Civil de 1966 e que concedia o direito de a mulher usar os apelidos do marido até ser proferido divórcio ou, em caso de viuvez, até passar a segundas núpcias (artigo 1675.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 1), foi naturalmente alterada pela Reforma de 1977, atribuindo-se a ambos os cônjuges o direito de acrescentar aos seus apelidos próprios os apelidos do outro até ao máximo de dois (artigo 1677.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 1)<sup>30</sup>.

Ademais, o n.<sup>º</sup> 1 do artigo 1677.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966 que atribuía à mulher, durante a vida em comum, o governo doméstico não tem, evidentemente, qualquer correspondência no novo texto.

O mesmo se diga a respeito do artigo 1676.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966 que consagrava “outros direitos da mulher” pois, pese embora o referido artigo concedesse à mulher o direito de, nomeadamente, exercer profissões liberais ou funções públicas, ou outras atividades lucrativas sem o consentimento do marido, este podia, quanto a estas últimas e nas circunstâncias determinadas na lei, denunciar a todo o tempo o contrato celebrado (n.<sup>º</sup> 2 do artigo 1676.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966). Assinale-se ainda que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 496/77, de 25 de novembro, o artigo 1677.<sup>º</sup>-D, aditado pelo artigo 70.<sup>º</sup> do referido diploma legal<sup>31</sup>, conferiu a cada um dos cônjuges o direito de exercer qualquer profissão ou atividade sem o consentimento do outro, procedendo-se, consequentemente, à revogação do artigo 1686.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966, segundo o qual o exercício do comércio pela mulher exigia, regra geral, o consentimento do marido<sup>32</sup>.

Por sua vez, no que tange aos efeitos do casamento quanto aos bens dos cônjuges, o respeito pelo princípio da igualdade dos cônjuges determinou a alteração das regras referentes à administração dos bens do

<sup>30</sup> Em todo o caso, Maria Clara Sottomayor e Leonor Valente Monteiro, “Artigo 1677.<sup>º</sup>”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 233 e 234, sublinham o facto de um elevado número de mulheres continuar a adotar o apelido do marido.

<sup>31</sup> Refira-se que artigo 70.<sup>º</sup> do Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 496/77 de 25 de novembro, aditou, ademais, em matéria do direito ao nome, os artigos 1677.<sup>º</sup>-A, 1677.<sup>º</sup>-B e 1677.<sup>º</sup>-C.

<sup>32</sup> Cfr. o artigo 77.<sup>º</sup> do Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 497/77, de 25 de novembro. Ver, sobre esta matéria, para maiores desenvolvimentos, entre outros, Leonor Valente Monteiro e Inês Magalhães Dias, “Artigo 1677.<sup>º</sup>-D” in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 238 e 239.

casal. Com efeito, conforme estatuía o n.º 1 do artigo 1678.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966, a regra de que era o marido<sup>33</sup>, enquanto chefe da família, que administrava os bens do casal, os bens próprios da mulher e os bens dotais, foi substituída pela de que cada um dos cônjuges administra os seus bens próprios e que ambos administram os bens comuns (redação dada pelo 71.<sup>º</sup> do Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro, ao n.º 1 e 2.<sup>a</sup> parte do n.º 3 do artigo 1678.<sup>º</sup>)<sup>34</sup>. Em face disso, o princípio de que cada um dos cônjuges tem legitimidade para contrair dívidas sem o consentimento do outro, expresso no artigo 1690.<sup>º</sup><sup>35</sup>, adquiriu novos contornos. Com efeito, até à entrada em vigor da Reforma de 1977, que, alterando o n.º 1 do artigo 1678.<sup>º</sup>, conferiu poderes de administração a ambos os cônjuges, a doutrina entendia que “o âmbito do artigo 1690.<sup>º</sup>, n.º 1, era muito limitado, já que o princípio da legitimidade aí expresso só tinha verdadeiro alcance, em relação à mulher, quando, excepcionalmente, ela tivesse a administração dos bens ou de alguns bens do casal e em relação a esses bens que ela administrasse”<sup>36</sup>.

Também a nova redação do artigo 1680.<sup>º</sup> (dada pelo artigo 72.<sup>º</sup> Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro) evidencia o objetivo de concretização do princípio da igualdade dos cônjuges, concedendo-lhes, qualquer que seja o regime de bens, o direito de fazer depósitos bancários

<sup>33</sup> Era o n.º 2 do artigo 1678.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966 que estatuía sobre os poderes de administração conferidos à mulher. Ver, para uma análise da evolução histórica da “condição patrimonial da mulher casada”, J.P. Remédio Marques, “Artigo 1678.<sup>º</sup>”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 241 e 242.

<sup>34</sup> Regras que comportam as exceções previstas no artigo 1678.<sup>º</sup>, n.ºs 2 e 3, 1.<sup>a</sup> parte. Ver, neste sentido e para maiores desenvolvimentos, Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito..., op. cit.*, pp. 435-444; J.P. Remédio Marques, “Artigo 1678.<sup>º</sup>...”, *op. cit.*, pp. 242-250.

<sup>35</sup> O n.º 1 do artigo 1690.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966 estatuía que “[t]anto o marido como a mulher têm legitimidade para contrair dívidas sem o consentimento do outro cônjuge”. De referir que, por força da admissibilidade do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo no ordenamento jurídico português, o artigo 2.<sup>º</sup> da Lei n.º 9/2010, de 31 de maio, alterou a redação do referido artigo, substituindo “marido e mulher” por “cônjuges”.

<sup>36</sup> Cristina M. Araújo Dias, *Do regime da responsabilidade por dívidas dos cônjuges..., op. cit.*, p. 170. Ver, no mesmo sentido, *inter alia*, Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito..., op. cit.*, pp. 478 e 479.

em seu nome exclusivo e movimentá-los livremente<sup>37</sup>. Em matéria de aplicação do regime imperativo da separação de bens, onde antes a al. b) do artigo 1720.<sup>º</sup> impunha a aplicação deste regime aos casamentos celebrados por quem tivesse completado sessenta anos de idade ou cinquenta, conforme se tratasse de homem ou mulher<sup>38</sup>, respectivamente, estabelece hoje um regime igualitário, fixando, nessa matéria, a idade de sessenta anos, independentemente do sexo. A afirmação do princípio da igualdade conduziu também, inevitavelmente, à abolição do regime dotal consagrado nos artigos 1738.<sup>º</sup> a 1752.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966<sup>39</sup>.

Relativamente ao exercício do poder paternal, a até então repartição de funções entre pai e mãe plasmada nos artigos 1881.<sup>º</sup> e 1882.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966, que atribuía ao pai, como chefe de família, nomeadamente, o dever de educação, de sustento e administrar os bens dos filhos menores e à mãe o direito de ser ouvida e participar no que diga respeito aos seus interesses, foi, à luz do princípio da igualdade dos cônjuges, eliminada. Por conseguinte, por aplicação do artigo 1901.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 1, na redação dada pelo Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 496/77, de 25 de novembro, na constância do matrimónio o exercício do poder paternal pertence a ambos os pais<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> O n.<sup>º</sup> 1 do artigo 1680.<sup>º</sup> do Código Civil de 1966 determinava que, “[n]o exercício do governo doméstico, ou como administradora de parte ou da totalidade dos bens do casal, a mulher pode livremente movimentar, em seu nome exclusivo, depósitos bancários, qualquer que seja o regime de bens”.

<sup>38</sup> A este propósito, segundo Antunes Varela, *Direito da Família...*, *op. cit.*, p. 426, nota 2, a origem desta diferença assentava essencialmente em razões de ordem biológica e psicológica, porquanto o envelhecimento ocorre mais depressa na mulher. Por isso, nas suas palavras, “[a] Reforma de 77, na sua caça obcecada às discriminações de sexo, eliminou a diferença entre os dois limites, sem atender criteriosamente à sua origem”, p. 426, nota 2.

<sup>39</sup> Sobre o regime dotal ver, *inter alia*, Francisco Manuel Pereira Coelho, *Curso de Direito da Família...*, *op. cit.*, pp. 331-339; Cristina M. Araújo Dias, *Do regime da responsabilidade por dívidas dos cônjuges...*, *op. cit.*, pp. 152-154.

<sup>40</sup> Alteração que considerou não só o princípio da igualdade, como também o da direção conjunta da família consagrado no artigo 1671.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 2. Neste sentido e para maiores desenvolvimentos ver, entre outros, Maria Clara Sottomayor, “Artigo 1901.”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, p. 903. Recorde-se que a Lei n.<sup>º</sup> 61/2008, de 31 de outubro, no seu artigo 3.<sup>º</sup>, substituiu a designação “poder paternal” por “responsabilidades parentais”.

### 4.3. Não discriminação dos filhos nascidos dentro ou fora do matrimónio<sup>41</sup>

A afirmação do princípio da não discriminação entre filhos nascidos dentro e fora do casamento (artigo 36.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa) desencadeou não só uma profunda alteração em matéria de filiação<sup>42</sup>, como também no regime jurídico da adoção.

O título do Código Civil referente à filiação foi, aliás, o mais profundamente alterado com a Reforma de 1977<sup>43</sup> e o princípio da coincidência entre a verdade jurídica e a verdade biológica parece ter sido o fio condutor de reforma atinente ao estabelecimento da filiação<sup>44</sup>.

No que tange ao estabelecimento da filiação, relativamente à mãe, este passa a resultar do facto biológico do nascimento, quer a mãe seja casada, quer não casada (artigo 1796.º, n.º 1). Elimina-se, pois, a anterior distinção entre o estabelecimento da maternidade das mulheres casadas – resultante do facto biológico do parto – e o estabelecimento da maternidade das mulheres não casadas – realizado por ato jurídico autónomo de perfilhação pela mãe – e constitui-se um regime unitário “biologista” não diferenciador do estado civil da mãe, assente, portanto, no princípio da declaração de maternidade no registo do nascimento<sup>45</sup>. Também a ação de impugnação da maternidade foi talhada à luz do princípio da coincidência entre a verdade jurídica e a verdade biológica, na medida em que é imprescritível – sobrepondo-se a verdade biológica às exigências de segurança e estabilidade das relações familiares existentes – e pode ser acionada por iniciativa do Ministério Público, da pessoa declarada como mãe – aqui ressaltando igualmente a importância da

<sup>41</sup> Neste título, seguimos de perto Susana Almeida, “A parentalidade sócio-afectiva e a ponderação entre o «critério sócio-afectivo» e o «critério biológico» no Tribunal de Estrasburgo”, *Parentalidade sócio-afectiva: Portugal e Brasil*, Almeida, S. & de Assis, Z., Coimbra: Almedina, 2012, pp. 11-83.

<sup>42</sup> Cfr. artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro.

<sup>43</sup> Cfr. Isabel de Magalhães Collaço, “A Reforma de 1977...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>44</sup> Como sustentámos em Susana Almeida, “A parentalidade sócio-afectiva...”, *op. cit.*, p. 18. Saliente-se, como refere Isabel de Magalhães Collaço, que à luz dos novos princípios esculpidos na Constituição “outras opções seriam defensáveis, designadamente a que dá prevalência a uma filiação sociológica, com sacrifício da verdade biológica”. Cfr. Isabel de Magalhães Collaço, “A Reforma de 1977...”, *op. cit.*, p. 34.

<sup>45</sup> Para algumas notas sobre esta alteração, consulte-se Guilherme de Oliveira, *Estabelecimento da filiação*, Coimbra: Almedina, 2003, pp. 7 e ss.

verdade biológica que prevalece sobre o interesse de proibir que a falsa mãe “venha contra facto próprio” –, do registado e de “quem tiver interesse moral ou patrimonial na procedência da ação” (artigo 1807.º).

Relativamente ao pai, consagrou-se a presunção *pater is est quem nuptiae demonstrant* (artigo 1826.º), podendo a mulher casada indicar no registo que o seu filho não é do marido (artigo 1832.º, n.º 1), e admitiu-se o sistema da livre prova na investigação da paternidade (artigo 1801.º), com a correspetiva eliminação dos pressupostos ou condições de admissibilidade da ação de investigação anteriormente existentes (artigo 1871.º).

Verificamos que se imprimiu ao regime do estabelecimento da filiação no nosso ordenamento um caráter marcadamente “biologista” que almejava a eliminação de trato entre as várias categorias de filhos existentes antes da Reforma de 1977<sup>46</sup>.

No âmbito do Direito Sucessório, o novo princípio constitucional traçado no n.º 4 do artigo 36.º da Lei Fundamental impôs a supressão da discriminação entre filiação “legítima” e filiação “ilegítima”, designadamente i) as soluções que excluíam os parentes “ilegítimos” pelos “legítimos”, ou seja, os “legítimos” excluíam os “ilegítimos” na sucessão de irmãos e seus descendentes (artigo 2144.º, na redação do Código Civil anterior à Reforma) e de outros colaterais (artigo 2150.º, na antiga redação), ou ii) as soluções que favoreciam na partilha os “legítimos” em concurso com os “ilegítimos”, na sucessão de descendentes (artigos 2139.º, n.º 2, e 2140.º, n.º 2, na redação anterior à Reforma)<sup>47</sup>.

No que concerne à adoção, conforme determinava o artigo 1982.º, n.º 1, do Código Civil de 1966, podiam ser adotados plenamente “os filhos ilegítimos de um dos adotantes, se o outro progenitor for incógnito ou tiver falecido, bem como os filhos de pais incógnitos ou falecidos, que tiverem estado ao cuidado de ambos os adoptantes ou de um deles desde idade não superior a sete anos”.

O artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro, substituiu todo o título IV do livro IV do Código Civil atinente ao regime jurídico da adoção, expurgando todo o tratamento discriminatório.

<sup>46</sup> Sobre esta – quase cega – obediência ao paradigma biológico e a reticência em relevar juridicamente a socioafetividade neste domínio, ver Susana Almeida, “A parentalidade sócio-afectiva...”, *op. cit.*

<sup>47</sup> Cfr. Antunes Varela, *Direito da Família...*, *op. cit.*, p. 36, nota 2; Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, pp. 152 e 153.

## 5. A Reforma de 1977 ao Código Civil de 1966: sumaríssimo apontamento sobre o reconhecimento dos afetos

A Reforma de 1977 permitiu que fosse dado um pequeno passo no sentido do reconhecimento da família “de afeto e de cuidados”<sup>48</sup> que parecia despontar no cenário social.

O laço matrimonial fundado no afeto equiparou-se ou tomou primazia em relação ao laço consanguíneo no campo sucessório. Com efeito, o cônjuge, que antes ocupava o quarto lugar na lista de sucessíveis, a seguir aos descendentes, ascendentes, irmãos e sobrinhos do *de cuius* ascendeu à primeira classe de sucessíveis, com os descendentes, à segunda, com os ascendentes, ou à terceira, sozinho (artigo 2133.º na redação de 1977). Antes da Reforma o cônjuge, quando fossem chamados os sucessíveis da terceira classe, tinha direito ao mero usufruto vitalício dos bens deixados, por forma a que os bens não saíssem da linha familiar. Assim, preocupação burguesa de manter o património da família consanguínea do *de cuius* foi suplantada pelos afetos e pôde a partir desta alteração entrar na linha consanguínea do outro cônjuge<sup>49</sup>.

Assinale-se que, desde então, a tutela da afetividade passou a figurar implícita ou implicitamente na lei lusa, em institutos como *i*) a adoção (artigos 1973.º e ss.), que cria um novo vínculo de filiação assente nos afetos, *ii*) a tutela, que apresenta o afeto como critério de formação deste vínculo parafamiliar (artigo 1931.º), *iii*) a união de facto, que é um laço não matrimonial assento no afeto (Lei n.º 7/2001, de 11 de maio), ou *iv*) o direito ao convívio recíproco do menor com os avós e irmãos (artigo 1887.º-A), entre outros<sup>50</sup>.

## 6. Considerações finais

As linhas que antecedem revelam claramente que a “revolução de abril” trouxe a transição de um modelo familiar patriarcal, autoritário e hierárquico para um modelo familiar igualitário e não discriminatório, enquanto lugar de realização pessoal, de liberdade e de afetos.

<sup>48</sup> Como bem caracteriza Rita Lobo Xavier, “Responsabilidades parentais no séc. XXI”, in: *Lex familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, n.º 10, 2008, p. 18.

<sup>49</sup> Como assinalam Pereira Coelho e Guilherme de Oliveira, *Curso de Direito...*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>50</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o reconhecimento da importância dos afetos no Direito da Família português, ver Susana Almeida, “A parentalidade sócio-afectiva...”, *op. cit.*, pp. 26 e ss.

Esta evolução mostra-nos que a concretização legal do princípio da igualdade entre cônjuges como corolário da “revolução dos cravos” contribuiu de forma determinante para uma verdadeira “revolução” da estrutura familiar e para a emancipação da mulher no seio familiar. Hoje a igualdade de género perpassa toda a lei lusa, sobretudo no domínio laboral, impondo desde a proibição de discriminação no acesso e no exercício do trabalho independente<sup>51</sup> ao reforço de mecanismos de fiscalização punição de práticas laborais discriminatórias<sup>52</sup> ou mesmo a promoção da igualdade remuneratória<sup>53</sup>. Não obstante, as (des)igualdades de género na família são ainda, em pleno século XXI, uma realidade atual e nos casamentos celebrados entre pessoas de sexo diferente a assimetria das funções desempenhadas pelo homem e pela mulher no seio familiar evidencia um claro desfasamento entre a lei e a realidade. Basta pensarmos na realização do trabalho doméstico e cuidado dos filhos, tarefas maioritariamente desempenhadas pela mulher, no decurso do vínculo relacional<sup>54</sup>. Há que eliminar plenamente os estereótipos de género historicamente enraizados na nossa sociedade, há que apagar todos os resquícios da mentalidade desigualitária impressa durante décadas no seio familiar pelo Estado Novo, há que assegurar a igualdade material e efetiva. O modo como cada casal exercita quotidianamente o seu estatuto igualitário conquistado no 25 de abril não está vertido nos textos legais e não é submetido, na sua generalidade, ao escrutínio dos tribunais. Cabe às várias gerações trabalhar no sentido de mudar mentalidades. Outrossim, os tribunais devem igualmente acompanhar esta mutação jurídico-social e resistirem aos ímpetos de condescendência quanto a marido violento, de preferência na concessão de guarda à mãe, apesar da regra da guarda partilhada, ou de desconsiderar o prazer sexual de uma mãe madura de dois filhos, vítima de negligência médica<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Ver Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro.

<sup>52</sup> Ver Lei n.º 9/2001, de 21 de maio.

<sup>53</sup> Ver Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto.

<sup>54</sup> Ver Maria Clara Sottomayor, “A situação das mulheres e das crianças...”, *op. cit.*, pp. 76-94. Igualmente com reflexão sobre o tema, ver Guilherme de Oliveira, “Dois numa só carne”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>55</sup> Alertando igualmente para esta problemática, ver Guilherme de Oliveira, “Dois numa só carne”, *op. cit.*, p. 9.

Vimos ainda que a afirmação do princípio da coincidência entre a verdade jurídica e a verdade biológica permitiu a eliminação da desigualdade de tratamento entre as várias categorias de filhos existente antes da Reforma de 1977, em diversos domínios, tais como em matéria de estabelecimento da filiação, adoção ou domínio sucessório, em perfeita sintonia com os princípios que foram sendo proclamados em diplomas internacionais de proteção de direitos humanos e no Direito da(s) Família(s) e das Crianças dos vários ordenamentos jurídicos que compõem o nosso velho continente.

Por fim, refira-se que esta mudança de paradigma para um modelo familiar igualitário, lugar de realização pessoal, de liberdade e de afetos, consentida pela “revolução de abril”, veio conduzir a que várias novas constelações familiares tenham despontado no palco social luso, à semelhança do que se verifica noutras latitudes e longitudes. Falamos das famílias *de facto*, das famílias monoparentais, das famílias recombinadas, pluriparentais ou socioafetivas, das famílias integradas por transexual, das famílias constituídas por casais do mesmo sexo, das famílias com filhos nascidos de procriação medicamente assistida e das famílias transfronteriças, entre outras. Vozes podem erguer-se anunciando o fim da família e da ordem pública familiar, mas a verdade é a família clássica, constituída por pai, mãe e filhos menores, fundada no matrimónio, continua a ser a composição mais comum de família, muito embora agora divida as estatísticas com novos e diversificados modelos de família que deixaram de estar subjugados aos referidos códigos sociais externos, a trato discriminatório, a quadro opressivo e à soberania do biologismo para se formarem segundo uma lógica de “afetividade, escolha e individualismo”<sup>56</sup>.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Susana, *Familia a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Lisboa: Juruá Editorial, 2016.
- ALMEIDA, Susana, “A parentalidade sócio-afectiva e a ponderação entre o «critério sócio-afectivo» e o «critério biológico» no Tribunal de Estrasburgo”, *Parentalidade sócio-afectiva: Portugal e Brasil*, Almeida, S. & de Assis, Z., Coimbra: Almedina, 2012, pp. 11-83.

<sup>56</sup> Como assinala F. Vasseur-Lambry, *La famille et la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Paris: L'Harmattan, 2000, p. 3.

- CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- COELHO, F. M. Pereira, *Curso de Direito da Família*, vol. I, Coimbra: Atlântida Editora, 1965.
- COELHO, F. M. Pereira/OLIVEIRA, Guilherme de, *Curso de Direito da Família*, vol. I, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016.
- COLLAÇO, Isabel de Magalhães, “A Reforma de 1977 do Código Civil de 1966. Um olhar vinte e cinco anos depois”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 17-40.
- DIAS, Cristina M. Araújo, *Do regime da responsabilidade por dívidas dos cônjuges. Problemas, críticas e sugestões*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- HÖRSTER, Heinrich Ewald, “Evolução legislativa no Direito da Família depois da reforma de 1977”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 59-74.
- MARQUES, J.P. Remédio, “Artigo 1678.º”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 239-250.
- MONTEIRO, Leonor Valente/DIAS, Inês Magalhães, “Artigo 1677.º-D”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 238 e 239.
- OLIVEIRA, Guilherme de, “Dois numa só carne”, in *Lex Familiae*, Ano 2, n.º 3, janeiro/junho, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 5-12.
- OLIVEIRA, Guilherme de, “Transformações do Direito da Família”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 763-779.
- OLIVEIRA, Guilherme de, “«Queremos amar-nos e não sabemos como!»”, in *Temas de Direito da Família*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 333-346.
- OLIVEIRA, Guilherme de, *Estabelecimento da filiação*, Coimbra: Almedina, 2003.
- PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporâneo*, 7.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Gestlegal, 2020.
- REVEZ, Ricardo, “A revisão do Código Civil e os direitos das mulheres (1977)”, in *Boletim da Assembleia da República*, 2019, <https://app.parlamento.pt/comunicar/Artigo.aspx?ID=1384>
- RODRIGUES, António Barroso, “Artigo 1601.º” in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 80-85.

- SOTTOMAYOR, Maria Clara, “A situação das mulheres e das crianças 25 anos após a reforma de 1977”, in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 75-174.
- SOTTOMAYOR, Maria Clara, “Artigo 1901.º”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 902-906.
- SOTTOMAYOR, Maria Clara/MONTEIRO, Leonor Valente, “Artigo 1677.º”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 232-234.
- TOMÉ, Maria João Romão Carreiro Vaz, “Artigo 1671.º”, in *Código Civil Anotado, Livro IV, Direito da Família*, sob a coordenação de Clara Sottomayor, 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 198-204.
- VAN DUNEM, Francisca, “Constituição de 1976, género e tribunais”, in *Julgars*, n.º 29, 2016, pp. 11-20.
- VARELA, Antunes, *Direito da Família*, 1.º vol., Lisboa: Livraria Petrony, Lda., 1999.
- VASSEUR-LAMBRY, F. *La famille et la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Paris: L'Harmattan, 2000.
- XAVIER, Rita Lobo, “Responsabilidades parentais no séc. XXI”, in *Lex familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, n.º 10, 2008, pp. 17-23.

# **Influência do 25 abril na conquista do direito à educação e à escola pública**

ELISABETE SANTOS<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Breves considerações; 2. Séc. XX | Ditadura militar | Estado Novo | 1926 a 1974; 2.1. Notas introdutórias; 2.2. A caracterização da Escola Salazarista; 2.3. O papel dos professores durante o Estado Novo; 2.4. Organização Nacional da Mocidade Portuguesa; 2.5. A sala de aula durante o Estado Novo; 2.6. Período Marcelista; 3. Séc. XX, 1974 a 1976: Pós-25 de abril – Reforma educativa; 3.1. O Ensino pós-25 de abril – Notas introdutórias; 3.2. Séc. XX | 1974 a 1976; 3.3. De 1976 à atualidade; 4. Notas conclusivas; Referências bibliográficas.

## **1. Breves considerações**

Pretende-se com este artigo fazer apenas uma análise sumária relativamente ao direito ao ensino aliado ao Estado Novo e ao período pós-25 de abril, não querendo esgotar a informação, pois são muitos os estudos

<sup>1</sup> Professora Adjunta na Escola Superior Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria. Investigadora do Polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP/IPLeiria). Licenciada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Pós-graduada em Segurança no Trabalho, pelo Instituto Superior de Leiria. Mestre e pós-graduada em Direito do Trabalho pela Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Doutora em Ciências Jurídico-Privatísticas pela Faculdade de Direito da Universidade do Minho. E-mail: elisabete.santos@ipleiria.pt.

doutrinais neste campo<sup>2</sup>. A construção do presente estudo resulta de uma análise doutrinal percorrendo as posições assumidas por vários autores e teve como primeiro objetivo a comunicação apresentada no âmbito da “Conferência Jurídica e Sessão Comemorativa dos 50 anos do 25 de abril” que ocorreu na Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Leiria, no dia 29 de abril de 2024.

É inquestionável que a abordagem de um tema aliado ao ensino e à educação é hoje uma questão que exige uma maior reflexão e discussão, se confrontarmos os dias de hoje com o passado, considerando a autora uma excelente área de investigação ancorada em valores pessoais e profissionais. O estudo que a autora apresenta tem como objetivo fazer uma análise sumária entre o regime autoritário que antecede a “Revolução

<sup>2</sup> Veja-se para um maior desenvolvimento, Carlos Alberto Magalhães Gomes Mota, *A Educação Portuguesa Durante o Estado Novo. Saberes Interdisciplinares* [Em linha], Ano XII, n.º 25, (janeiro-junho 2010), p. 33-48, [Consult. 06 mai.2024], disponível em WWW: <URL: file:///C:/Users/elisa/Downloads/340-Texto%20completo-1146-1623-10-20200521%20(2).pdf> ISSN 2675 2255; Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito, *Estado Novo*, Dicionário de História do Estado Novo, Vol I. Venda Nova: Bertrand Editora, 1996. pp. 315-319; Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito, Movimentos estudantis, *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II. Venda Nova: Bertrand Editora, 1996. pp. 640-645; Fernando Rosa, Da Ditadura ao Estado Novo: a «longa marcha» de Salazar», in *O Estado Novo (1926-1974), História de Portugal*, sob direção de José Mattoso, Vol. VII. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, pp.151-152; Eurico Lemos; Fernandes Pires; João A. Sousa, Formosinho, *A Construção Social da Educação Escolar*. Livro 1. Lisboa: Edições Asa, 1991, p. 57; Licínio Lima, Depois de 25 de abril de 1974, Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas, *Revista de Educação, Sociedade & Culturas. Dossier temático Educação em Portugal após o 25 de abril de 1974*, Porto: Edições Afrontamento, ISSN 0872-7643. Vol. 12, n.º 43, 2014, pp. 141-160; Maria Paula Pereira, A escola portuguesa ao serviço do estado novo: as lições de história de Portugal do boletim do ensino primário oficial e o projeto ideológico do salazarismo. Da investigação às práticas, n.º 4, 1, 2013, pp. 63-85; Neusa Maria Dal, Ri, «Revolução dos Cravos, autogestão, nas escolas e as reformas neoliberais em Portugal», in Cenários da autogestão: em Portugal. O processo revolucionário em curso (1974-1975), 1<sup>a</sup> edição, Brasil: Navegando, 2018, pp.98-123. [Consult. 16 jun.2024], disponível em WWW: <URL: [https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro\\_completo-min\\_912e497fadd61b](https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo-min_912e497fadd61b)>; Eduardo Marçal Grilo, Salazar e a Educação no Estado Novo. Lisboa: Clube do Autor, 2022.; J. Veiga Simão, *Batalha da Educação*. Discurso proferido pelo Ministro da Educação Nacional, [S.I.]: Ministério Educação Nacional, 1970, p. 125; Stephen R. Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal; 1970- 1980, Uma Década de transição*, Porto, Edições Afrontamento, 1986; António Teodoro. *Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976)*, Revista Portuguesa de Educação, Lisboa: Universidade do Minho. Vol. 17, núm. 2, (2004), pp. 181-207.

dos Cravos”<sup>3</sup> e a conquista de um Estado Democrático e democratização do ensino público. A investigação incidiu sobre uma análise do percurso histórico, doutrinal e de vários instrumentos normativos.

Ora, se pensarmos na pedagogia de outrora, a sua preocupação residia essencialmente numa aprendizagem centrada no professor e nos manuais, com a principal preocupação aliada ao desenvolvimento das capacidades de *saber ler, escrever, calcular* e visava apenas transmitir os conceitos básicos. Porém, hodiernamente a escola e o professor devem centrar a sua atenção e preocupar-se com o desenvolvimento das potencialidades e competências cognitivas dos alunos. Pretende-se que a transmissão de conhecimentos lhes permita vivenciar experiências de situações problemáticas e do saber-fazer para que possam ter uma percepção e uma visão mais ampla da importância da sua intervenção mais ativa na sociedade. Pois, deve permitir-se ao estudante que desempenhe um papel ativo e construtivo na sua formação, sendo premente investir no ensino e introduzir estratégias que promovam uma maior diversidade de aprendizagens.

Mas o modo de pensar a Escola e a Educação nem sempre foi assim! O modo de ensinar, o ensino, as metodologias e os processos de ensino, foram sendo construídos de acordo com a época, com o contexto político, social e económico, ou seja, tem o seu próprio percurso evolutivo. Por isso é crucial revisitar o passado para percebermos como evoluiu ao longo dos tempos o Ensino em Portugal.

Começaremos por enunciar umas notas sobre o sistema de ensino em Portugal, que é marcado por avanços e recuos, optando por enunciar o período Salazarista e Marcelista (Marcelo Caetano) durante o Estado Novo, confrontando-o com a evolução do ensino ocorrida no pós-25 de abril, admitindo, contudo, a referência, pontualmente, a momentos anteriores.

<sup>3</sup> Em 25 de abril de 1974 terminou a ditadura Salazarista. A Revolução dos Cravos, como ficou intitulada, iniciou-se com o golpe organizado pelo Movimento das Forças Armadas e milhares de pessoas saíram às ruas a fim de comemorarem.

## 2. Séc. XX | Ditadura militar | Estado Novo | 1926 a 1974

### 2.1. Notas introdutórias

Após o golpe militar de 28 de maio de 1926<sup>4</sup>, seguiu-se um período de ditadura militar entre 1926 e 1933<sup>5</sup>. O período temporal compreendido entre a instauração da Ditadura Militar e o início do Estado Novo é um período complexo<sup>6</sup>, durante o qual se irá combater o liberalismo. Este processo terminará com a instauração da ditadura Salazarista. Com Oliveira Salazar já como ministro das Finanças<sup>7</sup> introduziram-se, ao longo do tempo, algumas medidas, designadamente a União Nacional, a Mocidade Portuguesa, Legião Portuguesa e procedeu-se à aprovação da Constituição de 1933<sup>8</sup> que deu início ao Estado

<sup>4</sup> A Primeira República Portuguesa que iniciara em 5 de outubro de 1910, viria a desmoronar-se com o golpe militar de 28 de maio liderado por Gomes Costa. Com a publicação do Decreto n.º 13619, de 17 de maio de 1927 o processo escolar sofre um retrocesso, alterando o Decreto n.º 5787-B, de 10 de maio de 1919. Este diploma, por motivos de “eficiência”, “redução de despesas” e com objetivo de se “evitar acumulação excessiva de alunos nos liceus, que só concorre para prejudicar o ensino” reduzia a duração do ensino primário obrigatório de 6 para 4 anos (7 aos 11 anos) e do ensino primário complementar para 2 anos (11 anos aos 13 anos), para além de passar a consagrar a separação de alunos do ensino primário por sexo (artigo 3.º).

<sup>5</sup> Note-se que esse período iniciar-se-ia com a eleição do Presidente da República, general Óscar Carmona e permaneceu até à publicação da Constituição de 1933.

<sup>6</sup> Fernando Rosa, Da Ditadura ao Estado Novo: a «longa marcha» de Salazar», in *O Estado Novo (1926-1974), História de Portugal*, sob direção de José Mattoso, Vol. VII. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, pp. 151-152.

<sup>7</sup> Presidente do Conselho de Ministros como era denominado. Salazar foi Ministro das Finanças entre 1928 e 1932; chefe de Governo entre 1932 e 1968; e fundador do Estado Novo, sustentado por um período autoritário e ditador de 1933 a 1974. Para um maior desenvolvimento, Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito. Salazar, António de Oliveira (1889-1970), *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 861-876.

<sup>8</sup> Promulgada a 11 de abril de 1933, o seu artigo 8.º previa no n.º 5 a liberdade de ensino, e do parágrafo 2.º constava que “as leis especiais regularão o exercício da liberdade de ensino”, entre outras. Por sua vez, o artigo 13.º previa no n.º 4.º que cabia ao Estado e às Autarquias Locais “facilitar aos pais o cumprimento do dever de instruir e educar os filhos, cooperando com eles por meio de estabelecimentos oficiais de ensino e correção, ou favorecendo instituições particulares que se destinem ao mesmo fim”. Por outro lado, os artigos 42.º a 44.º, constantes no Título IX, cuja epígrafe previa “Da Educação, Ensino e Cultura Nacional” definia a estrutura do sistema de ensino, prevendo “o caráter de obrigatoriedade da instrução primária e a existência de escolas oficiais ao nível primário, complementar, médias e superiores e institutos de alta cultura, podendo coexistir com estabelecimentos de ensino particular”.

Novo<sup>9</sup>. A ditadura Salazarista perdurou entre 1926 e 1974, período marcado por um regime autoritário, antiparlamentar, autocrático e corporativo e pela predominância de uma ideologia católica tradicional.

## 2.2. A caracterização da Escola Salazarista

Da primeira fase da época salazarista até à Segunda Guerra Mundial (1945), o principal objetivo da escola nacionalista não se centrava na “educação”<sup>10</sup>, mas tão somente no pensamento católico concentrado em princípios – a *unidade, a ordem e o nacionalismo* – assentes em *valores tradicionais* – “*Deus, Pátria, Família*” (Decreto-Lei n.º 26611/1936, 1936)<sup>11</sup>. Este período marcado por uma grande influência católica e por um regime com carácter autoritário, centra a responsabilidade da educação na família. Segundo Oliveira Salazar, a responsabilidade pela educação cabia à família, a escola não era consagrada como um meio de aprendizagem ou de escolarização, pretendia apenas transmitir os princípios essenciais para o “*homem*” se tornar um cidadão consciente e com carácter.

<sup>9</sup> O período do Estado Novo vigorou durante 41 anos consecutivos até ao seu desmoronamento pela Revolução de 25 de abril de 1974. Para um maior desenvolvimento, veja-se Carlos Alberto Magalhães Gomes Mota, *A Educação Portuguesa Durante o Estado Novo, Saberes Interdisciplinares* [Em linha], Ano XII, n.º 25, (janeiro-junho 2010), p. 33-48. [Consult. 06 mai.2024], disponível em WWW: <URL: file:///C:/Users/elisa/Downloads/340-Texto%20completo-1146-1623-10-20200521%20(2).pdf;> ISSN 2675 2255; Avelino Ribeiro; Olivia Soares, *Caminhos da História 12*, vol.1, Porto: Edições Asa, 2005, p.152.

<sup>10</sup> Destaca-se que durante o Estado Novo, o Ministro da Instrução Pública (23.10.1934 a 18.01.1936), Eusébio Tamagnini, prestou declarações ao jornal “*Diário de Notícias*” no dia 21 de novembro de 1934, explicando como pretendia extinguir o analfabetismo. Segundo, o mesmo, o problema do analfabetismo só poderia ser resolvido com base num novo modelo pedagógico, agrupando a população portuguesa em cinco grupos, a saber: «1.º – 8% são “ineducáveis” – isto é, não se pode fazer nada por eles; 2.º – Normais estúpidos – 15%; 3.º – Inteligência média – 60%; 4.º – Inteligência Superior – 15%; 5.º – só 2% é que são “notáveis”; Portanto, à partida, 23% dos estudantes são para pôr fora do sistema o mais depressa possível!». Eusébio Tamagnini ficou ligado a uma série de medidas repressivas contra os professores republicanos e democratas.

<sup>11</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 26 611, de 19 de maio de 1936. Com o objetivo de transmitir a formação integral às mães e mulheres de Portugal e inculcar de forma plena os valores da educação nacionalista nos jovens portugueses, foi publicada a “*Obra das Mães para a Educação Nacional*”, cujos estatutos foram aprovados em 1 de agosto de 1936, pelo Ministro da Educação Nacional, Carneiro Pacheco.

Na segunda fase, entre 1945 e 1968, este último ano coincidente com o abandono do cargo por Oliveira Salazar por doença<sup>12</sup>, a instrução primária dos cidadãos em geral que visava que todos aprendessem a *ler, escrever e contar* devia ser básica, de três anos para as raparigas<sup>13</sup> e quatro para os rapazes (isto já nos anos 50)<sup>14</sup>.

Feita uma revisitação ao regime do Estado Novo, atesta-se que não se considerava prioritário combater o analfabetismo<sup>15</sup>, quanto mais ignorantes fossem os cidadãos melhor, pois impediria que contestassem e lutassem contra o regime. Por isso, o ensino primário foi reduzido de quatro para três anos, proibiu-se a coeducação, eliminando o ensino primário complementar, criando um sistema educativo verdadeiramente elitista, pois apenas alguns privilegiados tinham acesso aos outros graus de ensino e ao ingresso na universidade. Com efeito, a ideia era limitar o acesso aos graus de ensino mais elevados, reservando-os a uma pequena

<sup>12</sup> O regime de Oliveira Salazar começou a desmoronar-se na década de 1960 com o início da Revolução em África. Após o abandono do poder por Oliveira Salazar, em 1968, o Presidente da República, Américo Tomás, nomeou Marcelo José das Neves Alves Caetano (doravante Marcelo Caetano) para o cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Marcelo Caetano, nasceu em Lisboa, em 17 de agosto de 1906. Licenciou-se em Direito pela Universidade de Lisboa, em 13 de julho de 1927, com 18 valores. Desenvolveu a sua carreira universitária, na Faculdade de Direito de Lisboa. Assumiu o cargo de presidente do Conselho de Ministros em 1968 (26.09.1968 a 25.04.1974) (num período de guerra iniciada a 1961). Oliveira Salazar viria a falecer em 1970. Contudo, o período ditatorial continuou com Marcelo Caetano. Para um maior desenvolvimento, Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito (1996). Caetano, Marcelo José das Neves Alves (1906-1980). *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol I, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 110-112. *Marcelismo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 546-548.

<sup>13</sup> Durante um tempo, deixou de ser obrigatoria para as raparigas.

<sup>14</sup> A escolaridade obrigatória reduzida para os três anos, por força do Decreto-lei n.º 27 603, de 20 de março. A escolaridade obrigatória até à quarta classe viria a ser imposta a partir de 31 de dezembro de 1956 (Decreto-lei n.º 40 964, de 31 de dezembro) para os homens que tivessem completado 9 anos até à data da matrícula ou até à data da publicação do diploma legal e vivessem até uma distância de 4 km da escola, desde que na proximidade da escola existisse uma cantina, posteriormente, foi regulada para as mulheres pelo Decreto-Lei n.º 42 994, de 28 de maio de 1960.

<sup>15</sup> A taxa de analfabetismo era muito elevada, sobretudo para o sexo feminino. Para maiores desenvolvimentos, Instituto Nacional de Estatísticas, *Estatísticas da Educação, ano 1956-1957*, Sociedade Tipográfica: Lisboa, 1958, disponível em WWW: <url:<https://www.ine.pt/xurl/pub/259240634>>

elite<sup>16</sup>, reconhecendo-se um *sistema elitista* assente numa estrutura social hierarquizada, na qual os alunos eram encaminhados pelas «*aptidões naturais*» e pela «*imposição da separação de alunos pelo sexo*» distribuídos por patamares de ensino bem delimitados, entre o ensino primário, secundário (liceal) e superior<sup>17</sup>.

Segundo a análise desenvolvida, constatou-se que, no período que antecede a revolução de 1974, muitos jovens, alguns ainda crianças, começavam logo a trabalhar, devido às dificuldades económicas das famílias. Nas famílias mais pobres, a larga maioria dos jovens ia trabalhar, a partir dos 9 anos de idade, com o terceiro ano<sup>18</sup> ou depois de terem concluído o exame da quarta classe<sup>19</sup>. A obtenção do certificado da quarta

<sup>16</sup> Até 1950 os censos realizados apuravam o número de pessoas com mais de sete anos que não sabiam ler. A partir de 1960 passa a ser a população com mais de 10 anos. Cf. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: <https://www.ine.pt/>. A taxa de analfabetismo, sobretudo das mulheres era muito elevada (apenas 1 em cada 4 sabia ler e escrever). Por sua vez, o número de estudantes inscritos no ensino superior era limitado, pois apenas a elite mais privilegiada tinha acesso. Só em 1964 – passaram a ser aplicadas reformas para aumentar o nível da literacia, passando a escolaridade obrigatória dos quatro a seis anos. A partir da década de 50 foi mudando o paradigma, mas verdadeiramente só a partir de 1974, é que classe mais pobre passou a ter acesso ao ensino universitário gratuito.

<sup>17</sup> Nesse sentido, António Barreto; Maria Filomena Mónica, *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX. Lisboa: Livraria Figueirinhas, 1999, p. 592, ISBN 972-661-167-9.

<sup>18</sup> Para crianças dos 7 aos 12 anos até 1956 o ensino primário obrigatório centrava-se no terceiro ano, com a realização de exame de primeiro grau (extinto em 1960). O encarregado de educação poderia ser responsabilizado pelo pagamento de uma multa de 500\$00 (cf. Decreto-lei n.º 38968, de 27 de outubro de 1952) caso não garantisse a frequência da instrução primária ao seu educando. Ficariam dispensados, mediante justificação, os que apresentassem algum tipo de deficiência ou os que vivessem a uma distância superior a 3 km e não tivessem acesso a meio de transporte.

<sup>19</sup> Leite Pinto, Ministro de Educação Nacional, viria a instituir o exame da quarta classe, por volta do ano 1956 para o sexo masculino. Medida que em 1960 passou a aplicar-se a todos os estudantes, independentemente do género. *Vide*, o Decreto-Lei n.º 40964, de 31 de dezembro de 1956, p. 9, que amplia o regime da obrigatoriedade do ensino primário: “(...) a obrigatoriedade da frequência da quarta classe, que se decreta agora para os membros do sexo masculino, (...); e o Decreto-Lei n.º 42994, de 28 de maio de 1960 que veio declarar como obrigatória a frequência da quarta classe para todos os menores (7 e 12 anos)”. O exame da quarta classe era composto por uma prova escrita e oral (prova de português, aritmética, história e geografia) e prestado perante um júri, e.g., as raparigas tinham de demonstrar que sabiam coser um botão ou remendar um buraco na roupa. O exame de admissão ao liceu (extinto 1967) era frequentado predominantemente pelos filhos das famílias mais abastadas.

classe era um grande orgulho para a família e assinalava o fim de um percurso escolar. A este propósito será de referir que muitos iam aprender uma profissão, essencialmente, no setor primário e secundário, a título de exemplo, a profissão de carpinteiro, pedreiro, costureira, ou iam trabalhar para agricultura, ou servir para casa de famílias abastadas, realizando tarefas domésticas. Note-se que os jovens aprendiam uma profissão e nela permaneciam durante toda sua vida, sem grandes ambições.

Face ao exposto, constata-se que a escola até à década de 70 era muito diferente da de hoje. Por exemplo, os livros escolares obrigatórios eram separados por classes, iguais em todas as escolas e duravam muitos anos. Destaque-se que dos livros oficiais de leitura obrigatória constavam uma série de frases de carácter moral, que idolatravam o regime autoritário, ditador que caracterizava a época. Passamos a citar algumas dessas frases: «*Obedece e saberás mandar*»; «*Na família o chefe é o Pai, na escola o chefe é o mestre, no Estado o chefe é o Governo*»; «*Quanto mais fácil for a obediência, mais suave é o mando*»; «*Se soubesses o que custa mandar, gostarias mais de obedecer toda a vida*». Depreende-se da análise das referidas citações que se pretendia enaltecer o poder e a subordinação ao “Chefe” aliado a valores tradicionais, autocráticos.

### 2.3. O papel dos professores durante o Estado Novo

Importa, por ora, indagar que direitos eram reconhecidos por essa época aos professores. Neste estudo, damos ênfase ao papel desenvolvido, por essa época, pelas mulheres professoras. Da pesquisa realizada no atinente ao acesso à «profissão de professor» entre os trabalhadores de sexo masculino e feminino, constatou-se que o papel e os direitos reconhecidos aos professores, por essa época, sustentavam-se, inequivocamente, numa desigualdade de género e tratamento assumidos legalmente<sup>20</sup>.

Podemos destacar neste âmbito, em primeiro lugar, que as mulheres antes do 25 de abril não tinham os mesmos direitos legais que os homens e muitas necessitavam de autorização escrita dos maridos para

<sup>20</sup> Vide, *inter alia*, quanto ao exercício da profissão de professora o Decreto-Lei n.º 27279, de 24 de novembro de 1936; e os artigos 1674.º e 1678.º do Código Civil de 1966 no que se refere ao poder de autoridade reconhecido ao marido.

realizarem certos atos da vida social<sup>21</sup>. Secundado Mónica<sup>22</sup>, “(...) a mulher não tinha o mesmo estatuto de parceira, com os mesmos direitos, mas o de sócia subordinada”. De destacar que o ensino infantil oficial foi banido, por essa época, porque “seria um aliado ao desaparecimento e à aniquilação da família”<sup>23</sup>. Assim, à mulher era reservado, em primeiro lugar, o papel de mãe e esposa a quem cabiam as tarefas domésticas e familiares<sup>24</sup>. O seu mundo era reduzido à casa e o seu papel na família era perfeitamente circunscrito à educação e às lides domésticas<sup>25</sup>.

No que concerne ao tema que nos propomos desenvolver, há ainda que destacar o papel desempenhado pelas mulheres professoras. Na verdade, a seleção e o recrutamento das mulheres para exercerem a atividade de professora alicerçava-se num controlo rígido e de grande escrutínio do ponto de vista ideológico. O que denota de forma expressa a desconfiança e a irrelevância que era depositada no papel da “classe trabalhadora: professora”, agentes do sistema autoritário que não necessitavam de ter grande preparação, sobretudo as do ensino primário até à terceira ou quarta classe.

<sup>21</sup> Sublinhe-se que o marido podia fazer cessar o contrato de trabalho da sua esposa. Segundo o artigo 1674.º o poder marital pertencia ao marido como chefe de família, competindo-lhe representá-la e decidir em todos os atos da vida conjugal comum. Por outro lado, o artigo 1676.º do Código Civil na versão originária de 1966, determina que “Administração dos bens do casal, incluindo os próprios da mulher e os bens dotais, pertence ao marido, como chefe de família”.

<sup>22</sup> Maria Filomena Mónica, *A escola primária salazarista 1926-1939. Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Presença, Gabinete de Investigações Sociais, 1977, p. 275 (Coleção Análise Social).

<sup>23</sup> Por força do Decreto-Lei n.º 28081, de 9 de outubro de 1937. *Vide* para um maior desenvolvimento, José Carmo Correia Martins. *A Instrução Pública no tempo do Estado Novo*. Coimbra: Centro de Documentação da Universidade de Coimbra. Comunicação no jornal “Notícias de São Brás” – S. Brás de Alaportel, 2018, [Consult. 23 abr.2024], disponível em WWW: < URL: [https://www.cd25a.uc.pt/media/pdf/Biblioteca%20digital/CePfEstado%20Novo\\_A%20Instrucao%20Publica%20no%20Estado%20Novo.pdf](https://www.cd25a.uc.pt/media/pdf/Biblioteca%20digital/CePfEstado%20Novo_A%20Instrucao%20Publica%20no%20Estado%20Novo.pdf)

<sup>24</sup> Nos termos do § único do artigo 5.º da Constituição de 1933, se por um lado, se reconhecia que todos os cidadãos eram iguais perante a lei, «conforme a capacidade ou serviços prestados, e a negação de qualquer privilégio de nascimento, nobreza, título nobiliárquico, sexo, ou condição social...», por outro, declarava-se, como exceção, quanto à mulher motivada nas diferenças biológicas «...as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família...».

<sup>25</sup> Reforçando que a igreja católica desempenhava um papel crucial na educação formal das mulheres e da família, sabendo que a sociedade era sustentada por uma família nuclear burguesa.

A partir de 1936, com Carneiro Pacheco, nomeado Ministro da Educação Nacional a repressão sobre os professores aumenta. Numa primeira fase, as professoras do ensino primário deviam permanecer solteiras, só podendo casar mediante um pedido de autorização ao Ministério da Educação Nacional. Ora, o pretendente mediante requerimento era obrigado a apresentar um atestado de bom comportamento moral e cívico (“1.º *Ter o pretendente bom comportamento moral e civil*”) e comprovar o recebimento de uma retribuição em harmonia com o da noiva<sup>26</sup> (“2.º *Ter o pretendente vencimento ou rendimentos, documentalmente comprovados, em harmonia com os vencimentos da professora*”)<sup>27</sup>. A autorização do Ministério deveria ser publicada no *Diário do Governo*<sup>28</sup>. A referida medida imposta pelo Governo tinha como objetivo que o pretendente comprovasse que auferia uma retribuição superior e tinha meios suficientes para sustentar a esposa.

Sublinha-se ainda que Oliveira Salazar expulsava os professores que manifestassem espírito de oposição aos princípios da Constituição, obrigando-os a assinar uma declaração de compromisso a comprovar o afastamento de ideais comunistas ou associativistas<sup>29</sup>: «*Declaro, sob minha honra, que não pertenço, nem jamais pertencerei a associações ou institutos secretos*». Posteriormente, foi acrescentado o «*repúdio do comunismo e de todas as ideias subversivas*». A questão é de fundamental importância, pois demonstra e reforça os ideais autoritários que recaiam sobre a classe trabalhadora<sup>30</sup>.

## 2.4. Organização Nacional da Mocidade Portuguesa

Outra das medidas introduzidas por essa época foi a criação da Organização Nacional “Mocidade Portuguesa”<sup>31</sup>. O Ministro da Educação

<sup>26</sup> Exigência fundada no artigo 1678.º do Código Civil de 1966, que prefigurava que o marido “Chefe família” para se afirmar como “bónus pater famílias” exigiria que auferisse um salário superior à mulher.

<sup>27</sup> Cf. artigo 9.º, Decreto-Lei n.º 27279, de 24 de novembro de 1936.

<sup>28</sup> A que corresponde atualmente ao Diário da República.

<sup>29</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 27003, 14 de setembro de 1936.

<sup>30</sup> Destaque-se que as professoras apenas podiam dar aulas às meninas e os professores davam aulas aos meninos, em edifícios distintos. Não havia turmas mistas: os rapazes e as raparigas tinham aulas em salas e até edifícios diferentes.

<sup>31</sup> Que viria a dividir-se entre a Mocidade Portuguesa Masculina e Mocidade Portuguesa Feminina, centrada na criação da Ordem das Mães para a Educação Nacional (OMEN) e nos

Nacional Carneiro Pacheco, durante o período governado por Oliveira Salazar, criou-a pelo Decreto-Lei n.º 26.611, de 19 de maio de 1936<sup>32</sup>, enquadrando-a como uma “*milícia de enquadramento ideológico e paramilitar da juventude das escolas*”. A preocupação com a formação moral e o desenvolvimento das capacidades físicas dos jovens a partir dos sete anos até aos catorze anos estiveram na base da criação dessa organização nacional e paramilitar, à qual tinham de pertencer todos os jovens nessa faixa etária. O objetivo dessa organização centrava-se no desenvolvimento do *espírito de obediência ao Estado Novo e o culto dos deveres militares*: “destinada ao desenvolvimento integral dos jovens, físico e moral, com o objetivo de formar futuros cidadãos disciplinados e devotos à defesa da Pátria<sup>33</sup>”.

## 2.5. A sala de aula durante o Estado Novo

Reportando-nos à escola durante o Estado Novo, uma das características das salas de aulas é que nas paredes existiam sempre alguns símbolos que assinalavam a época autoritária e nacionalista, *e.g.*, um crucifixo<sup>34</sup>; um retrato de Oliveira Salazar como chefe de governo; e um retrato do Presidente da República (numa primeira fase, Óscar Carmona).

Por essa época, os alunos não detinham a liberdade de expressão, limitando-se a aprender a *ler* e a *contar*, e eram muitas vezes sujeitos a atos de *humilhação* e a *castigos corporais*. De facto, muitos professores tinham uma *régua* ou *palmatória*, ou uma *cana da índia* que servia para castigar os mais indisciplinados, ou umas orelhas de “*burro*” que eram colocadas aos alunos que manifestassem alguma dificuldade de

princípios da “*devoção ao serviço social*” e “*ao gosto pela vida doméstico*” (Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito, *op. cit.*, p. 607).

<sup>32</sup> Que aprova o Regimento da Junta Nacional de Educação, instituída pela Lei 1941, de 11 de abril de 1936 e cria a Mocidade Portuguesa. A referida organização foi criada no âmbito da reforma da “*educação nacional*” promovida pelo ministro Carneiro Pacheco. A criação da legião portuguesa e Mocidade Portuguesa surgem, como organizações que transmitiam os ideais comunistas e anarquistas. Para um maior desenvolvimento, Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito. «*Mocidade Portuguesa*», *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 607-611.

<sup>33</sup> Cf. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 26611, de 19 de maio de 1936.

<sup>34</sup> Traduz um símbolo obrigatório centrado numa educação católica ao abrigo da concordata Estado/Igreja (1940).

aprendizagem<sup>35</sup>. Por outro lado, os alunos eram obrigados a cantar o hino nacional no início da aula.

## 2.6. Período Marcelista

Chegada a esta parte torna-se essencial indagar que mudanças ocorreram no ensino a partir da década de 60, época caracterizada por uma taxa de analfabetismo de 33,1%<sup>36</sup>. Constatamos que a partir desta época, surge um novo paradigma ao nível do sistema de ensino. As grandes mudanças no ensino, *inter alia*, sustentaram-se na necessidade de haver um maior incentivo, uma maior aposta e investimento na democratização do ensino<sup>37</sup>. De notar que Marcelo Caetano introduziu profundas medidas que incidiram na reforma do ensino, centrado no Ensino Superior<sup>38</sup>. À época existiam em Portugal apenas quatro universidades (duas em Lisboa, Porto e Coimbra) e ao longo do tempo foram nascendo novas universidades, *e.g.*, em Guimarães, Braga<sup>39</sup>, Aveiro e Lisboa (Universidade

<sup>35</sup> Para além disso, era obrigatório o uso de farda ou bata com identificação. Recordamos na década de 1970 que para a prática de exercício desportivo nas aulas de educação física, era obrigatório o uso de farda, a título de exemplo, os rapazes usavam um calção e as raparigas uma saia calção.

<sup>36</sup> Segundos dados da Pordata, *Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo (1960)* [Em linha]. Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 Jun.2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.pordata.pt/portugal>>.

<sup>37</sup> Por essa época, sublinhava-se ainda o papel da OCDE no âmbito do projeto regional do mediterrâneo que continha os princípios da teoria do capital humano e que influenciaram o desenvolvimento das políticas públicas educativas nos anos que antecederam o 25 de abril.

<sup>38</sup> A título exemplificativo, no acesso ao ensino superior admitiam-se candidatos de idade superior a 25 anos, mesmo sem estes, apresentarem habilitações académicas necessárias, desde que comprovassem a sua capacidade, segundo os critérios estabelecidos pelas universidades.

<sup>39</sup> Por exemplo, a Universidade do Minho (UMinho) instituição de ensino superior pública localizada nas cidades de Braga e Guimarães é criada em Braga em 1973 in Universidade do Minho. *A História* [Em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2024, [Consult. 18 jun.2024], disponível m WWW: <URL: <https://www.uminho.pt/PT/uminho/Informacao-Institucional/Paginas/Historia.aspx>>; a 15 de dezembro de 1973, o então Ministro da Educação Nacional, José Veiga Simão, criou a Universidade de Aveiro in Universidade de Aveiro. *A história da UA* [Em linha], Aveiro: Universidade de Aveiro, 20 janeiro de 2020, [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: < URL: <https://www.ua.pt/pt/historia>>; a Universidade Nova foi fundada a 11 de agosto de 1973 in Universidade Nova, *Uma história pioneira* [Em linha], Lisboa: Universidade Nova, [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: < URL: <https://www.unl.pt/nova/historia>>).

Nova). Propôs, ainda, a criação dos Institutos Politécnicos, sobretudo nas zonas industriais do país<sup>40</sup>. Por sua vez, tendo por base um ensino centrado numa “igualdade de oportunidades”, criou o Instituto de Ação Social como garantia para apoiar os alunos.

Neste contexto, o ensino público centrado na democratização do ensino aparece na sequência da reforma introduzida por Veiga Simão<sup>41</sup>, sob alçada do governo de Marcelo Caetano, com a Lei n.º 5/73, de 25 de julho. A referida disposição legal estipulava “as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo”, consequência de um processo iniciado em janeiro de 1971 com a apresentação de dois documentos: (1) Projeto de Sistema Escolar e Linhas Gerais de Reforma do Ensino Superior – objetivo: fomento da educação pré-escolar; (2) prolongamento da escolaridade obrigatória reconversão do ensino secundário; expansão e diversificação do ensino superior; as mulheres passam a ter acesso ao ensino. Neste contexto, a reforma do ensino de Veiga Simão, representou uma última tentativa do regime nacionalista, no sentido de promover alterações globais ao nível das orientações educativas. Segundo Veiga Simão<sup>42</sup> a reforma do sistema educativo fundava-se na necessidade de fazer face à crise implantada e motivada por se ter criado “uma sociedade menos humana e menos humanista, mais volvida para a matéria do que para o espírito”. Dessarte, o seu projeto reformador, sustentado numa taxa de analfabetismo de 25,7% (1970)<sup>43</sup>, pretendia criar

<sup>40</sup> Note-se, que verdadeiramente os Institutos Politécnicos foram criados pelo Decreto-lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro. Porém, desde de 1977, por força do Decreto Lei 427-B/77, de 14 de outubro e as alterações introduzidas pela Lei n.º 61/78, de 28 de julho, esses institutos designavam-se por “ensino superior de curta duração”. O diploma de 1979, veio estipular os objetivos do ensino superior politécnico, assegurado por escolas superiores, de educação e técnicas, agrupadas ou não em institutos politécnicos. Cria os Institutos Politécnicos de Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro, Lisboa, Porto, Santarém, Setúbal e Viseu e indica os estabelecimentos de ensino pertencentes a cada um destes institutos. Cria a Escola Superior de Gestão e Contabilidade de Aveiro e a Escola Superior de Tecnologia de Tomar. Por sua vez, cria as Escolas Superiores de Educação da Guarda, Leiria, Portalegre, Viana do Castelo e Vila Real.

<sup>41</sup> Ministro da Educação de 15.01.1970 a 25.04.1974.

<sup>42</sup> José Veiga Simão, *Batalha da Educação*, Discurso proferido pelo Ministro da Educação Nacional, [S.l.]: Ministério Educação Nacional, 1970, p. 125.

<sup>43</sup> Fonte: Dados da Pordata, *Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo (1974-1978)* [Em linha], Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 Jun.2024], disponível em WWW: <URL: <URL: <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+analfabetismo+segundo+o+s+censos+total+e+por+sexo-2517>>. Por exemplo, em 1974 três em cada quatro crianças apenas

um sistema educativo que contribuísse para a humanização da sociedade centrada na “educação de todos” e no lema de “igualdade de oportunidades no acesso ao ensino”. A seu ver, só assim se contribuiria para uma sociedade mais justa e moderna. Pretendia, *inter alia*, afirmar a igualdade de oportunidades de todos os cidadãos no acesso ao direito à educação; introduzir a educação pré-escolar; garantir o prolongamento da escolaridade obrigatória até aos 6 anos<sup>44</sup>; e a criação da telescola. Por outro lado, pretendia expandir a rede de escolas à escala nacional, mormente na diversificação do ensino superior; a reconversão do ensino secundário; fomentando o ensino noturno e o técnico-profissional como um meio para potenciar a especialização de mão-de-obra que acompanhe a evolução e transformação da indústria.

Face ao exposto, constata-se que só a partir da década de 60, surgem as grandes mudanças ao nível do sistema educativo, apostando na democratização do ensino e num maior investimento nesta área, centrado na ideia de que “*formar*” o capital humano contribuiria para uma maior produtividade e desenvolvimento económico. Se, por um lado, durante a época salazarista, o ensino era centrado em ideais nacionalistas “*Deus, Pátria e Família*”, com a reforma introduzida por Marcelo Caetano/Veiga Simão, o objetivo do sistema educativo centrava a sua atenção no desenvolvimento económico, num ensino democratizado e igualitário<sup>45</sup>.

concluíam o 4.º ano; em 1978, frequentavam o ensino superior 80 mil alunos e em 2023 eram 450 mil. Fonte: INE, *Acesso universal à educação: taxa de escolarização de 1974 a 2022*.

<sup>44</sup> Por força do Decreto-Lei n.º 45810, de 9 de julho de 1964, Portugal alarga a escolaridade obrigatória para 6 anos (4 de ensino elementar e 2 de ensino complementar), em primeiro lugar destinados obrigatoriamente aos alunos que frequentavam a primeira classe no ano letivo 1964/1965; e excepcionalmente, a partir do ano letivo 1966-1967, para os alunos dos restantes graus de ensino primário elementar. Com o processo reformador iniciado em janeiro de 1971 com a apresentação do Projeto de Sistema Escolar e das Linhas Gerais de Reforma do Ensino Superior e que terminaria com a publicação da Lei em 1973, alargava a escolaridade obrigatória para 8 anos, divididos em dois ciclos, primário e secundário: 4 anos de ensino primário; 4 de ensino preparatório (telescola). A escolaridade de oito anos, passou a ser gratuita, a partir de 1973. A Mocidade Portuguesa, cuja integração deixa de ser obrigatória, torna-se uma organização voluntária a 28 de outubro de 1971, perdendo o sentido aliado à sua criação. No ano de 1972, a coeducação viria a ser restabelecida no ensino primário e no ciclo preparatório do ensino secundário.

<sup>45</sup> Stephen referia-se a um «sistema escolar aberto equitativo diversificado, individualizado e interrelacionado» in Stephen R. Stoer. *Educação e Mudança Social em Portugal; 1970-1980, Uma Década de transição*, Porto: Edições Afrontamento, 1986, p. 58.

Contudo, num Estado marcado por uma taxa analfabetismo ainda superior a 20%, repressivo, nacionalista e ruralista, impediu que essa reforma alcançasse os objetivos pretendidos antes da Revolução ocorrida com o 25 de abril. Note-se que, neste campo, as lutas estudantis contribuíram para abalar profundamente a ditadura. No âmbito dos liceus e das universidades, vários movimentos estudantis estiveram na base de oposição ao antigo regime, consequentemente os manifestantes eram perseguidos e sujeitos a castigos corporais, expulsão ou obrigados ao cumprimento obrigatório de serviço militar no ultramar<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> O movimento estudantil marca a década de 60, apesar de não ser permitido por lei no Estado Novo. A reivindicação dos alunos pelo direito à liberdade associativa e de manifestação nas universidades deram origem, durante o período Marcelista, às crises académicas da década de 60, caso de Lisboa entre 1961 e 1963 e de Coimbra em 1969. De notar que nos anos de 1973 e 1974, meses que antecedem a revolução constituem o período de registo de maior número de prisões de estudantes pela Polícia de Intervenção e Defesa do Estado (PIDE), no contexto de manifestações e de ocupações de universidades. A PIDE, cuja intervenção passara por instituir a censura aos meios de meios de comunicação, manifestando-se no período ditatorial por uma «recusa dos fundamentos liberais, democráticos e parlamentaristas do Estado, isto é, da «liberdade» e da «soberania popular» enquanto conceitos legitimadores do regime» (Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito, Polícias Políticas, *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 747-749). A PIDE cuja denominação viria a ser alterada por Marcelo Caetano para DGS (Direção-Geral de Segurança), mantem a censura sem lhe dar grande relevância. Contudo, na verdade, como bem refere Luísa Cortesão (1988) apesar de se verificar um abrandamento da repressão, na realidade neste período a agitação social agrava-se, como por exemplo, os alunos, sob a influência do movimento estudantil de maio de 1968 em França, insurgem-se também contra o regime e a guerra colonial. Destaca-se o movimento estudantil ocorrido em 1969, que refletiam a oposição ao sistema educativo, à crise implantada na educação centrada no modelo, avaliação, organização e nos recursos (Eurico Lemos; Fernandes Pires; João A. Sousa, Formosinho, *A Construção Social da Educação Escolar*, Livro 1, Lisboa: Edições Asa, 1991, p. 57). Neste campo, associados aos movimentos estudantis, a PIDE, invade as universidades, prendendo alunos, instaurando alguns procedimentos disciplinares e obrigando-os a integrarem o exército colonial. Segundo Fernando Rosa. Marcelismo: A Liberalização Tardia (1968-1974), in *O Estado Novo (1926-1974), História de Portugal*, sob direção de José Mattoso, Vol. VII. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, p. 553) «Numa Universidade tornada ingovernável dois símbolos ficam a assinalar a mudança de situação: o assassinato a tiro, por agentes da polícia política, de um estudante de direito e o recurso a gorilas.... para policiar a vida interna das escolas». Vide, ainda, Fernando Rosas; José Maria Brandão Brito. Movimentos estudantis. *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 640-645.

### 3. Séc. XX, 1974 a 1976: Pós-25 de abril – Reforma educativa

#### 3.1. O Ensino pós-25 de abril – Notas introdutórias

A reforma introduzida por Veiga Simão, iniciada antes da Revolução dos Cravos, embora tenha sido aplicada na realidade com a conquista da democracia trouxe um novo alento ao sistema educativo. Na verdade, a democracia trouxe novas possibilidades de acesso, *e.g.*, à mulher abrem-se novos horizontes, passando a poder ter livre acesso à educação e a instituições de ensino superior<sup>47</sup>. Dessarte, se as mulheres no período anterior não tinham “voz”, pois não lhes eram reconhecidos direitos, passam agora a ter acesso de forma massificada ao ensino e a uma maior consciencialização dos seus direitos<sup>48</sup>. O ensino superior que assumia um papel privilegiado no topo da pirâmide, deveria assentar num sistema de carácter universal e nacional de acesso a “todas as camadas da população”.

No que diz respeito às reformas introduzidas pós-25 abril, constata-se que o ministério da educação foi um dos que mais evoluíram desde 1974. Neste contexto, a revolução ocorrida após o 25 de abril de 1974 ao nível do sistema de ensino, embora já iniciada em anos anteriores, centra a sua atenção em três razões: em primeiro lugar, na vontade determinada das populações em querer proporcionar aos seus filhos um nível de

<sup>47</sup> Note-se que em anos anteriores são conhecidas algumas mulheres no ensino superior. Por exemplo, a primeira mulher Domitilia Hormizinda Miranda de Carvalho a frequentar e licenciar-se em Matemática, Filosofia (1894-1895) e Medicina (1904) na Universidade de Coimbra. *Vide Observatório da Língua Portuguesa, Domitila Carvalho: a primeira mulher licenciada em Portugal* [Em Linha], Lisboa: 17 de março, 2019, 2004, [Consult. 05 Jul.2024], disponível em WWW: <URL: <https://observalinguaportuguesa.org/domitila-carvalho-a-primeira-mulher-licenciada-em-portugal/>>; e Regina Quintaninha, a primeira mulher a licenciar-se em Direito e a exercer advocacia (1913), antes do diploma publicado em 1918 e que permitiria às mulheres o acesso à profissão de advocacia. *Vide Ordem dos Advogados, Cronologia da História da Ordem e da Advocacia. A primeira mulher licenciada em Direito* [Em linha], Lisboa: 2022, [Consult. 12 Jul.2024], disponível em WWW: <URL: <https://historia.oa.pt/cronologia/a-primeira-mulher-licenciada-em-direito/>>.

<sup>48</sup> Com a revisão introduzida ao Código Civil de 1966 aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro pelo Decreto-Lei n.º 496/77 de 25 de novembro os direitos da mulher alcançam um patamar significativo. Desaparece a figura do chefe de família, a mulher casada deixa de ter estatuto de dependência do marido. E, verifica-se um contexto de democratização da estrutura familiar.

escolaridade superior para que tivessem acesso a condições de vida mais dignas; em segundo lugar, na criação de políticas públicas de democratização do ensino, igualdade de oportunidades, alargamento de escolas preparatórios e secundárias; e, por fim, na aplicação de meios inovadores ao nível das políticas educativas, *verbi gratia*, a gratuitidade do ensino, a extensão da escolaridade obrigatória indexada à faixa etária<sup>49</sup>.

### 3.2. Séc. XX | 1974 a 1976

Do exposto, deduz-se, que a democracia mudou a educação em Portugal introduzindo o lema «a Escola para Todos».

Neste contexto, em cinco meses após o 25 de abril foram empossados 6 governos provisórios (1974 a 1976), 23 governos constitucionais<sup>50</sup>. A pasta de educação foi conduzida em média por 30 ministros, que governaram em termos médios um ano e meio. Em 23 governos apenas cinco ministros cumpriram mandatos completos<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> A estrutura do ensino, nos anos seguintes, passa a estar organizada em 12 anos de escolaridade, anos necessários para o acesso ao ensino superior.

<sup>50</sup> Em maio de 1974 foi instituído o primeiro governo provisório, sob a presidência de António Spínola e com Adelino da Palma Carlos como Primeiro-Ministro. Das primeiras eleições livres e com sufrágio universal, realizadas um ano depois da Revolução dos Cravos, saiu o I Governo Constitucional, liderado pelo socialista Mário Soares, em funções de julho de 1976 a janeiro de 1978. Dois meses depois já tomava posse o II Governo provisório, de Vasco Gonçalves, que governou nos três governos provisórios seguintes (o III, de setembro de 74 a março de 1975, o IV, de março a agosto de 1975, e o V, de agosto a setembro de 1975). O VI e último Governo provisório, liderado por José Pinheiro de Azevedo, esteve em funções 10 meses (entre setembro de 1975 e julho de 1976). Para maior desenvolvimento, *vide*, João Forminho; Joaquim Machado, *A regulação da educação em Portugal – do Estado Novo à democracia*, In *Revista Educação, Temas e problemas, A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, Évora: Centro de Investigação em Educação e Psicologia Universidade de Évora, ISSN 1646-2831. N.º 12 e 13, 2013, pp.27-40.

<sup>51</sup> Podemos enunciar de forma não exaustiva os ministros da educação de 1962 a 2024 (por ordem cronológica de mandato): *i*) Inocêncio Galvão Telles – Ministro da Educação Nacional de 4 de dezembro de 1962 a 19 de agosto de 1968; *ii*) José Hermano Saraiva – Ministro da Educação Nacional de 19 de agosto de 1968 a 15 de janeiro de 1970; *iii*) José Veiga Simão – Ministro da Educação Nacional de 15 de janeiro de 1970 a 25 de abril de 1974; *iv*) De 25 de abril de 1974 até 16 de maio de 1974 não há Ministro da Educação, detendo a Junta de Salvação Nacional as atribuições dos órgãos fundamentais do Estado, entretanto destituídos; *v*) Eduardo Henrique da Silva Correia – Ministro da Educação e Cultura de 16 de maio de 1974 a 18 de julho de 1974; *vi*) Vitorino Magalhães Godinho – Ministro da Educação e Cultura de 18 de julho de 1974 a 29

Destacamos, em primeiro lugar, os anos de 1974 a 1976, durante os seis governos provisórios. A época ficou conhecida por uma conceção de “Governo do povo”. Após a Revolução dos Cravos, iniciada em 25 de

de novembro de 1974; Vasco dos Santos Gonçalves – Ministro da Educação e Cultura de 29 de novembro de 1974 a 4 de dezembro de 1974, tendo delegado competências em Rui Grácio, Secretário de Estado da Orientação Pedagógica; *vii*) Manuel Rodrigues de Carvalho – Ministro da Educação e Cultura de 4 de dezembro de 1974 a 26 de março de 1975; *viii*) José Emílio da Silva – Ministro da Educação e Cultura de 26 de março de 1975 a 10 de setembro de 1975; *ix*) Vítor Manuel Rodrigues Alves – Ministro da Educação e Investigação Científica de 19 de setembro de 1975 a 23 de julho de 1976; *x*) Mário Augusto Sottomayor Leal Cardia – Ministro da Educação e Investigação Científica de 23 de julho de 1976 a 23 de janeiro de 1978 e Ministro da Educação e Cultura de 23 de janeiro de 1978 a 29 de Agosto de 1978; *xi*) Carlos Alberto Lloyd Braga – Ministro da Educação e Cultura de 29 de agosto de 1978 a 22 de novembro de 1978; *xii*) Luís Francisco Valente de Oliveira – Ministro da Educação e Investigação Científica de 22 de novembro de 1978 a 7 de julho de 1979; *xiii*) Luís Eugénio Caldas Veiga da Cunha – Ministro da Educação de 7 de julho de 1979 a 3 de janeiro de 1980; *xiv*) Vítor Pereira Crespo – Ministro da Educação e Ciência de 3 de janeiro de 1980 a 4 de setembro de 1981 e Ministro da Educação e das Universidades de 4 de setembro de 1981 a 12 de junho de 1982; *xv*) João José Rodilhes Fraústo da Silva – Ministro da Educação de 12 de junho de 1982 a 9 de junho de 1983; *xvi*) José Augusto Seabra – Ministro da Educação de 9 de junho de 1983 a 15 de fevereiro de 1985; *xvii*) João de Deus Rogado Salvador Pinheiro – Ministro da Educação de 15 de fevereiro de 1985 a 6 de novembro de 1985 e Ministro da Educação e Cultura de 6 de novembro de 1985 a 17 de agosto de 1987; *xviii*) Roberto Artur da Luz Carneiro – Ministro da Educação de 17 de agosto de 1987 a 31 de outubro de 1991; *xix*) Diamantino Freitas Gomes Durão – Ministro da Educação de 31 de outubro de 1991 a 19 de março de 1992; *xx*) António Fernando Couto dos Santos – Ministro da Educação de 19 de março de 1992 a 7 de dezembro de 1993; *xxi*) Maria Manuela Dias Ferreira Leite – Ministra da Educação de 7 de dezembro de 1993 a 28 de outubro de 1995; *xxii*) Eduardo Carrega Marçal Grilo – Ministro da Educação de 28 de outubro de 1995 a 25 de outubro de 1999; *xxiii*) Guilherme Pereira D’Oliveira Martins – Ministro da Educação de 25 de outubro de 1999 a 14 de setembro de 2000; *xxiv*) Augusto Ernesto Santos Silva – Ministro da Educação de 14 de setembro de 2000 a 3 de julho de 2001; *xxv*) Júlio Domingos Pedrosa da Luz de Jesus – Ministro da Educação de 3 de julho de 2001 a 6 de abril de 2002; *xxvi*) José David Gomes Justino – Ministro da Educação de 6 de abril de 2002 a 17 de julho de 2004; *xxvii*) Maria do Carmo Félix da Costa Seabra – Ministra da Educação de 17 de julho de 2004 a 12 de março de 2005; *xxviii*) Maria de Lurdes Reis Rodrigues – Ministra da Educação de 12 de março de 2005 a 25 de outubro de 2009; *xxix*) Isabel Alçada, Ministra da Educação de 2009-2011; *xxx*) Nuno Crato, 5 de junho de 2011 a 4 de Outubro de 2015; *xxxi*) Margarida Mano, 4 de outubro de 2015 a 11 de novembro; *xxxii*) Tiago Brandão Rodrigues, 26 de novembro de 2015 a 26 de outubro de 2019; *xxxiii*) Tiago Brandão Rodrigues, 26 de outubro de 2019 até 30 de março de 2022; *xxxiv*) João Costa, 30 de março de 2022 até 20 de março de 2024; Fernando Alexandre, Ministério da Educação, Ciência e Inovação, a partir de 21 de março de 2024.

abril de 1974, as escolas vivenciam um autêntico período revolucionário sustentado num estado de autogestão até 1976<sup>52</sup>. Nesse período, as escolas passaram a ser autonomizadas do ensino, assiste-se nas escolas a uma “tomada do poder” pelas assembleias de estudantes e professores<sup>53</sup>. Nas universidades discutiam-se os ideais marxistas centrados em diferentes teorias, eram locais verdadeiramente politizados. Em muitas escolas, nestas assembleias, os diretores ou reitores eram reconduzidos a novas funções ou eram afastados. A expulsão fundava-se no facto dos reitores ou professores serem aliados a ideais salazaristas e marcelistas. Esta participação não foi regulamentada, verificando-se uma deslocação do processo de tomada de decisões do governo para os atores educativos.

Segundo afirmou Stephen Stoer<sup>54</sup>, o que se verificou por essa época, no que se refere à gestão democrática nas escolas limitou-se a uma

<sup>52</sup> Segundo Pintassilgo, trata-se de um período caracterizado como “um verdadeiro laboratório de experiências pedagógicas (... )” (p. 15). In Joaquim Pintassilgo, *A Educação em tempos de revolução (nos 40 anos da Revolução do 25 de abril de 1974 em Portugal)*, *Espacio, Tiempo y Educación*, Salamanca, Espanha: FahrenHouse Ediciones E-ISSN: 2340-7263, Vol. 1, n.º 2, 2014 pp. 13-19, [Consult. 12 jun.2024], disponível na Internet: <URL: <https://bityli.com/kaVyR>>. A época entre a Revolução dos Cravos, o golpe militar do 25 de novembro e a aprovação da CRP de 1976, ficou conhecida como «Processo Revolucionário em Curso (PREC)» pelos seus vários acontecimentos, centrado numa instabilidade política, social e cultural. Destaque-se que ao nível do tema central (Ensino) deste estudo, uma das medidas prioritárias do PREC era lutar contra a analfabetismo, facto que ocorreu logo a partir do 1.º governo provisório, com iniciativas promovidas, *e.g.*, o Plano Nacional de Alfabetização (PNA). Para um maior desenvolvimento, *vide*, Maurício Sardá Faria, *A autogestão no processo revolucionário português (1974-1975)*, in *Cenários da autogestão em Portugal: o processo revolucionário em curso*, 1<sup>a</sup> ed. 2018, Brasil: Navegando, pp. 51-87. ISBN 978-85-53111-03-09, [Consult. 6 jun.2024], disponível em WWW: <URL: [https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro\\_completo-min\\_912e497fadd61b](https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo-min_912e497fadd61b)>.

<sup>53</sup> Segundo Stoer “Depois do 25 abril nas escolas, tudo se passou como se tivessem sido ocupadas pelos próprios professores e estudantes” in Stephen R. Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal; 1970-1980, Uma Década de transição*, Porto, Edições Afrontamento, 1986, p. 1. As aulas eram suspensas durante a realização de plenários nas escolas. De facto, grande parte das aulas não se realizaram e quando o ano letivo chegou ao fim não havia condições para realizar o exame de acesso ao ensino superior, as avaliações eram postas em causa, os manuais da época anterior foram abandonados e substituídos, milhares de alunos foram temporariamente impedidos de seguir para a universidade. Deram-se então as passagens administrativas. Todos os que tinham terminado o 7.º ano estavam aptos a seguir para a universidade.

<sup>54</sup> Stephen R. Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal; 1970- 1980, Uma Década de transição*, Porto, Edições Afrontamento, 1986, p. 67.

transferência “do poder do Ministério da Educação para as escolas, dos diretores das escolas e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e para o corpo estudantil”. Por outro lado, Licínio Lima refere<sup>55</sup> que “o ensaio de autogestão das escolas foi promovido sem legislação, não tendo sido tomado por iniciativa do poder político ou administração central, por força de uma delegação, devolução de poderes ou descentralização, mas resultou de uma «apropriação progressiva de poderes de decisão, exerceu uma autonomia não concedida, mas conquistada por ação, através de um processo de conquista de democratização e autonomia». No sentido de regular e tutelar o processo educativo sustentado num sistema de gestão escolar autónomo fora do alcance do governo, foi publicado o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, com o objetivo de criar órgãos colegiais sob suporte do Ministro da Educação e Cultura, “*Comissões de gestão democraticamente eleitos ou a eleger*” depois do 25 de abril de 1974, a quem cabiam as “*competências atribuídas aos anteriores órgãos de gestão*” (cf. artigo 2.º). Destarte, os plenários e estes novos órgãos passaram a assumir um poder autónomo, mas sistematicamente, assumiram posições contrárias às orientações da administração central e dos governos.

De notar, neste âmbito, *verbi gratia*, que no II Governo Provisório (17 de julho de 1974) Magalhães Godinho assumiu a pasta da educação, mantendo-se no Ministério da Educação no Governo seguinte, mas acaba por apresentar a demissão (29 de novembro de 1974) por entender que não tinha condições para governar. Segundo ele “*a autonomia do ensino e autonomia das Escolas, tinha contribuído para o facilitismo*”. Afirmando que se demitia, pois, “*o Ministério da Educação não tem meios de ação para enfrentar e tem órgãos obsoletos e empenados, porque o Governo não tem autoridade para levar a cabo a política que se impunha seguir*”. Propôs um programa para a reforma do sistema de ensino e o regresso de Portugal à UNESCO. Seguiram-se tempos difíceis com avanços e recuos. Foram ao longo do tempo, publicados outros diplomas legais numa tentativa de travar o processo de autonomização do ensino de costas voltadas para o governo

<sup>55</sup> In, Depois de 25 de abril de 1974, Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas, *Revista de Educação, Sociedade & Culturas. Dossier temático Educação em Portugal após o 25 de abril de 1974*, Porto: Edições Afrontamento, ISSN 0872-7643, Vol. 12, n.º 43, (2014), pp. 141-160.

e Administração Central<sup>56</sup>. Por outro lado, Vasco dos Santos Gonçalves, Ministro da Educação e Cultura integrou o III governo provisório<sup>57</sup> governando de 29 de novembro de 1974 a 4 de dezembro de 1974, ficando ligado às reformas implementadas ao nível dos *curricula* e dos programas do ensino infantil, primário, estágios e ao nível da eleição da gestão colegial das escolas, reconhecendo um papel mais intervencivo e conferindo uma maior responsabilidade aos professores<sup>58</sup>.

### 3.3. De 1976 à atualidade

Face ao exposto, constata-se que as escolas vivenciaram um autêntico período revolucionário sustentado num estado de autogestão até 1976<sup>59</sup>. Após a Revolução de 25 de abril de 1974, segue-se a eleição e formação da Assembleia Constituinte em 1975 que elabora e aprova a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005). A CRP promulgada a 2 de abril de 1976 vem reconhecer no âmbito dos direitos e dos deveres culturais, *inter alia*, o direito “à educação e à cultura” (cf. artigo 73.º) a todos os cidadãos e o dever do Estado de a promover. Destarte, com o 25 de abril, foi conquistado o direito à educação centrado «no ensino básico universal, gratuito» [cf. artigo 64.º, 74.º, n.º 3, al. a)] e o «estabelecimento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino» – reformas que acabaram por ficar consignados

<sup>56</sup> Vejamos por exemplo, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro que veio generalizar o «modelo de gestão» sustentado numa democracia representativa, centrado em três órgãos: Conselho Diretivo, Conselho Pedagógico e Conselho Democrático instituindo-os em todas as escolas preparatórias e secundárias, sob alçada do Ministério da Educação e da Cultura. Contudo, os plenários deliberativos mantiveram-se em ação até início de 1977.

<sup>57</sup> De 01 de outubro de 1974 a 26 de março de 1975 (180 dias). Note-se que a demissão de Palma Carlos e o afastamento de Eduardo Correia, e as nomeações de Vasco Gonçalves e Vitorino Magalhães Godinho, vieram pôr fim a qualquer intenção de proceder ao desenvolvimento da reforma educativa, nos termos do que se encontrava consagrado na lei 5/73 (reforma proposta por Veiga Simão).

<sup>58</sup> *Verbi gratia*, o Decreto-Lei n.º 290/75, de 14 de junho que negociado com os sindicatos viria a consagrar as linhas de alteração dos programas curriculares dos diversos níveis de ensino.

<sup>59</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre o modo de governação das escolas nesta época, veja-se Clara Boavista, A governação das escolas portuguesas entre 1976 a 1976 e o papel dos sindicatos na emergência do novo sistema de gestão escolar. *Revista de Educação, Sociedade & Culturas. Dossier temático Educação em Portugal após o 25 de abril de 1974*, Porto: Edições Afrontamento, ISSN 0872-7643, Vol. 12, n.º 43, 2014, pp. 45-63.

na CRP [cf. artigo 74.º, n.º 3, al. e)]. Além disso, veio também reconhecer o dever dos professores; e dos alunos em participarem na gestão democrática das escolas. Por outro lado, é reconhecida a intermediação entre as associações de professores, estudantes, pais, comunidades e instituições com carácter científico na promoção e definição da política pública de ensino.

Neste enquadramento, a Lei de Bases do Sistema Educativo promulgada em 1986, veio estabelecer dez anos depois da CRP, o quadro geral do sistema educativo configurando no seu artigo 3.º, que a Escola como centro das políticas educativas deve integrar os intervenientes no processo educativo, mormente, os alunos, os professores e as famílias na comunidade onde se inserem. Destarte, a Escola passou a ser um tema central e a ocupar uma posição de destaque no processo de democratização, tendo contribuído para a mudança do paradigma sociocultural aproximando-se dos registos dos países da OCDE. Considerando, neste contexto, as mudanças ocorridas ao nível do sistema educativo concentradas: na introdução no setor público da Educação Pré-escolar e da Educação Especial; na continuação da unificação do ensino; na mudança de programas e de métodos pedagógicos; e, sobretudo, com o aumento da escolaridade obrigatória, que consequentemente, permitiu a permanência dos estudantes mais anos na escola pública. Na verdade, o abandono do sistema mais elitista que caracterizou o período do Estado Novo, contribuiu para a mudança do panorama do sistema educativo, proporcionando a quase todas as crianças em idade escolar a igualdade de oportunidades de acesso ao sistema e contribuindo para a sua democratização<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Neste contexto, em 1998 o Estado publica o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio que veio estipular o regime de autonomia e gestão dos estabelecimentos pré-escolares, ensino básico e secundário impondo um maior controlo sobre a escolas. E, em 2008, o Ministério da Educação com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril introduziu uma reforma ao nível da organização e funcionamento dessas escolas, reforçando o papel intervintivo das famílias nas escolas. Para um maior desenvolvimento *vide*, Neusa Maria Dal, Ri, «Revolução dos Cravos, autogestão, nas escolas e as reformas neoliberais em Portugal», in *Cenários da autogestão: em Portugal. O processo revolucionário em curso (1974-1975)*, 1<sup>a</sup> edição, Brasil: Navegando, 2018, pp. 98-123, [Consult. 16 jun.2024], disponível em WWW: <URL:: [https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro\\_completo-min\\_912e497fadd61b](https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo-min_912e497fadd61b)>; António Teodoro. *Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização*

#### 4. Notas conclusivas

Da análise realizada constatámos que, após a Revolução do 25 abril, o panorama educativo sofreu grandes alterações<sup>61</sup>. O processo democrático veio dar um novo alento ao sistema de ensino, contribuindo para a redução da taxa de analfabetismo; diminuindo as desigualdades de género; e contribuindo para a promoção da igualdade de oportunidades no acesso universal à escola pública<sup>62</sup>. A CRP de 1976 e a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, vieram consagrar o acesso à educação e à cultura como um direito de todos os portugueses. De facto, o processo de democratização do ensino também facilitou a criação de novas universidades e institutos politécnicos que vieram facilitar e permitir o acesso ao ensino superior a milhares de alunos. Podemos afirmar que o ensino superior politécnico contribuiu para a universalidade do ensino, pois permitiu o acesso ao ensino superior a pessoas que por

*das escolas* (1974-1976), Revista Portuguesa de Educação, Lisboa: Universidade do Minho. Vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 181-207; Licínio C. Lima, Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas. *Revista de Administração e Emprego Público*, Lisboa: DGAEP. Núm. 4, 2018, pp. 31-56.

<sup>61</sup> Da análise e considerações alinhadas conclui-se que a Educação veio com o 25 de abril.

<sup>62</sup> Segundo dados da Pordata, realizando uma comparação da população analfabeta de há 50 anos até 2023, constatamos que em 1970, 1.795.210 portugueses eram analfabetos, numa amostra em que o sexo feminino representava um total de 1.154.220 e o sexo masculino um total de 640.990, demonstrando assim que o sexo feminino apresentava uma maior taxa de analfabetismo; e em comparação, no ano de 2021 a taxa de analfabetismo centrava-se apenas nos 292,809 portugueses, distribuídos numa amostra de 94.416 do sexo masculino e 198.393 do sexo feminino (considerando a população analfabeta residente com 10 e mais anos segundo os Censos: total e por sexo), o que denota uma diminuição sustentada nos 84%, dados comparativos entre o ano de 1970 e o ano de 2021. Por outro lado, relativamente à frequência do ensino superior, constatamos que 81.582 cidadãos (sexo masculino e feminino) frequentavam em 1978 o ensino superior universitário e politécnico, enquanto que em 2023 eram 446.028, o que denota um aumento na frequência do ensino superior correspondendo a cinco vezes mais no ano de 2023 em comparação ao ano de 1978. Mas, se porventura em 1978 o ensino superior universitário e politécnico era frequentado por 34.065 do sexo feminino e 45.517 do sexo masculino, em 2023 o mesmo era frequentado por 241.356 de sexo feminino e com menor frequência do sexo masculino, que se situava apenas nos 204.672, o que demonstra uma diminuição da taxa de analfabetismo entre o sexo masculino e o sexo feminino. In Pordata, *Evolução de Portugal nas últimas 6 décadas: Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo (1970-2023)* [Em linha], Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 Jun.2024], disponível em WWW: < URL: <https://www.pordata.pt/portugal>>.

razões de ordem geográfica e financeira nunca teriam essa oportunidade. Os professores, os alunos, as associações de estudantes ou os familiares conquistaram com o 25 de abril um papel de destaque, assumindo-se como seus atores principais.

Hodiernamente convergem sobre a escola uma multiplicidade de desafios e interesses que exigem uma maior reflexão e discussão sobre o atual sistema educativo. É importante trazer a debate algumas questões que nos parecem cruciais colocar hoje à Escola Pública, como as que estão relacionadas com a reforma da educação fundada na necessidade de ajustar os currículos à nova era digital. É inquestionável que os estudantes deverão estar capacitados a um novo contexto de trabalho automatizado, robotizado, e com recurso à inteligência artificial<sup>63</sup>. A mudança

<sup>63</sup> No âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, sublinha-se o objetivo do desenvolvimento sustentável n.º 8 “Trabalho Digno e Crescimento Económico”. Para o alcance e contributo para a criação de um contexto de trabalho digno para todos os seus envolvidos, articulado com as metas e o objetivo 4 “Garantir o acesso à Educação Inclusiva, de Qualidade e Equitativa, e Promover Oportunidades de Aprendizagem ao Longo da Vida para Todos”, impõe-se para cumprimento da Agenda 2030 que se garanta uma “educação inclusiva de qualidade e equitativa” que contribua para a dignificação do trabalho e para o crescimento e desenvolvimento económico de uma sociedade. Será, assim essencial, que se ajustem os planos curriculares a esta nova realidade, pois o mercado de trabalho exigirá cada vez mais competências, maiores qualificações, literacia e especialização aos seus recursos humanos. Vejamos, por exemplo o “Referencial de Educação para o Mundo do trabalho”, publicado em 2021 pelo Ministério da Educação – Direção-Geral da Educação, em articulação com Autoridade para as Condições do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho em Portugal, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. e com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. O referido referencial veio consagrar orientações destinadas às escolas e professores procurando implementar uma educação direcionada e ajustada ao mundo laboral desde o pré-escolar até à escolaridade obrigatória. Reforçando que a educação e a aprendizagem ao longo da vida em qualquer nível de ensino, desde o pré-escolar até ao ensino superior deve articular-se cada vez mais com o “trabalho”, isto é, deve ser desenhada em função das necessidades do mercado de trabalho, das mudanças sociais, adaptada à Era da Automação, da Inteligência Artificial, da robotização e da tecnologia. A Educação deverá permitir que os futuros diplomados obtenham as competências essenciais ao mundo de trabalho com que se vão confrontar no seu dia a dia. De notar, que essa educação/formação deverá ser permanentemente reforçada e ajustada à evolução tecnológica do mercado de trabalho e às mudanças sociais, políticas e culturais. In DGE, ACT, OIT, ANQEP, IEFF. Referencial de Educação para o Mundo do Trabalho, *Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário*, Ministério da Educação – Direção Geral da Educação, 2021, [Consult. 23 abr.2024], disponível na internet:

de paradigma exige que os estudantes tenham espaço para poderem demonstrar as suas competências através do saber-fazer e não só do saber-saber. É igualmente importante assegurar que as inovações pedagógicas sejam implementadas com eficiência e eficácia. Subjacente a esta inovação é crucial colocar-se algumas questões que exigem uma resposta para breve: o recurso excessivo à digitalização poderá ser prejudicial ao ensino?; os estudantes poderão traçar o seu percurso educativo?; poderão os estudantes selecionar as unidades curriculares aliadas aos seus interesses e aptidões?. Fica patente com este estudo a necessidade de uma análise mais profunda do tema na atualidade.

Será crucial apostarmos numa Escola mais inclusiva que valorize as atividades extracurriculares com partilhas de experiências que proporcionem novas competências e que contribuam para o desenvolvimento pessoal e académico, para além de uma aprendizagem adquirida apenas através do ensino em sala de aula tradicional. O que exigirá a mudança, centrada em novas metodologias de ensino e métodos de avaliação. A aposta ativa da Escola Pública, na educação dos seus futuros diplomados permitirá oferecer ao país mais qualificação, mais conhecimento, mais inovação e mais coesão. Conclui-se que qualquer sociedade, em qualquer época, deve ter por base prioritária a educação do seu povo, pois o desenvolvimento da mesma a nível económico, político e social, dependerá da maior ou menor qualificação e literacia dos cidadãos.

## Referências bibliográficas

- BARRETO, António; Mónica, Maria Filomena, *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX. Lisboa: Livraria Figueirinhas, 1999, p. 592. ISBN 972-661-167-9.
- BOAVISTA, Clara, A governação das escolas portuguesas entre 1976 a 1976 e o papel dos sindicatos na emergência do novo sistema de gestão escolar. *Revista de Educação, Sociedade & Culturas, Dossier temático Educação em Portugal após o 25 de abril de 1974*, Porto: Edições Afrontamento, ISSN 0872-7643. Vol. 12, n.º 43, (2014), pp. 45-63.
- DGE; ACT; OIT; ANQEP; IEFF, Referencial de Educação para o Mundo do Trabalho, *Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário*. Ministério da Educação – Direção Geral da Educação, 2021, [Consult. 23 abr.2024],

<URL: <https://cidadania.dge.mec.pt/sites/default/files/pdfs/referencial-mundo-trabalhovf.pdf>> ISBN 978 972 742 452-8.

- disponível na internet: <URL: <https://cidadania.dge.mec.pt/sites/default/files/pdfs/referencial-mundo-trabalhovf.pdf>> ISBN 978 972 742 452-8.
- FARIA, Maurício Sardá, A autogestão no processo revolucionário português (1974-1975), in *Cenários da autogestão em Portugal: o processo revolucionário em curso*, 1<sup>a</sup> ed. Brasil: Navegando, 2018, pp. 51-87, ISBN 978-85-53111-03-09. [Consult. 06 jun.2024], disponível em WWW: <URL: [https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro\\_completo-min\\_912e497fadd61b](https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo-min_912e497fadd61b)>.
- FORMOSINHO, João; Joaquim Machado, A regulação da educação em Portugal – do Estado Novo à democracia, In *Revista Educação, Temas e problemas, A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*. Évora: Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora, ISSN 1646-2831. N.<sup>o</sup> 12 e 13, (2013), pp.27-40.
- GRILLO, Eduardo Marçal, *Salazar e a Educação no Estado Novo*, Lisboa: Clube do Autor, 2022, ISBN 978-989-724-660-9.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS, *Estatísticas da Educação, ano 1956-1957*. Sociedade Tipográfica: Lisboa, 1958, disponível em WWW: url:<https://www.ine.pt/xurl/pub/259240634>.
- LIMA, Licínio, Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas, Revista de Administração e Emprego Público, Lisboa: DGAEP, N.º 4, 2018, pp. 31-56.
- LIMA, Licínio, Depois de 25 de abril de 1974, Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas, *Revista de Educação, Sociedade & Culturas. Dossier temático Educação em Portugal após o 25 de abril de 1974*. Porto: Edições Afrontamento. ISSN 0872-7643. Vol. 12, n.<sup>o</sup> 43, 2014, pp. 141-160.
- MARTINS, José Carmo Correia, *A Instrução Pública no tempo do Estado Novo*. Coimbra: Centro de Documentação da Universidade de Coimbra, Comunicação no jornal “Notícias de São Brás” – S. Brás de Alaportel, 2018, [Consult. 23 abr.2024], disponível em WWW: <URL: [https://www.cd25a.uc.pt/media/pdf/Biblioteca%20digital/CePfEstado%20Novo\\_A%20Instrucao%20Publica%20no%20Estado%20Novo.pdf](https://www.cd25a.uc.pt/media/pdf/Biblioteca%20digital/CePfEstado%20Novo_A%20Instrucao%20Publica%20no%20Estado%20Novo.pdf)>.
- MÓNICA, Maria Filomena, A escola primária salazarista 1926-1939, *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*, Lisboa: Presença, Gabinete de Investigações Sociais, 1977, p. 275 (Coleção Análise Social).
- MOTA, Carlos Alberto Magalhães Gomes, *A Educação Portuguesa Durante o Estado Novo. Saberes Interdisciplinares* [Em linha], Ano XII, n.<sup>o</sup> 25, (janeiro-junho 2010), p. 33-48. [Consult. 06 mai.2024], disponível em WWW: <URL: [file:///C:/Users/elisa/Downloads/30-90-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/elisa/Downloads/30-90-PB%20(1).pdf)> ISSN 2675 2255.

PIRES, Eurico Lemos; Fernandes, A. Sousa; Formosinho, João, *A Construção Social da Educação Escolar*, Livro 1 de Edições Asa, 1991, p. 57, ISBN 978-972-410-757-8.

PINTASSILGO, Joaquim, A Educação em tempos de revolução (nos 40 anos da Revolução do 25 de abril de 1974 em Portugal), *Espacio, Tiempo y Educación* [Em linha], Salamanca, Espanha: FahrenHouse Ediciones, E-ISSN: 2340-7263. Vol. 1, n.º 2, (2014) pp. 13-19, [Consult. 12 jun.2024], disponível na Internet: <URL: <https://bityli.com/kaVyR>>.

PORDATA. *Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo* (1960) [Em linha], Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 jun. 2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.pordata.pt/portugal>>.

PORDATA. *Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo* (1974-1978) [Em linha], Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+analfabetismo+segundo+os+censos+total+e+por+sexo-2517>>.

PORDATA. *Evolução de Portugal nas últimas 6 décadas: Taxa de analfabetismo segundo os Censos: Total e por Sexo* (1970-2023) [Em linha], Fundação Francisco Manuel dos Santos [Consult. 18 jun. 2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.pordata.pt/portugal>>.

OBSERVATÓRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, *Domitila Carvalho: a primeira mulher licenciada em Portugal* [Em Linha], Lisboa: 17 de março, 2019, 2004, [Consult. 05 Jul.2024], disponível em WWW: <URL: <https://observalinguaportuguesa.org/domitila-carvalho-a-primeira-mulher-licenciada-em-portugal/>>.

ORDEM DOS ADVOGADOS, *Cronologia da História da Ordem e da Advocacia. A primeira mulher licenciada em Direito* [Em linha], Lisboa: 2022, [Consult. 12 Jul.2024], disponível em WWW: <URL: <https://historia.oa.pt/cronologia/a-primeira-mulher-licenciada-em-direito/>>.

PEREIRA, Maria Paula, A escola portuguesa ao serviço do estado novo: as lições de história de Portugal do boletim do ensino primário oficial e o projeto ideológico do salazarismo, *Da investigação às práticas*, n.º 4, 1, 2013, pp. 63-85.

R1, Neusa Maria Dal, «Revolução dos Cravos, autogestão, nas escolas e as reformas neoliberais em Portugal», *Cenários da autogestão: em Portugal. O processo revolucionário em curso (1974-1975)*, 1ª edição, Brasil: Navegando, 2018, pp.98-123 [Consult. 16 jun.2024], disponível em WWW: <URL: [https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro\\_completo-min\\_912e497fadd61b](https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo-min_912e497fadd61b)> ISBN 978-85-53111-03-9.

- RIBEIRO, Avelino; Soares, Olívia, *Caminhos da História 12*, Vol.1, Porto: Edições Asa, 2005, p. 152, ISBN 978-972-41-4294-4.
- Rosas, Fernando, «Da Ditadura ao Estado Novo: a «longa marcha» de Salazar». *O Estado Novo (1926-1974), História de Portugal*, sob direção de José Mattoso, Vol. VII, Lisboa: Editorial Estampa, 1993, pp.151-152 ISBN: 9789723310863.
- Rosas, Fernando, «Marcelismo: A Liberalização Tardia (1968-1974)», *O Estado Novo (1926-1974), História de Portugal*, sob direção de José Mattoso, Vol. VII. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, p. 553. ISBN: 9789723310863.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Cateano, Marcelo José das neves Alves (1906-1980)», *Dicionário de História do Estado Novo*. Vol I, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 110-112.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Marcelismo». *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 546-548.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Mocidade Portuguesa». *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 607-611.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Movimentos estudantis», *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 640-645.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Polícias Políticas», *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 747-749.
- Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão, «Salazar, António de Oliveira (1889-1970)», *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol II, Venda Nova: Bertrand Editora, 1996, pp. 861-876.
- SIMÃO, José Veiga, Batalha da Educação, *Discurso proferido pelo Ministro da Educação Nacional*, [S.l.]: Ministério Educação Nacional, 1970, p. 125.
- STOER, Stephen R., *Educação e Mudança Social em Portugal;1970-1980, Uma Década de transição*, Porto: Edições Afrontamento, 1986, p. 58, 67, 127, ISBN 9789723601534.
- TEODORO, António, Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária, Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976), *Revista Portuguesa de Educação*. Lisboa: Universidade do Minho, Vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 181-207.
- UNIVERSIDADE DO MINHO, *A História* [Em linha], Braga: Universidade do Minho, 2024, [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.uminho.pt/PT/uminho/Informacao-Institucional/Paginas/Historia.aspx>>.

UNIVERSIDADE DE AVEIRO, *A história da UA*[Em linha], Aveiro: Universidade de Aveiro, 20 janeiro de 2020, [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.ua.pt/pt/historia>>).

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA, *Uma história pioneira* [Em linha]. Lisboa: Universidade Nova, [Consult. 18 jun.2024], disponível em WWW: <URL: <https://www.unl.pt/nova/historia>>).

## Legislação

DECRETO n.º 13619, *D.G.I.* 100 (1927-05-17) 770-772.

DECRETO-LEI n.º 26611, *D.G.I.* 116 (1936-05-19) 536-547.

DECRETO-LEI n.º 27003, *D.G.I.* 216 (1936-09-14).

DECRETO-LEI n.º 27279, *D.G.I.* 276 (1936-11-24) 1510-1511.

DECRETO n.º 27603, *D.G.I.* 72 (1937-03-29) 286-290.

DECRETO-LEI n.º 28081, *D.G.I.* 236 (1937-10-09) 1071-1073.

DECRETO-LEI n.º 40 964, *D.G.I.* 284 (1956-12-31) 284-2087.

DECRETO-LEI n.º 42 994, *D.G.I.* 125 (1960-05-28) 1271-1288.

DECRETO-LEI n.º 45810, *D.G.I.* 160 (1964-07-09) 876-877.

DECRETO-LEI n.º 47344, *D.G.I.* 274 (1966-11-25) 1883 – 2086.

DECRETO-LEI n.º 735-A/74, *D.G.I.* 297 (1974-12-21) 605.

DECRETO-LEI n.º 221/74, *D.G.I.* 123 (1975-05-27) 659.

DECRETO-LEI n.º 290/75, *D.R.I* Série. 135 (1975-06-14) 814-817.

DECRETO-LEI n.º 427-B/77, *D.R.I* Série. 238 (1977-10-14) 2492-(5) – 2492-(6).

DECRETO-LEI n.º 496/77, *D.R.I* Série. 273, Suplemento I. (1977-11-25)

DECRETO-LEI n.º 513-T/79, *D.R.I* Série. 296 (1979-12-26) 3350-(60) – 3350-(64).

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/2005, *D.R. I Série*, 55 (2005-08-12), 4642-4686.

LEI n.º 1941, *D.G. I Série*, 84 (1936-04-11), 411-413.

LEI n.º 61/78, *D.R. I Série*, 172 (1978-07-28), 1530-1531.

LEI n.º 46/86, *D.R. I Série*, 237 (86-10-14), 3067-3081.



# **Da revolução dos cravos à integração europeia: o impacto do 25 de abril de 1974 na trajetória de Portugal rumo à CEE**

EUGÉNIO LUCAS<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Do final da segunda Guerra Mundial até 25 de abril de 1974; 3. De 25 de abril de 1974 à adesão à CEE; 4. Considerações finais; Referências bibliográficas; Fontes

## **1. Introdução**

A criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) representa um momento marcante na história europeia, que transcende o aspecto meramente económico para refletir um ideal de cooperação e reconciliação após os horrores da segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. A visão subjacente à criação da CEE era a de construir uma Europa unida, onde os Estados poderiam superar as suas diferenças históricas e culturais em prol de um

<sup>1</sup> Professor Coordenador da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria. Investigador do Polo de Leiria do Instituto Jurídico da Portucalense (IJP/IPLeiria). E-mail: eugenio.lucas@ipleiria.pt.

<sup>2</sup> O projeto de integração europeia tem na sua origem a criação da CECA (1951), da CEE e da CEEA (1957). Dada a sua maior relevância, o foco deste artigo é sobre a CEE, mas o processo de adesão de Portugal foi simultâneo às três organizações.

bem comum, onde através da cooperação económica entre os Estados-Membros se iria contribuir para o desenvolvimento da Europa e evitar futuros conflitos.

Com este objetivo foi criada a CEE a 25 de março de 1957, pelo Tratado de Roma, assinado pelos seis Estados fundadores: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

O sucesso inicial deste projeto rapidamente levou a que outros Estados europeus pretendessem também tornar-se membros da CEE e logo na década de 1960 se verificaram as primeiras negociações de adesão de novos Estados à CEE, que se concretizaram em 1973 com a adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca. Estas primeiras adesões à CEE representaram um passo significativo no caminho da paz e do desenvolvimento, expandindo o projeto de integração para além de seus membros fundadores e incorporando novos Estados, o que demonstra um compromisso comum com os ideais de cooperação, paz e prosperidade compartilhados na Europa.

Portugal foi também um dos Estados que pretendeu aderir à CEE na vaga inicial de adesões, mas só após a revolução de 25 de abril de 1974, com o fim do Estado Novo e o regresso de Portugal a um regime democrático, teve início esse processo de adesão. No entanto, desde o final da segunda Guerra Mundial que Portugal, de diferentes formas, iniciou a sua participação neste projeto comum europeu, que se veio a concretizar com a adesão à CEE.

Neste capítulo será abordado o tema do impacto do 25 de abril de 1974 na trajetória de Portugal rumo à CEE em duas diferentes vertentes. Em primeiro lugar será analisada a participação de Portugal em movimentos europeístas no período entre o final da segunda Guerra Mundial até 25 de abril de 1974, fundamental para entender o que vai suceder no período seguinte. Efetivamente antes da revolução de 1974 já existia uma relação de Portugal com a CEE, com base numa opção do anterior regime de ter uma política externa com uma vertente africana colonial e uma vertente europeia. Num segundo momento será analisada a importância da revolução de 25 de abril de 1974 no processo de adesão de Portugal à CEE, processo que se finaliza com a assinatura do tratado de adesão em 12 de junho de 1985 e a passagem a membro de pleno direito a 1 de janeiro de 1986.

## **2. Do final da segunda Guerra Mundial até 25 de abril de 1974**

No final da segunda Guerra Mundial assistimos a uma série de mudanças políticas, sociais e económicas significativas na Europa. Tiveram lugar neste período vários eventos que tinham por objetivo discutir o futuro da Europa e encontrar caminhos alternativos possíveis que contribuíram para a construção da paz e do desenvolvimento económico. Foi o caso do Congresso da União Europeia dos Federalistas, que decorreu em Montreux, em 1947, em que se defendeu expressamente uma solução federal para a Europa, ou do Congresso de Haia de 1948, evento que reuniu líderes políticos e intelectuais europeus para discutir a cooperação pós-guerra na Europa, onde surgiu a ideia de criar um Conselho da Europa, um organismo intergovernamental que visava promover a unidade europeia e a cooperação em questões políticas, económicas e sociais.

Fica claro, neste período, a ideia da necessidade de uma Europa unida como resposta aos horrores da guerra, à necessidade de evitar conflitos futuros, que promovesse o seu desenvolvimento e começaram a surgir vários projetos com esses objetivos.

Os EUA, face a uma Europa destruída e numa profunda crise económica e financeira, aprovaram, no seguimento de um discurso pronunciado por George Marshall, Secretário de Estado dos EUA, a 5 de junho de 1947 na Universidade de Harvard, o Plano Marshall (nome oficial: Programa de Recuperação Europeia), com o objetivo de apoiar a reconstrução da Europa.

Para a execução do Plano Marshall foi criada, a 16 de abril de 1948, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) por 16 Estados europeus, entre os quais Portugal, a primeira organização europeia com competências supranacionais, em que se verifica uma transferência de soberania, ainda que reduzida, por parte desses Estados para esta organização.

A OECE tinha como primeiro objetivo a administração dos fundos provenientes do Plano Marshall, mas também pretendia conseguir a liberalização das trocas intraeuropeias através da eliminação das restrições quantitativas ao comércio, a liberalização das operações cambiais e a multilateralização dos pagamentos no âmbito da União Europeia de Pagamentos (UEP).

O fim do plano Marshall e a criação da CEE conduzem a uma crise da OECE e à sua transformação na Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Económico (OCDE) a 3 de setembro de 1961, mantendo-se Portugal nesta nova organização que veio substituir a OECE.

Portugal participa desde o início no Plano Marshall, o que lhe permite participar nas novas estruturas institucionais de cooperação económica que foram criadas: a OECE em 1948, a UEP em 1950 e o Acordo Monetário Europeu (AME) em 1955.

Inicialmente, para manter a sua autonomia do ponto de vista económico, Portugal recusou receber fundos do Plano Marshall, mas Salazar percebeu as potenciais vantagens de cooperação no âmbito do Plano Marshall e acabou por aceitar vir a beneficiar desses fundos no segundo (1949-1950) e no terceiro exercício do Plano Marshall (1950-1951)<sup>3</sup>.

A adesão de Portugal à OECE marcou o início de uma estreita cooperação com os países da Europa ocidental e com os EUA. Salazar, reconhecendo o perigo comunista, pretendia conciliar um relacionamento com a Europa ocidental e os EUA, com a manutenção do regime instituído, tanto ao nível interno como colonial<sup>4</sup>.

A integração de Portugal na OECE possibilitou o surgimento de uma elite na administração pública portuguesa, que obteve conhecimentos profundos sobre os sistemas internacionais de comércio e monetários. É a partir desta elite que Salazar seleciona os funcionários que iriam participar nas novas organizações europeias de natureza económica, em simultâneo protegendo o crescimento económico português<sup>5</sup>.

É também de realçar que durante o Estado Novo surgiu e cresceu uma corrente internacionalista pró-europeia no Ministério dos Negócios Estrangeiros muito ativa em questões europeias, atuando por vezes estes diplomatas, no que consideraram ser o interesse do país, sem indicação expressa do governo<sup>6</sup>.

Depois da adesão à OECE, apesar do seu regime ditatorial, mas devido à importância estratégica da base aérea dos Açores de que resultava

<sup>3</sup> CUNHA, Alice; VALENTE, Isabel Maria Freitas, *O Ministério dos Negócios Estrangeiros Português e a Integração Europeia (1951-1986)*, Estudos internacionais: Belo Horizonte, v. 7, n. 1. abr. 2019, DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7, pp. 113-114.

<sup>4</sup> PEREIRA, Pedro Cantinho, Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953), Nação e Defesa, Outono-Inverno 2006, N.º 115 – 3.ª Série, pp. 236, 244.

<sup>5</sup> LEITÃO, Nicolau Andersen, Estado Novo – Democracia e Europa (1947-1986), Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais. 2007, p. 53.

<sup>6</sup> CUNHA, Alice; VALENTE, Isabel Maria Freitas, *op. cit.*, p. 111.

uma tolerância internacional em relação ao regime português, Portugal foi um dos Estados fundadores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – North Atlantic Treaty Organization (NATO) a 4 de abril de 1949, o que foi um momento importante na política externa do Estado Novo.

A NATO foi criada como uma aliança intergovernamental para garantir a segurança e a defesa dos territórios e das populações dos países Aliados contra qualquer ameaça, celebrada entre os Estados Unidos, o Canadá e 10 países da Europa ocidental, que tem atualmente 32 Estados-Membros<sup>7</sup>.

Em matéria de defesa, a relação entre Portugal e os EUA, que tem reflexos na Europa, já é antiga. Iniciou-se ainda durante a Segunda Guerra Mundial, final de 1944, com a assinatura de um acordo entre o Governo português e a Administração Roosevelt relativo ao estabelecimento de uma base naval e aérea norte-americana nos Açores.

Seguiu-se a adesão à NATO como membro fundador, a 4 de Abril de 1949 e a 5 de janeiro de 1951 a celebração do Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa sobre o fornecimento de equipamento militar e a organização de uma defesa integrada na área do Atlântico Norte. Ainda em setembro de 1951 foi assinado o Acordo de Defesa luso-americano, relativo aos Açores, sobre a concessão da base do arquipélago dos Açores aos EUA em caso de guerra, ao abrigo do Tratado da NATO.

Nesta primeira fase de cooperação de Portugal com a Europa e os EUA Salazar aceita, com muita prudência e pragmatismo, o envolvimento de Portugal neste processo e, ao mesmo tempo, não aceita qualquer perda de soberania<sup>8</sup>.

À medida que o processo de integração europeia se vai desenvolvendo, depois da participação na OECE e na NATO, Portugal acompanha a criação de outras organizações, mas sem as integrar.

Relativamente ao Conselho da Europa, organização criada a 5 de maio de 1949 com o objetivo de promover a democracia e proteger os direitos humanos e o Estado de Direito, Portugal não foi convidado a fazer parte desta organização. O regime político antidemocrático de

<sup>7</sup> [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_pt.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_pt.html)

<sup>8</sup> Neste sentido v. PEREIRA, Pedro Cantinho, *op. cit.*, p. 235; CHAVES, Miguel Mattos, *As negociações de adesão de Portugal à CEE*, Coimbra: Almedina, 2013, p. 19.

Portugal não permitia a sua integração nesta organização de cooperação política de valores democráticos<sup>9</sup>, tendo Portugal aderido a esta organização apenas em 1976, após a revolução de 25 de abril de 1974.

O mesmo sucedeu no processo de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), momento crucial no desenvolvimento do processo de integração europeia, para o qual Portugal também não foi convidado<sup>10</sup>.

Sobre a criação da CECA Salazar referiu ser um “suicídio coletivo” que contrariava a ideia de Estado-Nação e entendia que este modelo supranacional e a ideia de democracia, iria colocar em causa o seu regime autocrático, a sua ideologia nacionalista e as colónias que queria preservar<sup>11</sup>.

Quando do processo de criação da Comunidade Europeia da Defesa (CED), em janeiro de 1951, que pretendia a organização do exército europeu como previsto no Plano Pleven, Portugal foi convidado pelo Governo francês para participar na discussão inicial desta organização. Inicialmente a posição do Governo português foi contrária à formação de um exército europeu e da correspondente criação de um organismo internacional com carácter supranacional, tendo mais tarde reconhecido o interesse desta iniciativa<sup>12</sup>, sendo que a CED nunca chegou a ser aprovada e a entrar em funcionamento.

Em simultâneo com o processo de criação da CED estava a ser também desenvolvido o processo de criação da Comunidade Política Europeia (CPE). O falhanço na criação da CED, conduziu ao falhanço na criação da CPE.

Depois do fracasso da tentativa de criação da CED e da CPE os Estados-Membros da CECA iniciam em 1955 o processo de criação da CEE, que foi concluído a 25 de março de 1957 com a assinatura do Tratado de Roma, iniciativa para a qual Portugal também não foi convidado, devido à natureza não democrática do regime português<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> PEREIRA, Pedro Cantinho, *op. cit.*, p. 246.

<sup>10</sup> CUNHA, Alice, Underwriting democracy: Portugal and European Economic Community's accession, *Cahiers de la Méditerranée* 90, 2015, <https://journals.openedition.org/cdlm/7879?lang=en>, p. 1.

<sup>11</sup> LEITÃO, Nicolau Andersen, Estado Novo – Democracia e Europa (1947-1986), *op. cit.*, pp. 57-59.

<sup>12</sup> PEREIRA, Pedro Cantinho, *op. cit.*, pp. 246, 248.

<sup>13</sup> CUNHA, Alice, 2015, *op. cit.*, p. 1.

Surge neste período uma outra organização, a União Europeia Ocidental (UEO), que numa primeira fase foi designada de “Organização do Tratado de Bruxelas”, que foi formalmente estabelecida a 23 de outubro de 1954, como uma organização de cooperação e defesa. Portugal não foi um membro fundador desta organização, tendo aderido à UEO apenas a 27 de março de 1990.

Após a criação da CECA (1951), da CEE e da Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA) (1957) o Reino Unido, que não pertencia a estas organizações, percebeu a vantagem competitiva dos Estados-Membros da CEE e propôs a criação de uma Zona de Comércio Livre que integrasse os países industrializados da OECE, condição que excluiria Portugal deste projeto. Portugal reagiu a esta intenção do Reino Unido e conseguiu, ainda que com condições especiais, justificando ser um país em vias de desenvolvimento, ficar associado à criação desta nova organização<sup>14</sup>.

A 4 de janeiro de 1960, a Convenção de Estocolmo instituiu a Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) – European Free Trade Association (EFTA), de que Portugal foi membro fundador conjuntamente com Áustria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça, países membros da OECE, que não eram membros da CEE.

Portugal manifestou o desejo em aderir à EFTA desde o início desta negociação, porque a Europa ocidental era o seu principal mercado de exportação. Apesar das dificuldades que surgiram nessa negociação por razões políticas (regime antidemocrático e a existência das colónias) e económicas (economia não industrializada), Portugal foi aceite como membro da EFTA e com um estatuto especial mais vantajoso (previsto no anexo G da Convenção de Estocolmo).

Nos termos deste anexo Portugal, para proteger a sua economia que era menos desenvolvida que a dos restantes Estados-Membros, dispunha de um prazo mais alargado para a redução dos direitos de importação sobre um conjunto de produtos, com direitos especiais para os produtos agrícolas e de pesca, o que evitava problemas de concorrência que a agricultura e pesca portuguesa não tinham condições de enfrentar. Foi concedida uma situação especial a Portugal em que este tinha igualdade de direitos, mas tinha menos obrigações do que os outros Estados-Membros.

<sup>14</sup> CUNHA, Alice; VALENTE, Isabel Maria Freitas, *op. cit.*, pp. 114-115.

Para Portugal, apesar do forte relacionamento comercial com as colónias em África, o mercado europeu representava a maioria das exportações e importações, razão pela qual era importante não ser excluído das novas organizações europeias que possuíam uma acentuada vertente comercial.

Assim, depois da adesão à EFTA, Portugal efetuou um primeiro pedido de negociação de adesão à CEE a 18 de maio de 1962, algum tempo depois de o Reino Unido ter efetuado o seu primeiro pedido de adesão (9 de agosto de 1961). O fracasso da iniciativa britânica, por oposição da França, em concreto do General de Gaulle, frustrou também a tentativa portuguesa, mas iniciou-se aqui o processo de adesão de Portugal à CEE.

Quando a França, a 14 de janeiro de 1963, vetou a entrada do Reino Unido na CEE, todos os processos em análise, incluindo o de Portugal, foram igualmente suspensos e adiados. A audição de Portugal esteve marcada para 11 de fevereiro de 1963 e, como as dos restantes candidatos, ficou adiada *sine die*.

A partir da adesão à EFTA começou a ser discutida em Portugal a adesão à CEE, mas Salazar pretendia beneficiar das vantagens da integração europeia em curso, mas não queria perder os benefícios do relacionamento comercial com as colónias, sendo que essa discussão não era pacífica no seio do governo.

Marcelo Caetano, que sucedeu a Salazar a 28 de setembro de 1968, encontrou uma conjuntura, tanto a nível interno como ao nível externo, particularmente difícil. Na sociedade portuguesa e a nível internacional existiam fortes expectativas de mudanças de natureza política.

Em relação à adesão à CEE existiu um forte debate em que de um lado estavam os defensores da manutenção de um forte relacionamento com o ultramar, defendendo uma ideia de império e, por outro lado, os defensores do reforço de uma relação com a Europa<sup>15</sup>.

Nesta divergência encontramos, por exemplo, Rogério Martins, secretário de Estado da Indústria, que em fevereiro de 1970, defende o “desenvolvimento de uma estratégia industrial que se abrisse aos mercados europeus”<sup>16</sup> e Franco Nogueira, deputado na X Legislatura da

<sup>15</sup> Para análise mais detalhada desta questão v. MENDES, Pedro, A Questão Europeia no Marçelismo: o debate geracional, População e Sociedade CEPSE, Porto, vol. 21, 2013, pp. 107-121.

<sup>16</sup> MENDES, Pedro, *op. cit.*, p. 111.

Assembleia Nacional, defensor do integracionismo, que em sentido contrário, na sua intervenção na Assembleia Nacional a 8 de abril de 1970, refere que “a integração económica da Europa é um mito, como é um mito a sua unidade política” e que “a nossa força de resistência apenas podemos ir buscá-la fora e além da Europa, e esta consideração conduz-nos hoje e no futuro, como sempre nos conduziu no passado, ao ultramar”<sup>17</sup>.

Neste contexto, o Governo português, sob a liderança de Marcelo Caetano, solicitou, a 28 de maio de 1970, o início de negociações com a CEE com o objetivo de encontrar uma forma de colaboração entre Portugal e a CEE.

É também com Marcelo Caetano, no seguimento do processo de relacionamento iniciado com a CEE, que a 22 de julho de 1972 é assinado o Acordo de Comércio Livre entre Portugal, a CEE e a CECA, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 1973. Este acordo previa a criação de uma zona de comércio livre para os produtos industriais entre 1973 e 1977 e, no caso de Portugal, incluía excepcionalmente a área agrícola, dada a relevância desta área para a economia portuguesa. Este acordo resulta do facto de, dada a proximidade da adesão do Reino Unido, Irlanda e da Dinamarca à CEE (todos membros da EFTA), os outros Estados-Membros da EFTA que não iriam aderir em 1973 à CEE, necessitarem de celebrar estes acordos bilaterais com a CEE<sup>18</sup>.

Previam estes acordos no seu preâmbulo o propósito comum de contribuir para a obra da construção europeia e tinham uma “cláusula evolutiva” em que era prevista a possibilidade de se vir a desenvolver e a aprofundar as relações entre a CEE e Portugal “quando, no interesse das respetivas economias, for julgado útil alargá-las a domínios não abrangidos” pelo acordo inicialmente assinado<sup>19</sup>.

Estes acordos com a CEE obtiveram o parecer favorável da Câmara Corporativa a 4 dezembro de 1972<sup>20</sup> e a Assembleia Nacional aprovou

<sup>17</sup> Diário das Sessões, n.º 30, 8 abr. 1970, pp. 569-572.

<sup>18</sup> Para maior desenvolvimento deste tema v. SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A Integração Comunitária (1945-2010)*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 160.

<sup>19</sup> Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República Portuguesa, 1972.

<sup>20</sup> Diário das Sessões. Câmara Corporativa. Suplemento ao n.º 204, 7 de dezembro de 1972, pp. 4036(1)-4036(18).

a 14 de dezembro a proposta de resolução das Comissões de Negócios Estrangeiros e de Economia sobre estes acordos<sup>21</sup>.

No parecer da Câmara Corporativa era referido que “está-se muito mais perante uma decisão política sobre um assunto económico do que perante uma decisão de puro carácter económico, embora muito importante” e que estes acordos com a CEE “não originam, sob o ponto de vista político, qualquer risco para a integridade nacional e, deixando aberta a possibilidade de futuros ajustamentos mais estreitos com a CEE, dão a Portugal garantias suficientes de que se poderá autodeterminar eficaz e eficientemente nessa orientação, caso venha a resolver segui-la”<sup>22</sup>, o que reforça a ideia da essência económica destes acordos.

No final deste período entre 1945 e 1974 verifica-se uma significativa alteração na economia portuguesa, nomeadamente no grau de abertura face a países terceiros que passou de 14% em 1954 para 25% em 1973, com uma redução dos direitos aduaneiros e com um crescimento das importações e das exportações em resultado da sua adesão à OECE e à EFTA<sup>23</sup>.

Também a adesão à NATO incorporou Portugal desde 1949 nos mecanismos de defesa e segurança criados após a segunda Guerra Mundial e passou a ser parte integrante do bloco europeu ocidental face ao bloco europeu de leste liderado pela URSS.

A posição de Salazar era pró-ocidental, mas com uma preocupação em evitar a hegemonia dos regimes políticos europeus que colocasse em causa o regime português, as colónias e a soberania nacional. Em concreto sobre a relação da Europa com África Salazar defende, em 1958, que devia ser valorizada a relação com o continente africano para assegurar a prosperidade e refere que a África “é o maior, talvez o último recurso da Europa”<sup>24</sup>.

Marcelo Caetano em setembro de 1970 defende que a “escolha entre a África e a Europa” era um “falso debate” e que a aproximação de Portugal da Europa pode ser ponderada ou como um “movimento de

<sup>21</sup> Diário das Sessões. Assembleia Nacional. N.º 207, 14 de dezembro de 1972, pp. 4081-4110.

<sup>22</sup> Diário das Sessões. Câmara Corporativa. Suplemento ao n.º 204, 7 de dezembro de 1972, p. 4036(15).

<sup>23</sup> Para análise detalhada destes indicadores v. CHAVES, Miguel Mattos, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>24</sup> SALAZAR, Oliveira, *Discursos e Notas Políticas*, 1959-1966. Vol. VI, Coimbra: Coimbra Editora, 1967, pp. 3-48.

entendimento económico traduzido pela união aduaneira” ou como um “movimento de integração política sob a forma de federação europeia” considerando que com a primeira opção “temos bastante a ganhar” e que com a segunda “teríamos tudo a perder”<sup>25</sup>.

Durante o governo de Marcelo Caetano acentua-se a discussão sobre a ideia de integração europeia, sendo o entendimento de Marcelo Caetano que “as duas opções não se deveriam tornar exclusivas uma da outra, ou pelo menos a europeia não poderia excluir a do ultramar. O presidente do Conselho tentou situar-se numa posição equidistante, tentou conciliar o inconciliável”<sup>26</sup>, o que ele referia como uma renovação na continuidade<sup>27</sup>, situação só alterada com a revolução de 25 de abril.

### 3. De 25 de abril de 1974 à adesão à CEE

A Revolução de 25 de abril teve repercuções imediatas nas relações internacionais de Portugal. A transição para a democracia resultou numa política externa mais aberta e voltada para a Europa ocidental e para os EUA. Aproximando-se dos valores democráticos e dos princípios da integração europeia, Portugal expressou rapidamente interesse em aderir à CEE como forma de consolidar a sua nova identidade política e económica.

Em 1974 Portugal é um país pobre, com recursos limitados, pouco industrializado, ainda profundamente influenciado pelo regime do Estado Novo e pelos impactos da Guerra Colonial, caracterizando-se pela escassez de infraestruturas e pelo atraso nos setores económicos em comparação com o contexto europeu.

Após a revolução de 25 de abril inicia-se um processo de liberdade conducente à democracia, onde não é de imediato evidente a opção pela Europa, mas no qual rapidamente se intensifica o relacionamento com a CEE.

O Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas (MFA), de 25 de abril de 1974, em matéria de política externa refere apenas que “O Governo Provisório orientar-se-á em matéria de política externa pelos princípios da independência e da igualdade entre os Estados, da não ingerência nos assuntos internos dos outros países e da defesa da

<sup>25</sup> CAETANO, Marcelo, *Renovação na Continuidade*, Lisboa: Verbo. 1971, p. 19.

<sup>26</sup> MENDES, Pedro, *op. cit.*, p. 119.

<sup>27</sup> CAETANO, Marcelo, *op. cit.*

paz, alargando e diversificando relações internacionais com base na amizade e cooperação: a) O Governo Provisório respeitará os compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor”<sup>28</sup>, não tendo qualquer referência sobre uma opção europeia.

Em sentido diferente a Junta de Salvação Nacional, logo a 15 de maio de 1974, legisla definindo as grandes linhas de orientação do Governo Provisório, em obediência aos princípios do Programa do MFA, onde refere que compete ao Governo Provisório no âmbito da política externa portuguesa a “Intensificação das relações comerciais e políticas com os países da Comunidade Económica Europeia”<sup>29</sup>, densificando o Programa do MFA no sentido de uma abertura à Europa.

Relativamente à presença portuguesa na NATO, a importância geoes-tratégica da localização dos Açores, leva a que seja dada especial atenção ao que se passa em Portugal após o 25 de abril e à preocupação de evitar o acesso ao poder por partidos de ideologia comunista e pelos militares. Sobre esta tensão refere Rainer Eisfeld: “O que levou o bloco EUA-Europa Ocidental a interessar-se pela evolução portuguesa e, por seu turno, à formal e informal penetração deste membro da NATO em 74-75 foi a preocupação de estrategos políticos e militares por aquilo a que chamam o flanco Sul da NATO a esbороar-se. A concentração naval soviética no Mediterrâneo e a pujança do partido comunista nesta região eram sentidas como duas lâminas de uma tesoura a fragmentar a coesão política da NATO e a pôr em perigo as suas comunicações militares”<sup>30</sup>.

Neste período conturbado com o objetivo de assegurar aos EUA uma transição para um regime democrático e o apoio internacional para Portugal, tanto Mário Soares como Francisco Sá Carneiro se reuniram com o secretário de Estado Henry Kissinger e o embaixador Frank Carlucci, confirmado a opção dos dois principais partidos (PS e PSD) por um modelo de democracia ocidental.

Até à aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 e à realização das eleições que permitiram a nomeação do I Governo

<sup>28</sup> MFA. *Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas*. Presidência da República. Arquivo Histórico e Intermédio. 1974. Ponto 7. <https://www.arquivo.presidencia.pt/viewer?id=7281&FileID=315367&recordType=Description>

<sup>29</sup> Artigo 6.º, al. c), Decreto-lei 203/74, de 15 de maio.

<sup>30</sup> EISFELD, Rainer, *Influências externas sobre a revolução portuguesa: o papel da Europa Ocidental*. In AA.VV., *Conflitos e Mudanças em Portugal 1974-1984*, Lisboa: Teorema. 1985, p. 83.

Constitucional Portugal viveu num regime de governos provisórios<sup>31</sup>. Os seis governos provisórios deste período foram de curta duração (entre um e dez meses de duração), de grande instabilidade política e com influência dos militares na sua atividade.

Durante este período a política externa destes governos provisórios não tinham uma linha de orientação definida e oscilaram entre uma orientação terceiro-mundista, uma aproximação ao bloco Soviético, ou a manutenção no mundo ocidental, com uma aproximação aos EUA e aos países da CEE<sup>32</sup>.

Logo a 27 de junho de 1974, o I Governo provisório, liderado por Adelino da Palma Carlos, manifestou a sua intenção de aplicar a cláusula evolutiva dos acordos comerciais de 1972 com a CEE, demonstrando assim interesse em consolidar e intensificar as relações existentes com a CEE.

Os quatro Governos provisórios que se seguiram, liderados por Vasco Gonçalves, tinham uma forte influência da ideologia comunista e a relação com a CEE foi limitada.

Só com a formação do VI Governo provisório, liderado por Pinheiro de Azevedo, voltaram a existir relações efetivas com a CEE. Essa relação é retomada logo a 7 de outubro de 1975, através do Banco Europeu de Investimento, que concede uma ajuda financeira de caráter excepcional a Portugal com o objetivo de financiar projetos de infraestruturas, de industrialização e agrícolas e a 20 de janeiro de 1976 o Conselho da CEE autorizou a revisão dos acordos comerciais de 1972, que foi concluída seis meses mais tarde.

O novo regime democrático português, ultrapassados os conturbados anos de 1974 e 1975 (PREC)<sup>33</sup>, em que houve um apoio expresso da comunidade internacional às forças políticas democráticas contra as forças de ideologia comunista<sup>34</sup> e após o 25 de novembro que afastou a

<sup>31</sup> Para análise detalhada deste período v. CUNHA, Alice, *Tempo de Passagem: Os Governos Provisórios no Contexto da Adesão de Portugal à CEE (1974-76)*, Revista de História da Sociedade e da Cultura, 13(1), 2013, <http://hdl.handle.net/10316.2/39399>, pp. 381-398.

<sup>32</sup> CUNHA, Alice, 2013, pp. 384-386.

<sup>33</sup> Para análise detalhada deste período v. CASTRO, Francisco, *A CEE e o PREC*, In *Penélope*, n.º 26, Oeiras: Celta Editora, 2002, pp. 123-157.

<sup>34</sup> PINTO, António Costa, TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a integração europeia, 1945-1986”, in PINTO, António Costa, TEIXEIRA, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e*

possibilidade de um regime de esquerda totalitária governar Portugal, ganha finalmente estabilidade.

Com a aprovação da CRP a 2 de abril de 1976 e a realização das eleições legislativas a 25 de abril de 1976, que permitiram a nomeação do I Governo Constitucional, com Mário Soares como primeiro-ministro, há uma vitória plena das conceções democratas, com a correspondente estabilidade democrática e uma definição da posição em relação à adesão à CEE, que passou a ser uma prioridade da política externa portuguesa.

Neste enquadramento Portugal efetua a 19 de agosto de 1976 um pedido de adesão ao Conselho da Europa, pedido aprovado por unanimidade a 16 de setembro do mesmo ano e Portugal torna-se membro efetivo do Conselho da Europa, o 19.º membro, a 22 de setembro de 1976 e assinou na mesma data a sua adesão à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Relativamente ao processo de adesão à CEE a 29 de novembro de 1976 a Assembleia da República ratificou a decisão, tomada pelo I Governo Constitucional, de solicitar a adesão de Portugal à CEE. Mário Soares desenvolve neste período uma atividade intensa a nível europeu no sentido de criar condições para a adesão de Portugal à CEE, que incluíram visitas de trabalho a todos os Estados-Membros da CEE<sup>35</sup>.

A 28 de março de 1977, Portugal apresentou formalmente o seu pedido de adesão à CEE, à CECA e à CEEA. Após o pedido de adesão seguiu-se um longo processo negocial que só terminaria com a assinatura do Tratado de Adesão a 12 de junho de 1985<sup>36</sup>.

No seguimento do pedido português, a nível europeu, logo a 6 de junho de 1978 o Conselho de Ministros da CEE pronunciou-se favoravelmente ao pedido de adesão de Portugal e, no mesmo sentido, em resoluções de janeiro e maio de 1979, o Parlamento Europeu manifestou a vontade política de que Portugal, a Espanha e a Grécia passassem a integrar a CEE/CEEA/CECA. De alguma forma a CEE reconhece o esforço de Portugal, e também de Espanha e da Grécia, em consolidar o

a Construção da União Europeia, 1945-2000, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 33.

<sup>35</sup> CUNHA, Alice. 2018, *op. cit.*, pp. 70-75.

<sup>36</sup> Para análise detalhada destas negociações v. CHAVES, Miguel Mattos, *op. cit.*, pp. 57-154; CUNHA, Alice. 2018, *op. cit.*, pp. 89-128.

seu sistema democrático, com a possibilidade de se virem a tornar membros da CEE<sup>37</sup>.

Neste período, na sociedade portuguesa, a ideia de adesão à CEE esteve inicialmente circunscrita às elites, sendo que os portugueses não tinham uma ideia fundamentada sobre o que era a CEE e se a adesão seria economicamente benéfica para o País<sup>38</sup>.

No Parlamento português a discussão sobre a adesão à CEE foi intensa, sendo que, exceto o Partido Comunista Português (PCP) e a União Democrática Popular (UDP), os restantes partidos eram favoráveis à adesão à CEE, mas com diferentes entendimentos sobre a mesma.

A título de exemplo da diversidade de opiniões na Assembleia da República em 1977 sobre a adesão de Portugal à CEE referimos a opinião de alguns intervenientes no debate que ocorreu a 22 de março, na semana anterior à data em que Portugal apresentou formalmente o seu pedido de adesão à CEE.

O deputado do PCP Aboim Inglês confirmou a posição do PCP contrária à adesão à CEE, por ser contrária aos interesses dos trabalhadores e do povo português e referiu que “a eventual entrada de Portugal para a CEE não salvaguarda nem reforça a soberania e a independência nacionais. Antes pelo contrário, se entrasse para a CEE, Portugal ficava submetido a mecanismos supranacionais de decisão impositória, os quais não respeitam princípios democráticos elementares e fundamentais, como sejam o da igualdade de direitos das nações e o da soberania de decisão de cada Estado quanto ao que releva do interesse nacional do seu povo”<sup>39</sup>.

Acácio Barreiros, deputado da UDP, confirmou a posição do seu partido contrária à adesão à CEE, defendendo que os destinos do povo português são por ele traçados e só a ele dizem respeito e referiu que: “entendemos que a adesão ao Mercado Comum vai agravar a nossa dependência face ao imperialismo, vai agravar os problemas do nosso povo, devido à exploração imperialista a que se estão a abrir as portas

<sup>37</sup> CUNHA, Alice. 2015, *op. cit.*, p. 54.

<sup>38</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano, PINTO, António Costa (Org.), Portugal e a Integração Europeia 1945-1986, Lisboa: Círculo de Leitores, 2007, p. 38.

<sup>39</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p. 3039.

ainda mais. Entendemos que a adesão ao Mercado Comum é, ainda, uma forma de subordinação ao imperialismo norte-americano”<sup>40</sup>.

Rui Machete, deputado do Partido Social Democrata (PSD), defendendo claramente a adesão à CEE referiu: “foi a solidariedade europeia – não foram nem os países comunistas, nem sequer os do Terceiro Mundo – que nos ajudou de uma maneira decisiva a garantir as liberdades democráticas em Portugal num período grave que a nossa Revolução atravessou. É por isso que entendemos que, não havendo, como não há, nenhuma quebra de soberania nacional, o destino histórico de Portugal se cumpre muito mais claramente e de uma forma promissora integrando-se, com os diversos países democráticos da Europa, na construção de uma sociedade nova, e não mantendo um isolamento que seja fruto das pressões das grandes potências internacionais”<sup>41</sup>.

Lucas Pires, deputado do Centro Democrático Social (CDS), defendeu a adesão à CEE como uma solução democrática e referiu “foi então que, em vez da vereda restritiva de uma revolução marxista se preferiu o caminho aberto e amplo de uma via liberalizadora, na senda da Europa e do Mundo. A jovem geração europeia que nos liceus, universidades e sindicatos cada dia repudia mais a via limitativa e dogmática que nos apontava para um muro e opta pela liberalização assinala bem o caminho do futuro”<sup>42</sup> reconhecendo, no entanto, que será um processo difícil quando referiu: [a nossa integração já começou: já desfrutamos de uma ajuda económica concertada da Comunidade e já temos facilidades na exportação para o Mercado Europeu. Não queremos ignorar ou esconder, porém, que a Europa vai ser difícil e requererá também alguns cuidados. A Europa não é um milagre e já não há milagres, mesmo económicos, possíveis. Nem Mário Soares sozinho poderia ser o “pastorinho” desta nova “aparição”]<sup>43</sup>.

O deputado Jaime Gama, do Partido Socialista (PS), defendeu também a adesão à CEE e sobre a importância da envolvência de todos os partidos e órgãos autárquicos neste processo referiu “Não é porém, a integração europeia de Portugal tarefa de um só partido, mas das forças

<sup>40</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p. 3040.

<sup>41</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p. 3041.

<sup>42</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p. 3042.

<sup>43</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p. 3042.

políticas, sociais e económicas, que, independentemente das suas conceções próprias, acreditam que o futuro do Portugal democrático se identifica com o Portugal europeu. E essa aposta europeia de Portugal envolve não apenas os órgãos de soberania mas também os órgãos do poder regional e local”<sup>44</sup>.

Neste debate foi clara a divergência entre os partidos de influência marxista e os defensores de um sistema político de democracia ocidental e entre a questão da perda de soberania ou integração num projeto supranacional. Verificou-se a existência de acordo entre PS, PSD e CDS quanto à adesão, no entanto, com o reconhecimento das dificuldades inerentes a este processo.

Sucederam-se no período entre 1977 e 1986 muitos debates na Assembleia da República sobre o processo de adesão à CEE, com muitas nuances, mas sempre com o apoio do PS, PSD e CDS e com a oposição do PCP e UDP (quando teve deputados na Assembleia da República)<sup>45</sup>.

Os sucessivos governos portugueses participaram ativamente nas negociações relativas ao processo de adesão à CEE, com a preocupação de acautelar os interesses portugueses nomeadamente os interesses comerciais, industriais, agrícolas e os recursos marítimos.

Oito anos após a formalização do pedido de adesão Portugal assinou o tratado de adesão, em Lisboa, a 12 de junho de 1985, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 1986.

#### 4. Considerações finais

Os países da Europa ocidental mais destruídos pela segunda Guerra Mundial foram os que mais se empenharam para se reerguer e encontrar mecanismos de manutenção da paz na Europa, projeto que se concretizou na criação da CECA, CEE e CEEA. Portugal não tendo participado nessa guerra não foi parceiro ativo no início da criação destas organizações europeias, mas associou-se às iniciativas que foram surgindo e onde a sua participação foi aceite.

No período entre o final da segunda Guerra Mundial até 25 de abril de 1974 encontramos por parte de Salazar um receio numa visão federal

<sup>44</sup> Diário da Assembleia Republica, I Série, n.º 89, 23 de março de 1977, p.3043.

<sup>45</sup> CHAVES, Miguel Mattos, *op. cit.*; CUNHA, Alice, Dossiê Adesão – História do Alargamento da CEE a Portugal, *op. cit.*

da Europa, que colocasse em causa o regime português instituído, nomeadamente a existência de colónias. Por parte dos Estados europeus, devido ao regime antidemocrático português, havia uma posição de não aceitarem, ou aceitarem limitadamente, a participação de Portugal nas novas organizações. Neste enquadramento a importância geoestratégica dos Açores no contexto da Guerra Fria foi um fundamento importante para a tolerância existente em relação ao regime político português.

Assim, durante o Estado Novo e apesar da posição política portuguesa de receio da ideia de integração europeia e da reação europeia negativa ao regime antidemocrático português realizaram-se diversos acordos de adesão a organizações a nível europeu em que Portugal passou a ser parceiro (OECE, NATO, OCDE e EFTA). Por parte de Portugal havia uma indefinição da sua posição, por um lado, reconhecendo as vantagens, sobretudo económicas, da aproximação à Europa, por outro lado o desejo de manter o regime político existente, incluindo as colónias.

A adesão à OECE permitiu a Portugal manter a autonomia sobre as colónias, enquanto a adesão de Portugal à CECA implicaria conceder autonomia política e administrativa às colónias e consequentemente a sua independência<sup>46</sup>, o que justificou as opções tomadas por Portugal na relação com estas duas organizações.

Quando do primeiro pedido de adesão à CEE, a 18 de maio de 1962, Portugal sabia que não preenchia as condições económicas e políticas para aderir nesta altura à CEE, mas não queria ficar isolado e manifestou assim o seu potencial interesse neste projeto.

Neste período eram essencialmente as vantagens de natureza económica que justificavam a aproximação à Europa, pois, face ao atraso estrutural da economia portuguesa era concedido um tratamento especial a Portugal, com os mesmos direitos dos outros Estados e menos obrigações do que eles. Assistiu-se assim, neste período, a um aumento significativo das exportações para a Europa ocidental e a uma modernização das estruturas económicas portuguesas.

Com Marcelo Caetano há uma maior abertura à opção europeia provocada pela percepção do fim do império colonial e das vantagens do mercado comum europeu. No entanto, defende Marcelo Caetano que a

<sup>46</sup> LEITÃO, Nicolau Andersen, *op. cit.*, p. 59.

relação com a Europa não deve ir além da vertente económica, o que já sucedia com a EFTA, e não deve ter uma natureza de integração política<sup>47</sup>.

Verificamos assim que, neste período do Estado Novo, Oliveira Salazar e Marcelo Caetano deram contributos decisivos para aproximar Portugal à Europa, no entanto sempre limitados pela natureza autoritária do regime e pela relação com as colónias. Era uma relação no patamar mínimo e indispensável, para manter e se possível desenvolver uma relação comercial com a Europa. Na realidade neste período Portugal nunca voltou as costas à Europa e, conjunturalmente, ia aderindo a novas organizações europeias que iam surgindo (OECE, NATO, OCDE e EFTA), não tendo aderido ao Conselho da Europa, CECA, CEEA e à CEE, por não reunir os requisitos mínimos para esse efeito, mas tendo celebrado acordos comerciais com a CEE, mantendo-se assim afastado de quaisquer movimentos de integração e supranacionalidade.

No início dos anos 70 (século XX) a economia portuguesa dependia já mais da Europa ocidental do que da sua relação com as colónias, em resultado dos acordos celebrados com a EFTA e a CEE e das consequências da Guerra Colonial. Portugal do Estado Novo foi ao longo dos anos adaptando-se ao contexto geopolítico resultante do final da segunda Guerra Mundial, mas sem uma participação ativa na construção dos novos desígnios da democracia que crescia na Europa.

Todo este relacionamento com a Europa, nomeadamente com a EFTA e a CEE, além da vertente económica, foi criando condições para uma futura colaboração no plano diplomático e político, com as limitações resultantes das dificuldades decorrentes da Guerra Colonial<sup>48</sup>.

Quer no salazarismo, quer no marcelismo o trajeto de Portugal rumo à Europa, assentou sempre numa base de natureza económica, recusando o estabelecimento de vínculos políticos. Na realidade, a posição portuguesa na Europa era idêntica em julho de 1972 à que existia a 4 de janeiro de 1960 (adesão à EFTA). Mas, a assinatura a 22 de julho de 1972 do Acordo de Comércio Livre entre Portugal e a CEE e a CECA é um sinal claro do início de uma nova etapa de maior integração com a Europa.

<sup>47</sup> CAETANO, Marcelo, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>48</sup> PINTO, António Costa, TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a integração europeia, 1945-1986”, *op. cit.*, pp. 32-33.

Mas é só depois da revolução de 1974, que encerra um período de quarenta e oito anos de ditadura, em especial após o fim do PREC e após a aprovação da CRP em 1976 e das eleições que permitiram a nomeação do I Governo Constitucional é que se assistiu a um reforço dos laços com a Europa, que veio a culminar no processo de adesão à CEE e sucessivo processo de integração europeia. Foi a queda do regime ditatorial que tornou possível um quadro político favorável para uma futura adesão à CEE.

Efetivamente o estreitamento das relações entre Portugal e a CEE foi um dos objetivos principais da política externa portuguesa após a Revolução de 25 de abril e entendido como um elemento fundamental para a democratização, a modernização e o desenvolvimento da sociedade portuguesa.

Também a independência das colónias contribuiu fortemente para o reforço da opção europeia. Além da limitação das relações económicas com as antigas colónias assistimos a uma alteração da política externa que se virou para a Europa, afastando-se das suas anteriores alianças geopolíticas, muito centradas nas colónias africanas. Com a perda do mercado colonial após a revolução Portugal precisava de novos parceiros económicos e a CEE representava uma oportunidade para modernizar a sua economia e promover o desenvolvimento.

A consolidação da democracia portuguesa confirma-se com a entrada em funções do I Governo Constitucional, em 1976, a que se segue o pedido de adesão ao Conselho da Europa em 1976 e, consequentemente, com o pedido de adesão à CEE em 1977.

A revolução de 1974 levou à queda do regime autoritário do Estado Novo e à transição para a democracia, o que foi um requisito fundamental para a adesão de Portugal à CEE, uma organização baseada em princípios e valores democráticos. Foi a revolução de abril que deu a Portugal um Estado de Direito democrático, o respeito pelos Direitos Humanos que eram critérios essenciais para a admissão de novos Estados-Membros na CEE.

Numa altura em que existiam dois grandes blocos mundiais: o soviético e o ocidental/EUA, Portugal escolheu a opção europeia/ocidental, apoiado pelos Estados europeus e pelos EUA, de que a adesão à CEE é um momento definidor dessa opção pela democracia e pelo modelo político ocidental.

De realçar também que o processo de adesão à CEE contou sempre com o apoio do PS, PSD e CDS e com a oposição do PCP e UDP e que

foram muitos os políticos envolvidos neste processo, de que se destacou neste período Mário Soares, com a defesa de uma clara opção europeia que Portugal deveria seguir no pós 25 de abril.

A mudança de regime político, o fim do império português, a necessidade de reforçar as parcerias económicas com os países europeus, a reduzida importância da EFTA, o facto de a Espanha, principal parceiro económico de Portugal, ter pedido a adesão à CEE, o facto de mais países europeus irem pedir a adesão à CEE, o reforço da opção democrática para Portugal são algumas das razões que conduzem ao pedido de adesão à CEE após a revolução de 25 de abril de 1974.

Por outro lado, a CEE não podia deixar de investir na consolidação democrática da Europa do Sul, com a Grécia e depois com Portugal e Espanha. A CEE procurava parceiros políticos estáveis e comprometidos com a democracia. Foi um imperativo moral e político receber estes países na CEE e ajudá-los a consolidar as respetivas democracias. Assistimos assim a um interesse recíproco entre a CEE e Portugal (e Grécia e Espanha) que termina com a assinatura do tratado de adesão à CEE a 12 de junho de 1985 e a passagem a membro de pleno direito a 1 de janeiro de 1986.

A partir de 1986, com a adesão à CEE, com novas orientações legislativas e económicas de origem europeia, beneficiando do financiamento resultante dos fundos estruturais, assistiu-se a um período de grande desenvolvimento em Portugal, que modificou significativamente, numa evolução positiva, a sociedade portuguesa.

## Referências Bibliográficas

- AAVV, *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*. Lisboa: Parlamento Europeu/Assembleia da República/Comissão Europeia, 2011.
- CAETANO, Marcelo, *Renovação na Continuidade*, Lisboa: Verbo, 1971.
- CASTRO, Francisco, *A CEE e o PREC*, In Penélope, n.º 26, Oeiras: Celta Editora, 2002, pp.123-157.
- CHAVES, Miguel Mattos, *As negociações de adesão de Portugal à CEE*, Coimbra: Almedina, 2013.
- CUNHA, Alice, *Dossiê Adesão – História do Alargamento da CEE a Portugal*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2018.
- CUNHA, Alice, *Underwriting democracy: Portugal and European Economic Community's accession*, Cahiers de la Méditerranée 90, 2015, pp. 47-58. <https://journals.openedition.org/cdlm/7879?lang=en>.

- CUNHA, Alice, *Tempo de Passagem: Os Governos Provisórios no Contexto da Adesão de Portugal à CEE (1974-76)*, Revista de História da Sociedade e da Cultura, 13(1). 2013, pp. 381-398. <http://hdl.handle.net/10316.2/39399>
- CUNHA, Alice; VALENTE, Isabel Maria Freitas, *O Ministério dos Negócios Estrangeiros Português e a Integração Europeia (1951-1986)*, Estudos internacionais. Belo Horizonte, v. 7, n. 1. abr. 2019, p. 110-128. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7
- EISFELD, Rainer, *Influências externas sobre a revolução portuguesa: o papel da Europa Ocidental*, In AA.VV., *Conflitos e Mudanças em Portugal 1974-1984*, Lisboa: Teorema, 1985.
- LEITÃO, Nicolau Andersen, *Estado Novo – Democracia e Europa (1947-1986)*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2007.
- MENDES, Pedro, *A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional*, População e Sociedade CEPES, Porto, vol. 21, 2013, pp. 107-121.
- MFA. *Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas*, Presidência da República, Arquivo Histórico e Intermédio, 1974, <https://www.arquivo.presidencia.pt/viewer?id=7281&FileID=315367&recordType=Description>
- PEREIRA, Pedro Cantinho, *Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953)*, Nação e Defesa, Outono-Inverno 2006, N.º 115 – 3.ª Série, pp. 235-255.
- PINTO, António Costa, TEIXEIRA, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- SALAZAR, Oliveira, *Discursos e Notas Políticas, 1959-1966*, Vol.VI, Coimbra: Coimbra Editora, 1967.
- SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A Integração Comunitária (1945-2010)*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, PINTO, António Costa (Org.), *Portugal e a Integração Europeia 1945-1986*, Lisboa: Círculo de Leitores, 2007.

## Fontes

- Diário das Sessões, Assembleia Nacional. N.º 30, 8 abril de 1970, p. 569-572.
- Diário das Sessões. Assembleia Nacional. N.º 207, 14 de dezembro de 1972, pp. 4081-4110.
- Diário das Sessões. Câmara Corporativa. Suplemento ao n.º 204, 7 de dezembro de 1972, pp. 4036(1)-4036(18).
- Diário da Assembleia da República: I série, n.º 89, 23 de março de 1977, pp. 3035-3061.

# **As dinâmicas do sistema de governo em Portugal, no âmbito da Constituição de 1976: momentos de parlamentarismo, de presidencialismo e de governamentalização do regime**

ÂNGELO ABRUNHOSA<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Constituição e Sistema de Governo; 3. Critérios de classificação dos períodos históricos; 4. Classificação dos vários períodos históricos, sob o ponto de vista do funcionamento do Sistema de Governo; 5. Considerações finais; Referências bibliográficas

## **1. Introdução**

Na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974, uma tarefa fundamental era dotar o país de uma nova Constituição Política, que substituisse a Constituição de 1933 (aprovada no contexto histórico do Estado Novo).

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria. Investigador do Polo de Leiria do Instituto Jurídico da Portucalense (IJP/IPLeiria). Doutor em Direito. E-mail: manuel.almeida@ipleiria.pt

Assim, no dia 25 de abril de 1975, foi eleita a Assembleia Constituinte<sup>2</sup>, que entrou em funções no dia 2 de junho desse mesmo ano e veio a ser dissolvida em 2 de abril de 1976, data da aprovação da nova Constituição da República Portuguesa (CRP). A CRP entrou em vigor no dia 25 de abril de 1976.

O artigo 110.º, n.º 1, da CRP estabelece que “são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais”. Apesar do estrito respeito pelo Princípio da Separação de Poderes<sup>3</sup> e pela independência dos Tribunais (artigo 203.º da CRP), são evidentes as relações de interdependência entre Presidente da República (PR), Assembleia da República (AR) e Governo.

O Sistema de Governo emergente da Constituição costuma classificarse como semipresidencial, precisamente em função das relações de interdependência entre os três Órgãos de Soberania, com uma natureza mais política: PR, AR e Governo<sup>4</sup>. Estes aspectos jurídico-constitucionais serão objeto do primeiro capítulo do presente trabalho.

O segundo capítulo será o momento de definir os critérios de análises dos vários momentos/ períodos, no sentido de determinar qual o órgão prevalecente.

O terceiro capítulo corresponde ao cerne deste estudo, isto é, fazer uma reflexão crítica e fundamentada sobre as dinâmicas que se

<sup>2</sup> A Assembleia Constituinte era composta por 250 Deputados, distribuídos da seguinte forma: Partido Socialista (PS) 116; Partido Popular Democrático (P.P.D.) 81; Partido Comunista Português (P.C.P.) 30; Centro Democrático e Social (CDS) 16; Movimento Democrático Português (M.D.P.) 5; União Democrática Popular (U.D.P.) 1; Associação para a Defesa dos Interesses de Macau (A.D.I.M.) 1.

<sup>3</sup> Vd., a título de exemplo, os artigos 2.º e 111.º, ambos da CRP e, muito particularmente, o artigo 288.º, j) da CRP, que consagra “a separação e a interdependência dos órgãos de soberania” como um limite material da revisão constitucional.

<sup>4</sup> Entre os poderes mais relevantes, do ponto de vista da governabilidade, salienta-se que o PR pode dissolver a AR (artigo 133.º, e), da CRP), nomear o Primeiro-Ministro (artigo 133.º, f), da CRP) e demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro (artigo 133.º, g), da CRP). Também é de destacar que a Assembleia da República pode provocar a demissão do Governo, através da rejeição do programa do Governo (artigo 195.º, n.º 1, d) da CRP), da não aprovação de uma moção de confiança (artigo 195.º, n.º 1, e) da CRP) ou da aprovação de uma moção de censura (artigo 195.º, n.º 1, f), da CRP). De resto, o artigo 190.º da CRP é categórico, ao estabelecer a dupla responsabilidade do Governo, perante o Presidente da República e a Assembleia da República.

desenvolveram, ao longo dos 48 anos de vigência do quadro jurídico-constitucional. Tal reflexão partirá dos resultados eleitorais, das maiorias que se formam, a partir deles (no caso das eleições legislativas), ou que os suportam (no caso das eleições presidenciais), pois são determinantes para a dinâmica e o funcionamento do regime.

Finalmente, é de sublinhar a necessidade imperiosa de proceder a esta reflexão, no atual momento histórico, ou seja, 50 anos após a Revolução, nos 48 anos da Constituição e num quadro parlamentar muito fragmentado, em que nem o Governo (apoiado por 80 Deputados), nem a oposição de Esquerda (92 Deputados), nem a oposição de Direita (58 Deputados) estão sequer perto de formar uma maioria, que necessitaria de 116 Deputados.

## 2. Constituição e Sistema de Governo

A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de abril de 1976 e vigente desde o dia 25 de abril do mesmo ano, define como órgãos de Soberania o PR, a AR, o Governo e os Tribunais (artigo 110.º, n.º 1).

Consagra a independência dos Tribunais (artigo 203.º). Entretanto, quando preceitua a separação entre os poderes, também se refere à interdependência entre os mesmos (artigos 2.º, 111.º, n.º 1 e 288.º, j), todos da CRP).

É a partir desta interdependência entre os poderes políticos que se costuma classificar o sistema de governo como semipresidencial, ou seja, quer o PR, quer a AR, quer o Governo assumem poderes relevantes, do ponto de jurídico-constitucional e político.

No caso do Governo, apesar de ser “o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” (artigo 182.º da CRP) e de ter relevantes competências políticas (artigo 197.º da CRP), legislativas (artigo 198.º da CRP) e administrativas (artigo 199.º da CRP), é inegável a sua responsabilidade perante o P. R. e a AR (artigo 190.º da CRP).

No que concerne ao Presidente da República, este tem uma legitimidade democrática direta, uma vez que “é eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos portugueses” (artigo 121.º, n.º 1, da CRP) e é nessa legitimidade que fundamenta a *auctoritas* para exercer os poderes relativamente aos outros órgãos.

Assim, relativamente ao Governo, o PR tem os poderes de: nomear o Primeiro-Ministro (PM), ouvidos os Partidos representados na AR e tendo em conta os resultados das eleições legislativas (artigos 133.º, f), e 187.º, n.º 1, ambos da CRP); demitir o Governo, “quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado” (artigos 133.º, g), e 195.º, n.º 2, ambos da CRP).

Quanto à AR, o PR tem o poder de dissolução, ouvidos os Partidos com assento parlamentar e o Conselho de Estado (artigo 133.º, e), da CRP)<sup>5</sup>.

Por sua vez, a Assembleia da República<sup>6</sup> pode provocar a demissão do Governo, através dos seguintes instrumentos jurídico-constitucionais: rejeição do programa do Governo (artigos 192.º, n.º 4 e 195.º, n.º 1, d), ambos da CRP); não aprovação de uma moção de confiança (artigos 163.º, e), 193.º e 195.º, n.º 1, e), todos da CRP); aprovação de uma moção de censura (artigos 163.º, e), 194.º e 195.º, n.º 1, f), todos da CRP).

Como já se referiu, embora os principais poderes, numa perspetiva estática e do ponto de vista da governabilidade, sejam os descritos, o seu exercício vai depender, sempre, das dinâmicas geradas entre os vários órgãos.

### 3. Critérios de classificação dos períodos históricos

Como já se referiu, o funcionamento do Sistema de Governo pode ser avaliado, em dois planos.

Num primeiro plano, numa perspetiva estática, a partir do Direito Constitucional constituído, conforme descrito *supra*, emergem relações de interdependência entre PR, AR e Governo, com poderes relevantes atribuídos a cada um desses Órgãos.

Num segundo plano, o mais importante, em função do escopo deste trabalho, o que interessa é perceber as dinâmicas que se desenvolvem e, a partir delas, classificar os vários períodos da vigência da CRP.

<sup>5</sup> De acordo com o artigo 172.º da CRP e sob pena de inexistência jurídica do respetivo Decreto de Dissolução, há três períodos temporais durante os quais a AR não pode ser dissolvida: os 6 meses posteriores à eleição da AR; o último semestre do mandato do PR; a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.

<sup>6</sup> Segundo o artigo 147.º da CRP, “a Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”.

Entre os fatores a considerar, salientam-se os seguintes:

- os resultados das eleições presidenciais e, principalmente, das eleições legislativas;
- a consonância / dissonância entre a maioria parlamentar que suporta o Governo e a maioria presidencial que ajuda à eleição do PR;
- a existência, ou não, de uma maioria absoluta na AR, fazendo diferença se é de um só Partido, se resulta de uma coligação pré-eleitoral ou se se constituiu a partir de um acordo pós-eleitoral<sup>7</sup>;
- o exercício, ou não, dos poderes constitucionais atribuídos aos Órgãos de Soberania (por exemplo, o exercício pelo PR do poder de dissolução da AR ou o poder da AR de provocar a demissão do Governo).

Em função dos critérios apontados, conclui-se, desde logo, que um Governo que não tenha apoio maioritário na AR reforça o parlamentarismo do regime. Depois, a configuração desse parlamentarismo pode concretizar-se, por exemplo, nos seguintes mecanismos: rejeição do programa do Governo; aprovação de uma moção de censura ao Governo; rejeição de propostas importantes do Governo (v.g., Orçamento do Estado ou Programa de Estabilidade e Crescimento).

Por outro lado, o exercício de poderes fundamentais do PR, como, por exemplo, a formação de Governos de iniciativa presidencial ou a dissolução da AR corresponde a sinais de presidencialismo do regime.

Entretanto, quando o Governo tem um apoio parlamentar maioritário, a AR perde protagonismo e importa comparar a composição da maioria que suporta o Governo com a composição da maioria que elegeu o PR. A partir desta comparação, podem surgir dois cenários:

- se as duas maiorias (parlamentar e presidencial) tiverem origens diferentes, pode falar-se de uma coabitação política;
- se as duas maiorias se situarem no mesmo espectro político, pode colocar-se a questão da governamentalização do regime.

<sup>7</sup> Embora uma maioria absoluta, no Parlamento, seja sempre um fator facilitador da estabilidade governativa, considera-se que, em princípio, a coesão será: maior, no caso de ela ser de um só Partido; menor, se resultar de uma coligação pré-eleitoral; menor ainda, se for produto de um acordo pós-eleitoral.

Para se falar em governamentalização do regime, considera-se que terão de se verificar, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- coincidência entre a maioria parlamentar e a maioria presidencial;
- coesão interna da maioria parlamentar (em princípio, é indiscutível, se a maioria for de um só Partido; é habitual, se resultar de coligação pré-eleitoral; é muito questionável, se a maioria for formada, a partir de acordo pós-eleitoral);
- possibilidade efetiva de exercício dos poderes presidenciais (por exemplo, se o PR estiver impedido, constitucionalmente, de dissolver a AR, não se sabe se iria exercer esse poder ou não);
- ausência de condicionalismos circunstanciais à implementação do programa governativo (por exemplo, situações de guerra, catástrofe pública, pandemia ou intervenção externa);
- personalidades do PR e do PM.

Como se referirá *infra*, considera-se que os requisitos referidos nunca foram preenchidos, de forma cumulativa, pelo que se considera que nunca chegou a verificar-se a governamentalização o regime.

#### **4. Classificação dos vários períodos históricos, sob o ponto de vista do funcionamento do Sistema de Governo**

Importa, agora, a partir dos critérios definidos e em função das dinâmicas que se foram desenvolvendo, dividir os 48 anos de vigência da CRP em vários períodos (que se consideram homogéneos, entre si) e classificar cada um deles, na perspetiva do funcionamento do Sistema de Governo.

##### **1976 – 1978: parlamentarismo, pela negativa e pela positiva**

Este período corresponde aos dois primeiros Governos Constitucionais, ambos liderados pelo Partido Socialista (PS) e pelo PM Mário Soares, e coincide com a primeira metade do primeiro mandato presidencial de Ramalho Eanes<sup>8</sup>.

Como já se referiu, a existência de um Governo minoritário, reforça o poder do Parlamento, porque exige negociações, com outros Partidos, para fazer aprovar as medidas que o Governo implementar e que

<sup>8</sup> Foi eleito PR, em 27 de junho de 1976, com 61,6% dos votos, apoiado por PS, PSD e CDS.

têm de passar pela AR. Além disso, a governabilidade tende a tornar-se mais instável.

Portanto, o primeiro Governo Constitucional (Governo minoritário do PS, com 107 Deputados, contra 156 das Oposições), entre 1976 e 1978, sempre corresponderia a um período de parlamentarismo.

Ainda assim, a AR evidenciou o seu poder, em dois momentos específicos.

Primeiro, em 1977, quando o PSD. (Partido Social Democrata), o Centro Democrático e Social (CDS), o Partido Comunista Português (PCP) e a União Democrática Popular (UDP) formaram uma “maioria negativa” (156 Deputados, contra 107), que rejeitou uma moção de confiança apresentada pelo Governo do PS.

Depois, em 1978, quando o PS e o CDS se entenderam e formaram o segundo Governo Constitucional, entre janeiro e agosto de 1978, resultante de uma coligação pós-eleitoral e suportado por uma “maioria positiva” na AR (149 Deputados, contra 114)<sup>9</sup>.

### 1978 – 1979: tensão dialética entre PR e AR

Entre 1978 e 1979, na sequência da demissão do Governo PS-CDS, surge um período único, na vigência da CRP, que corresponde aos três Governos de Iniciativa Presidencial.

O PR, Ramalho Eanes, perante as dificuldades de entendimentos entre os Partidos representados no Parlamento, tomou a iniciativa de, sucessivamente, indigitar três Primeiros-Ministros. Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lurdes Pintassilgo. Foi uma afirmação clara dos poderes do Presidente da República.

No entanto, a AR respondeu e mostrou a sua força, formando “maiorias negativas”, que levaram à demissão dos referidos Governos.

Assim, o PM Nobre da Costa, líder do terceiro Governo Constitucional (entre agosto e novembro de 1978), viu o PS, o CDS e a UDP, formarem, na AR, uma “maioria negativa” (150 Deputados, contra 113), que rejeitou o programa do Governo<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> O Governo demitiu-se, na sequência de um desentendimento, entre PS e CDS, a propósito da Reforma Agrária.

<sup>10</sup> Apenas o PSD votou contra a moção de rejeição, tendo o PCP optado pela abstenção.

Depois, o PM Mota Pinto, líder do quarto Governo Constitucional (entre novembro de 1978 e agosto de 1979), embora tenha ultrapassado uma moção de rejeição do programa de Governo<sup>11</sup>, não resistiu a “maioria negativa” (148 Deputados, contra 115), formada por P.S e PCP, que apresentaram moções de censura ao Governo<sup>12</sup>.

Finalmente, a PM Maria de Lurdes Pintassilgo, líder do quinto Governo Constitucional (entre agosto de 1979 e janeiro de 1980), conseguiu levar o seu Governo até à realização das eleições intercalares de 1979, até porque era essa a sua incumbência. Ainda assim, foi aprovada, por maioria simples, uma moção de rejeição do programa do Governo (votos a favor do PSD e do CDS; abstenções do PS, do PCP e da UDP; votos contra apenas dos Deputados da ASDI e de alguns Deputados não partidários); no entanto, Governo manteve-se em funções, porquanto demissão do Governo só aconteceria se a moção tivesse sido aprovada por “maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções” (artigo 192.º, n.º 4 da CRP).

### **1980 – 1985: coabitação política, com elementos de parlamentarismo**

O período entre 1980 e 1985 coincide com a parte final do primeiro mandato e a quase totalidade do segundo mandato do PR Ramalho Eanes e corresponde à coabitação política de maiorias divergentes.

Neste período, coexistiram com Ramalho Eanes: os três Governos da Aliança Democrática (AD)<sup>13</sup>, entre 1980 e 1983, suportados por uma maioria parlamentar (o primeiro liderado por Sá Carneiro e os outros dois por Pinto Balsemão<sup>14</sup>); o Governo do “Bloco Central” (novo

<sup>11</sup> A moção foi rejeitada, com os votos contra do PSD e do CDS, a abstenção do PS e os votos a favor do PCP e da UDP.

<sup>12</sup> As moções de censura não chegaram a ser debatidas, porque o Governo, entretanto, demitiu-se.

<sup>13</sup> A AD foi uma coligação pré-eleitoral entre PSD, CDS e Partido Popular Monárquico (P.P.M.), que venceu as eleições legislativas de 1979 e de 1980

<sup>14</sup> No caso do sexto Governo Constitucional, liderado pelo P.M. Sá Carneiro, o PSD, o CDS e o PPM tinham uma maioria parlamentar de 128 Deputados (contra 122, das Oposições de Esquerda), mas só governou até ao final da legislatura, em cumprimento do artigo 299.º, n.º 1 da CRP, na sua versão originária. Já os sétimo e oitavo Governos Constitucionais tinham o apoio de uma maioria de 134 Deputados (contra 116, das Oposições de Esquerda). É de recordar que

Governo Constitucional, entre 1983 e 1985), suportado pela maioria parlamentar (176 Deputados, contra 44 das Oposições), resultante do acordo pós-eleitoral entre PS e PSD. e liderado por Mário Soares.

Embora na sua primeira eleição, Ramalho Eanes tenha sido apoiado, precisamente, pelos três Partidos que governaram neste período (PSD, CDS e PS), não se pode falar em consonância entre as maiorias parlamentares e a maioria presidencial. No caso dos Governos da AD, isso é por demais evidente; PSD e CDS afastaram-se de Ramalho Eanes e, nas eleições 1980, apoiaram Soares Carneiro, defendendo Sá Carneiro (líder do PSD e PM) o *slogan* “um Governo, uma Maioria, um Presidente”. No caso do Governo do “Bloco Central”, não só o PSD. (parceiro da Coligação) não apoiou Ramalho Eanes, em 1980, como Mário Soares (líder do PS e PM) objetou ao apoio do seu Partido (muito embora, este apoio tenha acontecido na mesma)<sup>15</sup>.

Importa, contudo, referir que é possível identificar, no período em análise, elementos de parlamentarismo. Desde logo, os Governos resultaram de Coligações partidárias, pré-eleitoral, no caso do PSD-CDS-P. PM, e pós-eleitoral, no caso do PS-PSD. Depois, também é relevante que o PR tenha respeitado a maioria parlamentar existente, da AD, quando empossou Pinto Balsemão como PM, apesar de não ter sido este (mas, sim, Sá Carneiro, entretanto falecido) a liderar a AD, nas eleições legislativas de 1980.

### **1985 – 1987: do parlamentarismo ao presidencialismo**

Na sequência da eleição como Presidente do PSD., Cavaco Silva rompeu o acordo de Governo com o PS, o que levou o PR a dissolver a AR e a convocar eleições.

O PSD. foi o Partido mais votado nas eleições de 1985 e formou um Governo minoritário (88 Deputados, contra 162 das Oposições), o

Pinto Balsemão assumiu a liderança do PSD e do Governo, após o falecimento de Sá Carneiro, razão pela qual foi o P.M. dos sétimo e oitavo Governos Constitucionais; em ambos os casos, os Governos cessaram funções, na sequência da demissão do PM Pinto Balsemão (no caso do sétimo, por causa de o Conselho da Revolução ter inviabilizado a privatização da Banca; no caso do oitavo, na sequência dos resultados das eleições autárquicas de 1982).

<sup>15</sup> Nas eleições presidenciais de 1980, Ramalho Eanes foi reeleito, com 56,4% dos votos, apoiado pelo PS pelo PCP. Soares Carneiro, apoiado pelo PSD, pelo CDS e pelo PPM, ficou-se pelos 40,2%.

décimo Governo Constitucional, o que, só por si, levaria à classificação do período como parlamentarismo.

No entanto, dois acontecimentos altamente relevantes marcam este período.

O primeiro desses momentos corresponde a uma afirmação inequívoca do parlamentarismo, quando, em 1987, PS, PRD.<sup>16</sup>, PCP e MDP / CDE<sup>17</sup> formam, na AR, uma “maioria negativa” (140 Deputados, contra 110) que aprova uma moção de censura que leva à demissão do Governo<sup>18</sup>.

Após a demissão do Governo, os Partidos que aprovaram a moção de censura propuseram ao PR (Mário Soares) a formação de um Governo de Coligação entre eles, uma vez que tinham maioria absoluta no Parlamento<sup>19</sup>.

A resposta a esta proposta é o tal segundo momento relevante, claramente presidencialista, no sentido em que evidencia o poder do PR. O que aconteceu é que Mário Soares não aceitou a proposta, dissolveu a AR e convocou eleições novas eleições legislativas. Esta atitude é tanto mais significativa quanto é certo que a decisão do PR foi contrária ao pretendido pela maioria que o elegeu, nas eleições presidenciais de 1986, as mais disputadas de sempre<sup>20</sup>.

### **1987 – 1995: coabitação política entre maioria presidencial de esquerda e maioria governativa de direita**

O período entre 1987 e 1995 corresponde a um período de estabilidade governativa, em resultado dos dois Governos de maioria absoluta

<sup>16</sup> Partido Renovador Democrático, inspirado pelo PR Ramalho Eanes.

<sup>17</sup> Movimento Democrático Português / Comissão Democrática Eleitoral, histórico aliado do PCP.

<sup>18</sup> Apesar dos votos contra do PSD e do CDS.

<sup>19</sup> Curiosamente, nas duas únicas vezes em que a Oposição de um só bloco político (no caso, a Esquerda) teve maioria parlamentar (1985 e 2015), tentou formar Governo.

<sup>20</sup> De facto, as eleições presidenciais de 1986 foram, até hoje, as únicas, em que se realizaram duas voltas. Na 1<sup>a</sup> Volta, Freitas do Amaral (46,3 % dos votos, apoiado pelo PSD e pelo CDS) e Mário Soares (25,4% dos votos, apoiado pelo PS) foram os dois candidatos mais votados (embora nenhum deles tenha obtido a maioria absoluta dos votos), pelo que passaram à 2<sup>a</sup> Volta; os outros candidatos eram Salgado Zenha (20,9 % dos votos, apoiado por PRD e PCP) e Maria de Lurdes Pintassilgo (7,4% dos votos). Na 2<sup>a</sup> Volta, Mário Soares, apoiado pelo PS e pelo PCP, foi eleito PR, com 51,2% dos votos, contra 48,8% de Freitas do Amaral; num universo de 5.937.100 votantes, a diferença entre os dois foi de apenas 138.692 votos.

do PSD., liderados por Cavaco Silva. Correspondem ao décimo primeiro Governo Constitucional (maioria de 148 Deputados, contra 102 das Oposições) e ao décimo segundo Governo Constitucional (maioria de 135 Deputados, contra 95 das Oposições).

Este período pode caracterizar-se como de coabitação política entre maiorias (presidencial e governativa) divergentes.

Na verdade, estes Governos maioritários do PSD. coexistiram com a parte final do segundo mandato presidencial de Ramalho Eanes e com a quase totalidade dos dois mandatos presidenciais de Mário Soares.

No caso de Ramalho Eanes, já se explicou a dissonância, relativamente ao PSD.

Quanto a Mário Soares, também é evidente a dissonância, relativamente à maioria governativa.

Nas eleições presidenciais de 1986, não só o PSD apoiou Freitas do Amaral contra Mário Soares, como até foi Cavaco Silva quem lançou a candidatura daquele, quando foi eleito líder em PSD, em 1985, no Congresso da Figueira da Foz.

No que concerne às eleições presidenciais de 1991, o “apoio tácito” do PSD a Mário Soares não afeta o reconhecimento da dissonância entre as duas maiorias, até porque Mário Soares foi também apoiado pelo PS, que liderava a oposição aos Governos de Cavaco Silva. Aliás, é no segundo mandato presidencial de Mário Soares<sup>21</sup>, depois do dito “apoio tácito” do PSD, que se manifestam algumas divergências entre PR e Governo.

### **1995 – 2002: parlamentarismo mitigado, de esquerda**

O período entre 1995 e 2002 corresponde aos dois Governos minoritários do PS (décimo terceiro e décimo quarto Governos Constitucionais), liderados por António Guterres.

Estes Governos coincidem com a parte final do segundo mandato presidencial de Mário Soares e com o primeiro mandato presidencial e o início do segundo de Jorge Sampaio. Isto significa que o PS, Partido do Governo, liderou as maiorias presidenciais<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Nas eleições presidenciais de 1991, Mário Soares, apoiado pelo PSD e pelo PS, é reeleito PR, com 70,4% dos votos.

<sup>22</sup> Em 1996, Jorge Sampaio foi eleito PR, com 53,9% dos votos, apoiado pelo PS e pelo PCP, contra 46,1% de Cavaco Silva. Já em 2011, apoiado pelo PS, Jorge Sampaio foi reeleito PR, com 55,8% dos votos.

Neste período, dois sinais poderiam apontar para a governamentalização do regime: em primeiro lugar, a já referida consonância entre o PS e as maiorias presidenciais; além disso, o apoio parlamentar expressivo, embora não maioritário, dos Governos de António Guterres, uma vez que o primeiro ficou a 4 Deputados da maioria absoluta (112 Deputados, contra 118 das Oposições) e o segundo tinha, exatamente, o mesmo número de Deputados das Oposições (115 para cada lado).

No entanto, considera-se mais adequada a expressão “parlamentarismo mitigado”, pois parece inconcebível associar Governos não maioritários à governamentalização do regime, até porque a viabilização de algumas das principais medidas continua a ter de ser negociada com os outros partidos com representação parlamentar.

### **2002 – 2005: coabitacão política, parlamentarismo e presidencialismo**

Após a demissão apresentada por António Guterres, o PR dissolveu o Parlamento. Na sequência das eleições legislativas, o período entre 2002 e 2005 corresponde a dois Governos (o décimo quinto Governo Constitucional, liderado por Durão Barroso; o décimo sexto Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes), com “maioria positiva” na AR (119 Deputados, contra 111 das Oposições de Esquerda), em resultado de Coligação pós-eleitoral entre PSD e CDS. Estes Governos coexistiram com o PR Jorge Sampaio.

Ainda assim, é possível dividir o período em três momentos.

O primeiro momento, entre 2002 e 2004, caracteriza-se como coabitacão política entre duas maiorias dissonantes, uma vez que o PSD e o CDS sempre apoiaram os candidatos que concorreram contra Jorge Sampaio (em 1996, Cavaco Silva; em 2001, Ferreira do Amaral). No entanto, pode também referir-se um apontamento de parlamentarismo, porquanto o Governo resultou de um acordo pós-eleitoral.

O segundo momento aconteceu em 2004, quando o PM, Durão Barroso, pediu a demissão, para vir a assumir a Presidência da Comissão Europeia, e o PR, Jorge Sampaio, empossou Santana Lopes (novo líder do PSD.) como Primeiro-Ministro. Este momento pode classificar-se, paradoxal e simultaneamente, como parlamentarista e presidencialista; parlamentarista, porque o PR respeitou a maioria parlamentar (PSD – CDS), embora Santana Lopes não tivesse concorrido às eleições

de 2002<sup>23</sup>; presidencialista, porque o PR impôs a sua decisão à Oposição (que até correspondia à maioria presidencial), quando esta pretendia a dissolução da AR e a convocação de novas eleições legislativas.

O terceiro momento ocorreu em 2005, quando o PR dissolveu a AR e convocou novas eleições legislativas. Pode classificar-se como um momento presidencialista. Foi, de resto, a única ocasião em que um PR dissolveu a AR, quando o Governo era maioritário, sem ser na sequência de pedido de demissão apresentado pelo PM.

### **2005 – 2009: de um caso muito particular à coabitação política entre maioria presidencial de direita e maioria governativa de esquerda**

O período entre 2005 e 2009 corresponde ao primeiro Governo de maioria absoluta do PS (121 Deputados, contra 109 das Oposições), liderado por José Sócrates (décimo sétimo Governo Constitucional).

Este Governo coexistiu com a parte final do segundo mandato presidencial de Jorge Sampaio e com a maior parte do primeiro mandato presidencial de Cavaco Silva<sup>24</sup>.

Importa analisar os dois contextos, separadamente.

Na verdade, o Governo do PS, liderado por José Sócrates, coincide com o mandato presidencial de Jorge Sampaio, entre 12 de março de 2005 (data da tomada de posse do Governo) e 9 de março de 2006 (data do final do mandato do PR). Este ano de coexistência apresenta sinais de governamentalização do regime, mas não preenche todos os requisitos, pelo que se deixa de fora da classificação<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Seguiu o precedente de Ramalho Eanes, quando, em 1981, empossou Pinto Balsemão como P.M., após o falecimento de Sá Carneiro.

<sup>24</sup> Em 2006, Cavaco Silva, apoiado pelo PSD e pelo CDS, foi eleito PR, com 50,6% dos votos.

<sup>25</sup> Efetivamente, parece claro que este período preenche quatro dos critérios apontados para a governamentalização do regime: coincidência entre maioria parlamentar (maioria absoluta do PS) e maioria presidencial (Jorge Sampaio foi sempre eleito com o apoio do PS; na verdade, em 2001, o PS até foi o único Partido com relevância parlamentar a apoiar a sua candidatura); coesão interna da maioria parlamentar também é indiscutível, pois trata-se de uma maioria absoluta de um só Partido; ausência de condicionalismos circunstanciais à implementação do programa governativo; as próprias personalidades do P.M. (José Sócrates) e do PR (Jorge Sampaio) parecem facilitadoras dessa governamentalização.

O aspeto que leva a não considerar este período como de governamentalização do regime e até a classificá-lo como irrelevante, do ponto de vista da classificação do Sistema de Governo,

Entre 2006 e 2009, é, claramente, um período de coabitação política entre duas maiorias de sentido divergente: a maioria presidencial (PSD – CDS) que elegeu Cavaco Silva e a maioria parlamentar (PS) que suportava o Governo de José Sócrates.

### 2009 – 2011: parlamentarismo

Na sequência das eleições legislativas de 2009, o PS, ainda liderado por José Sócrates, formou, novamente, Governo (décimo oitavo Governo Constitucional), mas, agora, sem maioria parlamentar (97 Deputados, contra 133 das Oposições)<sup>26</sup>.

é o seguinte: no período em questão o PR não tinha o poder de dissolver a AR. Na verdade, estabelece o artigo 172.º, n.º 1, da CRP que “a Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência”; quer dizer isto dizer que, durante o ano em questão, o PR não podia dissolver a AR, em função da conjugação da eleição desta com o final do mandato presidencial.

Desta forma, considera-se que, não podendo dissolver a AR e existindo uma maioria absoluta no Parlamento (o que tornaria irrelevante, por exemplo, a demissão do Governo), o PR estava amputado do seu poder mais importante. Nunca se saberá como teria exercido, ou não, esse poder, se o tivesse, pelo que é abusivo falar em governamentalização do regime. Respeita-se a posição contrária, que poderá entender que a ausência do poder de dissolução da AR vai até exacerbar a governamentalização do regime; no entanto, um dos *players* estava desfalcado do seu mais importante “trunfo” e isso, só por si, vicia as regras do jogo.

<sup>26</sup> É curioso verificar a evolução dos resultados eleitorais dos Primeiros-Ministros, em funções, que se recandidataram, nas eleições legislativas seguintes:

- Sá Carneiro (AD) parte da maioria absoluta, de 1979, e repete-a em 1980;
- Cavaco Silva (PSD) parte da maioria relativa, em 1985, para a maioria absoluta, em 1987, e repete a maioria absoluta, em 1991;
- António Guterres (PS) parte da maioria relativa, de 1995, e repete-a (embora reforçada), em 1999;
- Santana Lopes (PSD) parte da maioria relativa, de 2002 (embora, nessa altura, tivesse sido Durão Barroso a concorrer) para uma derrota eleitoral, em 2005;
- José Sócrates (PS) parte de uma absoluta, em 2005, para uma maioria relativa, em 2009, e para uma derrota eleitoral, em 2011;
- Passos Coelho (PSD + CDS) parte de uma maioria absoluta, em 2011 (PSD e CDS formaram maioria absoluta, apesar de terem concorrido separados) para uma maioria relativa, em 2015 (a Coligação PAF venceu as eleições, apesar de não ter conseguido formar Governo);
- António Costa (PS) parte de uma derrota eleitoral, em 2015, para uma maioria relativa, em 2019, e para uma maioria absoluta, em 2022.

Assim, este período governativo, entre 2009 e 2011, que coincide com a transição do primeiro mandato presidencial de Cavaco Silva para o segundo<sup>27</sup>, tem de ser classificado como parlamentarismo.

Aliás, esse parlamentarismo tornou-se evidente, em 2011, quando PSD., CDS, B.E.<sup>28</sup>, PCP e P.E.V.<sup>29</sup> formaram uma “maioria negativa” na AR que rejeitou o Programa de Estabilidade e Crescimento (o célebre P.E.C. IV) apresentado pelo Governo. Na sequência, o PM demitiu-se e o PR dissolveu a AR e convocou novas eleições legislativas.

### **2011 – 2015: parlamentarismo mitigado, de direita**

Na sequência das eleições legislativas de 2011, o PSD e o CDS formam uma “maioria positiva” na AR que suporta o décimo nono Governo Constitucional, resultante de um acordo pós-eleitoral entre os dois Partidos.

Este Governo, liderado por Passos Coelho, entre 2011 e 2015, coincide com o segundo mandato presidencial de Cavaco Silva.

Neste período, dois sinais poderiam apontar para a governamentalização do regime: em primeiro lugar, a consonância entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar, uma vez que o PSD e o CDS foram, precisamente, os Partidos que apoiaram Cavaco Silva, nas suas duas eleições presidenciais; em segundo lugar, a existência de uma maioria parlamentar (132 Deputados, contra 98 das Oposições de Esquerda) que suportava o Governo.

No entanto, há três aspetos que levam a considerar que a classificação mais adequada é a de “parlamentarismo mitigado”: em primeiro lugar, a coesão interna de uma maioria resultante de um acordo pós-eleitoral nunca é tão forte como a de uma maioria e um só Partido ou até de uma

Mais curiosa ainda é a chamada “maldição do candidato substituto”, que significa que sempre que o PM, em funções, não se recandidata, o seu sucessor perde as eleições legislativas seguintes. São os casos de: Mota Pinto (PSD), sucessor de Pinto Balsemão, em 1983; Almeida Santos (PS), sucessor de Mário Soares, em 1985; Fernando Nogueira (PSD), sucessor de Cavaco Silva, em 1995; Ferro Rodrigues (PS), sucessor de António Guterres, em 2002; Pedro Nuno Santos (PS), sucessor de António Costa, em 2024.

<sup>27</sup> Em 2011, Cavaco Silva, apoiado pelo PSD e pelo CDS, foi reeleito PR, com 53,0% dos votos.

<sup>28</sup> Bloco de Esquerda, que resultou da fusão da União Democrática Popular (UDP) com o Partido Socialista Revolucionário (PSR) e a Política XXI.

<sup>29</sup> Partido Ecologista “Os Verdes”, que concorreu sempre coligado com o PCP, primeiro na APU (Aliança Povo Unido) e, mais tarde, na CDU (Coligação Democrática Unitária).

Coligação pré-eleitoral<sup>30</sup>; depois, Portugal estava sob intervenção da *troika*, o que sempre configura uma limitação à implementação do programa governativo; finalmente, as próprias personalidades de PR e PM<sup>31</sup>.

### 2015: parlamentarismo e mudança de paradigma

Na sequência das eleições legislativas de 2015, acontece o que se pode classificar como o expoente máximo do parlamentarismo e uma mudança de paradigma nas dinâmicas do Sistema de Governo.

A Coligação Portugal À Frente (PAF), composta por PSD e CDS, venceu as eleições legislativas, mas ficou a 9 Deputados de obter a maioria absoluta na AR (107 Deputados, contra 123 das Oposições de Esquerda).

O PR Cavaco Silva convidou Passos Coelho, líder do PSD, a formar o vigésimo Governo Constitucional.

Passos Coelho formou um Governo, apoiado por PSD e CDS, mas PS, B.E., PCP, P.E.V. e P.A.N.<sup>32</sup> formaram uma “maioria negativa” na AR (123 Deputados, contra 107) e rejeitaram o programa do Governo, provocando a demissão deste.

Seguidamente, o PS formou um Governo minoritário, mas suportado por “maioria positiva” (122 Deputados), na AR, composta por PS, BE, PCP e PEV.

É o que se pode classificar como expoente máximo do parlamentarismo.

Cavaco Silva, ao aceitar empossar este Governo, assumiu uma atitude oposta à que teve Mário Soares, no caso paralelo de 1987, quando até é certo que esta maioria de esquerda vem do hemisfério político oposto ao da maioria presidencial de Cavaco Silva, ao passo que a maioria de esquerda, em 1987, coincidia com a maioria presidencial de Mário Soares.

A diferença está na conjuntura constitucional. Em 1987, Mário Soares não tinha entraves constitucionais à dissolução da AR. Em 2015, uma vez que a AR não pode ser dissolvida, nem nos seis meses posteriores à sua eleição, nem no último semestre do mandato do PR (artigo 172.º, n.º 1 da

<sup>30</sup> Declarações muito recentes dos dois protagonistas deste Governo, Passos Coelho e Paulo Portas, confirmam a existência de eventuais tensões entre ambos, ao tempo da governação. Ainda assim, depõe a favor da coesão desta Coligação o facto de ter sido o único Governo assente num acordo pós-eleitoral que completou a legislatura.

<sup>31</sup> Embora o PM, Passos Coelho, também tenha uma personalidade forte, não se pode considerar que o PR, Cavaco Silva, fosse facilmente “governamentalizável”. Aliás, ver-se-á, *infra*, que Cavaco Silva, em 2015, acabou por assumir posição diferente da pretendida por PSD e CDS.

<sup>32</sup> Pessoas, Animais e Natureza.

CRP), Cavaco Silva não a podia dissolver, até ao termo do seu mandato (9 de março de 2016), pois estava no último semestre, e o novo PR só o poderia fazer a partir de abril de 2016 (seis meses após as eleições).

Este evento, de 2015, corresponde, igualmente, a uma mudança de paradigma, em dois sentidos: primeira vez que a força política mais votada não conseguiu formar Governo; primeira vez que o Governo é suportado, no Parlamento, por Partidos fora do, até então, denominado “arco da governação” (PS, PSD e CDS).

### **2015 – 2022: parlamentarismo (pela positiva e pela negativa) e coabitação política**

O período entre 2015 e 2022 corresponde aos dois primeiros Governos do PS, liderados por António Costa (vigésimo primeiro e vigésimo segundo Governos Constitucionais)

Estes Governos coincidem com a parte final do segundo mandato presidencial de Cavaco Silva e com o primeiro mandato presidencial e o início do segundo de Marcelo Rebelo de Sousa<sup>33</sup>.

É indiscutível que se trata de um período de parlamentarismo, porquanto o Governo do PS não tinha maioria absoluta.

No entanto, no primeiro Governo, entre 2015 e 2019, esse parlamentarismo manifesta-se na “maioria positiva” (122 Deputados, contra 108 das Oposições de Direita) que suportava o Governo (a denominada “geringonça”) e que se formou, a partir dos acordos de incidência parlamentar que o PS celebrou com o BE, o PCP e o PEV.

No segundo Governo, entre 2019 e 2022, as circunstâncias são diferentes. O PS obteve maioria relativa (108 Deputados, contra 128 das Oposições), nas eleições legislativas de 2019, o que levou à formação de um Governo minoritário. Neste caso, o parlamentarismo manifestou-se, com a rejeição do Orçamento de Estado para 2022 pela “maioria negativa” que PSD, BE, PCP, CDS, PEV, CH e IL formaram na AR (117 Deputados), apesar dos votos a favor do PS (108 Deputados) e das abstenções do PAN e do L (5 Deputados)<sup>34</sup>. Na sequência, o PR dissolveu a AR.

<sup>33</sup> Em 2016, Marcelo Rebelo de Sousa foi eleito PR, com 52,0% dos votos, apoiado pelo PSD e pelo CDS. Em 2021, foi reeleito PR, com 60,7% dos votos, novamente apoiado pelo PSD e pelo CDS.

<sup>34</sup> Na sequência das eleições de 2019, com a entrada na AR do Chega, da Iniciativa Liberal e do Livre, passam a existir, pela primeira vez, 10 Partidos com representação parlamentar.

Também é indiscutível que se trata de um período de coabitacão política, pois as maiorias parlamentares que suportaram os Governos (Esquerda) são dissonantes das maiorias (PSD e CDS) que suportaram as eleições presidenciais de Cavaco Silva e de Marcelo Rebelo de Sousa. Não obsta a esta conclusão o facto de, em 2021, o PS não ter apoiado nenhum dos candidatos presidenciais e até ter elogiado Marcelo Rebelo de Sousa, pois a maioria presidencial também integrava os dois principais Partidos da Oposição de Direita.

### **2022 – 2024: coabitacão política, com elementos de presidencialismo**

O período entre 2022 e 2024 coincide com o Governo PS, liderado por António Costa (vigésimo terceiro Governo Constitucional) e suportado por uma maioria absoluta na AR (120 Deputados, contra 110 das Oposições), em resultado das eleições legislativas de 2022.

Este Governo coexistiu com o segundo mandato presidencial de Marcelo Rebelo de Sousa, pelo que, pelas razões já apresentadas, deve ser classificado como um período de coabitacão política.

Há um elemento de presidencialismo, quando, no final de 2023, na sequência do pedido de demissão apresentado pelo PM, António Costa, o PR recusou a formação de um novo Governo do PS (embora liderado por outro PM) e optou pela dissolução da AR, apesar da maioria parlamentar do PS.

Podem invocar-se, no sentido defendido pelo PS, dois precedentes históricos (Pinto Balsemão, em 1981, e Santana Lopes, em 2004), em que foram indigitados Primeiros-Ministros figuras que, apesar de pertencerem à maioria parlamentar, não tinham concorrido às eleições legislativas.

No entanto, no sentido da decisão tomada pelo PR, também podem ser invocados três argumentos: um outro precedente histórico (em 1983, Ramalho Eanes recusou o nome de Vítor Crespo, proposto pelo PSD para PM, e optou pela dissolução da AR); o facto de, nos casos anteriores, Pinto Balsemão e Santana Lopes serem líderes partidários, o que não se perspetivava que viesse a acontecer com os nomes propostos por António Costa; a circunstância de haver sinais de uma certa implosão da maioria parlamentar, com um número anormal de casos e de demissões, no Governo.

## A partir de 2024: novo parlamentarismo

Nas eleições de 10 de março de 2024, a AD (PSD – CDS – P.PM) foi a força política mais votada e, na sequência, o PR, Marcelo Rebelo de Sousa, empossou Luís Montenegro, líder do PSD, como Primeiro-Ministro do vigésimo quarto Governo Constitucional.

Este período carateriza-se como “novo parlamentarismo”, em função das razões já referidas, desafiantes para a governabilidade, e que são:

- o Governo (PSD + CDS) tem o apoio parlamentar mais baixo de sempre (80 Deputados, contra 150 das Oposições);
- nunca uma “2<sup>a</sup> Oposição” a um Governo minoritário teve tanta força (além da Oposição de Esquerda, com 92 Deputados, também há Oposição de Direita, com 58);
- pela primeira vez, um Governo de Direita (PSD + CDS) tem Oposição de Direita (Chega + IL)<sup>35</sup>;
- o atual Governo é o terceiro Governo minoritário de Direita; mas, ao contrário, das duas situações anteriores, há uma maioria de Direita ma AR<sup>36</sup>;
- só por uma vez uma das Oposições a um Governo minoritário, só por si (isto é, só “Direita” ou só “Esquerda”) esteve tão longe de poder formar maioria.

A estas razões acrescem outras, de natureza mais eleitoral, mas que podem influenciar as dinâmicas parlamentares:

- a Direita, no seu conjunto (PSD, Chega, IL. e CDS), obteve 138 Deputados, o seu terceiro melhor resultado de sempre, ao longo de 17 eleições legislativas;
- a Direita tradicional (PSD e CDS) obteve 80 Deputados, o segundo pior resultado de sempre;
- o somatório dos Partidos à Direita do PSD. (ou seja, Chega, IL e CDS) corresponde a 60 Deputados, o melhor resultado de sempre;
- o Chega é o primeiro Partido, fora do “Bloco Central” (PS. E PSD) a eleger 50 Deputados;

<sup>35</sup> Curiosamente, no caso da Esquerda (Governos do PS), só o Governo que ficou denominado como “geringonça”, entre 2015 e 2019, é que não teve Oposição de Esquerda.

<sup>36</sup> Nos dois casos anteriores (Cavaco Silva, 1987; Passos Coelho, 2015), a maioria de Esquerda acabou por fazer “cair” o Governo.

- os Partidos do chamado “Bloco Central” (PSD e PS) obtiveram 156 Deputados, o quarto pior resultado de sempre;
- os Partidos do “Arco da Governação” (PSD, PS e CDS) obtiveram 158 Deputados, o pior resultado de sempre;
- a Esquerda, no seu conjunto (PS, BE, PCP, Livre e PAN), obteve 92 Deputados, o terceiro pior resultado de sempre;
- o somatório dos Partidos da Esquerda fora do PS (BE, PCP, Livre e PAN) corresponde a 14 Deputados, o segundo pior resultado de sempre.

## 5. Considerações finais

1 – Balanço e análise das razões que levaram à cessação de funções de 20 (vinte) Governos Constitucionais<sup>37</sup>, relacionando com o apoio parlamentar que tinham:

- Governos maioritários de um só Partido (4): três completaram a legislatura; no outro, o PM apresentou o pedido de demissão;
- Governos maioritários resultantes de Coligação pré-eleitoral (3): um completou a legislatura; nos outros dois, o PM apresentou o pedido de demissão (uma das vezes, por divergências internas na Coligação);
- Governos maioritários, formados a partir de Coligações pós-eleitorais (5): um completou a legislatura; em três, o PM apresentou o pedido de demissão (duas das vezes, por divergências internas na Coligação); no outro, o PR dissolveu a AR;
- Governo minoritário, suportado acordo de incidência parlamentar maioritário (1): completou a legislatura;
- Governos minoritários (7): um completou a legislatura; noutro, o PM apresentou o pedido de demissão; nos restantes cinco, foi a AR que provocou a demissão do Governo (uma aprovação de moção de censura; uma rejeição de moção de confiança; uma aprovação de moção de rejeição do Programa do Governo; uma rejeição do PEC; uma rejeição do Orçamento do Estado).

<sup>37</sup> Ficam de fora desta análise: o atual Governo, porque iniciou funções, há muito pouco tempo; os três governos de iniciativa presidencial, em face das circunstâncias históricas particulares em que ocorreram.

**2** – Relativamente número de lideranças do Governo, houve 11 do PSD, 10 do PS e 3 de Iniciativa Presidencial.

**3** – No que concerne aos períodos de liderança do Governo, são 26 anos do PS, 20 do PSD. e 2 de Iniciativa Presidencial. Há duas particularidades: nos primeiros 19 anos (1976-1995), o PSD liderou o Governo durante 13; nos últimos 29 anos (1995-2024), o PS liderou o Governo durante 22.

**4** – A responsabilidade jurídico-constitucional é diferente da responsabilidade política, uma vez que já houve dois Governos que cessaram funções, por fundamentos que não constam da CRP: rejeição do Programa de Estabilidade e Crescimento; rejeição do Orçamento de Estado.

**5** – É possível identificar três períodos, em termos de estabilidade governativa:

- 1976 – 1987: muita instabilidade (10 Governos, com 8 Primeiros-Ministros, em 11 anos);
- 1987 – 2015: muita estabilidade (9 Governos, com 6 Primeiros-Ministros, em 28 anos);
- 2015 – 2024: estabilidade moderada (5 Governos, com 3 Primeiros-Ministros, em 9 anos).

**6** – Há precedentes histórico-constitucionais consonantes. Por exemplo, assim como, em 1981, Ramalho Eanes empossou Pinto Balsemão como PM (embora o líder do PSD., nas eleições legislativas de 1980, fosse Francisco Sá Carneiro), também Jorge Sampaio, em 2004, empossou Santana Lopes como PM (embora o líder do PSD, nas eleições legislativas de 2002, fosse Durão Barroso).

**7** – Há precedentes histórico-constitucionais dissonantes. Por exemplo, enquanto que Mário Soares, em 1987, preferiu dissolver a AR e convocar eleições legislativas antecipadas, não aceitando a proposta de Governo que lhe foi apresentada pela Oposição (era maioritária, no Parlamento, mas não integrava o Partido mais votado nas eleições de 1985), Cavaco Silva, em 2015, acabou por empossar António Costa como PM, estando o Governo suportado por uma maioria parlamentar, formada contra a Coligação que venceu as eleições legislativas (embora sem maioria absoluta).

**8** – Há períodos históricos que são, verdadeiramente, simétricos, entre si. Por exemplo: entre 1987 e 1995, coabitação política entre maioria presidencial de esquerda e maioria governativa de direita (de um só

Partido), e entre 2006 e 2009, bem como entre 2022 e 2024, coabitacão política entre maioria presidencial de direita e maioria governativa de esquerda (de um só Partido).

9 – Espera-se que este trabalho se configura como uma síntese crítica dos primeiros 48 anos de funcionamento do Sistema de Governo, no contexto da CRP vigente, desde 1976, e que ajude a analisar e compreender os anos vindouros, pois também é esse o papel da História.

## Referências bibliográficas

- ARCANJO, C., “O sistema de governo: uma análise comparada entre Portugal e Brasil”, in ALEXANDRINO, J. (coord.) – *Estudos sobre o Constitucionalismo no Mundo da Língua Portuguesa – O Sistema Político no Brasil e em Portugal*, vol. VIII. Lisboa: AAFDL, 2020. ISBN 978-972-629-537-2.
- CAMERLO, M.; PARIS, A.; RUEL, T.; SILVA, P.; SILVEIRA, P., “Governo e Elites Governativas em Portugal (1976-2020)”, in *Policy Brief 2020*. Observatório da Qualidade da Democracia, 2020.
- CANOTILHO, J. J. G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7<sup>a</sup> ed. (5<sup>a</sup> reimp.). Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-2106-5.
- FRANCO, V. S. D., *Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidenciais e interação com o Governo (1982 – 2016)* – Tese de Doutoramento em Ciência Política, defendida na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2018.
- FREIRE, A.; PINTO, A., “O sistema de governo semipresidencial: maiorias presidenciais e parlamentares”, in *O Poder Presidencial em Portugal. Os dilemas do poder dos Presidentes da República Portuguesa*. Lisboa: D. Quixote, 2010.
- MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, t. III – Estrutura Constitucional do Estado, 6<sup>a</sup> ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN 9789723218039.
- NOVAIS, J. R., *Semipresidencialismo: o sistema semipresidencial português*, vol. II. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4410-1.
- O.S.A.E., “Entrevista a Vital Moreira, Constitucionalista”, in *Revista Solicitare*, n.º 30, Fevereiro – Maio de 2021. ISSN 1646-7914.
- SILVA, M. M. M.; MATOS, A., “The 2015 legislative elections in Portugal: a constitutional analysis”, in *Global Journal of Sociology: Current Issues*, n.º 7 (2), 2017, pp. 70-75.

# **50 anos de Reformas da Administração Pública em Portugal (uma leitura comparada): da democratização ao neoweberianismo**

Luís F. MOTA<sup>1</sup>  
SUSANA SOBRAL<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Mudança e estabilidade nas políticas da administração pública nas últimas 5 décadas: dinâmicas internacionais reformistas e tradições administrativas; 3. A reforma administrativa em Portugal nas últimas 5 décadas; 4. Conclusões; Bibliografia

<sup>1</sup> Professor auxiliar na Universidade do Minho e investigador integrado no Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho, bem como investigador colaborador no Instituto Jurídico Portucalense – Pólo do Leiria. À época do desenvolvimento dos primeiros trabalhos do capítulo era Diretor de Serviços de Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento no Instituto Nacional de Administração. Tem doutoramento em Administração Pública. Os seus interesses de investigação são políticas públicas, governação em rede, reforma do setor público, organizações da sociedade civil e integração social de grupos vulneráveis. E-mail: luismota.work@gmail.com

<sup>2</sup> É doutoranda em Administração e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), onde também é professora auxiliar convidada. Integra a Equipa Multidisciplinar de Parcerias e Inovação do Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (PlanAPP) na Administração Pública Portuguesa e, à época do desenvolvimento dos primeiros trabalhos deste capítulo, integrava a Direção de Serviços de Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento no Instituto Nacional de Administração. É mestre em Administração Pública. Os seus interesses de investigação são inovação pública, desenvolvimento sustentável, governação em rede, governação aberta, interfaces ciência-política, e análise de políticas públicas. E-mail: ssobral@iscsp.ulisboa.pt

## 1. Introdução

Desde meados da década de 70 do séc. XX, as administrações públicas de uma significativa parte dos países do mundo, sobretudo do dito “mundo ocidental”, têm vindo a ser alvo de profundas reformas administrativas, isto é, “mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de as fazer (de alguma forma) funcionarem melhor” (Pollitt & Bouckaert, 2017, 2). De uma forma geral, estas reformas partiram do pressuposto de que a forma de organizar o funcionamento do setor público prevalecente até meados da década de 70 – que é hoje frequentemente designada por Administração Pública Tradicional – padecia de vários problemas e já não se adequava a uma época em que a mudança social e económica se acentuou com as dinâmicas da globalização. Desde então, têm sido realizadas diversas reformas administrativas em diferentes “ondas reformistas” que, apesar de terem tido início no mundo anglófono, se disseminaram por outros países por força de recomendações ou imposições realizadas por organizações internacionais, mas também através de exercícios de *benchmarking*.

Muito embora estas reformas tenham tido um pendor uniformizador (Hood, 1995), vários estudos têm concluído que o ritmo, trajetória e dinâmicas de reforma têm tido diferenças entre (grupos de) países, num processo altamente influenciado pelas suas tradições e culturas administrativas (Pollitt & Bouckaert, 2017; Kuhlmann & Wollmann, 2015).

Portugal não foi, naturalmente, exceção a estas dinâmicas de reforma. Além dos motivos que estiveram subjacentes às reformas acima descritas, as reformas do setor público português tiveram também como móbil o processo de democratização da sociedade e da política portuguesas iniciado em 1974. Este processo de reforma tem conhecido diferentes fases de desenvolvimento, com diferentes enfoques, ao qual não tem sido alheio alguns exercícios de *benchmarking*, mas sobretudo a pertença à União Europeia (ou à sua antecessora Comunidade Económica Europeia) e à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Magone, 2011). Importa denotar, contudo, que, tal como aconteceu com outros (grupos de) países, o processo de reforma do setor público português tem sido fortemente influenciado pela sua tradição administrativa napoleónica.

Tendo por base estas premissas, neste capítulo será realizada uma análise histórica às principais fases do processo de reforma do setor público em Portugal ao longo dos últimos 50 anos. Para que se compreenda melhor o enquadramento destas reformas em Portugal, iniciaremos o capítulo com uma breve discussão das principais tendências de reforma internacionais, bem como por uma descrição das características da tradição administrativa napoleónica.

## 2. Mudança e estabilidade nas políticas da administração pública nas últimas 5 décadas: dinâmicas internacionais reformistas e tradições administrativas

### 2.1. Dinâmicas internacionais de reforma do setor público

Tal como referido na introdução, as reformas administrativas<sup>3</sup> que tiveram início no final da década de 70 do séc. XX tinham como premissa que a dita Administração Pública Tradicional, que tem por base as burocracias weberianas, tinha diversos problemas de funcionamento. Com efeito, as ditas burocracias weberianas – que se desenvolveram bastante na Europa Ocidental e nos E.U.A. com o fortalecimento do Estado Social entre as décadas de 40 e 70 do séc. XX e que se caracterizavam, entre outros aspetos, por uma estrutura hierárquica bem definida, por uma standardização de tarefas e por um forte apego às regras – foram alvo de diversas críticas ao longo das décadas do seu maior desenvolvimento. São disso exemplo as críticas apresentadas por Merton (1940), como o apego exagerado aos regulamentos, um excesso de formalismo, uma certa resistência à mudança ou uma despersonalização do relacionamento entre a administração e os cidadãos.

Além das críticas apresentadas às burocracias, contribuíram para as dinâmicas de mudança na governação dos Estados a discussão quanto à sua sobrecarga em termos do desenvolvimento de políticas intervencionistas (*overloaded state*) e o consequente fim do consenso keynesiano, a afirmação da ideologia neoliberal fundamentada nos teóricos libertários, as crises financeiras e económicas motivadas pelos choques petrolíferos,

<sup>3</sup> Para aprofundar o estudo destas dinâmicas reformistas internacionais, aconselha-se a leitura de, por exemplo, Pollitt e Bouckaert (2017), Kuhlmann e Wollmann (2015); ou, para uma leitura mais breve, Mota (2022).

mas também as mudanças demográficas, as dinâmicas da globalização económica e política, ou a reivindicação de maior poder de decisão por parte dos atores públicos subnacionais (Pierre & Peters, 2000; Pierre, 2000).

As reformas, que se iniciaram no final da década de 70 e no início da década de 80 do séc. XX e que, em grande medida, ainda hoje perduram, implicaram, entre outros aspetos, dinâmicas de liberalização de setores de atividade, privatização e desregulação, a transição de um modelo de Estado prestador para um modelo de Estado regulador, o aumento da agencificação e/ou da delegação de funções para entidades subnacionais, ou a adoção da designada administração managerial (i.e., inspirada em práticas de gestão do setor privado) (Colino & del Pino, 2015). Ao nível da managerialização do funcionamento das instituições do setor público, encontramos práticas como o foco na eficiência, produtividade e racionalização de custos, a profissionalização da gestão, a expli-citação clara de objetivos ou metas de desempenho para organizações e profissionais e respetivo financiamento/ pagamento com base no desem-penho, a contratualização externa de serviços não essenciais, a adoção de práticas de gestão de qualidade, bem como a conceção do cidadão enquanto cliente (Hood, 1991; Klijn, 2012; Pierre, 2012; Araújo, 2013).

Tal como atrás referido, este movimento reformista – frequentemente apelidado de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) – teve iní-cio em países anglófonos, nomeadamente no Reino Unido e nos Estados Unidos da América através de figuras políticas como Margaret Thatcher e Ronald Reagan, decisores políticos da designada Nova Direita, mas rapidamente se espalhou por outros países, não só da *Commonwealth*, mas também de outros espaços territoriais. Tal como amplamente refe-rido em diversas análises, neste processo de disseminação tiveram uma enorme importância instituições internacionais como o Banco Mun-dial, o Fundo Monetário Internacional, a OCDE ou a União Europeia (Dimitrakopoulos & Passas, 2003).

Muito embora tenha sido responsável por trazer uma dinâmica de maior empreendedorismo e inovação ao funcionamento do setor público e boa parte das reformas que o compõem ainda estejam em utilização em muitos países, o movimento reformista da Nova Gestão Pública tam-bém tem sido alvo de diversas críticas. Entre essas críticas estão aspetos como a desconsideração das especificidades da gestão pública face à ges-tão privada, o enfoque excessivo nos resultados/ metas organizacionais

ao invés dos impactos sistémicos das políticas públicas, a promoção de processos de autonomia e auto-centramento organizacional disfuncional e centrífugo, ou a desconexão entre capacidades organizacionais, bem como uma excessiva mercantilização no tratamento dos cidadãos como clientes (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Osborne, 2010; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010).

Os movimentos reformistas pós-managerialistas do Novo Serviço Público e da Nova Governação Pública vêm, assim, tentar dar resposta às críticas apresentadas à Nova Gestão Pública. Entre outras reformas enquadradas nestes dois mais recentes movimentos encontram-se, por exemplo, uma tentativa de (re-)humanização no tratamento dos cidadãos nos serviços públicos; a (re-)introdução das preocupações com os impactos das políticas públicas, ao invés de apenas com os resultados organizacionais; bem como uma maior preocupação com a promoção da coordenação entre diferentes organizações que participam na prestação do serviço público (quer estas sejam do setor público, privado ou terceiro setor), quer seja através da reintegração das funções nas hierarquias, um maior controlo/ regulação das dinâmicas concorrenciais ou a promoção de redes de governação (Denhardt & Denhardt, 2000; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Osborne, 2010).

Este último movimento reformista – que teve um desenvolvimento inicial no Reino Unido e nos EUA, por políticos como Tony Blair e Bill Clinton, bem como na tradição de governação negociada dos Países Baixos, e se disseminou também por diversos países – não tem estado também incólume a críticas. Por exemplo, as práticas de governação em rede geram habitualmente processos de tomada de decisão muito lentos ou inconsequentes, com problemas de responsabilização e *accountability*, e com dificuldades de obtenção de consensos (Peters, 2010).

Apesar de estes movimentos reformistas terem sido disseminados como tendo um caráter universal – sobretudo o da Nova Gestão Pública – numa lógica de “*one size fits all*”, e tenhamos assistido a algumas tendências uniformizadoras das estruturas e do funcionamento das administrações públicas de muitos países, estudos comparativos têm concluído que diferentes (grupos de) países têm implementado estas reformas como diferentes ritmos, trajetórias e dinâmicas.

A este propósito, Pollitt e Bouckaert (2017), num dos primeiros estudos comparativos sobre a implementação efetiva de reformas adminis-

trativas, cuja primeira edição foi publicada em 2000, identificam três grupos de países consoante as suas dinâmicas e consequências das reformas: *a) o grupo dos marketizers*, incluindo países como o Reino Unido, a Austrália, a Nova Zelândia e, em alguns casos, os EUA, que atribuíram grande importância às formas e técnicas organizacionais do setor privado e tiveram uma adoção mais fácil e ortodoxa das reformas da Nova Gestão Pública (NGP), dados os seus sistemas políticos maioritários e ideologia predominante pró-negócios e individualista; *b) o grupo de modernizers*, incluindo países do Norte como a Suécia, a Finlândia ou os Países Baixos, que implementaram as ideias da NGP num processo seletivo e gradual devido às suas culturas centradas no Estado, legalistas e coletivistas, nomeadamente as ideias relacionadas com a devolução de competências aos governos subnacionais e com o aumento da qualidade, transparência e participação na prestação de serviços públicos. Este grupo inclui também países da Europa Central (como a França, a Itália, a Bélgica e a Alemanha, embora os dois últimos principalmente a nível subnacional), cuja adoção de ideias de NGP se concentrou principalmente na adoção de ferramentas e técnicas de gestão; e *c) o grupo dos maintainers*, como a Grécia, Portugal, Espanha e, de certa forma, a França e a Itália, que mantiveram características da administração pública tradicional e adotaram tardivamente as reformas da NGP, embora não tão seletivamente como o grupo dos modernizadores.

Ao contrário do que a aplicação da expressão *maintainers* parece sugerir, Portugal adotou diversas reformas da Nova Gestão Pública e da Nova Governação Pública como teremos oportunidade de demonstrar. Como refere Kickert (2011), será errado concluir que nada mudou nos países da Europa do Sul ou que as reformas operadas falharam, havendo diversas mudanças incrementais e graduais que têm produzido efeitos e mudanças concretas. No entanto, e como acima referido, esse processo foi relativamente tardio – por razões que iremos explorar adiante – e amplamente influenciado pela tradição administrativa napoleónica. Aliás, como se pode verificar pela descrição dos três grupos de países, a maior ou menor adesão aos princípios da NGP foi influenciada pelas suas tradições administrativas em todos os casos.

Dada a importância deste aspeto, no próximo ponto apresenta-se uma breve exposição do conceito de tradição administrativa e das características da tradição administrativa napoleónica.

## 2.2. Tradições Administrativas, em especial a napoleónica

As tradições administrativas refletem, de acordo com Peters (2008, 118), “um conjunto de valores, estruturas e relações com outras instituições baseados historicamente que definem a natureza da administração pública apropriada para a sociedade”. Como referem Painter e Peters (2010a; Peters, 2008), esta conceção deverá ter em consideração quatro diferentes variáveis: 1) relação Estado-Sociedade, a qual pode ser de natureza orgânica ou contratualista, e se reflete numa menor ou maior legitimidade de participação da sociedade civil nas decisões públicas; 2) relação Administração-Política, nomeadamente o nível de autonomia dos dirigentes públicos face ao poder político; 3) preponderância da lei ou gestão enquanto princípio estruturador da atividade da administração; e, 4) sistema de *accountability* preponderante, de natureza mais legal ou política.

Tal como descrita por Painter e Peters (2010b), a tradição napoleónica – que inclui países como a França e os países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) – concebe a relação Estado-Sociedade de forma orgânica, não atribuindo grande legitimidade de participação aos atores societais; a administração tem geralmente pouca autonomia face à política; e existe uma clara predominância do valor da lei, não apenas no âmbito da atividade dos dirigentes públicos, como também nos processos de *accountability*.

Esta tradição administrativa é, assim, bastante diferente da tradição administrativa anglófona<sup>4</sup> que, não estranhamente, é a tradição de países como o Reino Unido ou os Estados Unidos da América, onde a Nova Gestão Pública teve início e teve uma aplicação mais ortodoxa. Entre outras características, esta tradição administrativa caracteriza-se por conceber a relação Estado-Sociedade de forma contratualista, atribuindo aos atores societais legitimidade de participação nas decisões públicas; por conferir elevado grau de autonomia à administração face

<sup>4</sup> Naturalmente, a tradição administrativa napoleónica é também diferente de outras tradições administrativas. Decidiu-se realçar as diferenças entre esta e a tradição administrativa anglófona por esta última ser aquela que, no contexto europeu, maiores diferenças tem face à tradição administrativa napoleónica, já que as tradições germânicas e sueca comungam com a napoleónica a raiz do Direito Romano (Ziller, 2003; Kuhlmann & Wollmann, 2015), bem como pelo facto de ser aquela em que a Nova Gestão Pública surgiu e mais se desenvolveu.

aos agentes políticos, atribuindo-lhes papéis mais orientados para a gestão e a elaboração de políticas; e por estruturar os processos de *accountability* de acordo com um controlo político e não meramente legalista.

Importa especificar que, naturalmente, as tradições administrativas não são entendidas como fatores determinísticos, mas como elementos influenciadores dos processos de reforma, numa lógica de *path dependency* do neo-institucionalismo histórico.

### **2.3. Expressões da influência da tradição administrativa napoleónica na Administração Pública Portuguesa**

Portugal tem uma tradição administrativa napoleónica, o que já tem sido apontado por diversos autores portugueses (Tavares & Alves, 2006; Corte-Real, 2008).

Num artigo com uma secção especificamente dedicada ao tema, Corte-Real (2008) refere que se observa uma influência napoleónica no sistema administrativo em Portugal, desde logo, na construção de um Estado liberal e constitucional, mas também na aprovação do primeiro Código Administrativo (1836), no qual era claramente visível a ideia do primado da lei, bem como pela reforma da organização administrativa de Mouzinho da Silveira de 1832, que tinha tendências centralizadoras e de politização de nomeações para cargos na administração pública.

De acordo com Corte-Real (2008), a influência napoleónica fez-se sentir, sobretudo, em três domínios: *a*) um estado unitário e centralizador; *b*) a existência do Direito Administrativo como corpo independente; e, *c*) o sistema carreirista na função pública. Para Tavares e Alves (2006), uma das características mais marcantes desta influência napoleónica é a persistência de uma cultura legalista, que tem benefícios vários, tais como a estabilidade da Administração Pública, a promoção do cumprimento de procedimentos formais e a defesa dos direitos dos cidadãos face à Administração Pública, mas também poderá implicar malefícios, tais como o excesso de burocracia e a falta de flexibilidade. No mesmo sentido, Araújo (2001) refere que as principais características históricas da administração pública portuguesa são o centralismo e o reduzido poder dos municípios, a legitimização das decisões provir do cumprimento da lei, o foco no controlo dos inputs e da legalidade e a uniformidade na provisão de serviços. Tal como referido por diferentes

autores, muitas destas tendências foram reforçadas durante o período da ditadura do Estado Novo (1933-1974), cuja burocracia e formalismo eram uma forma de controlar a sociedade e a mudança (Rocha & Araújo, 2007; Corte-Real, 2008).

Além do legalismo, formalismo e centralismo, Magone (2011) refere ainda outra característica que historicamente caracterizou a administração pública portuguesa e que se acentuou no período do Estado Novo: a politização da administração pública, cujo recrutamento se baseava frequentemente em critérios de clientelismo e patronagem.

É, portanto, face a este quadro que Carvalho (2007) considera que alguns dos problemas da administração pública portuguesa que justificavam as reformas administrativas seriam, entre outros, os seguintes: excessiva centralização; excessivo espírito formalista, o qual origina frequentemente problemas de lentidão e rigidez nos processos de decisão; mecanismos de gestão obsoletos; ausência de preocupações com questões relacionadas com eficiência e custo-benefício; ou falta de pessoal qualificado.

A este mesmo propósito, Madureira (2015) dá conta de um documento da OCDE de 1995, intitulado “Managing administrative reform: a case study of Portugal (1976-1994)”, no qual a reforma da Administração Pública portuguesa partia de um claro quadro de diagnóstico das principais preocupações quando iniciou o seu processo de reformas administrativas:

*“melhoria da imagem do serviço público e a recuperação do seu prestígio, a dignificação dos funcionários públicos e o aumento das suas qualificações académicas e profissionais, a mudança atitudinal dos dirigentes e funcionários, a aproximação da administração aos cidadãos (evidenciando a transparência), a quebra das cadeias de comando centralizadas/autocráticas com delegação e descentralização da autoridade, a simplificação de regras e procedimentos e a passagem de um ambiente de trabalho dominado pelas regras para uma gestão flexível e motivada para o alcance de resultados.” (Madureira, 2015, 549)*

### **3. A reforma administrativa em Portugal nas últimas 5 décadas**

O processo de reforma da administração pública em Portugal nas últimas 5 décadas tem decorrido, naturalmente, com diferentes ritmos e diferentes enfoques ao longo do tempo. Tendo por base análises realizadas

por diferentes autores, este processo poderá ser agrupado em cinco principais fases: 1) a primeira fase, entre 1974 e 1985, que alguns autores designam como fase preliminar; 2) a segunda fase, entre 1985 e 2002, a qual poderá ser subdividida em duas subfases, a primeira entre 1985 e 1995 e a segunda entre 1995 e 2002; 3) a terceira fase, entre 2002 e 2011; 4) a quarta fase, entre 2011 e 2015; e, 5) a quinta fase, desde 2015. Estas diferentes fases serão de seguida apresentadas em secções específicas.

### **3.1. A primeira fase de reformas: 1974-1985**

A primeira fase de reformas da administração pública nos governos democráticos teve início logo após a revolução e prolonga-se até 1985, ainda que se possa dividir em duas subfases: de 1974 até 1979 e de 1980 a 1985.

Em relação ao período entre 1974 e 1979, importa assinalar que este foi inicialmente marcado por grande agitação política entre 1974 e 1976, só havendo maior estabilidade política a partir de 1976, com a aprovação da Constituição e a realização das primeiras eleições legislativas, presidenciais e autárquicas.

Este foi também o período em que foram nacionalizados alguns setores estratégicos para o país – os quais viriam a ser reprivatizados anos mais tarde –, tais como a energia, os transportes, os bancos e os seguros, bem como algumas indústrias (Tavares & Alves, 2006). Foi ainda durante este período que Portugal procedeu à descolonização de alguns territórios e à integração de funcionários públicos vindos das antigas colónias e que, em contra-ciclo com o resto do “mundo ocidental”, começou a desenvolver o Estado Social previsto na Constituição (Tavares & Alves, 2006). No mesmo sentido, Rocha e Araújo (2007) dão conta de que as principais preocupações neste período seriam, sobretudo, o desmantelamento de serviços relacionados ideologicamente com o Estado Novo, a destruição dos grandes grupos económicos, e o desenvolvimento do Estado Social.

Ao nível mais administrativo, Corte-Real (2008) dá conta ainda de algumas reformas a vários níveis: ao nível da criação de estruturas, através da criação de organismos como a Direção-Geral da Função Pública (em 1974), a Provedoria de Justiça (em 1975) e o Instituto Nacional de Administração (em 1979); ao nível da redefinição do sistema de carreiras da administração pública; e, por outro lado, ao nível do processo

de descentralização, nomeadamente com a atribuição de maior autonomia aos municípios, consagrada, desde logo, na Constituição de 1976.

Considerando este cenário, Corte-Real (2008) considera que se poderá referir que as reformas deste período tiveram um enfoque sobretudo nos processos de democratização e capacitação institucional.

Na segunda subfase deste período, compreendida entre 1980 e 1985, Corte-Real (2008) considera, por sua vez, que houve uma aposta em reformas mais técnicas a vários níveis: ao nível dos processos de gestão, a introdução não-compulsória de práticas como os orçamentos de base zero, a avaliação de desempenho dos funcionários, ou sistemas de planeamento, auditoria e controlo; ao nível das estruturas, com o desenvolvimento de estudos (não-implementados) para a reorganização da estrutura da administração central; ao nível da função pública, a aprovação de nova legislação ao nível das relações coletivas de trabalho (1984), mobilidade de pessoal (1984) e sistema de carreiras (1985); e, ao nível da descentralização, a aprovação de leis em relação à estrutura, funcionamento e financiamento dos órgãos autárquicos.

### **3.2. A segunda fase de reformas: 1986-2002**

A segunda fase de reformas teve início em 1985/1986 e poderá ser dividida também em duas subfases: entre 1985 e 1995, e entre 1995 e 2002, que correspondem a períodos governativos de dois partidos diferentes, mas que apresentam algumas semelhanças.

A primeira destas subfases (1985-1995) corresponde ao período dos três governos de Aníbal Cavaco Silva (1985-1987-1991-1995), que, em termos ideológicos, estaria mais próximo da Nova Direita de Margaret Thatcher, e cujo espírito reformista beneficiou bastante da situação de maioria absoluta parlamentar do seu partido entre 1987 e 1995, o que facilitou a aprovação e implementação de reformas (Carvalho, 2007). Por outro lado, este período de reformas foi também claramente influenciado pela adesão de Portugal à então-existente Comunidade Económica Europeia, em 1986, nomeadamente pela disponibilidade de fundos comunitários (Carvalho, 2007).

Entre outras reformas que marcaram este período, poder-se-á apontar, desde logo, um conjunto de (re-)privatizações, sobretudo de empresas nacionalizadas no período posterior à revolução de 1974, num processo

que teve início após a aprovação de uma revisão constitucional em 1989 (Tavares & Alves, 2006).

Tal como Rocha e Araújo (2007) e Corte-Real (2008) referem, os principais enfoques da reforma administrativa do período da governação de Cavaco Silva foram a qualidade e a desburocratização dos serviços, bem como a aproximação da Administração Pública aos cidadãos e às empresas. Carvalho (2007) refere, a este propósito, a criação de um Programa Interministerial de Desburocratização, aprovado em 1988. Por outro lado, um documento da OCDE de 1996 intitulado “Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform” dá conta disso mesmo.

A este propósito, Corte-Real (2008) dá conta de vários tipos de reformas:

- i. *ao nível da orientação para os cidadãos*, a aprovação do Código do Procedimento Administrativo em 1991 (revisto em 1995) com regras sobre transparência dos processos de tomada de decisão, a criação da Comissão Empresas-Administração<sup>5</sup> (em 1987) e de um Sistema interdepartamental de informação administrativa aos utentes dos serviços públicos (INFOCID) (em 1991), bem como a aprovação de uma série de processos de simplificação administrativa, tais como a abertura de serviços públicos à hora de almoço, o pagamento de serviços através de cartões bancários, ou a disponibilização de caixas e livros de reclamações (entre 1987 e 1989), ou mesmo a aprovação da Carta Deontológica do Serviço Público (em 1993);
- ii. *ao nível dos processos de gestão*, a aprovação da obrigatoriedade dos Planos e Relatórios de Atividades das organizações da administração pública (em 1987), bem como o lançamento de um Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) em 1993;
- iii. *ao nível da função pública*, foi realizada uma reforma no sistema de pagamentos (em 1988/1989), uma reforma no sistema de pensões para novos funcionários públicos que se aproximava do sistema de pensões geral do país (em 1992), bem como o desen-

<sup>5</sup> De acordo com Carvalho (2007, 16), esta comissão tinha a “missão de inventariar, estudar e propor soluções de simplificação administrativa nas relações quotidianas das empresas com a Administração Pública”.

volvimento de um amplo Programa de apoio à formação da Administração Pública (PROFAP), que em muito beneficiou de fundos comunitários.

Além destas reformas, Madureira (2015) refere ainda a aprovação, em 1989, de um decreto-lei que permitia ao governo recrutar os dirigentes superiores e intermédios<sup>6</sup> fora dos quadros da administração pública, o que tinha o intuito de que esses cargos fossem ocupados por pessoas de confiança política.

A segunda das subfases (1995-2002) corresponde ao período dos dois governos de António Guterres (1995-1999-2002), que, em termos ideológicos, estaria mais próximo da Terceira Via dos governos de Tony Blair (1997-2007), no Reino Unido, ou de Bill Clinton (1993-2001), nos Estados Unidos da América, que iniciou, em 1993, uma ampla Parceria Nacional para Reinventar o Governo, liderada pelo então vice-presidente Al Gore. Apesar desta mudança de governo nacional e da sua diferente orientação ideológica, alguns estudos anteriores têm posicionado as reformas da administração pública dos governos de António Guterres na mesma grande fase das dos governos de Cavaco Silva, dada a continuidade da aposta nas questões da qualidade dos serviços públicos e na aproximação dos cidadãos (Rocha & Araújo, 2007).

Tal como referido por Corte-Real (2008), existem várias iniciativas que poderão ser apresentadas como exemplos das reformas desta subfase:

- i. *ao nível da orientação para os cidadãos*, este governo foi responsável pela introdução da obrigatoriedade de todos os serviços públicos terem Livro de Reclamações (em 1996), bem como pela implementação da primeira geração de Lojas do Cidadão;
- ii. *ao nível da função pública*, aprovação de diversas leis que implicaram uma extensa revisão dos estatutos de carreira, remuneração e de relações de emprego e que resultaram de amplos processos de diálogo com os sindicatos;
- iii. *ao nível das estruturas*, a aposta crescente na figura dos Institutos Públicos, cuja gestão se pretendia mais flexível;

<sup>6</sup> Uma revisão deste sistema de 1997 limitou a nomeação política apenas aos cargos de dirigentes superiores, fazendo com que os cargos de dirigentes intermédios fossem escolhidos por concurso público (Madureira, 2015).

- iv. *ao nível dos processos de gestão*, a aprovação do Plano Oficial de Contas da Administração Pública (POC-P) e de novas regras de contratação pública.

Carvalho (2007) dá ainda conta da aprovação de um Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, em 1999, de uma Rede Interministerial de Modernização Administrativa, em 1997, da criação de um ministério especificamente dedicado às temáticas da reforma administrativa, em 1999, da aprovação, em 2000, da *Common Assessment Framework*, (uma ferramenta de gestão da qualidade europeia), do crescente recurso a práticas de governação eletrónica e de contratualização externa de serviços não essenciais, ou mesmo na aposta crescente na formação em gestão pública.

### **3.3. A terceira fase de reformas: 2002-2011**

A terceira fase de reformas teve início em 2002 e poderá igualmente ser dividida em duas subfases: entre 2002 e 2005, e entre 2005 e 2011, correspondentes a períodos governativos de dois partidos diferentes.

A primeira das subfases diz respeito aos governos de José Manuel Durão Barroso (2002-2004) e de Pedro Santana Lopes (2004-2005)<sup>7</sup> e é marcada pela ideologia mais neoliberal destes governos, pela adesão de Portugal à União Económica e Monetária e à zona euro a partir de janeiro de 1999, o que implicou um forte esforço de consolidação orçamental no segundo governo de Guterres e nestes governos em consequência das restritivas regras orçamentais impostas como condição de adesão, bem como pela integração crescente de Portugal na *European Public Administration Network* (EUPAN<sup>8</sup>) (Magone, 2011). Importa ainda destacar a importância de um quadro de crise económica, motivada, entre outros

<sup>7</sup> Dado o reduzido período deste governo e a instabilidade que o caracterizou, o mesmo não foi responsável pela criação de novas reformas, mas tão-somente por dar continuidade às do governo anterior. Por essa razão, não será dada atenção a este governo na nossa análise.

<sup>8</sup> A EUPAN é uma rede informal formada por dirigentes dos organismos responsáveis pelas administrações públicas dos diferentes Estados-membros da UE, com o objetivo de partilha de práticas entre países ao nível da modernização administrativa, no sentido de promoção a melhoria da qualidade e desempenho das administrações públicas. Portugal é representado na EUPAN pela Direção Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP) e pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

aspetos, por uma recessão económica mundial, mas também pela forte concorrência empresarial da China e dos países do Leste da Europa.

Como referido por Rocha e Araújo (2007), esta fase de reformas está alinhada com um projeto mais neoliberal e, por conseguinte, conduziu à adoção de um conjunto de reformas mais radicais, particularmente focadas nas ideias de eficiência e racionalização de estruturas, a promoção de uma cultura de avaliação e responsabilidade e de reavaliação das funções do Estado. No mesmo sentido, Carvalho (2007) dá conta de que os grandes objetivos deste governo em matéria de Administração Pública eram sanear as finanças públicas e tornar o Estado mais moderno e eficaz, e que tinham três grandes linhas de atuação: reduzir o peso excessivo da Administração Pública; prosseguir objetivos de eficiência; e, promover uma cultura de mérito e exigência.

De acordo com Carvalho (2007), estes ideais conduziram à adoção de um conjunto de reformas, nomeadamente: a aprovação de novos mecanismos de mobilidade (em 2002); a aprovação de leis-quadro da Administração Direta do Estado e dos Institutos Públicos (em 2004); a aplicação do contrato individual de trabalho na Administração Pública, o qual se rege pelo Código do Trabalho geral (em 2004); a revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública (em 2004); a aprovação de um novo sistema de avaliação de desempenho na Administração, com aplicação potencial a serviços, dirigentes e funcionários (em 2004); bem como a continuidade da aposta em programas de desburocratização e de *e-government*.

A segunda subfase (2005-2011) corresponde ao período dos dois governos de José Sócrates (2005-2009-2011), cujos discursos de campanha se focavam numa tentativa de promoção do Estado Social e de travagem do neoliberalismo implementado pelo governo anterior, muito embora se denote uma certa linha de continuidade com o governo anterior ao nível da reforma da Administração Pública (Rocha & Araújo, 2007).

Tal como reportado por Corte-Real (2008), o pacote de reformas administrativas deste governo inclui as seguintes medidas:

- i. *ao nível da orientação para o cidadão*, o lançamento de um largo programa de simplificação administrativa (designado SIMPLEX), com recurso crescente a soluções de *e-government*, em 2006, e do programa “Empresa na Hora”, em 2005;

- ii. *ao nível das estruturas*, o lançamento do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>9</sup>, que pretendia rever a estrutura de todos os ministérios, o qual conduziu a vários processos de fusão e extinção de organismos;
- iii. *ao nível da função pública*, procedeu-se a um processo de revisão e ampla implementação obrigatória do sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) desenvolvido pelo governo anterior, aprovou-se uma lei que estabelecia regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, em 2005, que reforçava uma clara opção pelo sistema de nomeações políticas na seleção de dirigentes superiores, aprovou-se nova legislação que flexibilizava as regras de mobilidade dos funcionários entre organismos, ao mesmo tempo que se aprovaram novas regras de congelamento das progressões automáticas e de aproximação do sistema de pensões da função pública ao sistema de pensões da Segurança Social.

### **3.4. A quarta fase de reformas: 2011-2015**

A quarta fase de reformas corresponde ao período do governo liderado por Pedro Passos Coelho, e que foi claramente marcado pela orientação neoliberal do mesmo, bem como pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que Portugal assinou com a designada Troika – Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia – e que impunha uma série de reformas como contrapartida de um resgate financeiro concedido ao Estado português em maio de 2011.

De acordo com um documento da Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos (2014), as reformas do funcionamento do Estado implicaram diversas medidas, nomeadamente:

- i. *ao nível das estruturas*, o desenvolvimento de um novo programa de reestruturação similar ao PRACE (neste caso, designado Programa de Redução e Melhoria da Administração Central – PREMAC), a reorganização do mapa de estruturas de provisão nas áreas da Justiça (tribunais), Finanças (serviços de finanças)

<sup>9</sup> De acordo com um estudo desenvolvido por Madureira *et al.* (2013), o PRACE foi responsável pela diminuição de 187 organismos, num total de 518.

- e Saúde (hospitais), bem como a agregação de freguesias (que implicou uma redução no seu número de 4259 para 3091);
- ii. *ao nível da função pública*, aproximação do regime laboral e de pensões às do setor privado e redução do número de efetivos da administração pública, através de programas de limitação de admissões e de rescisões amigáveis, e criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, criada para recrutar dirigentes superiores com base em critérios de mérito;
  - iii. *ao nível de processos de gestão*, aumento do controlo de custos por parte do Ministério das Finanças, através da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a promoção de soluções de serviços partilhados, nomeadamente através da criação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP, IP);
  - iv. *ao nível da descentralização*, transferência de competências para municípios e comunidades intermunicipais, expressa numa nova lei-quadro do funcionamento destas instituições.

Além destas reformas, Bilhim (2021) dá ainda conta de algumas outras reformas, nomeadamente a revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, revisão das leis-quadro das Fundações e das entidades independentes, com efeito sobretudo sobre as entidades reguladoras. Rocha e Zavale (2015) falam ainda de uma clara redução nos gastos com funções sociais.

### 3.5. A quinta fase de reformas: desde 2015

A quinta fase de reformas diz respeito ao período desde 2015 até à atualidade e que corresponde ao período dos três governos de António Costa (2015-2019-2022-2024) e do atual governo (em funções desde abril do presente ano). Este período tem sido marcado pela recuperação económica e financeira do país após o resgate financeiro.

Um dos principais focos do primeiro governo liderado por António Costa foi a simplificação administrativa, aliada à modernização e transformação digital da Administração. Entre outras medidas destaca-se, por exemplo, o trabalho reiniciado, em 2016, com o Simplex+, o qual surgiu

no seguimento do anterior programa SIMPLEX (iniciado em 2006). Entre outras medidas, o programa SIMPLEX+ criou uma rede de pontos focais para o desenho e seleção final das medidas de simplificação, procurando, desta forma, estabelecer uma estreita colaboração e entendimento entre ministérios e entre várias organizações. Entre os principais objetivos do programa destaca-se a necessidade de ter uma administração pública mais eficiente, comunicações mais simples, documentos mais acessíveis, licenciamentos mais ágeis, maior concentração física de serviços e informações num único local.

No âmbito da renovação e alargamento do Simplex+ a todo o setor público, foi considerada a necessidade de apostar em infraestruturas tecnológicas e em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que permitissem uma operacionalização eficaz e sustentável das medidas previstas no Simplex+. Assim, foi aprovada a Estratégia TIC 2020 e o respetivo Plano de Ação, propostos pelo grupo de projeto interministerial “Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública” (CTIC). Esta estratégia estabeleceu iniciativas comuns a toda a Administração Pública, no período compreendido entre 2017 e 2020, em três eixos principais: *i*) integração e interoperabilidade; *ii*) inovação e competitividade; *iii*) partilha de recursos.

Um dos desígnios deste governo foi também a elevação das competências dos funcionários públicos, expresso na reforma do regime jurídico da formação profissional na administração pública. O diploma teve como objetivo atualizar, desenvolver e aperfeiçoar o regime da formação profissional nas administrações públicas, criando condições para tornar mais efetivos o direito e o dever de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas.

No mesmo sentido, o Governo apostou no desenvolvimento de competências consideradas críticas na prestação de serviços públicos, como competências jurídicas e competências digitais. Assim, foram criados dois centros de competência da administração pública – o JurisAPP (Competências Jurídicas) e o TicAPP (Competências digitais) – no sentido de potenciar os recursos existentes e reduzir os custos, nomeadamente reduzindo a contratação externa de serviços nestas áreas.

Para o reforço das competências públicas, foi ainda lançado um Programa Mobilizador para estimular a ciência dos dados e a inteligência artificial na Administração Pública através de concursos públicos para

projetos de I&D que envolvam parcerias entre a administração pública e instituições científicas e que sejam orientados para aprofundar o processamento de dados públicos e estimular a produção de novos conhecimentos relevantes para os cidadãos, contribuindo para serviços e políticas públicas mais informadas por evidências.

Além destes aspetos, merece ainda destaque um conjunto de outras reformas: a promoção do Orçamento Participativo Portugal, o primeiro orçamento participativo nacional em todo o mundo, o qual contou com duas edições, mas que foi posteriormente descontinuado; a reposição de vencimentos dos trabalhadores públicos, bem como o desenvolvimento do Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP); a revisão do Código de Contratos Públicos, com a finalidade de tornar a contratação pública mais flexível e inovadora, mas também mais transparente; a aprovação, em 2018, da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, que iniciou um processo que depois deu origem à aprovação de legislação de transferência de competências em várias áreas setoriais, entre as quais a educação, a saúde ou a ação social; e, por fim, a organização de um programa de Recrutamento Centralizado, que já vai na sua 2<sup>a</sup> edição, e que tem por principal função ajudar a rejuvenescer o quadro de profissionais da administração pública e libertar os organismos da Administração Pública de morosos processos administrativos inerentes aos processos de recrutamento e seleção.

O segundo governo de António Costa (2019-2022) foi, por sua vez, claramente marcado pelo contexto pandémico e pós-pandémico, no âmbito do qual surge o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que, entre outros aspetos, incluiu a Componente 19 – Transição Digital da Administração Pública: Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança, que tem o objetivo de providenciar um melhor serviço público, reforçando a proximidade para um acesso mais simples, seguro, efetivo e eficiente de cidadãos e empresas, reduzindo custos de contexto, bem como promover a eficiência, a modernização, a inovação e a capacitação da Administração Pública. Esta componente consubstancia-se em três principais reformas, a saber:

- i. Serviços Públicos digitais simples, inclusivos e seguros para os cidadãos e para as empresas, que consistiu no desenvolvimento

- de serviços orientados para os cidadãos com o objetivo de melhorar a experiência digital, numa lógica omnicanal e uniforme, eliminando discrepâncias na usabilidade e acessibilidade e garantindo a inclusão de todas as pessoas e a simplificação da relação do Estado com empresas e cidadãos nas mais variadas áreas de intervenção do Estado;
- ii. Reforma funcional e orgânica da Administração Pública, com o intuito de concentrar os gabinetes de governo num único espaço físico, de centralizar serviços comuns e partilhados e flexibilizar as interações entre áreas governativas e respetivos serviços, bem como promover uma maior especialização em funções críticas para o suporte à atividade governativa;
  - iii. Administração Pública capacitada para a Criação de Valor Público, nomeadamente através do desenvolvimento de competências dos seus trabalhadores e dirigentes e da promoção de modelos de trabalho flexíveis e ágeis com mais ferramentas em áreas úteis para a gestão dos seus trabalhadores como a formação.

Durante o XXII Governo Constitucional, a modernização e transformação digital continuaram a ser alvo de atenção através da aprovação de duas estratégias transversais para a modernização administrativa: por um lado, a “Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023”, que tinha o objetivo de investir nas pessoas, desenvolver a gestão, explorar a tecnologia e reforçar a proximidade; e, por outro lado, a “Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 e o respetivo Plano de Ação Transversal para a legislatura”, que se desenvolveu em torno do objetivo de explorar a tecnologia previsto pela estratégia mencionada anteriormente. O objetivo de ambas é reforçar a governação global das tecnologias, melhorar a interoperabilidade e a integração dos serviços, bem como gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência.

Além do PRR, este governo ficou ainda marcado pela revitalização da existência de um Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, que entretanto foi descontinuado em 2022, mas no âmbito do qual se operaram importantes reformas, das quais destacamos duas: por um lado, a criação do Centro de Competências em Planeamento, de

Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP)<sup>10</sup>, que é um organismo com o objetivo de apoiar a definição, implementação e avaliação de políticas públicas e a análise prospectiva; e, por outro lado, a refundação do modo de funcionamento do Instituto Nacional de Administração, em 2021, que readquiriu o estatuto de instituto público e passou a reforçar a oferta qualificada de cursos de formação para dirigentes e trabalhadores da Administração Pública, sobretudo em consórcio com instituições de ensino superior, em cinco áreas estratégicas (liderança, inovação, interesse e serviço público, participação e cidadania, e competências digitais).

Por fim, merece destaque ainda o processo de democratização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), cujo/a presidente passou a ser eleito/a, a partir de 2020, por um colégio eleitoral composto por decisores políticos locais.

Finalmente, o terceiro governo de António Costa continuou a apostar na descentralização de competências. As CCDRs passaram a ter, a partir de 2023, o estatuto de instituto público, ganhando, assim, maior autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e passaram a ter mais competências em diversas áreas setoriais, tendo a função de coordenar os serviços desconcentrados do Estado.

Foi também neste governo que foi desenvolvida a primeira proposta de reorganização do funcionamento e da organização interna da administração central do Estado, entretanto aprovada oficialmente já no atual governo, em julho de 2024. Por um lado, diversos organismos com funções de apoio técnico até então existentes – nomeadamente o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e as Secretarias-Gerais dos Ministérios das Finanças, da Justiça, da Educação e Ciência, da Saúde, da Economia, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Ambiente – irão ser fundidas, dando origem à Secretaria-Geral do Governo. Por outro lado, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) passa a prestar serviços em mais áreas. E, por outro lado ainda, as entidades com responsabilidades em matéria de estudos e planeamento do Estado – nomeadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças,

<sup>10</sup> O PlanAPP atualmente designa-se Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas.

a Direção-Geral da Política de Justiça, a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Segurança Social, o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura, e o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais – passam a desenvolver as suas competências em articulação com o PlanAPP.

Esta reforma pretende alcançar os seguintes objetivos: *i*) a concentração de serviços e gabinetes dos membros do Governo num único espaço físico, tirando partido das eficiências e sinergias possíveis deste novo paradigma e promovendo a modernização e otimização do seu funcionamento; *ii*) o reforço dos serviços com funções estratégicas de estudo, planeamento e avaliação; *iii*) a especialização dos serviços da administração direta e indireta sectoriais, em função das missões desenvolvidas, decorrente da partilha de serviços comuns e de suporte; *iv*) a flexibilização e a desburocratização das interações entre áreas governativas e serviços, através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais.

#### 4. Conclusões

Como foi possível observar ao longo da apresentação das diferentes fases da reforma administrativa em Portugal, a administração pública portuguesa tem sofrido diversos tipos de reforma ao longo dos últimos 50 anos desde a revolução de 1974.

Este processo de reforma permitiu, assim, que a administração pública se democratizasse e se modernizasse, nomeadamente adotando princípios e práticas dos movimentos reformistas da Nova Gestão Pública e da Nova Governação Pública, sob influência de processos de *benchmarking* voluntário, mas também através de processos de *benchmarking* induzidos pela União Europeia e pela OCDE, bem como imposições da designada Troika (FMI, BCE e ComEur), como contrapartida do resgate financeiro.

Por outro lado, Portugal mantém uma administração pública ainda bastante influenciada pela sua tradição administrativa napoleónica, muito embora Ongaro (2013) considere que é o país da Europa do Sul cuja governação pública menos se assemelha com o modelo napoleónico puro. Os exemplos de características da governação pública em

Portugal de orientação napoleónica mais marcantes são a predominância de uma cultura legalista, uma estrutura de tomada de decisão excessivamente centralizadora e ainda politizada, bem como com problemas de coordenação intersectorial e interserviços e de articulação com atores da sociedade civil (*vide, inter alia*, Araújo (2001), Rocha e Araújo (2007), Corte-Real (2008), Magone (2011), Mota *et al.* (2014), Mota (2022)). Acresce ainda o problema de a criação de organismos semiautónomos ter servido, sobretudo, propósitos de contorno dos regimes públicos mais apertados, sem autonomização dos gestores e despolitização da tomada de decisão (Mendes *et al.*, 2012; Mota *et al.*, 2014). Acrescem ainda os problemas de falta de continuidade entre reformas e falta de cultura de avaliação de políticas públicas em Portugal (Corte-Real, 2008; Mozzicafreddo & Gouveia, 2011), ou a falta de poder das agências reguladoras (Rocha & Araújo, 2007). Além destes problemas, Dias (2024) ainda considera como barreiras à transformação da governação em Portugal a captura da administração pelo poder político, a instabilidade e rotatividade nos cargos, a escassez de recursos humanos e de competências, a existência de clivagens geracionais e profissionais, bem como o foco na gestão corrente e a pressão para o imediatismo e a decorrente ausência de visão estratégica e de planeamento.

Os resultados de um estudo sobre dinâmicas de reforma da governação pública em Portugal, para o qual foram inquiridos 296 dirigentes de topo da administração pública portuguesa em 2012, indicam que a governação pública portuguesa tem, com efeito, um claro hibridismo não apenas nas principais tendências de reforma, mas também ao nível das atitudes dos dirigentes (Mota, 2022). Poder-se-á, por isso, concordar com a análise de Ongaro (2009) que refere que Portugal – tal como outros países da Europa do Sul – têm um modelo de um Estado Neo-Weberiano, que, não obstante a adoção de diversas reformas, mantém o seu traço de burocracia weberiana.

## Bibliografia

- ARAÚJO, J. (2001). Improving public service delivery: The crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932.
- ARAÚJO, J. (2013). Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública. In C. Madureira, & M. Asensio, *Handbook de Administração Pública* (pp. 91-102). Lisboa: INA Editora.

- BILHIM, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal: Últimos 20 anos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84): 2-20.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G., & VERHOEST, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting patterns of Public Management*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- CARVALHO, E. (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Working paper do projeto de investigação ‘Administração Pública e Competitividade numa Perspetiva Comparada’ do CAPP-ISCSP.
- COLINO, C. & DEL PINO, E. (2015). National and European patterns of public administration and governance. In J. Magone (Ed.), *Routledge Handbook of European Politics* (pp. 611-639). London: Routledge.
- CORTE-REAL, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 206-229.
- DENHARDT, R., & DENHARDT, J. (2000). The New Public Service: Serving, Not Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- DIAS, R. (2024). *Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação*. Porto: Tese de Doutoramento na Universidade Fernando Pessoa.
- DIMITRAKOPOULOS, D. & PASSAS, A. (2003). “International Organizations and Domestic Administrative Reform”. In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 440-450). London: Sage.
- ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DOS MEMORANDOS (2014). *A Gestão do Programa de Ajustamento: 1000 dias, 450 medidas cumpridas*. Lisboa: Governo de Portugal.
- HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- KICKERT, W. (2011). Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain: Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801-818.
- KICKERT, W., KLIJN, E.-H., & KOPPENJAN, J. (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In W. Kickert, E. H. Klijn, & J. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 1-13). London: Sage.
- KLIJN, E.-H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 201-214). New York: Oxford University.
- KUHLMANN, S. & WOLLMANN, H. (2015). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar.

- MADUREIRA, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547-562.
- MADUREIRA, C., ASENSIO, M. & RODRIGUES, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: DGAEP.
- MAGONE, J. (2011). The difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal: Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756-782.
- MENDES, S., GOMES, P., & ARAÚJO, J. (2012). "Portugal". In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Lægreid (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 133-144). Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- MERTON, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- MOTA, L., PEREIRA, L., CARDIM, M., NEVES, A., & CORDOVIL, F. (2014). *Reforma do Setor Público em Portugal: Visões e Experiências de Dirigentes de Topo*. Lisboa: Relatório desenvolvido no âmbito do projeto "COCOPS: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future".
- MOTA, L. F. (2022). Desafios da Governação e Metagovernação Pública: de uma análise teórico-histórica à sua aplicação ao caso português. *Ciência e Políticas Públicas*, 8(1): 1-24.
- MOZZICAFREDDO, J., & GOUVEIA, C. (2011). "Contextos e etapas da reforma na administração pública em Portugal". In J. Mozzicafreddo, & J. Gomes (eds.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública* (pp. 5-61). Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- ONGARO, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ONGARO, E. (2013). Public management reform in countries in the 'Napoleonic' administrative tradition: learning from and for. In C. Madureira, & M. Asensio (eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 349-358). Lisboa: INA Editora.
- OSBORNE, S. (2010). Introduction – The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. Osborne (ed.), *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Abingdon: Routledge.

- PAINTER, M., & PETERS, B. G. (2010a). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter, & B. G. Peters (eds.) *Tradition and Public Administration* (pp. 3-16). Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- PAINTER, M., & PETERS, B. G. (2010b). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. In M. Painter, & B. G. Peters (eds.) *Tradition and Public Administration* (pp. 19-30). Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- PETERS, B. G. (2008). 2008). The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21(2), 118-132.
- PETERS, B. G. (2010). Meta-Governance and Public Management. In S. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 36-51). Abingdon: Routledge.
- PIERRE, J. (2000a). Introduction: Understanding Governance. In J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10). New York: Oxford University Press.
- PIERRE, J., & PETERS, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Hounds Mills: Macmillan Press Ltd.
- PIERRE, J. (2012). Governance and Institutional Flexibility. In D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 187-200). New York: Oxford University Press.
- POLLITT, C., & BOUCKAERT, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. New York: Oxford University Press.
- ROCHA, J. A., & ARAÚJO, J. (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 583-596.
- ROCHA, J. O. & ZAVALE, G. J. (2015). Financial crisis adjustment and state reform: the case of Portugal. *Global Journal of Political Science and Administration*, vol. 3(1), 10-20.
- TAVARES, L. V., & ALVES, A. (2006). The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st century. *Public Administration*, 84(2), 389-406.
- ZILLER, J. (2003). The Continental System of Administrative Legality. In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 440-450). London: Sage.



