

Universidade de Lisboa
Instituto de Ciências Sociais



**O Conselho da Revolução na
fiscalização da constitucionalidade
(1976-1982)**

Jorge Miguel Alves Fernandes

Mestrado em Política Comparada

2009

Universidade de Lisboa
Instituto de Ciências Sociais



**O Conselho da Revolução na
fiscalização da constitucionalidade
(1976-1982)**

Jorge Miguel Alves Fernandes

Tese Orientada pelo Professor Doutor António Costa Pinto

Co-orientadora: Professora Doutora Marina Costa Lobo

Mestrado em Política Comparada

2009

Resumo: Este trabalho examina a actuação do Conselho da Revolução na fiscalização da constitucionalidade das leis, no período entre 1976 e 1982. Este órgão foi uma das instituições mais polémicas durante os primeiros anos da democracia Portuguesa, sofrendo constantes acusações, por parte dos partidos políticos, de ter uma actuação excessivamente contramajoritária e antidemocrática. Este contributo pretende verificar empiricamente a validade desta ideia, através da análise do activismo judicial do Conselho da Revolução. Analisaremos, portanto, os litigantes e as decisões do Conselho da Revolução, considerando o contexto histórico e a estrutura de oportunidades providenciada pelo design institucional do sistema político. Para explorar a hipótese de que o Conselho da Revolução agiu como uma instituição contramajoritária e como agente de veto, realizaremos uma comparação entre o activismo judicial do Conselho da Revolução e o do Tribunal Constitucional, criado em 1982.

Palavras-Chave: Justiça Constitucional; Agentes de Veto; Qualidade da Democracia; Conselho da Revolução; Tribunal Constitucional

Abstract: This work examines the role played by the Revolution Council in the referral of constitutionality of laws, in the period between 1976 and 1982. This institution created fierce controversy in the very first years of the Portuguese democracy, with strong accusations from political parties of an antidemocratic and too contramajoritarian performance of this institution in the political system. This thesis aims to verify empirically the reliability of this idea, thru the analysis of the judicial activism of the Council of Revolution. Hence, we analyse the litigants and the decisions of the Council of Revolution, taking into consideration the historical context and the structure of opportunities provided by the political system institutional design. To explore the hypothesis that the Council of Revolution did indeed acted as a countermajoritarian and veto player institution, one delivers a comparison between the judicial activism of the Council of Revolution and the Constitutional Court, created in 1982.

Keywords: Constitutional Justice; Veto Players; Quality of Democracy; Council of Revolution; Constitutional Court

Agradecimentos

Para a realização deste trabalho académico várias pessoas e instituições revelaram-se verdadeiramente imprescindíveis.

Do ponto de vista institucional, gostaria de deixar uma palavra à Biblioteca do Tribunal Constitucional, a qual foi indispensável na obtenção de uma parte substancial da bibliografia utilizada neste trabalho. O agradecimento maior vai, naturalmente, para o Instituto de Ciências Sociais, que me proporcionou condições de trabalho ímpares em Portugal. Gostaria de agradecer muito especialmente ao Doutor António Costa Pinto e à Doutora Marina Costa Lobo, por acreditarem em mim desde o início, pela disponibilidade e pelas portas que me abriram no meio académico.

Do ponto de vista pessoal, gostaria de agradecer aos amigos que me têm acompanhado ao longo de todos estes anos: ao Jorge Varela, ao José Pedro Monteiro, ao José Bacelar, e à Mariana. Um agradecimento especial é devido à Rita, pelo apoio incondicional em todas as horas. Para último o agradecimento mais importante: aos meus pais.

Índice

Introdução.....	2
Capítulo I	
Enquadramento Teórico e Metodológico.....	3
A Judicialização nos Sistemas Políticos Contemporâneos.....	3
A Judicialização da Política.....	3
A Justiça Constitucional e a Qualidade da Democracia.....	8
Considerações Finais.....	13
Objecto de Estudo e Metodologia.....	15
Objecto de Estudo.....	15
Metodologia e Dados.....	18
Capítulo II	
A Transição e a Consolidação da Democracia em Portugal.....	20
A Primeira Fase da Transição (25 de Abril de 1974-30 de Setembro 1974)	22
A Segunda Fase da Transição (30 de Setembro de 1974-11 de Março de 1975)...	24
A Aceleração da Dinâmica Revolucionária (11 de Março de 1975-25 de Novembro de 1975)	27
A Constituição Portuguesa de 1976.....	30
A Fiscalização da Constitucionalidade na Constituição de 1976.....	33
A Evolução do Sistema Político Português entre 1976 e 1982.....	34
Capítulo III	
A Fiscalização da Constitucionalidade e a performance do sistema político Português.....	38
A Fiscalização da Constitucionalidade como Instrumento Contramaioritário.....	38
O Conselho da Revolução e a Fiscalização da Constitucionalidade.....	40
A Revisão Constitucional de 1982.....	47
A Fiscalização da Constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional.....	50
Conclusão.....	54
Bibliografia.....	58
Anexos.....	68

Índice de Figuras

Gráfico 1 – Pedidos de fiscalização abstracta por litigante (1976-1982).....	45
Gráfico 2 – Decisões em fiscalização abstracta da constitucionalidade realizada pelo Conselho da Revolução (1976-1982).....	49
Gráfico 3 – Pedidos de fiscalização abstracta da constitucionalidade por litigante no Tribunal Constitucional (1983-1985).....	56
Gráfico 4 – Decisões do Tribunal Constitucional em fiscalização abstracta da constitucionalidade por ano civil.....	57
Gráfico 5 – Decisões de inconstitucionalidade por ano civil (1976-1985).....	58

Índice de Quadros

Quadro 1 – Distribuição por governo dos pedidos de litigância (em percentagem)....	46
Quadro 2 – Litigância iniciada por cada agente político nos governos Presidenciais e Partidários (em percentagem).....	47
Quadro 3 – Decisões do Conselho da Revolução a pedidos de fiscalização abstracta da constitucionalidade (em percentagem).....	47
Quadro 4 – Decisões do Conselho da Revolução por tipo de governo (em percentagem).....	50
Quadro 5 – Modos de fiscalização e Litigantes no Conselho da Revolução e no Tribunal Constitucional.....	54
Quadro 6 – Média mensal de fiscalizações abstractas do Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional.....	56

Introdução

O Conselho da Revolução foi uma das mais polémicas instituições da democracia Portuguesa. Instituído durante o período revolucionário, e imposto aos partidos políticos como instituição formal na Constituição de 1976, o Conselho da Revolução duraria até à Revisão Constitucional de 1982, a qual teve por objectivo primordial a consolidação da democracia Portuguesa, através do afastamento definitivo dos militares da vida política.

Esta instituição tem sido um objecto de estudo relativamente esquecido pela Ciência Política Portuguesa, existindo, indiscutivelmente, uma análise mais aprofundada e completa por parte do Direito ou da História (Antunes, 1984; Mendes 1989; Rezola, 2007). Parece-nos, pois, o momento indicado de suprir parte desta lacuna, através de um contributo que tenta ir para além da discussão em torno da consolidação do regime *per se* e, por outro lado, do debate sobre as alterações na natureza do sistema político trazidas pela revisão de 1982 (Matos, 1983; Sartori, 1994).

O nosso trabalho pretende ser um complemento aos contributos anteriores que analisaram o Conselho da Revolução sobre uma perspectiva normativa, ou seja, abordaram o impacto da existência de uma instituição não eleita composta por militares num quadro do regime democrático, para inferir da consolidação do regime (Linz e Stepan, 1996). Esta investigação tem, pois, dois grandes objectivos: por um lado, realizar inferências sobre o impacto da configuração dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade na qualidade da democracia em Portugal antes e depois da revisão de 1982. Por outro lado, importa-nos ultrapassar a questão normativa, através da realização de um estudo empírico no qual compararemos o impacto da acção judicial do Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional na performance do sistema político Português. Este impacto será medido através do conceito da democracia maioritária *vs.* consensual, com a existência de maior ou menor quantidade de elementos contramajoritários, (Lijphart, 1999) e da teoria dos agentes de veto (Tsebelis, 2002). Ambas as abordagens teóricas permitem avaliar o desempenho dos sistemas políticos, especialmente a capacidade de tomada de decisões para a alteração do *statu quo*. A utilização dos contributos de Lijphart e Tsebelis permitir-nos-á contornar uma dificuldade teórica relacionada com a comparabilidade, pois embora estejamos a comparar o mesmo sistema político – o Português – existem algumas dissemelhanças

sob o ponto de vista do design institucional e do grau de institucionalização da democracia que podem poder em causa a variável que estabelecemos como explicativa. A utilidade destas abordagens advém, portanto, da análise dos sistemas políticos através dos seus resultados (*outputs*), sendo possível, portanto, comparar a performance do sistema político Português antes e depois da consolidação.

Este trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro capítulo iremos realizar um excuro teórico sobre a judicialização da política e suas consequências nos sistemas políticos contemporâneos. Daremos especial atenção ao debate em torno do impacto dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade na eficácia do sistema político e na qualidade da democracia, demonstrando os potenciais efeitos perniciosos advindos da fiscalização da constitucionalidade. No final deste capítulo, realizaremos uma delimitação do nosso objecto de estudo, demonstrando a metodologia usada neste trabalho e os dados empíricos analisados.

O segundo capítulo terá como objecto a explanação do surgimento do Conselho da Revolução no contexto da transição Portuguesa, o modo como foi instituído na Constituição de 1976 e a evolução do sistema político Português durante o período da consolidação, entre 1976 e 1982. Neste capítulo definidos ainda com maior precisão o sistema de fiscalização da constitucionalidade instituído em 1976.

Depois dos primeiros dois capítulos de enquadramento teórico e histórico, respectivamente, no terceiro capítulo usaremos desses mesmos contributos para a realização da análise dos dados empíricos. Iremos, pois, analisar o activismo judicial e os litigantes do Conselho da Revolução, enquadrando-os nas hipóteses explicativas disponíveis na literatura. Na segunda parte deste capítulo, após uma breve descrição da revisão Constitucional de 1982, e da criação do Tribunal Constitucional, realizarmos uma comparação do activismo judicial entre o Conselho da Revolução e o Tribunal Constitucional. Esta comparação permitir-nos-á inferir do impacto da configuração do mecanismo de fiscalização da constitucionalidade, isto é, perceber se a politização do processo de nomeações e a criação de estruturas de oportunidade de litigância tem impacto no activismo judicial na fiscalização da constitucionalidade.

Capítulo I

Enquadramento Teórico e Metodológico

O objectivo deste capítulo inicial é a realização de um enquadramento conceptual através de uma revisão da literatura existente sobre o objecto de estudo que abordaremos. Começaremos, portanto, por lidar com a questão da judicialização dos sistemas políticos, mostrando as principais contribuições teóricas que analisam este fenómeno, e quais as características dos dois principais modelos de justiça constitucional existentes. Na segunda parte deste capítulo discutiremos as consequências da judicialização da política para a qualidade da democracia, demonstrando de que forma as democracias consolidadas limitam o potencial contramajoritário das instituições de fiscalização. No final deste capítulo, faremos uma delimitação do objecto de estudo e apontaremos a metodologia utilizada neste trabalho.

A Judicialização nos Sistemas Políticos Contemporâneos

A Judicialização da Política

O reconhecimento da existência de uma importância crescente das questões judiciais no processo político de tomada de decisões é um ponto consensual nos contributos disciplinares do direito e da ciência política (Dahl, 1957, 279; Tate, 1995). De acordo com Vallinder (1995, 13), o fenómeno de “judicialização da política” materializa-se na “expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators” e, ao mesmo tempo, “the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper”.

Nos múltiplos contributos teóricos que têm sido desenvolvidos nos últimos anos no cruzamento epistemológico de juristas e cientistas sociais, um vasto conjunto de razões tem sido constantemente utilizado na tentativa de explicação deste fenómeno. De entre essas razões gostaríamos de destacar a expansão internacional do conceito de “rule of law”, criando claras influências transnacionais no sentido da instituição de instituições encarregadas de zelar pelo cumprimento das regras fundamentais da lei fundamental de cada país (Ginsburg, 2003, 26), e, mais especificamente, pressionando ao reconhecimento da importância da protecção de um conjunto de direitos fundamentais dos cidadãos (Tate, 1995). Um outro ponto que não deve ser escamoteado

na explicação deste fenómeno consiste na influência crescente dos modelos políticos e académicos provindos dos Estados Unidos (Stone, 1992, 227-228).

Avaliando do ponto de vista diacrónico a evolução deste fenómeno, o primeiro grande marco temporal encontra-se no final da Segunda Guerra Mundial, quando um conjunto de países da Europa Ocidental, nomeadamente a Alemanha, a Áustria e a Itália, decidiu instituir mecanismos de blindagem dos direitos fundamentais dos cidadãos, tendo como objectivo obviar situações de violação massiva de direitos fundamentais, como aquelas que haviam ocorrido durante a vigência dos regimes totalitários que tinham sido derrotados (Shapiro e Stone, 1994, 400). Um segundo marco temporal na análise da expansão do fenómeno da judicialização das comunidades políticas é, indiscutivelmente, a terceira vaga de democratização. Este fenómeno, iniciado em 1974 com a Revolução Portuguesa, significou o alastramento dos regimes democráticos a partes do mundo que sempre tinham vivido sob a égide de regimes autoritários (Huntington, 1991), abrindo, por conseguinte, um período de forte incerteza quanto ao futuro dos regimes políticos dos países recém-democratizados. Deste modo, tal como argumentado por Ginsburg (2003, 32-33), após o derrube dos regimes autoritários, existem duas razões principais para a inclusão destes mecanismos no design institucional das comunidades políticas recém saídas de regimes autoritários: em primeiro lugar, a possibilidade de quebra do regime democrático recém instituído, com um retorno a uma qualquer forma autoritária, e, por outro lado, o facto da estrutura institucional se encontrar num período de transição de um equilíbrio para outro torna o futuro da comunidade política altamente incerto. Nestes dois pontos a tónica dominante é, evidentemente, a questão da incerteza, daí a necessidade dos elementos encarregados da elaboração da Constituição definirem não só as regras políticas democráticas e um conjunto de direitos fundamentais inalienáveis de cada cidadão, mas também a institucionalização de mecanismos de garantia destas normas estabelecidas, como forma racional de redução do grau de incerteza que rodeia o recém-criado regime político democrático (Elster, 1993). Como prova empírica da popularidade deste tipo de mecanismos, podemos apenas referir que, no conjunto de países da Europa do Sul e do Leste que se democratizaram depois da década de 70, apenas a Grécia não instaurou qualquer tipo de mecanismo semelhante ao que temos vindo a descrever (Magalhães, 2003, 3).

O conceito de judicialização consubstancia-se, fundamentalmente, através da criação dos mecanismos de revisão judicial da legislação (“constitutional review”).

Estas instituições detêm a faculdade de realizar a fiscalização judicial da legislação, isto é, “the authority of an institution to invalidate the acts of government – such as legislation, administrative decisions, and judicial rulings – on the grounds that these acts have violated constitutional rules, including rights” (Sweet, 2000, 21). Definido o conceito de revisão judicial da legislação, façamos um pequeno excuroso sobre as suas principais características, com o objectivo de compreender as funções que estes mecanismos judiciais desempenham nas comunidades políticas, o papel que ocupam na economia de divisão de poderes prevista no design institucional de cada sistema político, e, por último, as várias modalidades de revisão judicial da constitucionalidade e suas implicações na qualidade da democracia.

As funções judiciais e políticas atribuídas aos mecanismos de fiscalização judicial da constitucionalidade podem ser compiladas em quatro grupos: em primeiro lugar, estas instituições operam uma função de mecanismo “contramaioritário”, agindo, de acordo com Favoreu (1978), contra o eventual excesso de poder das maiorias parlamentares. A segunda função destas instituições é a “pacificação da política” (Sweet, 2000, 137), na medida em que, possuindo uma imagem pública de neutralidade, conseguem servir de mediador para dirimir conflitos entre actores políticos. Por outro lado, têm a capacidade de “legitimar as políticas públicas” (Sweet, 2000, 138), isto é, colocam as políticas formuladas pelos vários ramos de governo em consonância com a lei superior: a Constituição. Por último, os mecanismos de fiscalização judicial da constituição têm ainda a finalidade de proteger os direitos humanos, os quais se encontram firmados nas Constituições escritas de boa parte dos países (Epstein e Knight, 2000).

Nos vários sistemas políticos existentes em todo o mundo subsistem diferentes modelos de fiscalização da constitucionalidade. Ao realizar uma análise taxionómica das características da justiça constitucional, a literatura coloca o eixo divisório fundamental entre o modelo utilizado nos Estados Unidos e o modelo utilizado na Europa Continental, apontando-os como os dois ideais-tipo destas instituições. As diferenças prevalecentes entre ambos os modelos têm implicações profundas no seu impacto nos sistemas políticos (Cappelletti e Cohen, 1979, 84-86), daí a necessidade de uma análise às características essenciais de cada modelo. O primeiro deve ser definido como um modelo de verificação difusa da constitucionalidade (Morais, 2002, 274), porquanto todos os juízes, independentemente do nível hierárquico do tribunal em que estão a exercer o seu poder, têm a capacidade de, a pedido de um dos litigantes,

verificar da constitucionalidade de uma lei e emitir um juízo sobre a mesma (Sweet, 2000, 32-33). Este tipo de arranjo institucional na verificação da constitucionalidade das leis deriva directamente da noção de separação de poderes, na medida em que os três ramos de poder, executivo, legislativo e judicial, são considerados de forma independente e no mesmo patamar de importância, ao contrário daquilo que acontece em toda a Europa Continental, onde o poder judicial é encarado numa perspectiva de independência, mas, não obstante, de importância inferior ao poder executivo e legislativo (Stone, 1992, 226). Por outro lado, o modelo Americano de *judicial review* tem como ideia subjacente a visão da hierarquia legal como um corpo uno, ou seja, todos os juízes têm jurisdição sobre todos os níveis legais (desde a Constituição até às leis ordinárias), não existindo reservas de competência de um grupo específico de juízes, ou de tribunais, sobre as leis Constitucionais (Shapiro e Sweet, 2002, 343-344).

O segundo modelo teórico de justiça constitucional que aqui apresentamos é bastante diferente daquele que vigora nos Estados Unidos, encontrando, do ponto de vista geográfico, a sua expressão maior entre os países da Europa Continental. O modelo, apelidado de “Kelseniano”, ou modelo Europeu de verificação da Constitucionalidade, tem como base teórica e histórica o trabalho desenvolvido pelo académico Hans Kelsen, durante os anos vinte, para o seu país natal, a Áustria (Shapiro, 2002). O modelo de justiça constitucional preconizado por Kelsen assentava numa visão positiva da Constituição (Sweet, 2000, 35), apresentando-a como um “princípio onde se exprime juridicamente o equilíbrio das forças políticas num dado momento” (Kelsen, 2001 [1928], 11), e, ao mesmo tempo, “um princípio supremo que determina a ordem estatal na sua totalidade e a essência da comunidade constituída por esta ordem” (Kelsen, 2001 [1928], 11). Kelsen metaforizava o ordenamento jurídico como uma série de degraus, em que cada nível de produção legislativa possuía maior ou menor importância (Kelsen, 2001 [1928], 10). A Constituição seria, portanto, o degrau superior de todo o corpo legal, sendo desejável, segundo Kelsen, a criação de uma instituição judicial, independente do ramo legislativo e executivo do governo, que deveria deter o monopólio, e se dedicaria em exclusivo, à verificação da Constitucionalidade das leis (Kelsen, 2001 [1928]). Esta instituição de fiscalização concentrada da constitucionalidade (Morais, 2002, 289) deveria ser composta por um número reduzido de membros, a ser eleitos num processo de interacção entre o Parlamento e o Governo, com o objectivo de atingir uma composição que exprimisse, por um lado, neutralidade,

e, por outro, competência, conseguindo a legitimidade intrínseca às instituições judiciais para dirimir conflitos entre os litigantes (Shapiro, 1981).

O modelo proposto por Kelsen continha ainda algumas particularidades que devemos aqui destacar, na medida em que constituem aspectos essenciais para o debate em torno do papel político dos Tribunais Constitucionais. A primeira questão é o estatuto de litigante, isto é, a quem deveria ser dado o direito de desencadear uma acção judicial no Tribunal Constitucional com o objectivo de verificar a constitucionalidade uma lei ou acto administrativo (Kelsen, 2000 [1928], 27). Kelsen argumenta que este direito deveria ser restringido a “certas autoridades supremas”, entre as quais os Ministros e Supremos Tribunais, propondo, ao mesmo tempo, a criação de um defensor da Constituição (com semelhanças ao Ministério Público). Ainda sobre a questão do estatuto de litigante, Kelsen aborda aquele que é um ponto bastante interessante para este trabalho: a relação entre a oposição política e o Tribunal Constitucional, afirmando que esta não podia de forma alguma ser excluída de interpor uma acção de verificação de constitucionalidade, porquanto “a justiça constitucional [...] deve necessariamente servir, nas democracias parlamentares, para a protecção das minorias” (Kelsen, 2001 [1928], 28). Sendo concebida de acordo com o modelo clássico de Kelsen, a litigância constitucional por parte da oposição política abre, segundo Hirschl (2008), uma estrutura de oportunidades política que permite às oposições alcançarem, através dos mecanismos de justiça constitucional, objectivos políticos que haviam sido derrotados no processo legislativo. A litigância constitucional detém, portanto, um importante papel de mecanismo contramajoritário nos sistemas políticos, questão que será discutida com maior detalhe na segunda parte deste capítulo.

A segunda questão relacionada com o modelo de Kelsen que pretendemos salientar consiste nas modalidades de justiça constitucional, isto é, a definição de atribuição de capacidade de revisão abstracta e/ou concreta, uma vez que esta escolha tem fortes implicações no impacto jurídico e político desempenhado pelo Tribunal Constitucional (Hirschl, 2008, 130). De acordo com Stone (1992, 225), a atribuição de competências de fiscalização abstracta da constitucionalidade cria estruturas de oportunidade aos mecanismos de justiça constitucional, na medida em que, para além de existirem mais oportunidades de judicialização do processo político e de criação de pontos de veto, passam a deter a capacidade de emitir um juízo sobre a lei antes da sua entrada em vigor (Sweet, 2000, 51), tornando-se, na prática, uma segunda (ou terceira nos sistemas bicamarais) câmara legislativa (Volcansek, 2001, 348-349), pois têm a

capacidade de pronunciar-se sobre um projecto legislativo, impedindo-o de ganhar eficácia legal. Em suma, a decisão de instituir um mecanismo de justiça constitucional tem fortes implicações políticas *per se*, no entanto, como vimos, após a decisão de instituir tal mecanismo, a definição das regras internas de litigância e os modos de fiscalização da constitucionalidade têm uma importância absolutamente superlativa na avaliação da performance jurídica e política dos Tribunais Constitucionais.

A Justiça Constitucional e a Qualidade da Democracia

Na segunda parte deste capítulo iremos dar eco à discussão académica e política em torno do impacto dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade na qualidade do funcionamento da democracia nos sistemas políticos. Discutiremos, por um lado, alguns contributos clássicos de autores como Kelsen ou Bikel, e, por outro lado, aduziremos alguns instrumentos analíticos desenvolvidos pela ciência política contemporânea, como a abordagem *principal-agent* ou a teoria dos agentes de veto, que racionalizam a problemática em debate e permitir-nos-ão a realização de uma ligação entre a teoria e o empirismo.

Em 1928, quando construiu a sua proposta de criação de uma instituição unicamente devotada à fiscalização da constitucionalidade, Kelsen estava ciente de que o seu conteúdo geraria grande polémica, quer no seio da comunidade dos juristas, quer no meio político. Por conseguinte, lidava já com um conjunto de questões que vir-se-iam a revelar de importância capital na discussão sobre o papel da justiça constitucional nos sistemas políticos, nomeadamente a controvérsia em torno da soberania do ramo legislativo face à intervenção dos tribunais e a avaliação do impacto desta relação no princípio de separação de poderes que presidia à organização institucional dos Estados Europeus (Kelsen, 2001 [1928], 19). Relativamente à relação entre o poder legislativo e a justiça constitucional, Kelsen reconhece que os órgãos com capacidade para declarar a inconstitucionalidade de uma lei possuem, *de facto*, competências legislativas. Todavia, Kelsen realiza uma distinção conceptual entre poder legislativo positivo, que caberia exclusivamente aos Parlamentos, na medida em que possuíam capacidade de iniciativa legislativa sobre qualquer tema, sendo apenas constrangido pelas disposições da lei superior (Constituição). Por outro lado, o poder judicial teria apenas uma capacidade legislativa negativa, porquanto lhe caberia apenas como competência verificar a constitucionalidade de leis particulares a pedido dos litigantes. No seu seminal artigo, Kelsen debruçou-se ainda sobre as implicações para o princípio de separação de poderes

que adviriam da institucionalização de um mecanismo de justiça constitucional. Num argumento assaz arguto, Kelsen afirma que o conceito de separação de poderes tem como objectivo fundamental a possibilidade de controlo recíproco entre os vários ramos de poder, donde, a justiça constitucional teria como objectivo fundamental “impedir a concentração de um poder excessivo nas mãos de um único órgão” (Kelsen, 2001 [1928], 19) e “garantir a regularidade do funcionamento dos diferentes órgãos” (Kelsen, 2001 [1928], 19). Tendo por base estas proposições, Kelsen afirma como corolário que “a instituição da justiça constitucional não está de todo em contradição com o princípio da separação dos poderes e corresponde, pelo contrário, à sua afirmação” (Kelsen, 2001 [1928], 19).

Em 1962, Bikel (16-23) realizou uma interessante exposição sobre como a instituição de mecanismos de verificação da constitucionalidade poderia levantar fortes problemas na qualidade da democracia. Naquilo que apelidou de “dificuldade contramajoritária” (Bikel, 1962, 16), Bikel descreveu a capacidade de uma instituição judicial declarar uma proposta legislativa inconstitucional como algo que “thwarts the will of representatives of the actual people of the here and now; it exercises control, not on behalf of the prevailing majority but against it” (Bikel, 1962, 17), concluindo que “it is the reason the charge can be made that judicial review is undemocratic” (Bikel, 1962, 17). Não obstante esta afirmação categórica sobre a falta de democraticidade dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade, Bikel matiza a sua teoria com a introdução de um elemento fundamental: a ideia de que a legitimidade democrática destes mecanismos adviria de uma cadeia de delegação indirecta do poder, na medida em que o ramo legislativo e o ramo executivo, eleitos directamente pelo povo, moldariam a configuração deste mecanismo judicial (Bikel, 1962, 19-20), tornando-o, por conseguinte, um subproduto da cadeia de delegação democrática de poder.

O argumento apresentado por Bikel alicerça-se, no fundamental, nas teorias que pretendem explicar os mecanismos de delegação e *accountability* de poder nas democracias contemporâneas através de um quadro conceptual de relações *principal-agent*. Segundo esta abordagem teórica, os *principals* (o povo, detentor soberano do poder) delegam num conjunto de *agents* (decisores políticos) a sua autoridade (Müller, *et al.*, 2003, 19), com o objectivo fundamental de resolver dilemas de acção colectiva (Shepsle, 2007), isto é, realizar de forma eficiente o processo de tomada de decisões em nome de toda a comunidade política. Esta cadeia de delegação pode ser configurada de forma directa, como por exemplo a eleição do poder legislativo nos actos eleitorais, ou,

por outro lado, de forma indirecta, quando os agentes eleitos directamente pelo povo nomeiam funcionários do aparelho burocrático para realizar determinadas tarefas (Müller, *et al.*, 2003, 20). Todavia, a teoria que pretende explicar a organização democrática das comunidades políticas através de cadeias de delegação do poder, com uma relação de *principal-agent*, identifica alguns custos (ou ineficiências) inerentes ao processo de delegação em si mesmo, nomeadamente o problema da selecção adversa, isto é, a impossibilidade de conhecer totalmente as capacidades e qualidades dos agentes antes da sua nomeação, e, concomitantemente, a *moral hazard*, a dificuldade em garantir que todas as acções dos *agents* são do integral conhecimento dos *principals*, de modo a possibilitar a necessária *accountability* (Ström, 2003).

Outros contributos teóricos têm racionalizado o impacto dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade na teoria democrática através de uma abordagem *principal-agent* (Sweet, 2000, 23-24; Calvert, *et al.*, 1989, 589). Todavia, esta mesma literatura debate alguns problemas normativos advindos deste processo de delegação: por um lado, qual a racionalidade inerente à decisão do poder legislativo e executivo em alienarem parte do seu poder através da criação de uma entidade exógena com capacidade real de funcionamento como um ponto de veto às suas próprias decisões, e, por outro lado, num problema clássico das relações *principal-agent*, como garantir que as acções dos agentes são orientadas pelos interesses racionais dos principais.

Para a compreensão de alguns destes dilemas teóricos e empíricos, o contributo teórico dos agentes de veto (“veto players”), formulado por Tsebelis, constitui uma ferramenta analítica de franca utilidade na racionalização do impacto das instituições de justiça constitucional nos sistemas políticos. Num conjunto de artigos e monografias, Tsebelis desenvolveu uma teoria parcimoniosa que tem por objectivo fundamental explicar o processo de tomada de decisões nos sistemas políticos, utilizando como variável explicativa principal a quantidade e natureza dos agentes de veto existentes em cada sistema político (Tsebelis, 2002, 6-7). Os agentes de veto são, portanto, definidos pelo autor como “an individual or collective actor whose agreement is necessary for a change of the status quo” (Tsebelis, 1999, 593). Tsebelis realiza uma distinção entre dois tipos de agentes de veto: os institucionais, com uma natureza mais perene, na medida em que são gerados pelo design institucional do sistema político, como por exemplo o Presidente da República ou o Tribunal Constitucional, e, por outro lado, os partidários, de natureza conjuntural, de que é exemplo uma coligação governamental ou uma maioria parlamentar (Tsebelis, 2002, 8).

A teoria de Tsebelis é de particular utilidade pois utiliza como unidade de análise empírica principal os *outputs* do sistema político, isto é, a produção legislativa, fazendo, *a posteriori*, um exercício de retrospectiva com o desiderato de analisar o processo, e quem nele interveio, que permitiu atingir aquele *output* particular (Tsebelis, 2000, 441). Na análise do processo legislativo, o autor argumenta que existem duas questões fundamentais quando pretendemos analisar as idiosincrasias de cada sistema político: o número de agentes de veto e a distância ideológica que os separa (Tsebelis, 2002, 24 e 30). Quanto ao número de agentes de veto, o raciocínio é bastante intuitivo, porquanto afirma que, quanto mais elevado for o número de agentes de veto existente num sistema político, menos prolífica será a produção legislativa, sendo, pois, bastante mais provável a manutenção do *statu quo*. No que concerne à distância ideológica entre os agentes de veto, Tsebelis preconiza que a existência de uma convergência ideológica entre os agentes de veto permitirá uma maior facilidade no processo de decisões, porque as suas preferências político-ideológicas serão mais próximas. Um último aspecto do corpo teórico dos agentes de veto que nos parece importante relevar diz respeito à sequência temporal em que as acções de cada agente têm lugar, isto é, a posição relativa de cada agente de veto na cadeia de tomada de decisões. O valor da posição de cada agente de veto no processo de tomada de decisões não é simétrico, na medida em que existe uma ordem pré-estabelecida para uma tomada de posição de cada agente de veto, existindo uma concentração de poder nos agentes que se encontram no final da cadeia de aquiescência (quem faz a proposta a quem). Para compreendermos a importância desta questão podemos exemplificar com o processo de aprovação de um diploma legal no quadro do sistema político Português: o Parlamento (um agente de veto) aprova uma proposta legislativa, que depois necessita da aprovação do Presidente da República (um segundo agente de veto), existindo ainda a possibilidade de desencadeamento de um processo de fiscalização da constitucionalidade para o Tribunal Constitucional (um terceiro agente de veto). Por conseguinte, à medida que o processo legislativo vai avançando os agentes de veto que intervêm detêm um poder cada vez mais assinalável (Tsebelis, 2002, 33-37).

Realizado o enquadramento conceptual da teoria dos agentes de veto, façamos agora uma análise particular da capacidade explicativa desta teoria na questão da fiscalização judicial da legislação. Tsebelis argumenta que a classificação da acção dos aparelhos judiciais como um agente de veto do sistema político apenas pode acontecer quando estão em causa os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade. Deste

modo, os Tribunais Constitucionais são considerados agentes de veto na medida em que possuem capacidade de anular legislação (fiscalização concreta) ou impedir a aprovação de um projecto legislativo (fiscalização abstracta). Quando analisamos estas instituições à luz dos dois critérios apresentados no parágrafo anterior (número de agentes de veto e distância ideológica), verificamos que os Tribunais Constitucionais constituem, do ponto de vista quantitativo, um importante agente de veto no sistema político, especialmente pelo facto de estarem situados no final da sequência de aprovação da legislação. De acordo com esta perspectiva, os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade seriam, teoricamente, agentes de veto fortíssimos. Todavia, segundo Tsebelis, quando adicionamos ao modelo o critério “distância ideológica”, verificamos que o seu impacto no sistema político é relativamente reduzido, isto é, a acção dos tribunais como agentes de veto é altamente diminuída pelo facto destes se encontrarem numa consonância ideológica quase perfeita com os poderes que dominam o ramo legislativo e o ramo executivo. Este fenómeno é explicado pela politização do processo de nomeações (Favoreu, 1986, 57; Tsebelis, 2002, 227), na medida em que as correntes ideológicas que dominam o poder legislativo e executivo, materializadas nos partidos políticos, têm o direito de nomear os elementos constituintes do Tribunal Constitucional, realizando um alinhamento da posição ideológica média do Tribunal Constitucional com a posição ideológica média do poder legislativo, permitindo, segundo Tsebelis (2002, 27-28), uma absorção ideológica dos Tribunais Constitucionais para o círculo interno do poder decisório. Morton (1999, citado em Magalhães, 2003, 10) descreve este processo do seguinte modo: “Legislators participate in the recruiting, screening, and selection of candidates, (...) [and] the party loyalty of judges is acknowledged and important in this process”. O contributo teórico de Tsebelis preconiza, pois, uma visão dos mecanismos de fiscalização de constitucionalidade como uma instituição política que deriva da cadeia de delegação democrática de poder, explicando com este arranjo institucional o modo como estes mecanismos intervêm no sistema político de cada país.

Considerações Finais

A hipótese da expansão da judicialização dos sistemas políticos é um conceito fundamental para a compreensão do funcionamento, eficácia e da qualidade da democracia nas comunidades políticas contemporâneas. Todavia, como vimos, a possibilidade de criação de mecanismos de fiscalização da constitucionalidade levanta algumas questões sob o ponto de vista da teoria democrática, na medida em que o modo como estas instituições estão inseridas no design institucional pode torná-las, na prática, um elemento antidemocrático.

Para realizar uma avaliação sistémica do impacto destas instituições, o contributo de Lijphart é fundamental. Este autor criou uma taxionomia que permite avaliar a performance das democracias em função da quantidade de elementos contramaioritários existente. Estes dois paradigmas de democracia, maioritária vs. consensual, implicam uma maior eficácia no primeiro caso e uma maior representatividade no segundo (Lijphart, 1999, 1-4). A criação de mecanismos de fiscalização da constitucionalidade das leis e actos administrativos introduz, naturalmente, um elemento contramaioritário adicional nos sistemas políticos, tornando-os mais próximos do ideal-tipo da democracia consensual (Lijphart, 1999, 225-230). Não obstante apontar claramente os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade como um elemento contramaioritário, Lijphart, ao contrário de outros autores, não questiona a democraticidade destas instituições, apresentando-as, sob o ponto de vista normativo, como um elemento contramaioritário que ajuda a melhorar a qualidade da democracia, na medida em que aumenta a representatividade das minorias. Este autor apresenta, portanto, uma visão minimalista dos potenciais efeitos perniciosos dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade.

Nos antípodas desta perspectiva, autores como Bikel ou Tsebelis apresentam os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade como um potencial risco seriíssimo para a qualidade da democracia, especialmente tendo em conta o dilema sobre a possibilidade de um órgão sem eleição e *accountability* directas impedir a prossecução de propostas legislativas das maiorias prevaletentes no poder legislativo e executivo. A resposta a este dilema é resolvida na maioria das democracias contemporâneas através da introdução de um mecanismo que permite a limitação da judicialização do sistema político, isto é, impede que estes mecanismos atinjam níveis de acção contramaioritária que ponham em causa a eficiência e a capacidade de tomar decisões das democracias

contemporâneas. Este mecanismo consubstancia-se na politização do processo de nomeação dos membros dos Tribunais Constitucionais, tornando-os, em primeiro lugar, um subproduto da cadeia de delegação democrática de poder, e, por conseguinte, consonantes com as correntes ideologicamente maioritárias no poder legislativo e executivo de cada sistema político. Os autores que perfilham esta perspectiva têm uma visão mais maximalista dos potenciais efeitos negativos dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade para a qualidade da democracia, preconizando, pois, a necessidade de mecanismos para balançar o seu pendor contramaioritário. Assim, este mecanismo de limitação da hipótese da judicialização diminui o impacto potencial destas instituições como agentes de veto, tornando-as um obstáculo menor às alterações do *statu quo* propostas por cada maioria.

Não obstante todas as possibilidades de limitação à hipótese da judicialização, como corolário deste capítulo gostaríamos de apresentar a reflexão de Dahl sobre as implicações dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade na teoria democrática. Este autor metaforizou-os como uma “quasi-guardianship” nos sistemas políticos democráticos, na medida em que, apesar de estarem inseridos num contexto democrático, estes mecanismos não estão sujeitos a controlo democrático directo (Dahl, 1989, 188-190). Dahl considera, portanto, que, apesar da existência destes mecanismos de limitação da judicialização, as instituições encarregadas da fiscalização da constitucionalidade terão uma certa capacidade de colocar em questão a cadeia de delegação de poder emanada dos votos populares.

Objecto de Estudo e Metodologia

Objecto de Estudo

O objectivo deste trabalho consiste na realização de uma análise do papel desempenhado pelo Conselho da Revolução enquanto órgão encarregado de fiscalização da constitucionalidade entre 1976 e 1982, período da consolidação da democracia em Portugal.

Os períodos da transição e da consolidação da democracia em Portugal tiveram o privilégio de terem sido estudados por alguns dos mais importantes politólogos internacionais (Schmitter, 1999; Linz e Stepan, 1996; Bermeo, 1986), na medida em que, para além de terem iniciado a terceira vaga de democratização, se revestiram de algumas idiosincrasias únicas, tais como a transição iniciada por ruptura, através de um golpe de Estado não-hierárquico. Derrubado o regime autoritário, Portugal assistiu a uma crise de Estado, com movimentos sociais muito intensos, a politização das forças militares e o aparecimento de uma plêiade de movimentos de extrema-esquerda. A Constituição aprovada em 1976 constituiu um subproduto das vicissitudes da transição para a democracia em Portugal.

Tal como explicitaremos no segundo capítulo do presente trabalho, o Conselho da Revolução surgiu como uma institucionalização do Movimento das Forças Armadas, que havia sido o responsável primordial pelo despoletar do processo de transição em Portugal. Não obstante a criação de órgãos políticos com legitimidade democrática, através das eleições para a Constituinte em 1975, o Conselho da Revolução manteve a sua existência até 1982, justificando-a através da legitimidade revolucionária. As análises académicas que têm privilegiado o Conselho da Revolução como objecto de estudo têm-no feito sob o ponto de vista histórico (Rezola, 2006), com o objectivo de descrever como surgiu e como interveio este órgão durante o período da transição (1974-1976). Paralelamente, coexistem obras de politólogos que abordam o Conselho da Revolução como uma variável explicativa num quadro analítico mais lato com o objectivo de estudar o processo da consolidação Portuguesa, apontando a sua existência como impeditivo normativo para a consolidação da democracia Portuguesa (Linz e Stepan, 1996; Bruneau e Macleod, 1986). Por último, os contributos advindos dos contributos jurídicos têm também fornecido alguns quadros analíticos bastante pertinentes para esta análise (Miranda, 1978; Miranda, 1989; Antunes, 1984; Mendes, 1989). Todavia, esta literatura cinge a sua análise a um ponto de vista técnico-jurídico,

não realizando o devido enquadramento no processo de consolidação da democracia e no impacto sistémico do fenómeno em estudo.

Por tudo isto, a nossa análise do Conselho da Revolução centrar-se-á num dos poderes mais controversos desta instituição: o seu funcionamento como um mecanismo de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos actos administrativos, isto é, um equivalente funcional aos Tribunais Constitucionais de uma qualquer democracia consolidada. A aplicação deste ângulo analítico parece-nos de superlativa importância, quando pensamos esta questão à luz da revisão da literatura que realizámos na primeira parte deste capítulo. De facto, a literatura sobre o processo de judicialização da política (Tate e Vallinder, 1995; Sweet, 2000) dá uma importância capital às instituições que realizam estas funções nas democracias contemporâneas. Contudo, esta literatura aponta concomitantemente um conjunto de problemas inerentes à institucionalização deste tipo de mecanismos e a sua relação com a teoria democrática, nomeadamente o excessivo pendor contramajoritário destes órgãos, impedindo o funcionamento eficiente dos ramos legislativo e executivo do poder, ou a potencial acção como agente de veto, fazendo com que a maioria prevalescente conjunturalmente esteja estrangida sob o ponto de vista estrutural por estas instituições (Bikel, 1962; Lijphart, 1999; Volcansek, 2001; Tsebelis, 2002). Para obviar os problemas apontadas, as democracias consolidadas instituíram um conjunto de contrapesos limitadores da hipótese da judicialização. Aquele mais usualmente apontado na literatura é a politização do processo de nomeações dos elementos constituintes destas instituições, isto é, permitir que os partidos políticos que dominam o poder legislativo intervenham na composição dos Tribunais Constitucionais. Através desta politização os sistemas políticos conseguem diminuir o pendor contramajoritário e a potencial acção como agentes de veto destes mecanismos judiciais, na medida em que os colocam em consonância com as correntes políticas majoritárias nos órgãos democraticamente eleitos. Deste modo, embora mantendo a capacidade de fiscalização, e uma capacidade de acção como mecanismo contramajoritário, indispensáveis para assegurar a qualidade da democracia, os processos políticos têm condições estruturais para continuarem a funcionar de forma eficiente. Sob o ponto de vista da teoria democrática o processo de politização das nomeações permite ainda a colocação destas instituições na cadeia de delegação de poder através de uma delegação indirecta (Ström, 2003).

Ao analisar o Conselho da Revolução através destas lentes teóricas, este trabalho aduzirá um argumento fundamental: enquanto mecanismo de fiscalização da

Constitucionalidade, o Conselho da Revolução constituiu um agente de veto no sistema político Português no período que medeia entre 1976 e 1982. Esta hipótese baseia-se num argumento com duas premissas: por um lado, os partidos políticos não intervinham no processo de composição dos membros do Conselho da Revolução, não existindo, por conseguinte, uma relação de delegação indirecta da cadeia de poder. Decorrente desta primeira ideia, o Conselho não estava ideologicamente alinhado com os partidos dominantes no poder legislativo, causando, de acordo com o postulado teórico de Tsebelis, uma maior acção como agente de veto com capacidade de impedir as alterações no *statu quo*. A acção do Conselho da Revolução como agente de veto materializava-se num grau superior de activismo judicial, isto é, maior intervenção no processo político-legislativo, através de declarações de inconstitucionalidade. Como corolário explicativo deste argumento teórico, podemos afirmar que, durante o período de vigência do Conselho da Revolução, o sistema político Português, embora possuísse um órgão encarregado da fiscalização da constitucionalidade, não previa quaisquer dos mecanismos aduzidos na teoria como limitadores da hipótese da judicialização, com todas as implicações para a qualidade da democracia já discutidas.

Sob o ponto de vista empírico a nossa unidade de análise fundamental serão as resoluções do Conselho da Revolução através das quais este intervinha juridicamente. Para testarmos a nossa hipótese iremos começar por realizar uma análise descritiva dos dados de que dispomos sobre o comportamento judicial do Conselho da Revolução entre 1976 e 1982, recorrendo aos dados primários, por nós tratados e recolhidos nos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo. Com este exercício poderemos descrever e enquadrar politicamente um conjunto de informações, nomeadamente o grau de activismo judicial do Conselho, isto é, perceber a quantidade de vezes que este órgão interveio para declarar a inconstitucionalidade das leis ou actos administrativos; realizar associações estatísticas entre o grau de activismo judicial e o governo em funções, percebendo se existe algum padrão entre a natureza do governo (coligação/minoritário; presidencial/partidário) e a acção do Conselho. Depois da realização deste excuro descritivo, tentaremos demonstrar a nossa hipótese através da utilização de uma comparação entre o Conselho da Revolução e o Tribunal Constitucional, criado em 1982. De acordo com o sugerido pela literatura (Liebersohn, 1992) utilizaremos o Tribunal Constitucional Português como um ideal-tipo dos mecanismos de fiscalização da Constitucionalidade, na medida em que este, ao contrário do Conselho da Revolução, possui os mecanismos de limitação da hipótese da judicialização avançados na

literatura, nomeadamente a politização do processo de nomeações. Esperamos, portanto, que a nossa variável independente (politização do processo de nomeação dos membros do mecanismo de fiscalização da constitucionalidade) possua capacidade explicativa na variável dependente (grau de activismo judicial destas instituições). A análise comparativa com o Tribunal Constitucional será realizada apenas nos seus três primeiros anos (1983-1985), com o objectivo de controlarmos variáveis como o exercício do cargo de Presidente da República por Eanes e a entrada de Portugal na Comunidade Europeia.

Em suma, esperamos que, pelo facto de as nomeações para o Tribunal Constitucional terem ficado a cargo dos partidos políticos na revisão Constitucional de 1982, o comportamento judicial do mecanismo de fiscalização da constitucionalidade no sistema político Português se torne menos contramaioritário e tenha uma acção mais mitigada enquanto agente de veto político, tal como previsto pelos contributos teóricos que apresentámos na primeira parte deste capítulo.

Metodologia e Dados

Por tudo o que expusemos até este momento, este trabalho está definido como um estudo de caso. A utilização desta abordagem no estudo dos fenómenos sociais tem sido considerada problemática por alguns cientistas sociais (de Vaus, 2002), devido fundamentalmente a três problemas: em primeiro lugar, as dificuldades de construção de uma estrutura de prova que permita o estabelecimento de relações de causalidade sólidas, devido fundamentalmente à própria natureza determinista do caso de estudo, dificultando a procura de explicações alternativas (Liebersohn, 1992; King, *et al.*, 1994, 210). Por outro lado, o estudo de caso enfrenta a dificuldade da generalização, isto é, devido à sua própria natureza, as conclusões geradas pelo estudo de caso não são generalizáveis para outros casos, mesmo que possuindo algumas semelhanças teóricas e empíricas (Ragin, 1987). Por último, o estudo de caso enfrenta particulares dificuldades no que respeita aos erros de medida, pois quanto maior a quantidade de unidades e observações em análise menor a magnitude do impacto dos potenciais erros de medida cometidos pelo investigador (King, *et al.* 1994, 210).

Não obstante este conjunto de dificuldades metodológicas, o estudo de caso pode constituir um importante contributo para as ciências sociais, pois, segundo Lijphart, “The great advantage of case study is that by focusing on a single case, that case can be intensively examined even when the research resources at the investigator’s

disposal are relatively limited” (1971, 691). O estudo de caso permitir-nos-á, portanto, conduzir um plano de investigação em que façamos detalhadas inferências descritivas sobre o nosso objecto de estudo. Embora o desiderato maior das ciências sociais seja a realização de inferências explicativas, alguns autores afirmam que a descrição é fundamental pois permite sugerir potenciais explicações ou demonstrar relações previamente desconhecidas (King, *et al.*, 1994). Para percebermos o alcance científico deste tipo de programa de investigação importa perceber que “it is not description versus explanation that distinguishes scientific reserach from other research; it is whether systematic inference is conducted according to valid procedures. Inference, whether descriptive or causal, quantitative or qualitative, is the ultimate goal of all good social science” (King, *et al.*, 1994, 34).

Num contributo já clássico sobre as potencialidades dos estudos de casos, Lijphart criou uma taxonomia com seis tipos de estudos de caso, com finalidades teórica e diferentes alcances metodológicos. O nosso trabalho será inserido no quarto tipo de caso, “Theory-Confirming Case Studies”, os quais têm como objectivo confirmar ou infirmar hipóteses previamente criadas na literatura através de generalizações válidas. Seguindo este paradigma, devemos partir de uma teoria previamente existente, aplicando-a ao caso específico que estamos a trabalhar. O valor teórico deste tipo de trabalhos baseia-se, no fundamental, na capacidade de confirmar teorias existentes, tornando-as mais consistentes, ou, pelo contrário, infirmá-las, abrindo a possibilidade para uma futura revisão na literatura previamente estabelecida (Lijphart, 1971, 692).

Capítulo II

A Transição e a Consolidação da Democracia em Portugal

O presente capítulo encontra-se dividido em duas partes. A primeira metade tem como objectivo essencial a realização de um enquadramento teórico e histórico sobre o processo de transição para a democracia em Portugal, na medida em que neste processo residem algumas explicações fundamentais para a compreensão da génese do Conselho da Revolução. Nesta análise histórica realizaremos um excuro pelos momentos fundamentais do processo de transição para a democracia em Portugal, com o objectivo de compreendermos como foi institucionalizado o Conselho da Revolução. Concomitantemente, descreveremos e analisaremos os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade que vigoraram entre 1976 e 1982, período de consolidação da democracia em Portugal.

Na segunda parte deste capítulo analisaremos a evolução política de Portugal, descrevendo brevemente os vários governos, as suas relações com o Presidente da República, e o modo como esta interacção gerou tensões no sistema político Português.

A Transição para a Democracia em Portugal

O golpe de Estado ocorrido em Portugal em 25 de Abril de 1974 representou o início da “terceira vaga” de democratizações, isto é, de “um grupo de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos ocorridos num determinado período de tempo, que superam significativamente as transições em sentido contrário” (Huntington, 1991, 15). Para além de ter marcado simbolicamente o início da vaga de democratização que se estenderia por todo o mundo no último quartel do século vinte, a transição democrática em Portugal é apontada na literatura como um “ideal-tipo” das transições democráticas ocorridas por ruptura, isto é, um processo de fim abrupto das estruturas políticas do regime autoritário existente (Schmitter, 1999). O segundo grande modelo de transição para a democracia é a transição pactada, no qual as elites do regime autoritário conseguem negociar a realização de um pacto com as elites emergentes, possibilitando a liberalização do regime, sem que haja uma descontinuidade política absoluta (Pridham, 2000). O modo como o processo de transição para a democracia é iniciado é absolutamente central para a compreensão das dinâmicas do próprio processo.

O'Donnell e Schmitter apontam duas consequências fundamentais entre os dois modos de transição: (1) a diferença no ritmo e na sequência da liberalização e democratização, sendo mais lento e menos incerta nas transições pactadas, e, por outro lado, (2) a diferença no papel a protagonizar no novo regime pelas forças políticas, económicas e sociais que apoiavam o regime deposto e o papel a desempenhar pelos actores que iniciaram a transição (O'Donnell e Schmitter, 1986, 21).

Para além do modo de transição, variável com capacidade explicativa para muitas das dinâmicas do período de transição em Portugal, o caso Português revestiu-se ainda de uma segunda idiosincrasia: o facto da ruptura abrupta com o regime autoritário ter sido iniciada por um golpe de Estado concretizado por um grupo de jovens capitães, num golpe militar “não hierárquico” (Linz e Stepan, 1996). Esta variável da transição Portuguesa está intimamente ligada à questão das Guerras Coloniais, porquanto o gérmen que levou ao início do Movimento dos Capitães encontra-se no forte descontentamento gerado pelas guerras que, desde 1961, eram levadas a cabo nos territórios ultramarinos Africanos (Bermeo, 1999). O súbito colapso do Antigo Regime às mãos de um grupo de militares, apoiado ainda no próprio dia do golpe por manifestações de regozijo por parte da população (Schmitter, 1999), deu rapidamente lugar a uma dinâmica política e social que conduziu a um vácuo na estrutura de poder, abrindo uma acentuada crise de Estado, que duraria até 25 de Novembro de 1975 (Cerezales, 2003).

A literatura sobre a transição Portuguesa aponta o período que medeia entre 1974 e 1976 como o correspondente à fase de transição, isto é, “that fluid and uncertain period in which democratic structures are about to emerge, while some of the structures of the old regime still exist” (Morlino, 1998, 19). Para a racionalização deste período, várias taxionomias temporais têm sido propostas¹. No nosso trabalho optaremos pela perspectiva desenvolvida por Cervelló (1993), através de uma subdivisão da transição Portuguesa em três fases, para uma melhor compreensão da riqueza política e social de que se revestiram os acontecimentos deste período em Portugal, constituindo mesmo um legado tão importante para a fase da consolidação da democracia como a natureza do regime anterior (Pinto, 2006). A opção teórica pela perspectiva de Cervelló, em detrimento de outras mais comumente usadas, é explicada pelo facto deste autor ter escolhido como critério fundamental para a criação dos intervalos temporais o *statu quo*

¹ Veja-se a este respeito: António Costa Pinto *in* Brito (2001); Cervelló (1993); Ferreira (1996)

dentro do aparelho militar e as dinâmicas na relação entre Forças Armadas e os partidos políticos. Parecem-nos, pois, as lentes teóricas ideais para analisarmos os períodos da transição Portuguesa.

Justificada a utilização desta perspectiva, a taxionomia temporal da transição democrática Portuguesa deve ser realizada em torno de três eixos fundamentais: o primeiro entre o dia da queda do regime autoritário, 25 de Abril de 1974, e o dia em que Spínola abandonou a Presidência da República, 30 de Setembro de 1974. A segunda fase ocorreu entre 30 de Setembro de 1974 e 11 de Março de 1975. Por seu turno, a última fase decorreu entre 11 de Março de 1975 e 25 de Novembro de 1975 (Cervelló, 1993). Estas foram, no fundamental, as três etapas do Processo Revolucionário em Curso, nome pelo qual ficou conhecido o período da transição em Portugal.

A Primeira Fase da Transição (25 de Abril 1974 – 30 Setembro 1974)

O primeiro período da transição Portuguesa iniciou-se com o derrube do regime autoritário que vigorava em Portugal havia quarenta e oito anos. Os jovens capitães que depuseram o regime estavam organizados em torno do Movimento das Forças Armadas (MFA), possuindo como principais objectivos da sua acção a democratização do país e, acima de tudo, a realização da descolonização, pondo termo à Guerra Colonial em África, que, desde o seu início, em 1961, se havia tornado o principal motivo de oposição ao regime autoritário. A estrutura de poder estabelecida imediatamente após o golpe centrava-se no Conselho de Estado e na Junta de Salvação Nacional (JSN), órgão composto por um conjunto de militares dos três ramos das Forças Armadas, encarregada de organizar as eleições para uma Assembleia Constituinte, as quais, de acordo com o programa do MFA, dever-se-iam realizar no prazo de um ano. Para presidir à JSN foi nomeado António de Spínola, general que havia granjeado basto prestígio com a publicação do seu livro *Portugal e o Futuro*, em 1973. Spínola, nomeado paralelamente Presidente da República por inerência ao cargo de Presidente da JSN, tentou convencer o MFA a dissolver-se enquanto tal, com o objectivo de retomar a cadeia de comando hierárquica típica das Forças Armadas e, obviamente, reforçar o seu poder pessoal (Graham, 1979).

Concomitantemente a toda a esta agitação nos meios militares, nos meios políticos a situação era igualmente bastante dinâmica, com o aparecimento em Maio e em Junho, respectivamente, de dois partidos de centro-direita: o Partido Popular Democrático, fundado em torno de algumas figuras carismáticas da Ala Liberal do

Marcelismo, e o Centro Democrático Social, conotado com a “nova direita marcelista” do Antigo Regime (Bruneau, 1997). O CDS enfrentou sérias dificuldades nos seus períodos iniciais, na medida em que a direita se encontrava fortemente deslegitimada pois era percebida como representante ideológica do regime ditatorial que havia sido deposto (Pappas, 2001). Do outro lado do espectro ideológico, para além de uma miríade de pequenos partidos e movimentos de extrema-esquerda, dois partidos detinham forte hegemonia, o Partido Comunista Português e o Partido Socialista. O primeiro, fundado em 1921, possuía forte legitimidade política graças à sua oposição ao regime Salazarista e a líderes míticos como Álvaro Cunhal. Por seu turno, o PS encontrava no prestígio do seu líder, Mário Soares, que havia estado exilado em França, e que possuía importantes contactos com líderes partidários internacionais, uma das maiores armas para a sua afirmação no panorama partidário Português. Era este, portanto, o desenho do quadro partidário nos meses que se seguiram à queda do regime autoritário (Bruneau, 1997).

Vendo gorada a sua tentativa de imposição de disciplina nos meios castrenses, num momento em que começava a assistir-se já a forte agitação de movimentos sociais, com protestos, greves e ocupações, Spínola alimentava ainda profundas divergências com a direcção do MFA quanto ao rumo a tomar na questão colonial. Ao passo que o MFA pugnava pelo fim puro e simples da guerra, reconhecendo automaticamente o direito à autodeterminação dos povos Africanos, Spínola, tal como havia defendido no seu livro de 1973, procurava ainda a construção de uma solução federal, preservando os laços entre Portugal e as colónias. A estratégia de tentativa de dominação por parte de Spínola consubstancializou-se através da tentativa de “golpe de Estado Constitucional” protagonizado pelo primeiro-ministro Palma Carlos, o qual, sendo um homem próximo de Spínola, tentou um reforço dos seus poderes e a alteração da Lei Constitucional Provisória. Esta nova tentativa de alteração da correlação de forças no campo político fracassou, culminando com a demissão de Palma Carlos e a sua substituição por Vasco Gonçalves, militar que vir-se-ia a revelar muito próximo do PCP.

A nomeação de Vasco Gonçalves como primeiro-ministro aumentou a força do MFA dentro da estrutura de poder existente, tendo como consequência principal uma erosão da influência de muitos dos oficiais *spinolistas*. Em Setembro de 1974, percebendo a crescente influência do PCP e das alas mais radicais do MFA, Spínola convoca a *maioria silenciosa*, isto é, uma manifestação popular em seu apoio por parte de todos aqueles que, tendo assistido impassíveis até então ao desenrolar da transição

Portuguesa, estavam com o extremismo do rumo político que o país tomava. A conjugação de factores como a acção da máquina partidária do PCP, as repetidas exortações na imprensa para o corte das entradas de Lisboa de modo a impedir a entrada dos apoiantes de Spínola e as movimentações políticas nos bastidores inviabilizaram a realização desta acção popular (Maxwell, 1999). Spínola acabaria por demitir-se do cargo de Presidente da República em 30 de Setembro de 1974, marcando simbolicamente o culminar do processo de ruptura entre as várias correntes políticas que atravessavam as Forças Armadas.

A Segunda Fase da Transição (30 de Setembro de 1974 – 11 de Março 1975)

A segunda fase da transição Portuguesa iniciou-se com a saída de Spínola da Presidência da República. A consequência mais imediata dos acontecimentos de 28 de Setembro foi uma reorganização orgânica por parte do MFA, com a criação do Conselho Supremo do MFA (CSMFA), órgão composto pelos membros da Comissão Coordenadora do Programa (CCP), da JSN, pelos ministros militares e pelo comandante-adjunto do COPCON. A finalidade deste órgão era a prossecução de uma maior articulação entre os vários centros de poder de que o MFA dispunha (Cervelló, 1993), com vista à maximização do seu poder. Embora acções como estas tivessem como objectivo a manutenção da unidade e coerência interna do MFA, vários acontecimentos iam contribuindo para o início da cristalização das diferenças no seio do movimento. Entre estes acontecimentos podemos apontar o debate da “unicidade sindical”, o debate sobre o modelo económico-social a implementar em Portugal, e, principalmente, o modelo de institucionalização do MFA (Rezola, 2007).

No início do Outono de 1974 o debate em torno da realização das eleições para a Assembleia Constituinte começa a dominar os meios políticos, com alguns partidos, como o PPD e o PS, a pressionarem publicamente o MFA a cumprir os compromissos assumidos no 25 de Abril, devolvendo o poder ao Povo e regressando aos quartéis. Todavia, a questão das eleições não era pacífica no seio dos partidos, com o PCP a preconizar o adiamento das eleições, com a finalidade de não colocar em causa as conquistas democráticas conseguidas até então. A Comissão Coordenadora do Programa (CCP) do MFA desfez as dúvidas em Outubro, emitindo um comunicado em que reiterava “uma imensa actividade no sentido do cumprimento do programa que há-

de permitir a instauração de uma verdadeira democracia, cujos termos serão definidos pela Assembleia Constituinte a eleger no próximo ano”².

Paralelamente à questão eleitoral, a questão da institucionalização do MFA era ponto de debate nos meios políticos e militares. Em Fevereiro de 1975, reunida a Assembleia do MFA, duas tendências surgiram: a primeira preconizando a presença directa do MFA na Assembleia Constituinte, a segunda pugnando pela realização de um pacto com as forças políticas, através do qual o MFA pudesse garantir que aquelas, na elaboração da Constituição, iriam salvaguardar algumas das conquistas da Revolução (Cervelló, 1993, 220). A questão da realização das eleições e o debate em torno da institucionalização do MFA estão profundamente interligadas, na medida em que materializam um processo dialéctico que perpassou todo o período de transição em Portugal, o conflito entre a legitimidade revolucionária e a legitimidade democrática (Schmitter, 1999; Graham, 1979).

No momento em que todos estes debates políticos aconteciam, novos desenvolvimentos militares têm lugar, com a tentativa de golpe de estado de 11 de Março de 1975, apresentado pela esquerda como uma “intentona” da direita, a “reacção”, para retomar o poder e pôr cobro a todas as conquistas revolucionárias de Abril, e pela direita como uma “inventona”, pois não terá passado de um pretexto inventado pela extrema-esquerda para a aceleração do PREC. Independentemente da interpretação que possamos ter sobre os acontecimentos ocorridos durante o dia 11 de Março, que nos eximiremos de aqui descrever, as suas consequências na estrutura de poder são por demais evidentes. A consequência mais imediata do 11 de Março foi o afastamento completo de Spínola e do seu entourage dos centros de poder político, possibilitando, por conseguinte, uma hegemonia da dominação das franjas mais radicais do MFA. Por outro lado, a apresentação do 11 de Março como uma tentativa de reacção da direita para pôr em causa as conquistas da Revolução permitiu ao governo em funções a acumulação de capital político suficiente para legitimar a realização do seu plano de aceleração das nacionalizações de empresas, seguradoras, banca, assim como a realização da Reforma Agrária. Por último, o 11 de Março despoletou desenvolvimentos fundamentais nos debates sobre as eleições e sobre a institucionalização do MFA que então decorriam. No que respeita às eleições, na noite de 11 para 12 de Março, durante a chamada “Assembleia Selvagem”, embora actuando num ambiente hostil e com

² Diário de Lisboa, 26/10/74, citado em Rezola (2006), pp. 59

profundas clivagens ideológicas, Costa Gomes conseguiu assegurar a realização do acto eleitoral exigido há muito por alguns partidos políticos.

Não obstante a importância das consequências do 11 de Março apresentadas anteriormente, o aspecto mais importante deste novo desenvolvimento na transição Portuguesa foi a institucionalização do MFA, com a criação do Conselho da Revolução, cujas consequências estender-se-iam durante todo o período de consolidação da democracia Portuguesa, até à Revisão Constitucional de 1982. Com a extinção do Conselho de Estado, da Junta de Salvação Nacional e do Conselho dos 20, e consequente alienação dos poderes destes órgãos para uma estrutura de decisão única, o CR reconfigurou toda a estrutura de poder instituída no pós-25 de Abril, representando, nas palavras de Vital Moreira, a “instalação de um dualismo constitucional, de um dualismo de organização do poder político: de um lado o poder militar e, de outro, o poder civil, tendo no vértice o Presidente da República que nomeava e exonerava o governo” (citado em Rezola, 2006,134; Teles, 1998, 690).

Os poderes conferidos à nova estrutura de representação do MFA foram substancialmente alargados em relação aos órgãos que haviam sido substituídos. É possível realizar uma divisão dos poderes do CR em torno de dois grandes eixos: os poderes militares e os poderes políticos (Rezola, 2006). Através da Lei Constitucional nº 5/75, de 14 de Março, eram conferidos poderes ao CR para escolher de entre os seus membros o Presidente da República, o Chefe e Vice-Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas, o Chefe de Estado-Maior da Armada, o Chefe de Estado-Maior do Exército e o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea. Do ponto de vista político, o CR possuía como poderes o exercício de poderes constituintes até à eleição da Assembleia Constituinte, a capacidade de sancionar os diplomas do Governo Provisório que respeitassem à eleição da Assembleia Constituinte, a capacidade de vigiar pelo cumprimento das normas constitucionais e das leis ordinárias e apreciar os actos do Governo ou da Administração, e, por último, estava habilitado a pronunciar-se sobre emergências nacionais ou assuntos de interesse nacional sempre que o Presidente da República achasse conveniente. Como é perceptível, o quadro de poderes assumido pelo CR era bastante alargado, granjeando uma posição de força ao MFA no quadro da distribuição relativa do poder entre os vários actores da transição (Maxwell, 1999).

A Aceleração da Dinâmica Revolucionária (11 de Março 1975 – 25 de Novembro 1975)

De acordo com o quadro temporal estabelecido no início do presente capítulo, com os acontecimentos de 11 de Março encetou-se a terceira e última fase da transição democrática em Portugal. Plenamente ciente do reforço de poder que obtivera com os acontecimentos de 11 de Março, o MFA, consubstanciado já no CR, retomou as negociações com os partidos políticos com a finalidade de realização de uma Plataforma de Acordo Constitucional. Não entraremos nos detalhes que rodearam as negociações do I Pacto MFA-Partidos, porém, um ponto parece ser razoavelmente consensual entre os autores que abordam o tema: a assinatura do Pacto foi o “preço” pago pelos partidos para assegurar a realização das eleições no mais curto espaço de tempo (Miranda, 1978; Cervelló, 1993, 229; Ferreira, 1996, 209).

Uma análise ao conteúdo do I Pacto MFA-Partidos permite-nos perceber que os seus termos materializam a distribuição relativa de poderes entre os actores políticos no momento da sua assinatura. Embora os partidos políticos tivessem conseguido retirar alguns dos aspectos propostos inicialmente pelo MFA, como a referência ao “pluralismo político compatível com a via socializante em que estamos empenhados”, o MFA conseguiu consagrar *de jure* muita da força que emanara da sua legitimidade revolucionária (Lucena, 1978). O Pacto garantiu ao MFA, por um lado, que os trabalhos de elaboração da Constituição seriam acompanhados por uma comissão por si designada (Ponto C.2), e que as eleições se destinariam exclusivamente à Constituinte, mantendo-se os órgãos de soberania transitórios até às primeiras eleições legislativas (Ponto C.4). No ponto C.6, os partidos políticos comprometeram-se a não pôr em causa a institucionalização do MFA e os poderes atribuídos ao CR no Pacto (Neves, 1976). Por outro lado, o Pacto realizava um compromisso pré-Constitucional de configuração do design institucional que deveria ser adoptado pelos partidos no momento de redacção da Constituição. Seriam, pois, instituídos como órgãos de soberania o Presidente da República, o Conselho da Revolução, a Assembleia do MFA, o Governo, a Assembleia Legislativa e os Tribunais (Ponto D.1). Nas relações bastante aturadas que o Pacto faz dos poderes que caberiam a cada órgão de soberania gostaríamos de destacar dois pontos: o primeiro, diz respeito à eleição indirecta do Presidente da República que seria, segundo o Pacto, realizada “por colégio eleitoral para o efeito constituído pela Assembleia do MFA e pela Assembleia Legislativa” (Ponto D 2,3); o segundo, concerne aos extensos poderes atribuídos ao CR, nomeadamente a função de “definir,

dentro do espírito da Constituição, as necessárias orientações programáticas da política interna e externa e velar pelo seu cumprimento” (Ponto D 3,2a). Por último, o Pacto previa que o CR teria uma última palavra na aprovação da Constituição, constituindo, nas palavras de Jorge Miranda, “uma espécie de homologação da Constituição” (Miranda, 1978, 22). Como é visível, a relação de forças entre os partidos políticos e o MFA, ou, se quisermos, entre a legitimidade democrática e a legitimidade revolucionária, era, neste momento, altamente favorável aos segundos. Mário Soares sintetizou este *statu quo* ao afirmar que o “Pacto limitava o exercício da democracia política e o alcance do sufrágio universal, assinámo-lo porque compreendemos que era condição indispensável para que as eleições se realizassem normalmente” (citado em Cervelló, 1993, 229).

Com as eleições marcadas para 25 de Abril de 1975, a campanha eleitoral iniciou-se no dia 2 de Abril, com uma plêiade substancial de partidos na corrida para a Constituinte, nomeadamente PS, PPD, PCP, CDS, MDP/CDE, MES, UDP, entre outros pequenos grupos de extrema-esquerda que possuíam bases de apoio ínfimas. Apesar de não participar directamente nas eleições, uma vez que havia optado pela celebração do pacto com os partidos políticos, algumas facções do MFA apelavam a todos os Portugueses que se sentissem incapazes de votar que votassem em branco, como forma de demonstração de apoio à legitimidade revolucionária do MFA. Com um nível de participação de 91%, as eleições foram um êxito estrondoso para os partidos que, há meses, vinham lutando por elas, com o PS, o PPD e o CDS a obter 213 dos 250 deputados. O PCP e o MDP/CDE, apesar da forte penetração que conseguiam nos sindicatos e em certos meios militares, viram a sua expressão política quedar-se em 35 deputados. Relativamente ao voto branco, a que o MFA havia apelado, apenas 6, 94% dos votos foram considerados brancos ou nulos.

Os resultados das eleições constituíram, sem dúvida, um ponto de viragem no processo de transição Portuguesa. De acordo com Linz e Stepan (1996, 120) a realização de eleições tem quatro consequências essenciais nos processos de transição: (1) a criação de novos actores políticos democráticos; (2) a criação de novas instituições alicerçadas na democracia; (3) a legitimação democrática de forças políticas que não desempenharam qualquer papel directo no derrube do regime autoritário; e, por último, (4) a oportunidade a todos os cidadãos de se pronunciarem democraticamente sobre o modo como está a ser conduzida a transição.

Não obstante ter sido deixado bastante claro que os resultados das eleições apenas definiriam a relação de poderes dentro da Assembleia Constituinte, mantendo-se a estrutura governativa e a escolha dos ministros como competência do Presidente da República ouvido o Primeiro Ministro e o CR, os partidos políticos do “arco democrático” (PS, PPD e CDS) sentiram-se democraticamente legitimados, porquanto o povo havia demonstrado nas urnas que o apoio granjeado pelas forças de extrema-esquerda na rua não possuía correspondência eleitoral. Começando nas celebrações do 1º de Maio de 1975, nas quais ocorreram confrontos entre socialistas e comunistas, o país assistiu, então, a uma escala no confronto entre duas visões claramente antagónicas quanto ao futuro modelo político, económico e social a escolher para Portugal. De um lado, o bloco “anti-comunista”, liderado pelo PS, PPD e CDS, popularmente apoiado pelo Norte Católico e pelos Açores e pela Madeira, que preconizava uma solução política pluralista, com uma economia de mercado social-democrata (Maxwell, 1999). O outro bloco, comandado pelo PCP, possuía a sua base popular de apoio fundamental entre os trabalhadores agrícolas do Alentejo, sem quaisquer tipo de convicções religiosas, e na cintura industrial de Lisboa e de Setúbal. Este bloco lutava claramente pela instauração de um regime político de democracia popular com pluralismo limitado, uma economia planificada e com um alinhamento internacional claramente pró-Soviético (Maxwell, 1999).

Apesar da clara existência de dois blocos em confronto durante a transição Portuguesa, é demasiado simplista, como sublinha Pinto (2006,53), descrever os acontecimentos ocorridos em Portugal durante o “Verão Quente” de 1975 numa perspectiva simplesmente maniqueísta. A influência dos militares, das organizações políticas de extrema-esquerda e das comissões de trabalhadores é fundamental para a compreensão da complexa dinâmica que perpassou este período (Maxwell, 1986; Bermeo, 1999). Esta dinâmica materializou-se, por exemplo, nos casos República e Rádio Renascença, dois órgãos de comunicação social claramente alinhados com a opção de democracia pluralista, nos quais as respectivas comissões de trabalhadores, dominadas por jornalistas de extrema-esquerda, tentaram controlar a linha editorial dos órgãos de comunicação social, encontrando, naturalmente, forte resistência por parte dos partidos democráticos e da Igreja Católica.

No seio do aparelho militar, à medida que o tempo decorria, as lutas e divisões internas começavam a tornar-se mais evidentes. No dia 7 de Agosto, um documento elaborado por um conjunto de oficiais do MFA, conhecido mais tarde pelo “Documento

dos Nove”, apresentava uma posição pública quanto ao rumo que estava a ser seguido em Portugal. O conteúdo do Documento alertava para os modelos políticos “que uma certa vanguarda revolucionária pretende impor”³, exortando os meios militares encarregados do poder político a tomarem uma decisão firme com vista ao regresso à “pureza” inicial do programa do MFA, para a instauração de uma democracia pluralista em Portugal, com respeito pelas decisões tomadas nas urnas pelos eleitores.

Nos meses seguintes os eventos sucederam-se a uma velocidade imparável, descrição de que nos eximiremos de realizar por manifesta ausência de espaço, culminando na tentativa de golpe da extrema-esquerda, com contornos ainda não totalmente esclarecidos, em 25 de Novembro de 1975. Um contra-golpe da ala moderada do MFA, liderada por Ramalho Eanes, conseguiu travar os ímpetus do extrema-esquerda, reequilibrando a balança de poder em favor do modelo político e económico preconizado pelos partidos moderados, que haviam garantido a maioria do apoio popular nas eleições para a Constituinte, e restaurando a cadeia de comando hierárquica nas Forças Armadas, devolvendo os militares de volta aos quartéis.

A Constituição Portuguesa de 1976

Após os acontecimentos de 25 de Novembro de 1975, o desafio fundamental que se apresentava à neófito democracia Portuguesa era a elaboração e aprovação do texto Constitucional. Segundo o argumento aduzido por Linz e Stepan (1996, 123), o modo de transição é uma marca indelével no “ambiente de escrita da Constituição”, existindo, no caso Português, um cerceamento da soberania da Assembleia Constituinte (Linz e Stepan, 1996, 123), porquanto o Pacto firmado entre o MFA e os Partidos havia imposto um conjunto de pré-condições que tinham de ser seguidas (Teles, 1998). Considerando a nova correlação de forças instituída pelos acontecimentos de 25 de Novembro, os partidos políticos encetaram movimentos no sentido da renegociação do Pacto com o MFA.

As negociações para o Segundo Pacto MFA-Partidos começaram em Dezembro de 1975, com propostas de todos os partidos com representação parlamentar e, do lado dos militares, uma proposta elaborada pelo Conselho da Revolução. As propostas dos partidos políticos continham fortes divergências sobre o caminho a seguir: o PPD, pela

³ Documento dos Nove, citado em Rezola (2006), pp. 350

voz de Sá Carneiro, afirmava que “neste contexto o Partido Popular Democrático entende que a Plataforma de Acordo Constitucional deveria ser pura e simplesmente declarada caduca pelo MFA” (citado em Teles, 1998, 691). Por seu turno, o PS defendia a “institucionalização da democracia política com a entrada em vigor da Constituição” e, concomitantemente, ser “útil e justificado que a instituição militar disponha transitoriamente de uma presença política no quadro constitucional” (citado em Teles, 1998, 692). Quanto ao PCP parte “do pressuposto de que o MFA continuará a existir, por um período mais ou menos longo de tempo”, preconizando também que sejam “mantidas e consolidadas as conquistas da revolução, designadamente as nacionalizações e a reforma agrária” (citado em Teles, 1998, 692). Por último, o CDS defendeu “que o Conselho da Revolução seja substituído por um Conselho de Estado, integrando elementos militares e civis, em representação das principais instituições políticas previstas na Constituição (Forças Armadas, Assembleia de Deputados e Governo) e da sociedade portuguesa” (citado em Rezola, 2007, 301).

O Conselho da Revolução reagiu a estas tomadas de posição avaliando como prematuro o fim do CR, advogando, ao invés, que este se mantivesse como órgão supremo do poder político-militar. O Conselho da Revolução propunha-se a desempenhar três tipos de funções: (1) conselho do Presidente da República; (2) garante do regular funcionamento das instituições e cumprimento do espírito da Constituição e revolução de 25 de Abril; e, por último, (3) órgão com competências políticas e legislativas em matéria militar (Miranda, 1978; Teles, 1998).

Depois de várias rondas de negociações, em 26 de Fevereiro de 1976, era assinado o Segundo Pacto de MFA-Partidos, na qual foi definida um conjunto de linhas orientadoras para a Constituição em elaboração, especialmente no que respeita ao design institucional. Não iremos realizar uma análise do conteúdo da versão final do Segundo Pacto MFA-Partidos, pois parece-nos mais acertada a realização de descrição e análise do design institucional aprovado na Constituição de 1976, o qual segue de perto o acordo obtido com este Pacto.

Em 2 de Abril de 1976 foi aprovada a Constituição da República Portuguesa. De acordo com Jorge Miranda, para uma compreensão cabal das idiossincrasias deste texto jurídico é necessário considerar factores de três ordens: em primeiro lugar, o processo de redacção da Constituição em si mesmo, marcado por uma luta entre legitimidade revolucionária e legitimidade democrática. Em segundo lugar, Miranda classifica os Pactos elaborados entre MFA e Partidos como uma “adstrição política”, que cerceou a

capacidade legislativa da Constituinte, democraticamente eleita para tal efeito. Por último, o autor sublinha o pluralismo dos projectos políticos apresentados na Assembleia Constituinte, como prova da vitalidade democrática do regime político Português então em construção (Miranda, 1978, 14).

O sistema político definido na Constituição de 1976 pode ser definido como semi-presidencialista, na medida em que conjugava a existência de um presidente popularmente eleito com um governo popularmente eleito, responsável perante o Parlamento (Duverger, 1980). A Constituição de 1976 previa uma dupla responsabilização do governo, perante a Assembleia da República e perante o Presidente da República (Art. 193.º). Este último, seria eleito por sufrágio universal e directo, numa clara vitória dos partidos políticos, que haviam logrado renegociar com os militares a cláusula do primeiro Pacto que previa uma eleição deste órgão por colégio eleitoral. Neste sentido, Gonçalves Pereira argumenta que esta cedência dos militares relativamente ao modo de eleição do Presidente da República traduziu-se na introdução de uma “cláusula militar implícita”, segundo a qual o primeiro Presidente eleito seria um militar, porquanto era assumido tacitamente que este órgão de soberania seria o órgão de ligação entre a componente militar e civil do regime político Português (Pereira, 1984, 42-43). Na mesma linha de argumentação, Braga da Cruz classifica este arranjo institucional como uma consubstanciação “da natureza castrense da transição democrática portuguesa” respondendo “a necessidades conjunturais de reforçar com legitimidade política o poder militar, para desse modo disciplinar as forças armadas, remetê-las aos quartéis, afastando-as progressivamente da cena política e submetendo-as ao governo civil” (Cruz, 1994, 241-242).

A Constituição Portuguesa de 1976 previa a existência como órgão de soberania do Conselho da Revolução, cujo enquadramento histórico vimos fazendo. No quadro constitucional, competia a este órgão “funcionar como Conselho do Presidente da República”, “ser o garante do regular funcionamento das instituições democráticas [e] do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974”, e, por último, ser “o órgão político e legislativo em matéria militar” (Art. 142.º). A primeira e últimas competências do Conselho da Revolução constituíam matéria razoavelmente pacífica, no entanto, o segundo ponto a que nos referimos foi alvo de forte controvérsia durante o período de existência do Conselho da Revolução, pois permitiu ao Conselho da Revolução constituir-se como mecanismo de fiscalização da constitucionalidade.

A Fiscalização da Constitucionalidade na Constituição de 1976

As competências de fiscalização da Constitucionalidade no texto jurídico de 1976 estavam atribuídas, no fundamental, a dois órgãos: o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional (Antunes, 1984). A distribuição de competências entre estes dois órgãos era assimétrica, como passaremos em seguida a analisar.

As competências do Conselho da Revolução em matéria de fiscalização da constitucionalidade podem ser agrupados numa taxionomia tríplice: fiscalização abstracta preventiva, fiscalização abstracta sucessiva e fiscalização por omissão. No primeiro caso, o Conselho da Revolução detinha a exclusividade de pronunciar-se sobre a constitucionalidade dos diplomas antes da sua promulgação ou assinatura (Mendes, 1989, 929). Este tipo de acção de fiscalização poderia ser realizada a pedido do Presidente da República, ou, num poder assaz lato, por própria iniciativa do Conselho da Revolução, uma vez que estava previsto na Constituição (Art. 277.º, 1º) que todos os diplomas legais seriam enviados ao mesmo tempo para a Presidência da República e para o Conselho da Revolução, o qual poderia pronunciar-se, estando o Presidente da República vinculado à sua decisão. No que respeita à fiscalização abstracta sucessiva, o Conselho da Revolução poderia apreciar a sua constitucionalidade, com força obrigatória geral. Neste caso, o Conselho não teria iniciativa própria, estando dependente dos litigantes, definidos no Art. 281.º, Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Provedor de Justiça, Procurador-Geral da República, e, por último, Assembleias das Regiões Autónomas. No que respeita à fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, era atribuído ao Conselho da Revolução o poder de emitir recomendações aos órgãos legislativos competentes para que suprissem a dita falha (Art. 279.º). Devemos, por último, sublinhar que em todas as decisões tomadas pelo Conselho da Revolução, independentemente do litigante que tivesse encetado a acção de fiscalização, era obrigatório o parecer jurídico da Comissão Constitucional, embora este não tivesse qualquer valor vinculativo.

A Comissão Constitucional teve, nas palavras de Lobo Antunes, autor de um dos principais estudos sobre o tema, “um pequeno e discreto papel no primeiro acto do drama político pós-constitucional” (Antunes, 1984, 309). Não prevista no Primeiro Pacto MFA-Partidos, a sua inclusão no segundo foi, segundo Jorge Miranda, a vitória possível, no sentido da limitação do poder dos militares em matéria de fiscalização da constitucionalidade (Miranda, 1978). Este órgão consultivo era constituído por nove elementos, sendo presidido por um membro do Conselho da Revolução, durante o

período que medeia entre 76 e 82 lugar ocupado por Melo Antunes. Os restantes oito elementos seriam quatro juristas indicados pelos seus pares, mais quatro personalidades civis de prestígio jurídico, uma indicada pelo Presidente da República, outra pela Assembleia da República e as outras duas pelo próprio Conselho da Revolução. Para além de órgão consultivo do Conselho da Revolução, a Comissão Constitucional funcionava como um órgão jurisdicional de fiscalização da constitucionalidade. A Comissão constituía-se, assim, como um órgão de recurso para o qual era possível recorrer, após a fiscalização concreta da constitucionalidade realizada nas instâncias inferiores (Art. 282.º).

Como é perceptível pela descrição feita, tal como afirmámos no início da descrição do modelo de fiscalização da constitucionalidade, o Conselho da Revolução detinha bastos poderes, sendo reservado à Comissão Constitucional uma posição de assessoria jurídica. A existência, e quantidade de poderes, atribuídos a um órgão da natureza que acabámos de descrever, impediram a democracia Portuguesa de cumprir um dos requisitos definidos por Linz e Stepan para a classificarmos como consolidada: a existência da *rule of law* (Linz e Stepan, 1996). Até 1982, isto é, durante a fase de consolidação da democracia, o regime teria, assim, que lidar com um duplo legado: aquele que provinha do regime autoritário deposto, e, concomitantemente, o provindo do modo de transição (Pinto, 2006, 64-65)

A Evolução do Sistema Político Português entre 1976 e 1982

Após a aprovação da Constituição, momento solene que marcou a institucionalização do regime democrático e o fim do período de transição (Pinto, 2006), Portugal iniciou o período de consolidação do regime democrático. Definidas as regras institucionais, era chegada a hora da prática constitucional com a eleição dos principais agentes políticos do país.

Nas eleições presidenciais, realizadas em Junho de 1976, foi eleito António Ramalho Eanes, um militar que se havia destacado pela sua acção nos acontecimentos de 25 de Novembro. A primeira eleição de Ramalho Eanes foi apoiada pelos partidos do “arco democrático”: PS, PSD e CDS. Embora fosse, nas palavras de Mário Soares, “um militar com pouco experiência política” (Avillez, 1996, 28), Eanes passou a ser um dos principais actores políticos em Portugal, intersectando três tipos de legitimidade: a legitimidade democrática (como Presidente da República); a legitimidade funcional

(como Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas); e, por último, a legitimidade revolucionária (como Presidente do Conselho da Revolução) (Aguiar, 1996, 1247). Era, portanto, o único agente político da democracia Portuguesa que conjugava a legitimidade dual em que o regime político havia sido fundado (Linz, 1991, 57). Da superlativa importância política atribuída a Eanes decorre o modo como as sucessivas análises realizadas sobre este período têm sido realizadas. De facto, a maior parte dos autores que avalia a evolução do sistema político Português entre 1976 e 1982 fá-lo tendo como referencial maior a interacção estabelecida entre o Presidente da República e os outros agentes políticos (Sousa, 1983; Lopes e Barroso, 1980; Gaspar, 1990; Aguiar, 1996).

Não obstante a importância do Presidente da República, a evolução do poder legislativo e executivo não pode deixar de ser igualmente notada. Em 1976, as primeiras eleições legislativas Constitucionais foram ganhas pelo PS, o qual, seguindo o prometido em campanha eleitoral, se assumiu como “o partido carneira” do sistema político, avançando para a construção de um governo minoritário. As relações do Governo com o Presidente da República eram, inicialmente, de “cordialidade” (Avillez, 1996a). Todavia, começaram a degradar-se devido à dificuldade que o Governo tinha em enfrentar a forte crise económico-financeira que assolava o país. A condição minoritária do Governo levou a que, após a tentativa de aprovação de uma moção de confiança, o Governo tenha sido derrubado na Assembleia da República. O Governo que se lhe seguiu detinha já uma maioria na Assembleia, na medida em que resultou de uma coligação entre o PS e o CDS. Esta coligação, contra intuitiva sob o ponto de vista ideológico, na medida em que incluía um partido claramente de esquerda e o partido mais à direita do espectro político, foi impulsionada pelo próprio Eanes, o qual achava indispensável a existência de uma maioria credível e estável, uma exigência do Fundo Monetário Internacional, instituição internacional com a qual Portugal negociava então um acordo tendo em vista a concessão de ajudas financeiras (Aguiar, 1996). Este governo terminaria em Julho de 1978 quando, após a saída do governo de três ministros do CDS, Eanes demitiu Soares do cargo de primeiro-ministro (Lobo, 2005, 135-136), num protagonismo crescente do Presidente da República.

A segunda fase dos governos constitucionais ficou marcada pela existência de três governos de iniciativa presidencial (Sousa, 1983). Estes governos da responsabilidade do Presidente da República foram interpretados diferentemente pelos vários protagonistas políticos. O primeiro-ministro exonerado, Mário Soares,

“discordava, frontalmente, daquela solução governativa” considerando-a “controversa no plano constitucional [...] abrindo caminho a um certo tipo de presidencialismo, que ninguém nos poderia dizer [...] onde nos conduziria, politicamente” (Avillez, 1996a, 86). Numa posição antípoda a esta, Freitas do Amaral afirma que esta iniciativa “não foi uma ardilosa maquinação do General Ramalho Eanes contra os partidos, como por vezes se diz: foi, sim, o resultado de atrasos da Assembleia da República na elaboração da lei eleitoral conforme à Constituição e do subsequente consenso dos principais partidos portugueses” (Amaral, 2008, 161). Interpretados por alguns como uma tentativa de acentuar o pendor presidencial do regime (Sousa, 1983; Cruz, 1994), e por outros como “uma fórmula de recurso (na falta de outra) e em contextos de emergência” (Aguiar, 1996), Eanes defendeu a existência de governos desta natureza afirmando que nunca pretendeu “assumir poder que não [lhe] foram conferidos”, todavia “não podia eximir-se aos deveres que [lhe] foram impostos” (Aguiar, 1996, 1255). Fonte de enorme controvérsia, os governos de iniciativa Presidencial representaram bem as oscilações na balança do poder entre poder presidencial e poder parlamentar do sistema político Português entre 1976 e 1982 (Cruz, 1994)

Em 1979, Eanes dissolveu a Assembleia da República abrindo caminho à realização de eleições legislativas, as quais, embora não encetassem outra legislatura, obrigando a nova ida às urnas em 1980, permitiriam atingir novas soluções maioritárias no Parlamento. Nestas eleições a Aliança Democrática, coligação formada pelo Partido Social Democrata, Centro Democrata Social e pelo Partido Popular Monárquico, ganhou as eleições com uma confortável maioria. A chegada ao poder desta nova maioria marcou o início da terceira fase da evolução do sistema político Português entre 1976 e 1982. Apostada em reconfigurar o sistema político Português, a AD apresentou logo em 1979 um projecto de revisão constitucional (Corkill, 1993, 523) no qual preconizava uma diminuição dos poderes do Presidente da República, a abolição do Conselho da Revolução e a realização de alterações profundas na estrutura económica do país (Opello, 1985, 151). Por conseguinte, a tensão entre Presidente da República e o executivo começou num espiral crescente, o qual teve o seu pico nas três tentativas, todas frustradas, de alteração à lei de delimitação dos sectores económicos público e privado (Bruneau e Macleod, 1986). Apesar dos claros desentendimentos políticos com um agente político poderoso como Eanes, a AD conseguiu renovar a maioria em 1980, encetando, assim, uma nova legislatura, que teria, de acordo com as disposições de 1976, poderes de revisão constitucional. A avaliação de Eanes como um elemento hostil

à sua governação, levou os partidos que compunham a AD a, ao contrário daquilo que acontecera em 1976, não apoiar a sua recandidatura, propondo, ao invés, o General Soares Carneiro (Lopes e Barroso, 1980), com o objectivo fundamental de conseguir através deste militar controlar a acção do Conselho da Revolução (Aguiar, 1996, 1263).

A evolução dos governos da AD ficou indelevelmente marcada pela morte abrupta de dois dos seus mentores, Sá Carneiro e Amaro da Costa, em Dezembro de 1980, a escassos dois dias das eleições presidenciais, ganhas pelo candidato incumbente, Ramalho Eanes, reeleito com o apoio do PS. O cargo de primeiro-ministro foi, a partir de então, assumido por Pinto Balsemão, número dois do PSD. A AD teria ainda mais dois governos até 1983, todavia a sua força política ficou inexoravelmente abalada pela perda do seu líder natural, perdendo muito do esteio reformista e combativo que havia marcado o seu mandato até então. Não obstante a situação de fragilidade dos partidos do Executivo, o processo de revisão constitucional caminhou inexoravelmente para o sucesso, tendo como pontos fundamentais da agenda o debate em torno dos poderes do Presidente, a abolição do Conselho da Revolução e a consequente criação de um Tribunal Constitucional.

Capítulo III

A Fiscalização da Constitucionalidade e a performance do sistema político Português

Neste capítulo iremos realizar uma análise dos dados empíricos sobre o comportamento judicial do Conselho da Revolução. Começaremos, portanto, por explanar alguns contributos teóricos que ajudam a racionalizar o activismo judicial dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade, demonstrando quais as incentivos existentes à activação da fiscalização da constitucionalidade. Após uma breve descrição da revisão Constitucional de 1982, e da criação do Tribunal Constitucional, na segunda parte deste capítulo analisaremos os resultados do Conselho da Revolução em perspectiva comparada com o Tribunal Constitucional.

A Fiscalização da Constitucionalidade como Instrumento Contramaioritário

Como vimos no primeiro capítulo do presente trabalho, a existência de mecanismos de fiscalização de constitucionalidade nas democracias introduz um elemento de pendor contramaioritário no funcionamento dos sistemas políticos, tornando-os mais próximos do ideal-tipo dos modelos consensuais de democracia (Lijphart, 1999). Na acção destes mecanismos, a capacidade de fiscalização abstracta da constitucionalidade constitui-se como o instrumento por excelência de acção contramaioritária por parte dos agentes políticos, na medida em que lhes confere a capacidade de intervenção no processo de produção legislativa. Por conseguinte, importa perceber que condições institucionais e políticas potenciam o cariz contramaioritário destes mecanismos e quais as motivações que levam os agentes políticos a accionar estes instrumentos políticos.

Seguindo o contributo teórico de Epstein e Knight, podemos afirmar que os agentes políticos são actores racionais e sofisticados, porquanto usam os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade de forma estratégica (Epstein e Knight, 2000), com o objectivo fundamental de alterar os resultados políticos de acordo com as suas preferências (Sweet, 2000, 140). Por outras palavras, os agentes políticos com direito a encetar processos de fiscalização da constitucionalidade usarão as estruturas de

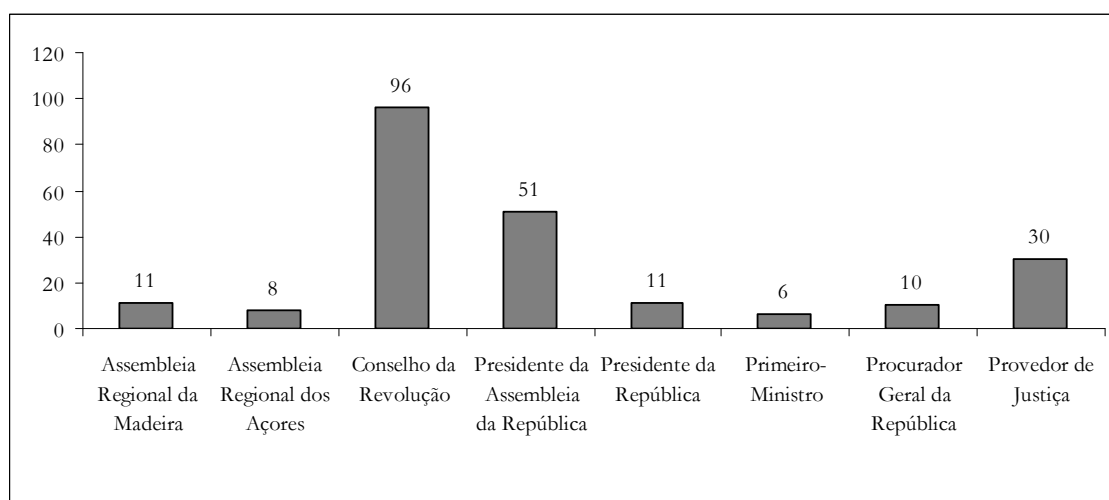
oportunidades fornecidas pelos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade (Sweet, 1998, 327-328), isto é, judicializarão as questões políticas, uma vez esgotadas as possibilidades de alterar os resultados legislativos através de outros mecanismos políticos (Sweet, 2000). De acordo com esta linha de argumentação, a literatura sobre o tema prevê ainda que, para além deste efeito *a posteriori*, a fiscalização abstracta da constitucionalidade produza um efeito de autolimitação no agente político que está a redigir a legislação, pois este terá em conta os custos políticos inerentes a um eventual veto constitucional realizado pelos mecanismos de fiscalização de constitucionalidade a pedido de um dos agentes políticos da oposição (Stone, 1992, 122-123; Vanberg, 1998, 300). A capacidade de constrangimento da maioria por um potencial veto constitucional faz com que, sob o ponto de vista político das oposições, esta ameaça e o processo de fiscalização *per se* sejam por vezes mais importantes do que o eventual resultado favorável a estes últimos (Sweet, 1998, 334). Por tudo isto, percebemos a interactividade e a dinâmica política de que se reveste o processo de fiscalização da constitucionalidade. Face a estas proposições teóricas, que condições institucionais e política potenciam o activismo judicial dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade?

A literatura prevê que quando o número de agentes de veto do sistema político é relativamente reduzido, como por exemplo em situações de maioria absoluta ou com a existência de um Presidente da República com um grau reduzido de poder, o activismo judicial dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade tenderá a ser maior, porquanto se afirmará como uma das poucas possibilidades de acção contramaioritária remanescentes aos agentes políticos que pretendam realizar alterações às decisões políticas tomadas pelas maiorias dominantes (Sweet, 1998, 329). Pelo contrário, quanto maior a quantidade de agentes de veto existentes no sistema político, mais mitigado será o activismo dos mecanismos judiciais, na medida em que, neste cenário, existem múltiplas estruturas de oportunidade para a realização de acções contramaioritárias por parte dos agentes políticos da oposição (Sweet, 1998, 329), decrescendo a importância relativa de cada um. Confirmamos, portanto, a existência de uma correlação entre a quantidade de potenciais pontos de veto e a importância relativa de cada um. Estas são, no fundamental, as hipóteses aventadas pela literatura, vejamos, pois, de que modo o activismo judicial das instituições se desenvolveu em Portugal a partir de 1976.

O Conselho da Revolução e a Fiscalização da Constitucionalidade

Ao longo de todo o período histórico que analisámos no capítulo anterior, a existência e a acção do Conselho da Revolução como mecanismo de fiscalização da constitucionalidade foi uma das questões mais polémicas do sistema político Português, pois este sofreu acusações recorrentes de acção contramajoritária contra os governos existentes. Durante o período em que esteve encarregado da fiscalização, o Conselho da Revolução interveio 223 vezes, a pedido dos vários litigantes. O Gráfico 1 ilustra a distribuição dos pedidos de fiscalização da constitucionalidade por litigante.

Gráfico 1: Pedidos de fiscalização abstracta da constitucionalidade por litigante (1976-1982)



Fonte: Arquivos INA/TT

Este gráfico demonstra alguns padrões interessantes, na medida em que traduz algumas das particularidades do sistema de fiscalização de constitucionalidade vigente em Portugal. Por um lado, podemos reparar que, em todo este período, o Presidente da República apenas realizou onze pedidos de fiscalização da constitucionalidade. Pelo contrário, o Conselho da Revolução encetou noventa e seis processos de fiscalização da constitucionalidade. Este padrão significa, em primeiro lugar, uma possível utilização por parte de Eanes dos poderes do Conselho da Revolução para a realização do poder contramajoritário da fiscalização da constitucionalidade, evitando, assim, o confronto directo com os partidos políticos. Em segundo lugar, o facto do Conselho da Revolução ser um litigante, e usar desse poder vastamente, conferia ao sistema de fiscalização da constitucionalidade um fortíssimo cariz contramajoritário, na medida em que, ao contrário de todos os Tribunais Constitucionais regulares, os quais necessitam de

litigantes externos para o início dos processos de fiscalização (Sweet, 2000), em Portugal o próprio órgão de fiscalização detinha poderes que lhe permitiam iniciar o processo.

Importa ainda notar um terceiro litigante representado neste gráfico, o Presidente da Assembleia da República. Em Portugal, entre 1976 e 1982, os deputados à Assembleia da República não possuíam o direito de realizar pedidos de fiscalização da constitucionalidade ao órgão competente, não existindo, por conseguinte, um dos instrumentos por excelência da litigância contramaioritária, aquele que é exercido pelos partidos da oposição. Todavia, e uma vez que o Presidente da Assembleia da República tinha o direito de encetar pedidos de fiscalização, os deputados realizavam petições ao Presidente da Assembleia da República para que este interpusse um processo de fiscalização da constitucionalidade (Antunes, 1984), fazendo com que este funcionasse, na prática, como um mecanismo contramaioritário. Esta particularidade do sistema de fiscalização Português explica os 51 pedidos de fiscalização da constitucionalidade entrepostos pelo Presidente da Assembleia da República.

O quadro 1 associa os litigantes e os governos, isto é, demonstra para cada governo constitucional qual a percentagem de litigância que foi iniciada por cada agente dotado dessa prerrogativa.

Quadro 1: Distribuição por governo dos pedidos de litigância (em percentagem)

	Conselho da Revolução	Presidente da Assembleia da República	Provedor de Justiça	Presidente da República	Assembleia Regional da Madeira	Assembleia Regional dos Açores	Primeiro Ministro	Procurador Geral da República
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
I Governo	91.17 (31)	8.83 (3)	0	0	0	0	0	0
II Governo	36.84 (7)	21.06 (4)	15.79 (3)	5.26 (1)	5.26 (1)	15.79 (3)	0	0
III Governo	50 (2)	0	0	0	50 (2)	0	0	0
IV Governo	30 (9)	43.33 (13)	6.67 (2)	10 (3)	6.67 (2)	0	3.33 (1)	0
V Governo	52.18 (12)	13.04 (3)	13.04 (3)	4.34 (1)	0	8.7 (2)	8.7 (2)	0
VI Governo	52.76 (19)	11.11 (4)	5.56 (2)	0	2.78 (1)	5.56 (2)	5.56 (2)	16.67 (6)
VII Governo	26.92 (7)	42.3 (11)	11.53 (3)	7.7 (2)	3.85 (1)	0	3.85 (1)	3.85 (1)
VIII Governo	17.64 (9)	25.5 (13)	33.33 (17)	7.84 (4)	7.84 (4)	1.97 (1)	0	5.88 (3)

Fonte: Arquivos INA/TT

A análise deste quadro confirma, no fundamental, as hipóteses teóricas sobre o comportamento estratégico dos litigantes. Verificamos, pois, que nos quatro governos partidários maioritários (II; VI; VII e VIII) as estruturas de oportunidades de criação de pontos de veto são aproveitadas de forma mais maximalista pela oposição política, confirmando a ideia expressa por Sweet (1998) de que na presença de menor quantidade de pontos de veto, a importância e a utilização de cada um é maior. Por outro lado, no único governo partidário minoritário, apenas o Conselho da Revolução e o Presidente da Assembleia da República, ou seja, agentes políticos não partidários, requereram a fiscalização da constitucionalidade, confirmando, assim, a hipótese de que, na existência de outros mecanismos para a realização de acção contramajoritária, como por exemplo acordos parlamentares de viabilização de legislação, a fiscalização da constitucionalidade é utilizada em menor escala.

Para além dos governos de origem partidária, existiram em Portugal, entre 1976 e 1982, três governos de origem presidencial, os quais surgiram nas condições que tivemos ocasião de explanar no capítulo anterior. Para além da sua relativa curta duração, estes governos foram criados sob a base de uma legitimidade especial, o capital político do Presidente da República. Todavia, como demonstra o quadro 2 a variável origem do governo não introduz alterações altamente significativas no padrão geral dos litigantes, não sendo, portanto, apontada como variável explicativa das diferenças na litigância do Conselho da Revolução. A única diferença, embora relativamente pouco significativa, é a litigância exercida pelo Presidente da Assembleia da República, que exerceu 28% dos pedidos de fiscalização nos governos Presidenciais, contra apenas 21,1% nos governos Partidários, o que remete para uma potencial utilização da litigância constitucional por parte dos partidos políticos com assento na Assembleia da República, como forma de protesto contra uma solução governativa que não representava os resultados eleitorais que tinham dado origem à composição ao Parlamento.

Quadro 2: Percentagem de litigância iniciada por cada agente político nos governos Presidenciais e Partidários

	Presidenciais (%)	Partidários (%)
Assembleia Regional da Madeira	7	4.2
Assembleia Regional dos Açores	3.6	3.6
Conselho da Revolução	40.3	44
Presidente da Assembleia da República	28	21.1
Presidente da República	7	4.2
Primeiro Ministro	5.3	1.8
Procurador Geral da República	0	6
Provedor de Justiça	8.8	15.1

Fonte: Arquivos INA/TT

Depois de analisada a estrutura de litigantes, agentes políticos com direito a encetar processos de fiscalização da constitucionalidade, a análise das decisões do Conselho da Revolução é essencial. O quadro 3 ilustra a relação das decisões tomadas na apreciação de fiscalização abstracta pelo Conselho da Revolução.

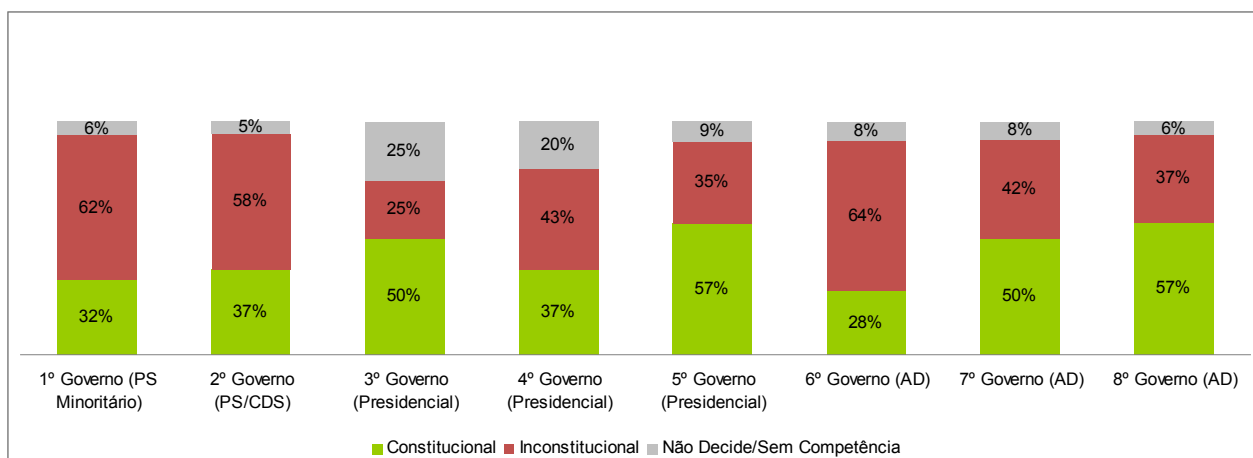
Quadro 3: Decisões do Conselho da Revolução a pedidos de fiscalização abstracta da constitucionalidade (em percentagem)

Constitucional	43% (96)
Inconstitucional	48% (107)
Não Emite Juízo/Sem Competência	9% (20)

Fonte: Arquivos INA/TT

Apesar dos números agregados demonstrarem valores relativamente próximos, com um total de 96 decisões pela Constitucionalidade, contra 107 de Inconstitucionalidade, a decomposição destes valores por governos é fundamental para a compreensão absoluta das decisões tomadas pelo Conselho da Revolução. O gráfico 2 ilustra as decisões do Conselho da Revolução, através dos dados referentes à fiscalização abstracta da constitucionalidade exercida no período entre 1976 e 1982, por cada governo Constitucional.

Gráfico 2: Decisões em fiscalização abstracta da constitucionalidade realizada pelo Conselho da Revolução (1976-1982)



Fonte: Arquivos INA/TT

Através análise deste gráfico, podemos verificar alguns padrões que, interpretados à luz do enquadramento histórico e das hipóteses teóricas, nos permitem avaliar a acção judicial do Conselho da Revolução. Em primeiro lugar, verificamos a possibilidade de criação de uma linha distintiva na acção do Conselho da Revolução em função da natureza do governo, isto é, os governos de iniciativa partidária e os governos de iniciativa presidencial. Nos primeiros observamos níveis de decisão pela inconstitucionalidade substancialmente mais altos do que nos segundos. Este padrão é especialmente relevante no 2º Governo Constitucional (PS/CDS Maioritário), com 58% do total dos diplomas apreciados a serem considerados inconstitucionais, no 1º Governo Constitucional (PS Minoritário), com 62%, e, por último, no 6º Governo Constitucional (AD Maioritário) a atingir o pico de 64% de decisões de inconstitucionalidade. Por outro lado, nos governos de iniciativa presidencial encontramos graus de decisão de inconstitucionalidade substancialmente mais baixos, com o 4º Governo Constitucional a ter 43% de vetos por inconstitucionalidade, o 5º Governo tendo 35% e o 3º Governo apenas 25%. As diferenças globais na acção do Conselho da Revolução consoante a natureza do governo são ilustradas no quadro 1, no qual podemos verificar que, em média, os governos de origem partidária tiveram percentagens de inconstitucionalidade de 52,6, contra apenas 34 dos governos de origem presidencial.

Quadro 4: Decisões do Conselho da Revolução por tipo de governo (em percentagem)

	Presidenciais (%)	Partidários (%)
Constitucional	48	40.8
Inconstitucional	34	52.6
Não Decide/Sem Competência	18	6.6

Fonte: Arquivos INA/TT

Concomitantemente, a análise dos dados demonstra que, para além de existir uma diferença substancial no balanço entre decisões pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade, existe uma associação entre a origem do governo e a decisão pela não decisão/sem competência. De facto, nos governos presidenciais o Conselho da Revolução decidiu não se pronunciar ou declarar-se sem competência em 25% dos casos durante o 3º Governo Constitucional, e em 20% no 4º Governo Constitucional. Nos governos de origem partidária verificamos que este tipo de decisão era apenas tomada em 6% no 1º Governo Constitucional, em 8% no 6º Governo Constitucional.

Destes dois padrões podemos inferir que existiu, de facto, uma acção estratégica na acção do Conselho da Revolução, ao funcionar como agente contramaioritário dos executivos partidários. Por outro lado, confirma também a importância determinante do Presidente da República no sistema político, na medida em que, sendo concomitantemente presidente do Conselho da Revolução, os governos que emanavam da legitimidade presidencial deparavam-se com um grau de activismo substancialmente menor. Este argumento confirma, no fundamental, a tese de Joaquim Aguiar ao afirmar que o Presidente da República insuflava ou retirava importância política, entendido como activismo, ao Conselho da Revolução consoante a sua relação com as maiorias dominantes no Executivo (Aguiar, 1996, 1261).

A análise do activismo judicial do Conselho da Revolução não estaria completa sem um referência à Comissão Constitucional, órgão jurídico de apoio às decisões, que tem sido objecto privilegiado de estudo em matéria de fiscalização da constitucionalidade neste período (Antunes, 1984; Mendes, 1989). Como referimos no capítulo anterior, o Conselho da Revolução tinha a obrigação legal de pedir o parecer deste órgão antes de emitir qualquer juízo, não obstante deter o poder discricionário de ir contra a decisão do parecer emitido. No fundamental, a literatura existente sobre o funcionamento deste órgão aponta para a existência de uma relação de domínio da

Comissão Constitucional sobre o Conselho da Revolução, afirmando que “é inquestionável que a opinião da Comissão Constitucional determinava a deliberação do Conselho da Revolução. As discrepâncias assinaladas, em número muito reduzido, ou não tiveram fundamento político ou jurídico relevante, ou se tratava de reflexos de autodefesa do Conselho da Revolução, ou tiveram, de facto, em pouquíssimos casos, evidente repercussão política” (Antunes, 1984, 324). Embora careça de mais investigação empírica, importa salientar alguns dados sobre a relação entre o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional que nos parecem apontar para uma relação mais equilibrada entre as duas instituições. Em primeiro lugar, uma parte dos membros que compunham a Comissão era nomeada pelo Presidente da República e pelo próprio Conselho da Revolução (Anexo A), sendo, portanto, expectável que houvesse uma relação de confiança política, não coadunável com a relação de dominação descrita. Por outro lado, o Presidente da Comissão Constitucional era um militar, concomitantemente membro do Conselho da Revolução, o qual detinha um voto de qualidade na apreciação dos diplomas. Importa ainda avaliar as discrepâncias entre o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional não só do ponto de vista quantitativo, mas também do ponto de vista qualitativo. De facto, uma das vezes em que o Conselho da Revolução decidiu à revelia do parecer da Comissão Constitucional diz respeito à lei de delimitação dos sectores público e privado, durante os governos da AD, numa das fiscalizações mais controversas de sempre, especialmente se tivermos em conta as circunstâncias de conflito político existentes então entre o Presidente da República, o próprio Conselho da Revolução e o Governo. Esta decisão foi, pois, altamente controversa, na medida em que “negando ao governo o direito de abrir à iniciativa particular um sector concorrencial ao sector estatizado da economia, o CR pratica um acto ditatorial e impõe ao País, contra os órgãos legítimos do poder soberano, a vontade de uma dúzia de oficiais do Exército, automeados como país da pátria” (Tavares, 1996, 41). A posição deste comentador foi corroborada por análises realizadas por autores internacionais os quais, avaliando a actividade global do Conselho da Revolução, a caracterizaram como tendo “adopted an activist stance which upset many civilian politicians” (Bruneau e Macleod, 1986, 14).

A Revisão Constitucional de 1982

Tal como previsto no momento da promulgação da Constituição em 1976, a segunda legislatura deteria poderes de revisão constitucional. Assim, a partir de 1979, as negociações entre os vários agentes políticos foram encetadas. Eximir-nos-emos de analisar o processo que conduziu à revisão, e à criação do Tribunal Constitucional, objecto de estudo de outros contributos académicos (Costa, 1989; Araújo, 1997). Iremos, ao invés, analisar as alterações que esta revisão constitucional imprimiu ao sistema político Português.

A revisão constitucional de 1982 centrou-se, no fundamental, no reequilíbrio de instituições, através de uma redefinição dos poderes de actuação do Presidente da República e da eliminação do Conselho da Revolução. O Presidente da República viu os seus poderes serem diminuídos substancialmente, em detrimento do Primeiro-Ministro, havendo mesmo autores que se referem a uma “presidencialização do primeiro-ministro” (Moreira, 1989). De facto, a partir da revisão de 1982, o primeiro-ministro passou a depender, sob o ponto de vista político, exclusivamente da confiança da Assembleia da República, deixando, pois, de depender também da confiança do Presidente da República. Considerando esta alteração no design institucional de Portugal, autores como Sartori (1994) consideram que o regime político Português se tornou parlamentarista, todavia, outros académicos preconizam a manutenção de um regime semi-presidencial (Miranda, 1982; Sousa, 1983). Não obstante esta clara diminuição de poderes, o Presidente da República manteve o poder de dissolução da Assembleia da República, sempre que esteja em causa o regular funcionamento das instituições, cláusula lata que permite variadíssimas interpretações políticas.

Contudo, a maior alteração realizada pela revisão constitucional diz respeito à intervenção dos militares na política, com a extinção do Conselho da Revolução. Foi elaborada, então, uma nova Lei de Defesa Nacional (Amaral, 1989) que definiu as condições sob as quais as Forças Armadas agiriam a partir de então, a sua missão estratégica, a nomeações de Chefes de Estado-Maior e a sua organização hierárquica na relação com o poder civil (Carrilho, 1994). Com o fim do Conselho da Revolução, as funções das quais este se ocupava foram distribuídas por órgãos então criados: o Conselho de Estado, com a missão de aconselhamento directo ao Presidente da República, e um Tribunal Constitucional dentro do modelo vigente na maioria das

democracias parlamentares Europeias, que há já alguns anos vinha sendo preconizado por alguns distintos académicos (Miranda, 1980).

Em termos comparativos, o sistema de fiscalização da constitucionalidade estabelecido pela revisão de 1982 introduziu modificações substanciais em relação ao sistema vigente até então. Em primeiro lugar, a composição do órgão de fiscalização passou a realizar-se de modo similar à maioria democracias europeias que possuem sistemas de fiscalização com um Tribunal inspirado no modelo de Kelsen, isto é, através de um processo de nomeação politizado, com a Assembleia da República encarregada de nomear dez dos treze juízes do Tribunal Constitucional. Para obviar situações de predomínio de uma maioria conjuntural nas nomeações para o Tribunal, as regras então criadas exigem a aprovação dos juízes do Tribunal Constitucional por 2/3 dos deputados da Assembleia, a qual teria o direito de nomear dez membros. Os três juízes remanescentes seriam cooptados de entre a magistratura pelos dez já nomeados politicamente pela Assembleia da República.

Quadro 5: Modos de Fiscalização e Litigantes no Conselho da Revolução e no Tribunal Constitucional

	Conselho da Revolução	Tribunal Constitucional
Composição	18 Militares, coadjuvados por uma Comissão Constitucional	13 Juizes (10 nomeados pela Assembleia da República+3 cooptados)
Modos de Fiscalização	<p><i>Fiscalização Abstracta</i></p> <p>Fiscalização Preventiva a pedido do Presidente da República e por iniciativa do próprio Conselho da Revolução</p> <p>Fiscalização Sucessiva a pedido do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República, do Primeiro-Ministro, do Procurador Geral da República, do Provedor de Justiça, das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas</p> <p>Fiscalização da Inconstitucionalidade por Omissão da exclusiva iniciativa e responsabilidade do Conselho da Revolução</p> <p><i>Fiscalização Concreta</i></p> <p>Tribunais Ordinais a pedido de qualquer litigante, com possibilidade de recurso para a Comissão Constitucional</p>	<p><i>Fiscalização Abstracta</i></p> <p>Fiscalização Preventiva a pedido do Presidente da República e dos Ministros da República nas regiões Autónomas</p> <p>Fiscalização Sucessiva a pedido do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República, do Primeiro-Ministro, do Procurador Geral da República, do Provedor de Justiça, das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, e respectivos governos, e de 1/10 dos deputados da Assembleia da República</p> <p>Fiscalização da Inconstitucionalidade por Omissão a pedido do Presidente da República, do Provedor de Justiça e dos Presidentes das Assembleias Legislativas Regionais</p> <p><i>Fiscalização Concreta</i></p> <p>Tribunais Ordinais a pedido de qualquer litigante, com possibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional</p>

Fonte: Miranda (1982); Mendes (1989; Araújo (1997)

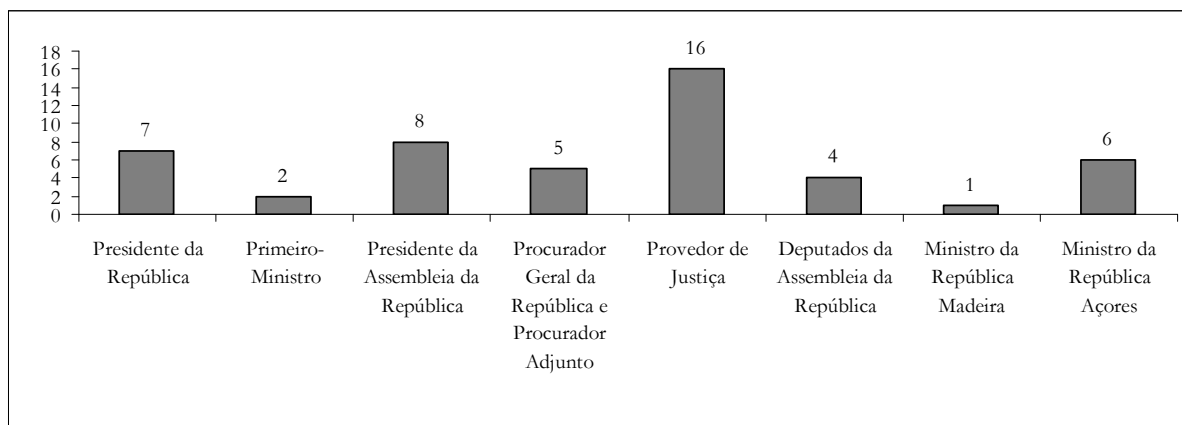
O quadro 2 apresenta os modos de fiscalização e os litigantes do Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional em perspectiva comparada. Da sua análise, podemos perceber que, no fundamental, os modos de fiscalização se mantiveram,

havendo, todavia alterações ao nível dos litigantes. Na estrutura dos agentes políticos com poderes para iniciar processos de fiscalização, o novo sistema introduziu algumas alterações significativas: por um lado, foi eliminado a possibilidade de o próprio mecanismo de fiscalização iniciar o processo, situação que introduzia um elemento altamente contramajoritário no sistema político. O Tribunal Constitucional precisa, portanto, à semelhança de qualquer tribunal ordinário, de litigantes para que possa iniciar qualquer processo (Sweet, 2000). Pelo contrário, foi introduzido um dos elementos mais contramajoritários existentes nas democracias com mecanismos de fiscalização da constitucionalidade mais discutidos pela literatura: a possibilidade de encetar um processo de fiscalização pela oposição parlamentar. Embora fosse possível, como vimos, através de petições ao Presidente da Assembleia da República, apenas com a criação do Tribunal Constitucional a oposição parlamentar teve acesso formal à litigância, necessitando para tal de um pedido assinado por 1/10 dos deputados da Assembleia da República (Araújo, 1997). Abriu-se, pois, uma das estruturas de oportunidades de litigância que introduz maior pendor contramajoritário aos sistemas políticos (Sweet, 1998; Sweet, 2000).

A Fiscalização da Constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional

Nos três primeiros anos de actuação no sistema político Português, o Tribunal Constitucional teve um comportamento com bastantes dissemelhanças face ao seu antecessor, o Conselho da Revolução. Como é visível no gráfico 3, o qual ilustra a quantidade de pedidos de fiscalização ao Tribunal Constitucional entre 1983 e 1985, este órgão foi chamado a intervir em 49 processos de fiscalização.

Gráfico 3: Pedidos de fiscalização abstracta da constitucionalidade por litigante no Tribunal Constitucional (1983-1985)



Fonte: Tribunal Constitucional

Todavia, como estamos a realizar uma comparação usando dois períodos com durações distintas, é indispensável realizar uma ponderação da quantidade de fiscalizações pelo número de meses analisados em cada órgão. O quadro 6 demonstra inequivocamente o maior activismo judicial exercido pelo Conselho da Revolução, em comparação com o Tribunal Constitucional. Durante os seus 71 meses de duração, o Conselho da Revolução fiscalizou, em média, 3.14 peças legislativas por mês, ao passo que o Tribunal Constitucional, no período em análise, com a duração de 36 meses, foi chamado a intervir, em média, 1.36 vezes por mês.

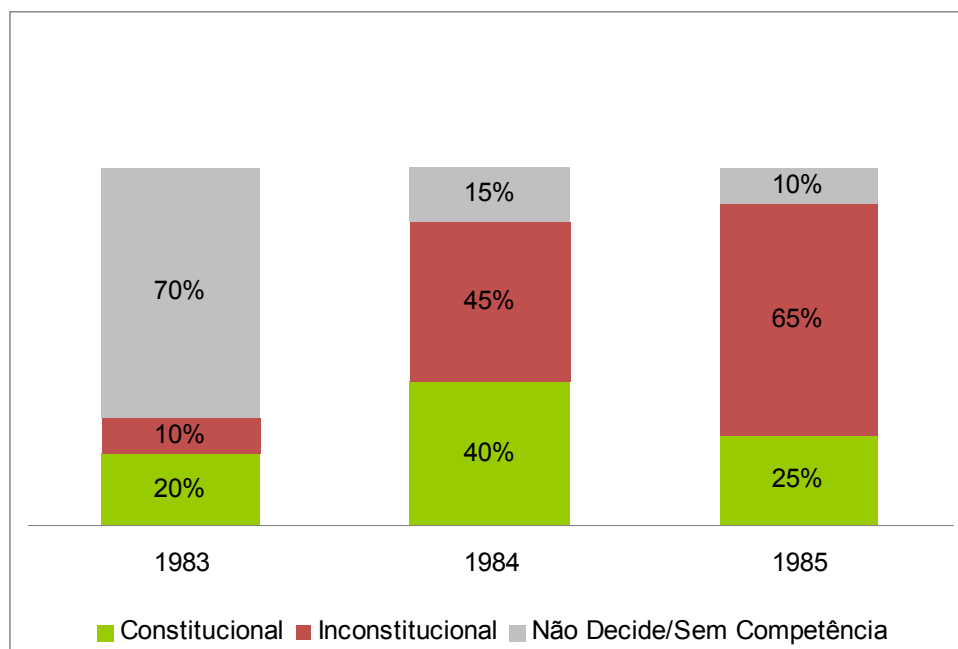
Quadro 6: Média Mensal de Fiscalizações Abstractas do Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional

Órgão	Número Total de Fiscalizações	Número de Meses em Análise	Média
Conselho da Revolução	223	71	3.14
Tribunal Constitucional	49	36	1.36

Fonte: Arquivo INA/TT e Tribunal Constitucional

Para além das diferenças a nível da litigância, os padrões de decisão do Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional têm algumas diferenças. Na impossibilidade de encontrar dados empíricos que registam as decisões da fiscalização por governo, o gráfico 3 apresenta as decisões do Tribunal Constitucional por ano civil.

Gráfico 4: Decisões do Tribunal Constitucional em sede de fiscalização abstracta da constitucionalidade por ano civil (1983-1985)



Fonte: Tribunal Constitucional

Os números deste gráfico demonstram claramente uma tendência de subida nas decisões de inconstitucionalidade do Tribunal, de apenas 10% do total das decisões em 1983 para 65% em 1985. Não obstante este padrão, cumpre-nos referir que nestes dados as decisões de inconstitucionalidade tomadas pelo Tribunal Constitucional incluem as decisões de inconstitucionalidade parcial, as quais perfazem a maioria das decisões de inconstitucionalidade. Por conseguinte, o Tribunal Constitucional, embora tomando decisões de inconstitucionalidade, fazia-o de forma bastante mais mitigada do que o Conselho da Revolução, uma vez que a sua decisão deixava de implicar toda a peça legislativa e incidia exclusivamente em determinados artigos, sendo, portanto, um instrumento bastante menos contramaioritário. Esta possibilidade de decisão pela inconstitucionalidade parcial foi, aliás, sublinhada por Jorge Miranda e Armindo Ribeiro Mendes, que criticaram o sistema de fiscalização do Conselho da Revolução, que, por um lado, não exigia ao litigante que formulasse o articulado específico que pretendia ver fiscalizado, e, outro lado, levava a decisões de inconstitucionalidade de toda a peça legislativa quando estava apenas em causa uma questão particular (Miranda, 2001; Mendes, 1989).

Para finalizar a comparação do activismo judicial, e a acção contramaioritária como agente de veto no sistema político Português, entre o Conselho da Revolução e o Tribunal Constitucional, no gráfico 5 apresentamos uma série temporal que ilustra o evoluir das decisões de inconstitucionalidade entre 1976 e 1985.

Gráfico 5: Decisões de Inconstitucionalidade por Ano Civil (1976-1985)



Fonte: Arquivos INA/TT e Tribunal Constitucional

Para garantir a comparabilidade entre os dois órgãos, na realização deste gráfico excluimos os dados referentes à inconstitucionalidade parcial do Tribunal Constitucional, uma vez que esta modalidade era inexistente no Conselho da Revolução. O padrão representado neste gráfico é inequívoco, com o Conselho da Revolução a emitir mais decisões de inconstitucionalidade do que o Tribunal Constitucional, à excepção de 1976, o que se explica pelo facto das observações apenas começarem em Dezembro desse ano. Para concluir, podemos afirmar que o Conselho da Revolução foi um agente de veto substancialmente mais poderoso do que o Tribunal Constitucional, emitindo, em média, 15,28 decisões de inconstitucionalidade por ano, contra 4,66 do Tribunal Constitucional.

Conclusão

O objecto de estudo de que nos ocupámos neste trabalho foi o Conselho da Revolução, uma das mais polémicas instituições da democracia Portuguesa no primeiro período constitucional. A análise a que procedemos teve como objectivo fundamental o estudo desta instituição para além dos trabalhos habitualmente realizados sobre a consolidação da democracia Portuguesa. Ao invés de estudar a questão do regime político *per se*, pretendemos analisar o impacto que a acção do Conselho da Revolução teve na qualidade do funcionamento da democracia Portuguesa entre 1976 e 1982. Para tal, focámos o nosso trabalho na prerrogativa que o dotava de capacidade como órgão de fiscalização da constitucionalidade, até à revisão de 1982, a qual conduziu à criação do Tribunal Constitucional. Da análise realizada podemos inferir conclusões a dois níveis: normativo e empírico.

Sob o ponto de vista normativo, a democracia Portuguesa consagrou na versão inicial da Constituição de 1976 um sistema de fiscalização da constitucionalidade *sui generis*, na medida em que encarregava um órgão não-eleito, composto por militares, desta função jurídico-política. Como explanamos no capítulo um deste trabalho a institucionalização de mecanismos de fiscalização da constitucionalidade pode trazer consequências para a qualidade da democracia. Não obstante, a literatura reconhece que é possível minorar os potenciais efeitos perniciosos de uma excessiva judicialização dos sistemas políticos, através da politização dos elementos que compõem os mecanismos encarregados de fiscalizar a constitucionalidade ou com a diminuição das estruturas de oportunidades através da definição das modalidades de fiscalização e do acesso à litigância, dotando-as de menor potencial contramajoritário. No caso Português, o nosso trabalho concluí claramente que o Conselho da Revolução, gozando das prerrogativas de fiscalização da constitucionalidade semelhantes a qualquer Tribunal Constitucional, não estava constrangido por qualquer destes limitadores da hipótese da judicialização, na medida em que os seus membros eram militares, assentes na legitimidade revolucionária advinda da transição Portuguesa. Para além da sua legitimidade não advir da cadeia de delegação democrática de poder, o Conselho da Revolução podia iniciar processos de fiscalização por iniciativa própria, uma característica fortemente contramajoritária, uma vez que a maioria dos Tribunais Constitucionais exige, tal como os tribunais ordinais, a interposição de processos por litigantes externos. Após a

consolidação da democracia, com a revisão de 1982, o Tribunal Constitucional então criado continha disposições no sentido de obviar o excessivo pendor contramaioritário da fiscalização da constitucionalidade. O nosso trabalho corrobora, e complementa, a hipótese avançada por Linz e Stepan sobre a democracia Portuguesa, a qual afirma que, só após 1982, Portugal foi um Estado de Direito em pleno (Linz e Stepan, 1996). A confirmação da tese destes autores é realizada de forma mais fina neste trabalho, na medida em que se torna mais explícito de que forma a existência e acção do Conselho da Revolução eram impeditivos da existência de um Estado de pleno Direito, e, conseqüentemente, da consolidação da democracia.

Não obstante a importância absolutamente superlativa da questão normativa na consolidação e qualidade da democracia em Portugal, este trabalho procurou demonstrar as implicações empíricas decorrentes das disposições normativas, isto é, analisámos de que modo a performance da democracia Portuguesa foi afectada pelas normas e instituições existentes ao nível da fiscalização da constitucionalidade. A estratégia de investigação utilizada consistiu numa análise comparativa entre o Conselho da Revolução e o Tribunal Constitucional, na medida em que este último manteve, no essencial, as prerrogativas de fiscalização daquele. Todavia, foram introduzidas as limitações da judicialização que havíamos apontado como hipótese explicativa para a diferença no grau de activismo político do mecanismo de fiscalização antes e após a consolidação da democracia: a politização do processo de nomeação. De facto, a acção do Conselho da Revolução demonstra um activismo judicial consideravelmente mais acentuado do que aquele do Tribunal Constitucional, realizando, em média, 3.14 acções de fiscalização da constitucionalidade por mês, contra menos de metade pelo Tribunal Constitucional, 1.36. Considerando as hipóteses teóricas apresentadas, nos primeiros anos de actuação do Tribunal Constitucional, seria expectável uma manutenção do grau de activismo, na medida em que o Presidente da República, mantendo o direito à litigância, viu os seus poderes político-constitucionais diminuídos noutras áreas, sendo, pois, expectável uma maior utilização da fiscalização da constitucionalidade como mecanismo contramaioritário. Por outro lado, a existência de um governo de Bloco Central, apoiado numa maioria de 70% dos deputados, introduzia incentivos ao início de processos de fiscalização da constitucionalidade. Não obstante os claros incentivos institucionais e políticos à existência de litigância, nos seus primeiros anos o Tribunal Constitucional teve um grau de activismo judicial comparativamente mais baixo do que o Conselho da Revolução.

Para além da activação do mecanismo da fiscalização em si mesmo, o padrão de decisão das duas instituições é bastante diferente, pois o Conselho da Revolução, especialmente no que respeita aos governos de iniciativa partidária, tendia a ser altamente desfavorável nas suas apreciações, criando sucessivos pontos de veto. Pelo contrário, o Tribunal Constitucional teve decisões de inconstitucionalidade bastante mais moderadas, tal como analisado na série temporal (gráfico 5) que demonstra uma diminuição clara das declarações de inconstitucionalidade nos anos de vigência do Tribunal Constitucional, por comparação com o Conselho da Revolução.

O nosso trabalho demonstrou ainda que a explicação da diferença no grau de activismo judicial, e nas decisões, entre as duas instituições não pode ser explicado pela estrutura de litigantes ou pelas modalidades de fiscalização, uma vez que estas mantiveram-se praticamente constantes entre os dois períodos. Apesar de ter visto os seus poderes diminuídos pela revisão constitucional de 1982, o Presidente da República manteve intactas as suas prerrogativas de envio de legislação para fiscalização no Tribunal Constitucional. Por outro lado, após 1982, os deputados à Assembleia da República passaram a dispor da possibilidade de requer a fiscalização da constitucionalidade, abrindo, assim, mais uma estrutura de oportunidades de litigância. Por último, os modos de fiscalização mantiveram-se intactos, quer ao nível da fiscalização abstracta, quer da concreta. Por tudo isto, parece-nos claro que as alterações na variável dependente (grau de activismo judicial do Conselho da Revolução) não podem ser explicada pela questão da estrutura de oportunidades à litigância ou modo de fiscalização. Parece-nos, pois, que o facto dos militares terem sido definitivamente afastados das funções políticas e judiciais que ocupavam até então, sendo substituídos por civis com alta formação jurídica, nomeados pela Assembleia da República, fazendo parte da cadeia de delegação democrática de poder, tornou o mecanismo de fiscalização da constitucionalidade na democracia Portuguesa substancialmente menos contramajoritário. Não obstante termos analisado uma parte da actuação jurídica e política do Conselho da Revolução entre 1976 e 1982, algumas questões carecem ainda de mais estudo, nomeadamente uma análise sistemática da natureza/origem da legislação fiscalizada e vetada pelo Conselho da Revolução, bem como um trabalho correlacionando o posição ideológico dos governos e a acção judicial do mecanismo de fiscalização.

Por tudo aquilo que demonstrámos, parece-nos claro que a acção do Conselho da Revolução na fiscalização da constitucionalidade foi altamente contramajoritária,

impondo aos órgãos representantes da cadeia democrática de delegação do poder uma visão ideologicamente enviesada, impedindo, assim, as alterações ao *statu quo* propostas. Durante os seus primeiros anos, a democracia Portuguesa aproximou-se do ideal-tipo da democracia consensual definido por Lijphart, porém, fê-lo através de uma instituição não-democrática, pondo em causa a eficácia do sistema política e a qualidade da democracia. Este trabalho confirma, assim, a ideia de que a democracia Portuguesa foi consolidada através da eliminação do Conselho da Revolução, durante a revisão de 1982.

Bibliografia

Aguiar, Joaquim (1994), “Partidos, eleições, dinâmica política (1975-1991)”, *Análise Social*, Vol. XXIX (125-126), pp. 171-236

Aguiar, Joaquim (1996), “A História Múltipla”, *Análise Social*, Vol. XXXI (139), pp. 1235-1281

Alivizatos, Nicos (1995), “Judges as Veto Players”, in Herbert Döring (editor), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus

Almeida, Luís Nunes de (1995), “Da Politização à Independência (algumas reflexões sobre a composição do Tribunal Constitucional)”, in AAVV

Amaral, Diogo Freitas do (1989), “A Constituição e as Forças Armadas”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Amaral, Diogo Freitas do (1995), *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas Vol. I*, Lisboa, Bertrand

Amaral, Diogo Freitas do (2008), *A Transição para a Democracia – Memórias Políticas II (1974-1982)*, Lisboa, 2008

Antunes, Miguel Lobo (1984), “A fiscalização da constitucionalidade das leis no primeiro período constitucional: a Comissão Constitucional”, *Análise Social*, Vol. XX (81-82), pp. 309-336

Araújo, António de (1997), “A Construção da Justiça Constitucional em Portugal: o Nascimento do Tribunal Constitucional”, *Análise Social*, Vol. XXX (134), pp. 881-946

Araújo, António de e Pedro C. Magalhães (1998), “A justiça constitucional entre o direito e a política: o comportamento judicial no Tribunal Constitucional Português”, *Análise Social*, Vol. XXXIII (145), pp. 881-946

Araújo, António de e Pedro Coutinho Magalhães (2000), “A Justiça Constitucional: Uma Instituição Contra Maiorias?”, *Análise Social*, Vol. XXXV (154-155), pp. 207-246

Avillez, Maria João (1996a), *Soares – Democracia*, Lisboa, Público

Avillez, Maria João (1996b), *Soares – Ditadura e Revolução*, Lisboa, Público

Bermeo, Nancy (1986), *The revolution within the revolution: workers control in rural Portugal*, Princeton, Princeton University Press

Bermeo, Nancy (1999), *As Teorias da Democratização e a Realidade da Europa do Sul*, Lisboa, Difel

Bickel, Alexander M. (1962), *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis, Bobbs-Merrill

Brito, Alexandra Barahona de, *et al.* (editors) (2001), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford, Oxford University Press

Bruneau, Thomas (1997), *Political Parties in Portugal*, Boulder, Westview Press

Bruneau, Thomas C. e Alex Macleod (1986), *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Westview Press

Cappelletti, Mauro e William Cohen (1979), *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*, Indianapolis, Bobbs-Merrill Press

Carneiro, Francisco Sá (1979), *Uma Constituição para os anos 80: contributo para um projecto de revisão*, Lisboa, Dom Quixote

Carrilho, Maria (1985), *Forças Armadas e mudança política em Portugal no século XX: para uma explicação sociológica do papel dos militares*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda

Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Dom Quixote

Cerezales, Diego Palacios (2003), *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e acções colectivas na Revolução Portuguesa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Coelho, Mário Baptista (editor) (1989), *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Corkill, David (1993), “The Political System and the Consolidation of Democracy in Portugal”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 46, pp. 517-533

Costa, José Manuel Cardoso da (1989), “O Tribunal Constitucional Português: a sua origem histórica” in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Cruz, Manuel Braga da (1994), “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo Português”, *Análise Social*, Vol. XXIX (125-126), pp. 237-265

Dahl, Robert A. (1957), “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker”, *Journal of Public Law*, Vol. 6, pp. 279-295

- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press
- De Vaus, David (2006), “Case Study Design”, in David De Vaus (editor), *Research Design*, Londres, Sage Publications
- Diamandouros, P. Nikoforos *et al.* (editores) (2001), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press
- Diamond, Larry e Marc F. Plattner (editores) (1997), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press
- Döring, Herbert (editor) (1995), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus
- Duverger, Maurice (1980), “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, Nº 2, 165-187
- Elster, Jon (1993), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Epstein, Lee e Jack Knight (2000), “Towards a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, a Look Ahead”, *Political Research Quarterly*, Vol. 53, Nº 3, pp. 625-661
- Favoreu, Louis (1978), *Le Conseil Constitutionnel*, Paris, PUF
- Ferreira, José Medeiros (1989), “Um Corpo Perante o Estado: militares e instituições políticas”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais
- Ferreira, José Medeiros (1996), “Portugal em Transe”, in António Reis, *Portugal: 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Temas e Debates
- Gaspar, Carlos (1990), “O processo constitucional e a estabilidade do regime”, *Análise Social*, Vol. XXV (105-106), pp. 9-29
- Ginsburg, Tom (2003), *Judicial Review in New Democracies: constitutional courts in Asian Cases*, Cambridge, Cambridge University Press
- Ginsburg, Tom (2008), “The Global Spread of Constitutional Review”, in Keith Whittington, E., R. Daniel Kelemen and Gregory Caldeira (editores), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press
- Graham, Lawrence S. (editor) (1979), *Contemporary Portugal: the revolution and its antecedents*, Austin, University of Texas Press

Graham, Lawrence S. e Douglas L. Wheeler (editores) (1983), *In Search of Modern Portugal: The Revolution and its Consequences*, Madison, University of Wisconsin Press

Gunther, Richard (2002), “A Democracia Portuguesa numa Perspectiva Comparada”, *Análise Social*, Vol. XXXVII (162), pp. 91-119

Gunther, Richard, *et al.* (editores) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Higley, John e Richard Gunther (editores) (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

Hirschl, Ran (2008), “The Judicialization of Politics”, in Keith Whittington, E., R. Daniel Kelemen and Gregory Caldeira (editores), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press

Holland, Kenneth M. (editor) (1991), *Judicial Activism in Comparative Perspective*, Houndmills: MacMillan Press

Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press

Jackson, Donald W. e C. Neal Tate (editores) (1992), *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Westport, Greenwood Press

Kelsen, Hans (2001 [1928]), “A garantia jurisdicional da constitucional”, *Sub Júdice*, Vol. 20/21, pp. 9-32

King, Gary, *et al.* (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey, Princeton University Press

Landfried, Christine (editor) (1989), *Constitutional Review and Legislation: An International Comparison*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft

Leston-Bandeira, Cristina (2002), *Da Legislação à Legitimação: o Papel do Parlamento Português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Lieberson, Stanley (1992), “Small N’s and big conclusions: an examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases”, in Charles C. Ragin e Howard S. Becker (editores), *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press

Lijphart, Arend (1971), “Comparative Politics and Comparative Method”, *American Political Science Review*, Vol. 65, Número 3 (Setembro 1971), pp. 682-693

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press

Linz, Juan J. e Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Eastern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Lobo, Marina Costa (1996), “A Evolução do sistema partidário Português à luz de mudanças económicas e políticas (1976-1991)”, *Análise Social*, Vol. XXXI (139), pp. 1085-1116

Lobo, Marina Costa (2005), *Governar em Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Lopes, Pedro Santana e José Durão Barroso (1980), *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Amadora, Bertrand

Lucena, Manuel de (1978), *O Estado da Revolução: A Constituição de 1976*, Lisboa, Jornal Expresso

Magalhães, José (1996), “A Constituição e as suas revisões, a lei e a justiça”, in António Reis, *Portugal 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Temas e Debates

Magalhães, Pedro C. (1995) “Democratização e independência judicial em Portugal”, *Análise Social*, Vol. XXX (130), pp. 51-90

Magalhães, Pedro C. (2003), *The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies*, Tese de Doutoramento Ohio State University, Inédita

Mainwaring, Scott, *et al.* (editores) (1992), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press

Maritheresa, Frain (1998), *O PPD/PSD e a consolidação do regime democrático*, Lisboa, Editorial Notícias

Matos, Luís Salgado de (1983), “A eleição por sufrágio universal do Presidente da República: significado e consequências”, *Análise Social*, Vol. XIX (76), pp. 235-260

Maxwell, Kenneth (1999), *A Construção da Democracia Portuguesa*, Lisboa, Difel

Maxwell, Kenneth R. e Scott C. Monje (editores) (1991), *Portugal: The Constitution and the Consolidation of Democracy 1976-1989*, Nova Iorque, Camões Center

Mendes, Armindo Ribeiro (1989), “O Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional na fiscalização da constitucionalidade das leis (1976-1983), in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Miranda, Jorge (1978), *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, Petrony

Miranda, Jorge (1980), “Sobre a previsível criação de um Tribunal Constitucional”, *Democracia e Liberdade*, Nº 15, pp. 59-81

Miranda, Jorge (1989), “A Constituição de 1976 no âmbito do constitucionalismo Português”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Miranda, Jorge (2001), *Manual de Direito Constitucional – Tomo VI: Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora

Miranda, Jorge (editor) (1998), *Perspectivas Constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, Coimbra Editora

Morais, Carlos Blanco (2002), *Justiça Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora

Moreira, Adriano (1989), “O Presidencialismo do Primeiro-Ministro”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: O Sistema Político e Constitucional*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Morlino, Leonardo (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis – Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press

Müller, Wolfgang C., et al. (2003), “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, in K. Strom, W. C. Müller and T. Bergman (editors), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press

Neves, Orlando (organizador) (1975), *Textos Históricos da Revolução (2 Vol.)*, Lisboa, Diabril

O’Donnell, Guillermo, et al. (editores) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

O’Donnell, Guillermo, et al. (editores) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Opello Jr., Walter C. (1985), *Portugal’s Political Development: A Comparative Approach*, Boulder, Westview Press

Pappas, Takis S. (2001), “In Search of the Centre: Conservative Parties, Electoral Competition and Political Legitimacy in Southern Europe’s New Democracies”, in P. Nikoforos Diamandouros, *et al.* (editores), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Pereira, André Gonçalves (1984), *O Semi Presidencialismo em Portugal*, Lisboa, Ática

Pinto, António Costa (2001), Settling Accounts with the Past in a Troubled Transition to Democracy: The Portuguese Case”, in Alexandra Barahona de Brito, *et al.*, *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford, Oxford University Press

Pinto, António Costa (2006), “Portugal’s Transition to Democracy in the 1970s: the Double Legacy”, in *Transition to Democracy in Spain, Portugal and Greece thirty years after: two-day conference Athens, 18 and 19 May 2005*, Atenas, Foundation Konstantinos G. Karamanlis

Pires, Francisco Lucas (1989), “O sistema de governo: sua dinâmica”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Pridham, Geoffrey (2000), *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*, Londres, Continuum

Ragin, Charles e Howard S. Becker (1987), *What is a Case?: exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press

Reis, António (1989), “O Partido Socialista no poder e na oposição: da dialéctica com o projecto nacional-militar à dialéctica com o eanismo”, in Mário Baptista Coelho, *Portugal: o sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Reis, António (editor) (1996), *Portugal: 20 anos de democracia*, Lisboa, Temas e Debates

Rezola, Maria Inácia (2006), *Os militares na Revolução de Abril: o Conselho da Revolução e a transição para a democracia (1974-1976)*, Lisboa, Campo da Comunicação

Rezola, Maria Inácia (2007), *25 de Abril: Mitos de uma Revolução*, Lisboa, Esfera dos Livros

Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, MacMillan Press

Schmitter, Philippe (1999), *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Segal, Jeffrey A. (1997), “Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts”, *American Political Science Review*, Vol. 91, Nº 1, pp. 28-44

Segal, Jeffrey (2008), “Judicial Behavior” in Keith Whittington, E., R. Daniel Kelemen and Gregory Caldeira (editores), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press

Shapiro, Martin e Alec Stone (1994), “The New Constitutional Politics of Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Número 4, pp. 397-420

Shapiro, Martin (1981), *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press

Shapiro, Martin e Alec Stone Sweet (2002), *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford, Oxford University Press

Shepsle, Kenneth A. (2007), “Rational Choice Institutionalism”, in James G. March e Johan P. Olsen (editores), *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press

Sousa, Marcelo Rebelo de (1984), *O Sistema Político Português Antes e Depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognition

Sousa, Marcelo Rebelo de (2000), *A Revolução e o Nascimento do PPD* (2 Volumes), Venda Nova, Bertrand

Spiller, Pablo T. e Rafael Gely (2008), “Strategic Judicial Decision-Making”, in Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen and Gregory Caldeira (editores), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press

Stone, Alec (1992), *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press

Ström, Kaare (2003), “Parliamentary Democracy and Delegation”, in Ström, Müller e Bergman (editores), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press

Sweet, Alec Stone (1998), “A Comment on Vanberg: Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behaviour”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, Número 3, pp. 327-338

Sweet, Alec Stone (1999), “Judicialization and the Construction of Governance”, *EUI Workingpaper*, Robert Schuman Centre No. 96/59

Sweet, Alec Stone (2000), *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press

Tate, C. Neal (1995), “Why the Expansion of Judicial Power?”, in C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder (editores), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nova Iorque, New York University Press

Tate, C. Neal e Torbjörn Vallinder (1995), “The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics”, in C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder (editores), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nova Iorque, New York University Press

Tate, C. Neal e Torbjörn Vallinder (editores) (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nova Iorque, New York University Press

Tavares, Francisco Sousa (1996), *Escritos Políticos – Volume 1*, Porto, Mário Figueirinhas

Teles, Miguel Galvão (1998), “A segunda plataforma de acordo constitucional entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos políticos”, in Jorge Miranda (editor), *Perspectivas Constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, Coimbra Editora

Tsebelis, George (1995), “Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Número 3, pp. 289-326

Tsebelis, George (1999), “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 93, Número 3, pp. 591-608

Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press

Vallinder, Torbjörn (1995), “When Courts Go Marching In”, in C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder (editores), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nova Iorque, New York University Press

Vanberg, Georg (1998), “Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, Número 3, pp. 299-326

Volcansek, Mary L. (2000), *Constitutional Politics in Italy: The Constitutional Court*, Houndmills, MacMillan Press

Volcansek, Mary L. (2001), “Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy”, *European Journal of Political Research*, Vol. 39, Número 3, pp. 347-372

Weaver, R. Kent e Bert A. Rockman (editores) (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, Brookings Institution

Whittington, Keith E., *et al.* (editores) (2008), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press

ANEXOS

Anexo 1: Vogais da Comissão Constitucional 1976-1982

Pessoas	Nomeado Por	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Cessação Funções
Carlos Alberto da Mota Pinto	PR		■						Março 1977
Eduardo Henrique da Silva Correia	PR		■	■					Novembro 1978
Jorge de Figueiredo Dias	PR			■	■				Cessação Órgão
Jorge Manuel de Moura Loureiro de Miranda	CR		■	■	■				Agosto 1980
Luís César Nunes de Almeida	CR		■	■	■				Agosto 1980
Rui Nogueira Lobo de Alarcão e Silva	CR			■	■				Cessação Órgão
Armindo António Lopes Ribeiro Mendes	CR			■	■				Cessação Órgão
Isabel Maria Moreira de Almeida Tello Magalhães Collaço	AR		■	■	■				Maio 1979
Joaquim Jorge de Pinho Campinos	AR			■	■				Novembro 1980
Juiz-conselheiro José António Fernandes	STJ			■	■				Novembro 1980
Juiz-desembargador Joaquim da Costa Aroso	CSM		■	■	■				Cessação Órgão
Juiz Afonso Manuel Cabral de Andrade	CSM			■	■				Novembro 1980
Juiz Fernando Amâncio Ferreira	CSM			■	■				Novembro 1980
José Manuel Moreira Cardoso da Costa	AR			■	■				Cessação Órgão
Juiz-conselheiro Hernâni Gil Cruz de Campos e Lencastre	STJ			■	■				Cessação Órgão
Juiz Messias José Caldeira Bento	CSM			■	■				Cessação Órgão
Juiz Raul Domingos Mateus da Silva	CSM			■	■				Cessação Órgão

Fonte: Antunes (1984)

Legenda:

PR – Presidente da República AR – Assembleia da República

CR – Conselho da Revolução STJ – Supremo Tribunal de Justiça

CSM – Conselho Superior de Magistratura

Anexo 2: Membros do Conselho da Revolução 1976-1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Cessação Funções
Ramalho Eanes								Cessação Órgão
Franco Charais								Cessação Órgão
Pezarat Correia								Cessação Órgão
Melo Antunes								Cessação Órgão
Vítor Alves								Cessação Órgão
Vasco Lourenço								Cessação Órgão
Sousa e Castro								Cessação Órgão
Marques Júnior								Cessação Órgão
Martins Guerreiro								Cessação Órgão
Canto e Castro								Cessação Órgão
Vítor Crespo								Cessação Órgão
Almeida e Costa								Cessação Órgão
Garcia dos Santos								Cessação Órgão
Ribeiro Cardoso								Setembro 1982
Costa Neves								Cessação Órgão
Lemos Ferreira								Cessação Órgão
Souto Cruz								Junho 1979
Rocha Vieira								Junho 1978
Loureiro dos Santos								Novembro 1977
Pedro Cardoso								Abril 1981
Sousa Leitão								Cessação Órgão
Altino de Magalhães								Março 1981
Melo Egdio								Cessação Órgão

Fonte: Medina (1988) complementado com recurso aos Arquivos INA/Torre do Tombo