

A REPÚBLICA SEM POVO*

L. Barbosa Rodrigues

Doutor em Direito

Professor das Faculdades de Direito das Universidades Lusíada de Lisboa e do Porto

* Comunicação apresentada no colóquio Centenário da República e da Constituição de 1911, Universidade Lusíada de Lisboa, 24 a 26 de Novembro de 2011

RESUMO

A presente comunicação examina a clivagem entre o Estado-poder e o Estado-comunidade observada durante a I República portuguesa e, mais especificamente, a inexistência de legitimidade democrática, quer da Constituição de 1911, quer das opções jurídico-políticas por ela adoptadas.

Palavras-chave

Povo – Legitimidade – Democracia – Ditadura

ABSTRACT

This paper examines the dissociation observed during the Portuguese First Republic between power and community, and, more specifically, the lack of democratic legitimacy of either the 1911 Constitution, or the legal and policy choices adopted by it.

Key-words

People – Legitimacy – Democracy – Dictatorship

O exame jurídico-político da primeira experiência constitucional republicana portuguesa revela a clara separação nela patente, desde o momento da sua concepção até ao da respectiva cessação, entre organização político-administrativa e Povo, entre supostos representantes e putativos representados.

Nesse sentido, a conhecida blague – de autoria republicana, não monárquica – “o País é de todos, mas o Estado é dos republicanos”, não poderia espelhar melhor a realidade existente entre 1910 e 1926.

Realidade que, ironicamente, apenas é interrompida com o surgimento do populista Sidónio Pais e da sua efémera Constituição de 1918.

Analisemos essa fenomenologia no que concerne, sequencialmente, à gênese, sistema de governo e prática da Constituição de 1911.

1. GÉNESE

I - A dissociação entre Estado-poder e Estado-comunidade é notória desde o momento criador da I República, dado que a vicissitude constitucional não pode ser qualificada como revolução.

Revolução, na fórmula perene de Marcello Caetano, traduz uma manifestação violenta de forças sociais, estranhas à organização do Estado, apoiadas ou não pelas Forças Armadas.

Ora, entre 3 e 5 de Outubro de 1910, se é certo que existe intervenção - e em ambos os sentidos - de segmentos das forças armadas, ou que a violência - traduzida numa quase centena de mortos - se revela inquestionável, o mesmo não ocorre com a exterioridade.

Na verdade, o Partido Republicano Português, fundado em 1876 com a designação de Partido Republicano Unitário - ou mesmo o Directório Republicano Democrático que em 1870 o antecede - não actua em 1910, nem havia antes actuado, na clandestinidade.

Registe-se, paradigmaticamente, a intervenção de quase todos os seus principais dirigentes na organização das comemorações do terceiro centenário da morte de Camões, em 1880, e na oposição ao Tratado de Lourenço Marques de 1881, ou a intensa propaganda, livremente desenvolvida, no contexto do Ultimatum britânico, em 1890.

Mas não se obnubile, sobretudo, que desde 1878 o Partido Republicano Português possui inclusivamente representação parlamentar, sempre minoritária, mas não despicienda.

Nessas eleições elege o seu primeiro Deputado, pelo Porto, José Joaquim Rodrigues de Freitas, alargando-se a representação, progressivamente, nos sufrágios realizados entre 1884 e 1894, e, mais tarde, entre 1900 e 1908, reunindo nesta última circunstância sete Deputados.

Logo, a ruptura constitucional de 1910 emerge efectivamente do interior das instituições estaduais e não, como ocorreria em caso de revolução, do seu exterior.

Do interior de instituições estaduais ainda monárquicas, decerto, mas nas quais a estrutura republicana se encontrava já consistentemente enquistada.

Daí que, apesar da mutação operada na forma institucional, o evento de Outubro se conforme como um simples golpe de Estado.

O que implica, naturalmente, que o conspecto do Povo português dele se encontre ausente.

Mais: que se encontre duplamente ausente, porque, não conhecendo ulterior adesão comunitária, sobretudo fora de Lisboa - e, mais especificamente, dos Paços do Município - não é legítimo, sequer, qualificar a vicissitude como golpe de Estado sequenciado de revolução.

Semelhante terminologia é ordinariamente utilizada e encontra, até, assento no Preâmbulo da Constituição de 21 de Agosto de 1911.

Trata-se, porém, de uma típica distorção terminológica e conceptual portuguesa, a de designar por revoluções os sucessivos golpes de Estado.

O 5 de Outubro de 1910 não se configura como revolução, como o não o é o 28 de Maio de 1926, nem o é, tão-pouco, qualquer dos acontecimentos que desde 25 de Abril de 1974 até 25 de Novembro de 1975 se sucedem no quadro de um mesmo procedimento.

Na verdade, a revolução e, mais especificamente, a ruptura externa ao Estado-poder desencadeada ou activamente suportada pelo Estado-comunidade, é um fenómeno alheio aos mansos costumes nacionais.

II - A inexistência de intervenção dos cidadãos num movimento político que assume como inspiração a soberania popular reflecte-se igualmente no modelo organizatório definido para o interregno constitucional.

Assim, em 6 de Outubro de 1910 opera-se a imediata concentração de funções do Estado num único órgão, o Governo Provisório.

Uma situação que se mantém após a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, em 28 de Maio de 1911, considerando que esta assume apenas funções constitucionais e não quaisquer funções constituídas, nem político-governativas, designadamente de fiscalização da acção do Governo e de correspondente responsabilização do mesmo, nem, menos ainda, funções político-legislativas.

E uma situação que permanece até 21 Agosto de 1911, data da aprovação da nova Lei Fundamental, ou mesmo, em rigor, até 3 de Setembro de 1911, momento no qual o Governo Provisório apresenta a sua demissão ao primeiro Presidente da República.

O que significa que a Constituição de 1911 é integralmente elaborada num quadro jurídico-político constituído de ditadura, ditadura que, pouco depois, aliás, é denunciada por franjas relevantes do próprio Partido Republicano Português.

É verdade que a referida Assembleia outorga ao Governo, no momento da decretação da Constituição, um genérico bill de indemnidade.

Todavia, este instrumento ostenta uma duvidosa constitucionalidade, considerando que os actos normativos que aspira confirmar se compreendem, basicamente, no domínio das funções constituídas do Estado, e não no das funções constitucionais, únicas de que a Assembleia Nacional Constituinte é titular.

Mais: pela natureza das coisas, revela-se manifestamente insusceptível de ratificar ou, menos ainda, de sanar, todos os actos violentos, fraudulentos e criminosos praticados ao longo desses onze meses ditatoriais contra os reais ou presuntivos inimigos da República.

III - À separação genética entre poder e comunidade, bem como à ditadura de imediato instituída, acrescem ainda múltiplos outros entorses anti-democráticos relativos ao procedimento de designação dos Deputados à Assembleia Nacional Constituinte.

Em primeiro lugar, de entre eles, ergue-se o afastamento do sufrágio universal.

Com efeito, o voto é exclusivamente masculino, e apenas exercido pelos chefes de família maiores de 21 anos, apresenta-se estritamente civil, ficando os militares dele inibidos, e, sobretudo, permanece capacitário, num contexto em que cerca de oitenta por cento dos portugueses são ainda analfabetos.

Pior: essa ausência de universalidade surge em frontal contradição com o programa do Partido Republicano Português, suscitando as mais fundadas dúvidas – já ao tempo – sobre a designada ética republicana.

Em segundo lugar, destaca-se o facto de a eleição efectiva de Deputados ocorrer em apenas quarenta e cinco por cento dos círculos eleitorais – correspondentes a noventa e um dos duzentos Deputados – uma vez que nos remanescentes, não existindo mais candidatos do que lugares a preencher, são aqueles proclamados eleitos sem lugar a votação.

Essa carência de candidatos na generalidade da província portuguesa é, ademais, bem reveladora da escassa implantação da República fora de Lisboa e do Porto – et pour cause, da inexistência de revolução.

Em terceiro lugar, enquanto distorção democrática relevante, salienta-se a composição exclusivamente republicana da Assembleia Nacional Constituinte, em manifesto confronto com os últimos parlamentos da Monarquia, que integram também Deputados republicanos.

Num quadro, acrescente-se, em que a generalidade da comunidade portuguesa – ou por inércia, ou, na pior das hipóteses, por ignorância – é naturalmente monárquica, como evidenciam, de forma inequívoca, os resultados dos sufrágios eleitorais realizados até final da Monarquia.

Em quarto lugar, releva a circunstância de o órgão constituinte se apresentar não só exclusivamente republicano como ser integrado, em exclusivo, por republicanos de um único partido, o Partido Republicano Português.

Efectivamente, a criação de novas formações políticas, resultantes de cisões deste, e, por consequência, a ténue democratização do sistema partidário, só acontecem depois da aprovação da Constituição, aquando do Congresso republicano de Outubro de 1911.

Em quinto lugar, emerge ainda um procedimento constitucional sumário, caótico e leviano.

Efectivamente, a Lei Fundamental é elaborada num período de três meses, a condensação num único projecto da dezena de textos apresentados é realizada numa semana pela Comissão designada para esse efeito, e existem inclusivamente sugestões de que seja dispensada ou abreviada a respectiva discussão.

Recorre-se, também, sem qualquer critério ou coerência visíveis, à cópia de múltiplos artigos de outras Constituições, com destaque para a brasileira de 1891.

E o texto é aprovado por unanimidade, evidenciando, afinal, o monolitismo político liberal-burguês que os múltiplos projectos e os inflamados debates parcialmente camuflam.

Em sexto lugar, constata-se, também em flagrante contraste com o programa do Partido Republicano Português e com a sua propalada inspiração na democracia suíça, a não realização de qualquer consulta popular sobre a forma institucional do Estado e, outrossim, a inexistência de consulta popular final alguma sobre o texto estatuído, decretado e promulgado pela Assembleia Nacional Constituinte, em nome da Nação (Preâmbulo).

IV - Neste quadro genético-procedimental, não causa qualquer perplexidade que se tenha formado, sedimentado e consumado, quase instantaneamente, entre o Estado-Poder e o Estado-Comunidade, um completo divórcio político.

2. SISTEMA DE GOVERNO

I - Formalmente, a Constituição de 1911 consagra a separação de funções do Estado - designadas, ao tempo, poderes do Estado - afirmando que o Legislativo, o Executivo e o Judicial são independentes e harmónicos entre si (art. 6º).

Substantivamente, porém, mais do que independentes, ou mais até do que harmónicos, termo que poderia querer significar interdependentes, fica claro que um deles se superioriza em absoluto aos remanescentes.

Rectius: no que concerne aos órgãos não políticos da Soberania Nacional, os Tribunais, a sua independência não deve ser questionada - pelo menos à luz do texto constitucional - ainda que ao Congresso incumba organizar o Poder Judicial (art. 26º, 17º).

Já no que tange às funções políticas dessa Soberania Nacional, o Congresso da República - escolhido, como a Constituinte, sem recurso ao sufrágio universal - detém a quase totalidade das mesmas, condenando os restantes órgãos constitucionais, Presidente da República, Presidente do Ministério e Ministros, à pura indigência política.

II - O Congresso da República detém a essencialidade da função político-governativa, quer de direcção política subjectiva, quer de direcção política objectiva, quer de controlo político.

Efectivamente, o Congresso da República escolhe o Presidente da República.

E, perante a evidente carência de legitimidade democrática deste, escolhe também os Ministros e o Presidente do Ministério,

Aliás, relativamente ao Ministério e à selecção dos respectivos titulares, a Constituição recorre à locução nomeia (arts. 47º, 1º, e 53º) e não às expressões nomeia livremente, escolhe livremente, escolhe, ou mesmo, designa.

O Congresso da República, em correspondência com essa livre determinação subjectiva dos titulares desses órgãos, define também incondicionadamente a globalidade da acção objectiva a prosseguir pelos mesmos.

Desde logo, porque a Constituição, em termos indiciários, os remete para o domínio do Poder Executivo (art. 36º e segs.), isto é, para o plano das funções administrativa e política secundária.

Depois, porque a eleição do Presidente da República não é sequer antecedida de uma discussão ou deliberação, traduzindo-se numa singela votação (ar. 38º).

Finalmente, porque não se prevê, para o Ministério, a existência de qualquer Programa a elaborar ou a submeter ao órgão parlamentar (art. 49º e segs.).

Todavia, o Congresso da República não se limita a seleccionar livremente os titulares de todos órgãos do Executivo, nem, tão-pouco, a determinar o núcleo da acção política por eles prosseguida.

O Congresso tem também, simetricamente, competência para efectivar, em termos definitivos, a respectiva responsabilização.

No que tange ao Presidente da República, considerando que o pode destituir, por razões políticas, livremente e com qualquer fundamento (art. 46º).

No que concerne ao Presidente do Ministério, responsável pelos actos do seu Ministério e pelos da política geral (art. 53º), bem como aos Ministros, politicamente responsáveis pelos actos do respectivo Ministério (art. 51º), uma vez que pode dar causa política à sua hetero-cessação de funções.

É exacto que ao Presidente da República é lícita a demissão do Presidente do Ministério e dos Ministros (art. 47º).

Mas esse poder, analogamente ao de nomeação, neste contexto assume um sentido meramente formal, ou mesmo o de uma simples exoneração.

Com efeito, sem a confiança ou com a oposição expressa do Congresso, nem o Presidente do Ministério nem os Ministros detêm condições jurídico-políticas para a permanência em funções, sendo compelidos a apresentar a respectiva demissão (art. 51º).

Acrescendo à descrita assumpção da quase totalidade da função político-governativa, o Congresso da República cumula ainda a integralidade da função legislativa (art. 26º, 1º) - com a qual é aliás, embora sem grande rigor técnico, constitucionalmente sinonimizado.

Mais: levando a concentração funcional a um absoluto extremo, ao Ministério não é deixada, sequer, a respectiva organização e funcionamento interno.

Sustentar-se-à que o órgão parlamentar pode autorizar o Ministério a intervir na função legislativa (art. 27º).

Porém, se a Constituição de 1911 prevê a existência de autorizações, fá-lo-á apenas para as expressamente mencionadas pelo próprio texto (art. 26º, 4º, e 26º, 14º) e não para as autorizações legislativas.

Na verdade, um entendimento oposto implicaria a inexistência de qualquer distinção entre reserva absoluta e reserva relativa, isto é, significaria que o Congresso poderia autorizar o Ministério a legislar sobre a integralidade das matérias, o que conflituaria manifestamente com o espírito geral da Constituição e com a concentracionária estrutura da organização do poder nela estabelecida.

Mas, mesmo admitindo a conformidade constitucional das autorizações legislativas, a concessão das mesmas pelo Congresso da República seria sempre inteiramente livre, permitindo-lhe, querendo, manter intacto o monopólio da função legislativa.

Por último, a Constituição de 1911 outorga ao Congresso da República competências - inesperadamente extensas - de natureza administrativa, tais como as de sancionar os regulamentos elaborados para execução das leis, pondo termo à sua provisoriedade (art. 26º, 24º), criar e suprimir empregos públicos, fixar as atribuições dos respectivos empregados e estipular-lhes os vencimentos (art. 26º, 7º), regular a administração dos bens nacionais (art. 26º, 22º), decretar a alienação de bens nacionais (art. 26º, 23º), criar e suprimir alfândegas (art. 26º, 8º), determinar o peso, valor, inscrição, tipo e denominação das moedas (art. 26º, 9º), ou regular o pagamento da dívida interna e externa (art. 26º, 5º).

Em absoluto contraste, o perfil jurídico-político dos remanescentes órgãos da Soberania apresenta-se secundário, revelando-se minimalistas as respectivas competências.

III - O Presidente da República é eleito pelo Congresso da República, em princípio por uma maioria de dois terços, no limite por uma maioria absoluta (art. 38º), e insusceptível de recondução no quadriénio subsequente (art. 42º)

É politicamente responsável perante o Congresso da República e, em consequência, a todo o momento e com quaisquer fundamentos políticos, por ele destituível (art. 46º).

A principal competência própria reside na direcção da política externa (art. 47º, 5º) - e, não apenas, na representação do Estado (idem).

Nesse âmbito, é-lhe atribuído o poder de negociar e de assinar convenções internacionais (art. 47º, 7º).

Embora apenas as que se encontram expressamente previstas, e sem prejuízo das atribuições do Congresso da República (art. 47º, 5º), na medida em que é a este que cabe resolver definitivamente sobre os actos internacionais (art. 26º, 15º).

O Presidente da República não detém, originariamente, a faculdade de dissolução do Congresso da República.

Nem possui, igualmente, qualquer poder de veto legislativo, político ou jurídico (arts. 47º, 3º, e 63º, a contrario)

Nomeia e demite os Ministros e o Presidente do Ministério (art. 47º-1º), embora essa nomeação e demissão assumam natureza essencialmente formal, cabendo ao Congresso da República a decisão em que tais actos substantivamente se ancoram.

Acresce que, parte da sua actividade - embora não, naturalmente, a condução da própria política externa - se encontra sujeita a referenda.

E, acresce ainda, não preside ao Ministério em nenhuma circunstância, nem mesmo a eventual convite do Presidente do Ministério.

Em contrapartida, enquanto chefe do Poder Executivo, detém algumas competências de natureza administrativa, nomeadamente, as de expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis (47º, 3º in fine), ou de prover todos os cargos civis e militares e de exonerar, suspender e demitir os respectivos funcionários (47º, 4º).

IV - O Ministério desenha-se, jurídico-politicamente, como um órgão acessório.

Com efeito, não apenas inexistente qualquer figura análoga a um Programa do Governo como, dentro do Executivo, a escassa direcção da política externa detida é especificamente confiada ao Presidente da República.

A iniciativa legislativa (art. 28º), sobretudo a relativa ao Orçamento Geral do Estado (art. 54º), emerge, desse modo, como a sua mais importante faculdade própria.

Num enquadramento em que, até no domínio da função administrativa, a sua típica reserva é extensamente partilhada com o órgão Congresso.

Virtualmente - o que se admite, sem conceder - O Ministério poderia ainda assumir competências legislativas, com a indispensável autorização do Congresso da República.

No que concerne ao Presidente do Ministério - ou Primeiro-Ministro - opera-se, pondo termo a uma longa evolução histórica, a sua consagração na Constituição formal.

Não obstante, o perfil escolhido revela um órgão estruturalmente frágil.

De um lado, porque duplamente dependente do Presidente da República e, sobretudo, do Congresso da República, quer na sua escolha, quer na respectiva manutenção em funções.

De outro, porque surgindo dentro do Ministério como um mero primus inter pares, e não como um primus supra pares, apesar da inequívoca diferenciação em sede de responsabilidade política face aos restantes membros (art. 53º).

V - A Constituição de 1911 estabelece, assim, um sistema de governo em que um único órgão dirige e controla, de forma quase absoluta, todos os remanescentes.

Um sistema em que esse órgão não é dirigido ou controlado politicamente - ou, sequer, político-institucionalmente - por nenhum dos outros.

Um sistema, pois, ancorado num órgão ao mesmo tempo multifuncional e irresponsável.

Mais: um sistema no qual, ao contrário dos presidenciais, não se verifica sequer o equilíbrio resultante de um não controlo recíproco, de uma mútua insusceptibilidade de responsabilização.

Um sistema de governo que, por consequência, nem não é nem parlamentar puro, nem parlamentar atípico, nem directorial, nem, tão-pouco, democrático, mas anti-democrático convencional-jacobino, na esteira da malograda experiência francesa de 1793.

E um sistema de governo, por último mas não menos importante, que se afasta e afasta ostensivamente do poder a própria comunidade política, o próprio Povo, o próprio Soberano.

Em razão da natureza capacitária, masculina e civil do sistema eleitoral.

Como resultado da não consagração do referendo nacional ou, acrescenta-se, da persistente ausência de regulação legislativa do referendo local.

E em consonância com a inexistência de dissolução, o que implica que qualquer substituição subjectiva no Executivo - Ministério, Presidente do Ministério ou Presidente da República - bem como a correspondente mudança de políticas, se verifique dentro do círculo blindado do Congresso da República, sem qualquer consulta, mediação, arbitragem ou intervenção popular.

VI - Em síntese, na sua versão originária, a Constituição de 1911 é o texto onde se observa o sistema de governo mais concentracionário, e, seguramente, também um dos mais anti-democráticos e anti-populares, de toda a história constitucional portuguesa - ressalvadas as ditaduras 1910-1911, 1918-1919, 1926-1933 e 1974-1976.

Não obstante, goza de uma especial - e algo inexplicável - benevolência jurídico-doutrinária.

Certamente em razão do esquecimento - elementar - de que a concentração do poder num Parlamento é sempre a mais nociva das concentrações, uma vez que a ela crescem uma instabilidade, ingovernabilidade, ineficácia e ineficiências políticas absolutas.

3. PRÁTICA

A facticidade política observada entre 1911 e 1926 corresponde ao sistema de governo constitucionalmente previsto.

Assim, em primeiro lugar, é evidente a significativa carência de legitimidade democrática de todos os órgãos políticos da soberania.

Desde logo, porque apenas um de entre eles se ancora no sufrágio eleitoral directo.

Depois, porque o sistema eleitoral permanece restrito, capacitário, masculino e civil até ao termo da vigência da Constituição de 1911 - já que o modelo sidonista conforma um diferente texto constitucional.

Além disso, porque o minúsculo universo eleitoral existente em 1910 é, com o gradual aumento da lista de incapacidades, sucessivamente restringido.

Em último, porque os escrutínios para a escolha de Deputados ao Congresso da República decorrem num quadro de caciquismo endémico, de corrupção política aberta e de fraude eleitoral ostensiva.

Em segundo lugar, é clara a ausência de uma direcção político-governativa do Estado coerente e efectiva.

De um lado, porque se verifica a emergência de um sistema multipartidário multipolarizado e indisciplinado, como é típica consequência - e não causa - destas soluções, embora de matriz essencialmente homogênea e centrípeta.

De outro lado, porque, em razão de um sistema proporcional puro, um dos partidos, o designado Partido Democrático, surge como o crônico vencedor das eleições parlamentares - a exceção é 1921 - mas não logra obter a maioria absoluta, ficando cativo de coligações heterogêneas e voláteis.

Circunstancialismo que conduz, em menos de quinze anos, à nomeação de quarenta e quatro Ministérios e Presidentes de Ministérios, à eleição de oito Presidentes da República, à sucessão de sete legislaturas - e, só entre 1919 e 1926, após a introdução do instituto, à contabilização de cinco dissoluções parlamentares.

Em terceiro lugar, é manifesta a nula responsabilizabilidade eleitoral dos partidos, maioritários e minoritários, intermitentemente apoiantes e intermitentemente opositores dos Ministérios, sobretudo no quadro original da ausência de dissolução parlamentar, mas também, mais tarde, face à sua desviante utilização.

Em quarto lugar, é patente a carência de alternativa democrática e de escolha popular, dado que a integralidade dos partidos se encontra envolvida, de forma inextricável e indissociável, ao longo das sucessivas legislaturas, nesse exercício parlamentar politicamente promíscuo.